





PRAIAVERMELHA

**Estudos de Política
e Teoria Social**

PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

É uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujo objetivo é constituir-se num instrumento de interlocução com outros centros de pesquisa da área de Serviço Social e Ciências Sociais, procurando colocar em debate as questões atuais, particularmente aquelas relacionadas à nova face da "Questão Social" na sociedade brasileira

EDITORA

Myriam Lins de Barros

COMITÊ EDITORIAL

Carlos Nelson Coutinho

Cleusa dos Santos

Eduardo Mourão Vasconcelos

Erimaldo Matias Nicacio

Francisco Ary Fernandes de Medeiros

Ivo Lesbaupin

Janete Luiza Leite Hanan

José Maria Gómez

José Paulo Netto

Leilah Landim

Líliá Guimarães Pougý

Maria das Dores Campos Machado

Maria de Fátima C. Marques Gomes

Maria Helena Rauta Ramos

Marlise Vinagre Silva

Nobuco Kameyama

Sara Nigrí Goldman

Suely Souza de Almeida

Yolanda Aparecida Demetrio Guerra

Zuleica Lopes Cavalcanti de Oliveira

CONSELHO EDITORIAL

Alcina Maria Martins (ISSS -Coimbra/Portugal)

Ana Elizabeth Mota (UFPE)

Danièle Kergöat (GEDISST - CNRS/França)

Dayse Solari (Univ. Republica La Uruguay)

Helena Hirata (GEDISST - CNRS/França)

Suen Hessle (Universidade de Estocolmo/
Suécia)

Jean Lojkine (EHESS/Paris)

Leandro Konder (PUC/UFF)

Maragarita Rosas (Univ. La Plata/Argentina)

Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC/SP)

Michael Löwy (EHESS/Paris)

Maria Ozanira Silva e Silva (UFMA)

Richard Marin (Univ. de Toulouse-le-Mirail)

Sônia Alvarez (EUA)

Sulamit Ramon (London School of Economics)

Vicente de Paula Faleiros (UNB)

Reinaldo Gonçalves (UFRJ)

Ivete Semionato (UFSC)

ASSESSORIA EDITORIAL

André Provedel Silva

PRAIAVERMELHA14&15

Estudos de Política e Teoria Social

**Número 14 e 15
Primeiro e Segundo Semestre • 2006**

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS

Solicita-se Permuta / Exchange Desired

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta revista poderá ser copiada
ou transmitida sem a permissão dos editores.

As posições expressas em artigos assinados
são de exclusiva responsabilidade de seus autores

DESIGN GRÁFICO

André Provedel

Foto da capa:

REVISÃO

Maria José Vargas

PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

UFRJ - Escola de Serviço Social

Programa de Pós-Graduação

Av. Pasteur, 250 - fundos

CEP 22290-240

Rio de Janeiro RJ

Telefone (21) 3873-5438

Fax (021) 2542-8148

revistapraiavermelha@ess.ufrj.br

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 1, n.1 (1997) - Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social.
Coordenação de Pós Graduação, 1997-

Semestral

ISSN 1414-9184

1. Serviço Social-Periódicos. 2. Teoria Social-Periódicos. 3. Política-Periódicos
I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

CDD 360.5
CDU 36 (05)

PRAIAVERMELHA14&15

Estudos de Política e Teoria Social

**Número 14 e 15
Primeiro e Segundo Semestre • 2006**

Políticas Sociais & Segurança Pública

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS

PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITOR

Aloísio Teixeira

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

José Luiz Fontes Monteiro

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL - ESS

DIRETORA

Profª Drª Rosana Morgado / Profª Drª Maria Magdala Vasconcelos de Araújo Silva (2º sem./2006)

VICE-DIRETOR

Prof. Dr. José Paulo Netto / Profª Drª Gabriela Maria Lema Icasuriaga (2º sem./2006)

COORDENAÇÃO DE POS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

Profª Drª Lília Guimarães Pougy / Profª Drª Yolanda Aparecida Demétrio Guerra (2º sem./2006)

COORDENAÇÃO DE POS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

Prof. Dr. Eduardo Mourão de Vasconcelos / Profª Drª Cleusa Santos (2º sem./2006)

SUMÁRIO

- 10 **Apresentação**
- **POLÍTICAS SOCIAIS**
- 16 **Liberalização dos serviços e apropriação do excedente: elementos para a crítica da mercantilização dos serviços da seguridade social. A questão social e o o serviço social**
Cleusa Santos
- 48 **Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais**
Ana Paula Ornellas Mauriel
- 72 **A redefinição do padrão de proteção social brasileiro**
Alejandra Pastorini e Silvina Galizia
- 104 **A esquerda e as políticas sociais emergenciais: Alternativas e Paradoxos**
Luci Faria Pinheiro
- **SEGURANÇA PÚBLICA**
- 130 **Questões atuais sobre gênero, mulheres e violência no Brasil**
Wânia Pasinato
- 156 **A “feijoada”: negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos**
Paula Poncioni
- 184 **Fazendo e medindo progresso em segurança pública**
Paulo de Mesquita Neto
- 198 **Diversidade do perfil discente**
José Pedro Simões Neto
- 218 **Participação, poder e cidadania em conselhos de segurança pública: novos discursos, antigas práticas**
Neide Maria de Almeida Pinto, Ana Louise de Carvalho Fiúza e Adriana de Souza Lima Coutinho
- 244 **Resenha**
MACHADO, Maria das Dores Campos.
Política e religião: a participação dos evangélicos nas eleições.
Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 180pp
Renata de Castro Menezes

APRESENTAÇÃO

A revista **PRAIA VERMELHA** reúne, neste volume, os dois números de 2006 com os seguintes temas: políticas sociais e segurança pública.

O número 14 inicia-se com o artigo de Cleusa Santos, que analisa os impactos na seguridade social do crescimento e da internacionalização do capital e da concomitante liberalização do comércio internacional de serviços. Cleusa examina como os processos de privatização e internacionalização dos serviços são acompanhados por um projeto de naturalização da questão social. Enfatiza a necessidade do pensamento crítico responder aos desafios apresentados neste momento.

As políticas sociais de combate à pobreza na América latina são tratadas por Ana Paula Ornellas Mauriel. A autora mostra que há um redimensionamento das políticas públicas que se caracteriza pelo combate à pobreza através de um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres. Estes, por sua vez, são identificados por suas características individuais e comportamentais. Esta mudança de perspectiva leva, segundo a autora, a uma falência da idéia e da prática de um sistema de proteção social universal e não cumpre a proposta de inserção social.

Alejandra Pastorini e Silvina Galizia trabalham a redefinição do padrão de proteção social no Brasil. Com uma abordagem crítica, que caracterizou os artigos anteriores, as autoras analisam como a implementação

de estratégias de privatização e a focalização das políticas sociais baseadas em uma lógica técnico-econômica desarticulam as políticas permanentes de proteção social (previdência e saúde) e os programas de ações na área da assistência, reforçando, com isso, os processos de “assistencialização” da proteção social.

Lucí Faria Pinheiro propõe o exame do Programa Fome Zero e da Assistência Social, observando os limites destas políticas e as estratégias do governo para garantir o apoio político dos seguintes segmentos sociais: o que classifica como a esquerda, o empresariado e o voluntariado tradicional. Lucí mostra que a busca de consenso aos planos do governo se dá no sentido de legitimar as políticas emergenciais e a precariedade do controle social e técnico das políticas sociais. Como a autora apresenta no título do artigo, os paradoxos estão presentes neste processo de busca de apoios e de elaboração de políticas emergenciais.

O artigo de Wânia Pasinato inicia o número 15 de **PRAIA VERMELHA**. A proposta da autora é participar do debate no Brasil sobre as categorias utilizadas nas análises e nas discussões sobre violência contra a mulher. A autora argumenta que as categorias dominação masculina ou a dominação patriarcal são insuficientes para explicar as mudanças concretas com relação aos papéis masculinos e femininos e o comportamento das mulheres diante da violência. Retomando a definição foucaultiana de poder e as perspectivas de análise de Joan Scott, Wânia reconsidera os conceitos utilizados na literatura brasileira sobre violência de gênero como os de dominação e patriarcado.

As representações dos policiais sobre o trabalho da polícia é o tema do artigo de Paula Poncioni. Baseado em pesquisa bibliográfica sobre experiências internacionais e em resultados de pesquisa de campo realizadas no Rio de Janeiro com policiais civis e militares, o texto trata da construção do lugar do policial na sociedade através da percepção de sua prática cotidiana. Paula mostra, ao final do artigo, que a prática policial no Rio de Janeiro e no Brasil não sofreu modificações com a democratização e que a violência e a arbitrariedade continuam sendo as características da prática cotidiana da polícia.

A questão da segurança pública no Brasil é apresentada por Paulo de Mesquita Neto a partir da discussão dos indicadores para medição do progresso nesta área. A análise do autor aponta a falta de definições de

políticas de segurança pública como um dos entraves na construção de indicadores. O artigo identifica, também, a desarticulação entre as diferentes instâncias como a formulação das políticas de segurança, a prática policial e as organizações policiais como uma dificuldade para a construção de instrumentos de avaliação e da melhoria da segurança pública.

A segurança pública é tema, também, do artigo de Neide Maria de Almeida Pinto, Ana Louise de Carvalho Fiúza e Adriana de Souza Lima Coutinho. As autoras examinam a construção da participação popular nos conselhos de Segurança Pública em uma cidade de Minas Gerais. Tendo como indagação a manutenção ou não de práticas hierarquizantes e desiguais próprias desta área na sociedade brasileira, as autoras realizam a pesquisa e concluem que a participação popular no conselho de Segurança Pública da cidade examinada não se efetivou e apontam que o padrão hierárquico e desigual das relações sociais brasileiras continua a prevalecer na segurança pública.

O artigo de José Pedro Simões Neto trata do perfil dos alunos de serviço social no Rio de Janeiro. A análise do autor está baseada em pesquisas realizadas com a população universitária de alguns cursos de serviço social. Segundo a pesquisa, o universo atual de estudantes é distinto daquele caracterizado como o grupo de pioneiros do serviço social. A baixa origem social, a baixa escolarização dos pais e a necessidade de inserir-se no mercado de trabalho durante a graduação são os elementos que identificam, atualmente, o perfil dos estudantes de serviço social.

Os números 14 e 15 de **PRAIA VERMELHA** finalizam com a resenha de Renata de Castro Menezes do livro de Maria das Dores Campos Machado intitulado “Política e religião: a participação dos evangélicos nas eleições”, lançado pela Editora FGV, em 2006.

Myriam Lins de Barros

Editora

PRAIAVERMELHA14&15

Políticas Sociais

LIBERALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS E APROPRIAÇÃO DO EXCEDENTE: ELEMENTOS PARA A CRÍTICA DA MERCANTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DA SEGURIDADE SOCIAL. A QUESTÃO SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL*

*Cleusa Santos***

Resumo

Este texto apresenta uma reflexão sobre as regulamentações da OMC e seus impactos na reforma do Estado, no âmbito da Seguridade Social – provocados pelas novas funções das organizações públicas e dos modelos de gestão (descentralização, focalização e privatização). Parte do pressuposto de os principais argumentos trazidos pelas agências multilaterais, entre os quais se situam o desenvolvimento da América Latina - sob a ótica da competitividade - e o crescimento econômico com equidade, exige um exame cuidadoso de uma relação problemática entre crescimento econômico e internacionalização do capital, e, de outro, a liberalização dos serviços para o negócio das expressões da questão social. Reconhecendo as articulações para a privatização e internacionalização dos serviços (com importante papel no processo de acumulação e reprodução

* Este texto tem como base o conjunto de reflexões que venho desenvolvendo ao longo dos últimos anos no grupo de pesquisa Organismos Internacionais, Seguridade social e Serviço Social. Contém sínteses parciais de trabalhos apresentados em Jornadas, Encontros, Congressos Nacionais e Internacionais que foram listados na referência final. Agradeço a colaboração dos pesquisadores envolvidos, particularmente aos alunos de Iniciação Científica do PIBIC/CNPQ e FAPERJ- instituições que têm concedido bolsas desde 2000.

** Doutora em Serviço Social. Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Seguridade social, Organismos Internacionais e Serviço Social" vinculado ao Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social - LOCUSS/ESS.

do capital) mostra que a mercantilização precisa de funções de subsunção do trabalho ao capital. Enfatiza que essas funções geram uma sociabilidade que serão subsumidas aos ditames universais da produção e da troca - ocultando as diferenças contidas na determinação econômica da relação de comércio entre produtos e produtores. Conclui esboçando algumas implicações dos influxos dessa liberalização sobre a naturalização da questão social apontando alguns desafios para o Serviço Social.

Palavras-Chave: seguridade social, agencias multilaterais, serviços; liberalização, Serviço social

Abstract:

The text herewith analyses the WTO rulings and their impact on the State reform, specifically in the social security area. Such impacts are the result of new functions and new management systems (decentralization, focalization and privatization) implemented in the public institutions. The proposals of the multilateral agencies for the development of Latin America deserve a careful study: the relation between economic growth and the internationalization of the capital and the liberalization of the services that affect the social issues. The privatization and liberalization of the services accelerate the accumulation and the reproduction of capital and shows that the commercialization demands the subsumption of labor to capital. Such processes bring about a sociability subsumed to production and exchange which covers up the differences within the economic determination of the relation between products and producers. The text concludes with some of the implications on the result of the liberalization on the naturalization of the social issue, pointing out some challenges for those engaged in the social services.

Palavras chaves: social security; multilateral agencies; services; liberalization; social services.

Introdução

Contemplamos aqui as regulamentações da OMC e seus impactos na reforma do Estado no âmbito da seguridade social, provocados pelas novas funções das organizações públicas e dos modelos de gestão (descentralização, focalização e privatização), assim como as articulações para a privatização e internacionalização dos serviços¹, com importante papel no processo de acumulação e reprodução do capital. Empreendemos um exame cuidadoso de uma relação problemática entre, de um lado, crescimento e internacionalização do capital, e, de outro, liberalização do comércio internacional de serviços e suas implicações nas expressões da questão social.

O objetivo é estudar alguns aspectos teórico-metodológicos da liberalização dos serviços de seguridade social, sua estreita relação com o processo de internacionalização do capital, seus influxos sobre a naturalização da questão social, objeto nuclear do Serviço Social. Partimos do pressuposto de que as estratégias para a internacionalização do capital desafiam o pensamento crítico a buscar os nexos e denunciar as conseqüências da acumulação capitalista para a classe trabalhadora, visando a viabilização de construção de novas formas de resistência.

1. OMC e a política do comércio mundial

Os organismos internacionais criados em Breton Woods representam os interesses políticos e econômicos do sistema internacional de acumulação de capital. A Organização Mundial do Comércio (OMC), criada na Rodada do Uruguai em 1995, integra o conjunto de princípios e objetivos do Acordo

1. A relevância da esfera dos serviços neste estágio de desenvolvimento do sistema capitalista parece incontestável para os representantes da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Trata-se de um Foro das Nações Unidas que tem por objetivo incrementar o comércio internacional para acelerar o desenvolvimento econômico, coordenando as políticas relacionadas a países subdesenvolvidos. Assenta-se em três pilas fundamentais de trabalho: deliberações intergovernamentais e construção de consenso, análise e pesquisa política, e assistência técnica e desenvolvimento de capacidade

de Marrakech de 1994 que se constituiu no pilar do comércio internacional visando garantir a integração dos países em desenvolvimento ao sistema multilateral de trocas e à economia global².

Com efeito, o conjunto de princípios e objetivos do Acordo de Marrakech indica que o sistema multilateral de trocas, viabilizando mecanismos de extração da mais-valia, joga um papel central. Se considerarmos que Marx demonstrou que a troca de equivalentes, realizada no âmbito da circulação, esconde a exploração da força de trabalho resultante da troca desigual da esfera da produção, observaremos que o problema da troca torna-se ainda mais complexo quando remetido à valorização de mercadorias.

Nessa angulação, os estudos de autores marxistas sobre a lei do valor dão relevância tanto ao caráter social do mercado capitalista, quanto ao caráter global do capital³. Portanto, é na formulação marxiana da teoria do valor-trabalho que se localiza o valor excedente produzido pelo trabalho assalariado. Na verdade, o que queremos destacar é que “é através da relação com o capital constante que surge o trabalho excedente (o mais trabalho), porque é o capital constante que – absorvendo trabalho vivo – absorve-o em quantidade cada vez maior do que a quantidade de trabalho contida na força de trabalho” (NAPOLEONE, 1981, p.62).

Neste contexto, a lei do valor vincula-se diretamente a um elenco de questões atuais, como o processo de circulação de mercadorias no qual, conforme Marx, não há produção de valor, mas sim a extração da mais-valia. Para Mandel, a lei do valor é

“a lei que governa a troca das mercadorias e, por seu intermédio, a repartição das forças de trabalho e de todos os recursos produtivos entre os diferentes ramos de atividade. Trata-se, pois, claramente de uma lei econômica que se

2. Consultar o Acordo em http://www.sice.oas.org/Trade/ronda_ur/03.asp/

3. Ou seja, “O capital é uma relação global. A lei do valor não pode ser nacional, muito menos local ou familiar, como querem aqueles que apostam em características pessoais para fazer do trabalhador um capitalista, ou ao menos um pequeno patrão. A arena onde os agentes econômicos se enfrentam é o mercado, regido por organismos financeiros internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, cujas regras para financiar empreendimentos econômicos são orientados unicamente pela apropriação parasitária do valor” (TAVARES, 2004, p.112).

funda essencialmente sobre uma forma de organização do trabalho, sobre relações estabelecidas entre os homens, distintas daquelas que presidem a organização de uma economia planificada segundo os costumes ou segundo as opções conscientes de produtores associados” (MANDEL, 1978, p.50-51).

Aqui se revela a conexão entre o valor e a troca, o preço das mercadorias. Diferentemente de outras fases históricas do capitalismo, a esfera da circulação incorporou as demandas do capital financeiro: para além da exploração do trabalho e da produção de mercadorias dotadas de valor de uso, a concentração da riqueza não se limita mais ao social; ela se expande para novas áreas espaciais, independente da expansão da produção e do emprego⁴.

A OMC tornou-se responsável pelo fluxo de capital transfronteiriço, permitindo-lhe definir a transferência de capitais de um setor para o outro como forma de garantir os superlucros. A declaração da IV Conferência Ministerial da OMC (2001) reconhece “a demanda por uma estrutura multilateral que assegure condições transparentes, estáveis e previsíveis para investimentos transfronteiriços de longo prazo, particularmente investimentos estrangeiros diretos”⁵.

Neste sentido, o processo de internacionalização do capital, com a expansão do mercado mundial, é, conforme caracterizaram Marx e Engels n’O Manifesto Comunista, uma necessidade para o capital que, entre outras determinações, põe a lei tendencial da queda da taxa de lucro que, por sua vez, entra em contradição com o processo de acumulação capitalista. A chave para o entendimento da lei tendencial da taxa de lucro está na concorrência. Segundo Braz e Netto (2006), ela “obriga cada capitalista a tomar uma decisão (a de incorporar inovações que reduzam o tempo de trabalho necessário à produção de sua mercadoria que lhe é individualmente vantajosa, mas que, ao cabo de algum tempo imitada pelos outros, tem como resultado uma queda da taxa de lucro para todos os capitalistas” (p. 153).

4. A este respeito, ver CAMPOS e POCHMANN, 2004.

5. A este respeito, ver CAMPOS e POCHMANN, 2004.

O grande paradoxo desta lei do capital é que, ao mesmo tempo em que há o desenvolvimento do capital – com a criação exponencial de mais-valor, ou seja, de valorização do capital – há, também, a redução do tempo de trabalho socialmente necessário para a produção, que é, segundo Marx, determinada pelas constantes transformações nos métodos de produção, pela desvalorização do capital, pela luta concorrencial e necessidade do aumento de produção.

O capitalismo, em sua fase monopólica, permitiu a exportação do capital como característica das relações econômicas mundiais; as associações monopolistas internacionais e a competitividade mortal entre elas; a satelização de regiões territoriais ponderáveis, promovidas pelas grandes potências; o crescimento progressivo dos preços e serviços monopolizados; a concentração das taxas de lucro nos setores monopolizados; a tendência ao subconsumo em articulação com a tendência decrescente da taxa média de lucro. A produtividade do trabalho aumenta por força do incremento tecnológico, tendo, como consequência, a redução do trabalho vivo, cuja manifestação é o exército industrial de reserva. Como pensar esse processo hoje, ao levarmos em consideração, de um lado, os investidores do capital especulativo e, de outro, a produção transnacional? Na Rodada do Uruguai propôs-se então maior liberalização do mercado dos países em desenvolvimento, comprometendo assim tanto o setor das indústrias quanto o acesso ao mercado de bens não-agrícolas (NAMA).

Muitas são as investigações que têm focalizado o neocolonialismo como um traço significativo deste processo de internacionalização do capital (LEHER, 2005a; BRAGA, 2001) e de fortalecimento do projeto liberalizante da OMC e das grandes corporações transnacionais. Segundo Braga (2002), o neocolonialismo

“fundado, em grande medida, sobre a internacionalização dos preços das mercadorias e a existência de um mercado mundial integrado - encontra-se na separação estanque entre dois mercados de trabalho distintos. Tal sistema de mercado caracteriza-se por uma dualidade na estrutura salarial e de custo do trabalho opondo países ricos e pobres. Enquanto os preços são unificados e alinhados sobre a base mundial de referência, os salários e custos do trabalho no Terceiro Mundo e Leste Europeu são setenta vezes mais baixos que os verificados nos países da OCDE”

Entretanto, ao se examinar as implicações do sistema multilateral de trocas para a saúde, previdência e assistência com base na liberalização de investimentos dos serviços, tanto o Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS) quanto o Acordo Geral sobre Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) se tornam menos importantes do que os itens que tratam das compras governamentais e dos direitos de propriedade intelectual do Tratado do Livre Comércio (TLC).

Assim, se considerarmos que as alternativas dos capitalistas para resolver o problema da crise estrutural do capital resultam em impactos substantivos para as garantias de direitos e conquistas político-econômicas dos trabalhadores veremos que o conjunto de suas requisições e necessidades sociais também entrou em colapso.

A privatização, desregulamentação e a liberalização, resultantes dos ajustes estruturais propugnados desde o Consenso de Washington, são responsáveis pela transferência das funções do Estado para o setor privado. Criaram-se novas regras econômicas, supondo um Estado que garanta a rentabilidade econômica das grandes empresas: desregulamenta-se e privatiza-se para garantir a consolidação da hegemonia burguesa. A economia globalizada concentra o poder político das organizações internacionais (bilaterais, plurilaterais ou multilaterais).

As alternativas capitalistas incluíram um extenso programa de privatização desde a década de 1980 na Grã-Bretanha e 1990 na Itália, França e Brasil. Uma das principais características da privatização brasileira foi o modo autoritário empregado. Em O Brasil privatizado, Aloysio Biondi realiza um balanço do processo de privatização das empresas estatais, demonstrando suas ligações com os grandes negócios do capital, que se beneficia, entre outros aspectos, dos subsídios governamentais. A partir daí, o autor procura demonstrar como “as empresas multinacionais ou brasileiras que ‘compraram’ as estatais não usaram capital próprio (...) mas tomaram empréstimos lá fora para fechar os negócios” (Biondi, 1999, p. 6), resultando no aumento da dívida externa brasileira, no aumento da dívida interna, no desemprego e no aumento das tarifas e preços das empresas estatais antes mesmo de privatizá-las. Demonstra, assim, as diferenças desse processo de privatização com relação aos países centrais. Enquanto

que Thatcher direcionou suas ações a fim de “transformar o maior número possível de cidadãos ingleses em donos de ações, acionistas das empresas privatizadas” (id., *ibid.*, p. 13), Fernando Henrique Cardoso mercantilizou as estatais brasileiras, desestatizando várias empresas e gerindo o patrimônio público não como um bem do cidadão, mas do governo federal. Para isto, desmoralizou-as e divulgou a “falência” de seus recursos, lesando o trabalhador brasileiro duplamente: não pagou sua dívida de cerca de 60 bilhões de reais resultante da utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Plano de Integração Social/Programa de formação de Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), “que o governo usou para financiar vários projetos” (BIONDI, p. 13).

Ao ajustarem-se às diretrizes traçadas pelas instituições financeiras no Consenso de Washington, os países periféricos reformam os sistemas de proteção social pela privatização, a descentralização, a focalização e construção de programas (fundos) sociais de emergência. As privatizações nas áreas da saúde, previdência e assistência justificam as medidas focalistas das políticas e o seu caráter filantrópico, reatualizando as formas mais arcaicas de naturalização das expressões da questão social que impedem o auto-esclarecimento dos cidadãos⁶.

O curioso é que, no Brasil, tais reformas estão contribuindo para a retomada dos princípios que fundamentam uma cultura conservadora, revigorando as forças anti-sociais legatárias das propostas neoliberais que supõem a dominação do capital financeiro sobre o setor produtivo.

Nestes termos, a liberalização dos serviços proposta pelo GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços) promoveu negociações no âmbito da OMC, que expôs à competição internacional os serviços públicos, constituindo-se assim em uma ameaça à democratização da sociedade brasileira, incidindo diretamente sobre a universalização dos direitos sociais, um dos

6. Cidadania aqui entendida como [...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1997, p.146).

ideários mais importantes do Serviço Social que estão materializados na vertente crítica do Serviço Social, consolidados na direção hegemônica do debate acadêmico, estimulados pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), incorporados ao sistema institucional que fiscaliza o exercício profissional: a articulação entre o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS).

Foi o que demonstrou a análise de Netto apresentada no 33º Congresso Mundial de Escuelas de Trabajo Social em Santiago do Chile, indicando o compromisso histórico desta vertente crítica da categoria profissional com a igualdade e reafirmando a posição ideopolítica que veio se consolidando desde os anos de 1980 e que foi assumida pela vertente crítica nos anos 90, argumentando que,

“o exame dos “princípios fundamentais” deste Código de Ética Profissional deixa explícito que a concepção de Serviço Social nele sustentada tem um compromisso essencial e basilar: o compromisso com a igualdade social – entendida não como a equalização homogeneizadora dos indivíduos, mas como a única condição capaz de propiciar a todos e a cada um dos indivíduos sociais os supostos para o seu livre desenvolvimento. Na ótica deste Código, um tal desenvolvimento permite o florescimento das diferenças e das peculiaridades constitutivas da individualidade social, porque a igualdade opõe-se à desigualdade, nunca à diferença; de fato, à diferença o que se opõe é a indiferença. Precisamente para que os indivíduos sociais se desenvolvam explicitando as suas autênticas diferenças é que se torna imprescindível a igualdade social” (<http://www.globalsocialwork2006.cl>)

Como se sabe, os fundamentos de eficiência e a eficácia para o redimensionamento dos serviços sociais estão contidos em um dos pontos estratégicos das agências multilaterais: o desenvolvimento da América Latina sob a ótica da competitividade. É nesse contexto que a privatização e a internacionalização dos serviços correspondem às duas faces da mesma moeda: a acumulação capitalista que se assenta na expatriação e expropriação do excedente.

O resultado disso está nas novas configurações do Estado, que vêm alterando as políticas da seguridade social, que pressupõem a saída do

Estado tanto do setor de produção quanto do setor de serviços públicos - atingindo diretamente o âmbito da dimensão política das funções dos assistentes sociais: os direitos sociais⁷.

Chegamos assim ao cerne da questão: se, neste âmbito, o Estado vem se desobrigando de sua responsabilidade e os serviços públicos são tratados como mercadorias e colocados no setor de serviços liberalizados, quais são as implicações desse processo para o assistente social? Como se explicam estas tendências que produziram um número gigantesco de programas sociais de caráter assistencialista, nas dimensões constitutivas da seguridade social como, por exemplo, na saúde, previdência e assistência social?

2. Questão social e políticas sociais

A base da organização monopólica capitalista está no aumento da composição orgânica do capital, conforme bem assinala Mandel⁸.

Esta busca de maximização dos lucros pelo controle dos mercados, objetivo e fundamento da organização monopólica, não só põe em cheque os princípios do liberalismo clássico, como se constitui, ela mesma, enquanto proposta de superação das crises do capitalismo concorrencial, uma solução de natureza problemática.

A organização monopólica gera um conjunto de fenômenos que passa a integrar a dinâmica da economia capitalista, tais como o redimensionamento substancial do sistema bancário e creditício e seu papel econômico e financeiro. O “livre mercado” (base do liberalismo clássico) passa a ser

7. Os direitos sociais “dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas. São todos aqueles que devem repor a força de trabalho, sustentando o corpo humano – alimentação, habitação, saúde, educação etc. Dizem respeito portanto, ao direito ao trabalho, a um salário decente e, por extensão, ao chamado salário social, relativo ao direito à saúde, educação, habitação etc” (COVRE, p. 14, 1991).

8. “Confrontando com o aumento da composição orgânica do capital e com os riscos crescentes da amortização do capital fixo, numa época em que as crises periódicas são consideradas inevitáveis, o capitalismo dos monopólios visa, antes de mais nada, preservar a taxa de lucro dos trustes” (Mandel, 1969, 3: 94 apud Netto 1992, 16).

concebido como instância societal mediadora por excelência, base de todo ordenamento econômico, assim como amplia a concepção minimalista do Estado para a qual o Estado seria um “árbitro”. Na verdade, porém, historicamente, o Estado jamais funcionou como um árbitro. Ele sempre interveio no processo econômico capitalista e enquanto representante do capitalista coletivo. Para Netto (1992), o Estado é

“o cioso guardião das condições externas da produção capitalista. Ultrapassava a fronteira de garantidor da propriedade privada dos meios de produção burgueses somente em situações precisas - donde um intervencionismo emergencial, episódico, pontual. Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômica desde dentro, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas. A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios - e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (p. 21).

Vê-se, então, que o capitalismo na idade dos monopólios não só infirma o papel regulador do mercado (a “mão invisível”), bem como captura o Estado, tornando-o o seu Estado, cuja intervenção é dotada de uma estratégia que o transforma num instrumento organizador e regulador da economia, com a função precípua de administrar os ciclos de crise. Esta modalidade contínua de intervenção estatal é geradora de estruturas autorreguladoras, que criam um sistema de poder político funcional à lógica do capital monopolístico.

A relação entre capital e trabalho e os determinantes históricos daí advindo, entrelaçam-se numa relação simbiótica com as estruturas do Estado, incidindo diretamente na constituição das políticas sociais públicas. As contradições inerentes a esta constituição colocam em evidência as políticas de assistência, pelo caráter peculiar que estas têm assumido na sociedade de classes, no trato específico das questões sociais. Este processo

gera, por um lado, excedentes populacionais pauperizados, ampliando, por outro, o excedente econômico⁹.

O mundo do trabalho na sociedade capitalista cria uma superpopulação relativa e condiciona a dinâmica das relações sociais dos indivíduos e grupos na sociedade. É nesse processo de complexificação do capital monopolista que as políticas sociais assumem uma função específica: embutir a lógica do capital de forma consensual nesse contingente populacional proletariado e escamotear as contradições inerentes ao processo produtivo, na medida em que “uma das causas estruturais mais importantes da intervenção do Estado consiste em assumir os custos provocados pela desvalorização social do capital” (Castells, 1979, p.91). Ao assumir estes custos, o Estado utiliza-se das políticas sociais que passam a funcionar como uma contrarrestante da queda tendencial da taxa de lucro. Para Netto,

“a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho - ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadores; lançada no exército industrial de reserva, através do sistema de seguro social. Os sistemas de previdência social (aposentadoria e pensões), por seu turno, não atendem apenas a estas exigências: são instrumentos para contrarrestar a tendência ao subconsumo, para oferecer ao Estado massas de recursos que de outra forma estariam pulverizadas (os fundos que o Estado administra e investe) e para redistribuir pelo conjunto da sociedade os custos da exploração capitalista-monopolista da vida ‘útil’ dos trabalhadores, desonerando os seus únicos beneficiários, os monopolistas” (Netto, 1992, p. 27).

É por isto que o processo de intervenção do assistente social na questão social ocorre no interior de um processo mais amplo e complexo que é o de desenvolvimento do Estado e das políticas sociais no capitalismo monopolista.

9. As análises de Sweezy e Baran (1978:19-20) revelam que “o excedente econômico, na definição mais breve possível é a diferença entre o que a sociedade produz e os custos desta produção”. Os autores incorporam ainda a esse excedente, geradores de mais valia: as despesas com o Estado e Igreja, as despesas de transformação de mercadorias em dinheiro e os salários dos trabalhadores improditivos.

As políticas redistributivas de natureza pública, constitutivas de direitos sociais, buscam resolver o problema da socialização da riqueza socialmente produzida, enquanto que as políticas compensatórias, de caráter seletivo e temporário de combate à pobreza, visam principalmente garantir serviços e programas de proteção social para o cidadão pobre. Essas políticas compensatórias são, portanto, medidas focais, já que a mercantilização precisa de funções que subsumam o trabalho ao capital, funções estas que geram uma sociabilidade do valor-trabalho que será subsumida aos ditames universais da produção e da troca. Neles, as diferenças contidas na determinação econômica da relação comercial entre produtos e produtores são fetiches.

A reforma do Estado, na realidade uma contra-reforma (BEHRING, 2003, p.213), promoveu a alteração das funções públicas de incorporação das refrações da “questão social”, derivadas da relação capital-trabalho: o Estado vem se tornando incapaz de ampliar a esfera pública (com o sentido atribuído por Raichelis: 1998) frente à esfera privada, cuja lógica é regida pelo mercado que, em nome da modernidade e da eficiência, promove a abertura do capital das empresas estatais.

Nestes termos, Benjamin (2004), em “Caminhos da transformação: uma abordagem teórica”¹⁰, salienta os limites das reformas, quando empreendidas pela lógica mercantil, pois

“(a) as reformas são reversíveis, havendo a possibilidade de desnacionalizar indústrias, eliminar programas de bem-estar, reduzir a proteção contra o desemprego, restringir liberdades civis, etc; (b) mesmo que não sejam revertidas, as reformas não seguem uma sucessão algébrica cumulativa, pois, com o passar do tempo, a própria agenda de questões se modifica; (c) nem todas as reformas conduzem a novas reformas; (d) a correlação de forças não se altera estruturalmente, pois os capitalistas continuam podendo defender seus interesses no dia-a-dia, ao decidir como e onde desejam investir o excedente, enquanto os trabalhadores só podem reivindicar seus direitos coletivamente e de forma indireta, com a intermediação de organizações que se inserem em sistemas de representação; (e) muitas reformas acabam sendo absorvidas pela lógica do sistema dominante, contribuindo para sua modernização, e não para sua superação” (<http://www.resistir.info>).

10. In: <http://resistir.info>

Com efeito, o que se constata na lógica do desenvolvimento do capitalismo monopolista, a partir da década de 1970, é a progressiva eliminação das garantias sociais peculiares à organização do Estado regido sob a lógica do “compromisso de classes”. A ofensiva neoliberal investe contra a redução das desigualdades dos indivíduos nos planos econômico e social. Trata-se de um projeto social que visa superar a crise da ordem social contemporânea através da erradicação de todos os mecanismos reguladores democráticos, da ofensiva contra qualquer proposta de controle do movimento do capital e do desmonte das políticas sociais.

Nos dias atuais, as profundas mudanças sociais, com altíssima taxa de desemprego, de violência, de precarização do trabalho e da questão da família também se colocam à reflexão tendo em vista a insegurança social na qual a maior parte dos trabalhadores, inseridos ou não, no mercado de trabalho, se encontram. Além disso, as fronteiras da modernização ampliaram o setor de serviços, evidenciando as contradições do sistema analisadas por Marx: a redução do tempo de trabalho necessário para valorização do capital e os limites da produção capitalista. E, mais ainda, a exploração da força de trabalho é capaz de subsistir a uma distribuição de renda mais equilibrada entre as classes, conforme demonstraram as políticas do Estado de Bem-Estar. É neste sentido que o processo de troca de mercadorias, na sua relação com a precarização do trabalho, assume relevância. O fato é que a exploração *stricto sensu* se faz no momento da produção e não na distribuição da riqueza na esfera do desenvolvimento de políticas de consumo e de prestação de serviços (saúde, previdência e assistência social) da classe trabalhadora. O problema da distribuição se complexifica quando consideramos que, no capitalismo contemporâneo, a produção da riqueza envolve um número cada vez menor de pessoas, tornando-as descartáveis e de alto custo para o sistema.

Considerando a importância do Estado-nação no processo de redistribuição da riqueza e os serviços sociais promovidos pelo governo, é importante lembrar que “o Estado nacional continua sendo indispensável” (Hobsbawm 2000, p. 99). Se ele manterá a sua forma atual, desempenhando as mesmas funções econômicas para realizar esta redistribuição, Hobsbawm não tem clareza, pois sua ênfase não é tanto na forma que o Estado poderá assumir

mas sobretudo na necessidade de que a distribuição “precisa ser garantida por algum tipo de autoridade pública”, enfatizando que “os seres humanos não foram criados para o capitalismo”. E esta é também uma questão que diz respeito ao Serviço Social, pois o crescimento significativo do emprego precário tem atingido o setor privado e o público. A insegurança do trabalho é, antes de tudo, uma conseqüência da precarização do trabalho vivo¹¹ que tornam vulneráveis os sistemas de proteção social e a garantia dos direitos sociais. Não podemos aqui, obviamente, avançar nessa discussão. Por ora, basta-nos a referência aos argumentos do analista Bitoun (2002) acerca da segurança no trabalho quando se indaga sobre o valor da estabilidade no emprego. Para ele, é uma

“Condição indispensável, ainda que não suficiente, à liberdade de expressão - no trabalho, como em outro lugar -, a estabilidade do emprego é também o que permite, junto com um salário decente, ter uma vida confortável, aberta para o futuro, feita de projetos para si e para sua família. Projetos que são benéficos à economia e à sociedade e evitam que esta se transforme num campo de desconfianças, de frustrações, de violência. Nada opõe, diferentemente do que se ouve com freqüência, a orientações e à estabilidade do emprego e esse outro valor, muito apreciado, que é a diversidade. Muito pelo contrário, é sempre quando se tem a segurança da estabilidade que se pode, com serenidade, projetar “outra coisa”, quer se trate de inovar no local de trabalho, de empreender uma atividade “paralela”, ou de se divertir. Em resumo, como as aposentadorias, a estabilidade do emprego não é somente uma conquista social pela qual se bateram várias gerações. É um valor de civilização que torna a vida e a sociedade verdadeiramente humanas e vivíveis” (<http://www.diplo.com.br>).

Os valores culturais que creditavam à família a condição de instituição social se desintegraram, deixando para trás o velho sistema de seguridade social; e transformações sociais ocorridas a partir da década de 1950 puseram à luz as dificuldades de se conviver sem as vantagens históricas herdadas do capitalismo (HOBBSAWM, 1995). Hobsbawm (2000)¹² mostra

11. A este respeito ver Alves (2005).

12. Entrevista a Antonio Polito que resultou no livro: O novo século (2000)

a importância da política, apresentando argumentos que contrapõem a função que a cidadania assumiu no capitalismo contemporâneo à “soberania do consumidor”. Restringindo o poder de escolhas dos indivíduos ao mercado ou às manifestações de opiniões na mídia, tal “soberania” acaba por não deixar “nenhum espaço para a essência da política” (p. 119), despolitizando os processos políticos. Sua consequência é a desmobilização da esfera pública¹³ “na qual as pessoas articulam suas opiniões e se unem para alcançar objetivos coletivos” (p. 119). Deste modo, ampliam-se os traços da barbárie, resultados da vontade política dos homens. No século XX mais homens foram

“mortos ou abandonados à sorte por decisão humana que jamais antes na história. Este foi o século mais assassino de que temos registro, tanto na escala, frequência e extensão da guerra que o preencheu, mal cessando por um momento na década de 1920, como também pelo volume único das catástrofes humanas que produziu, desde as maiores fomes da história até o genocídio sistemático” (Hobsbawm 1995, p. 21 e 22).

O pacto entre as classes sociais após a Segunda Guerra conciliou capitalismo e democracia, que consolidou “um Estado com forte iniciativa no campo de políticas sociais redistributivas e com pronunciada intervenção por serviços e equipamentos sociais, fiador de controles tributários sobre o capital e articulador institucional de parcerias entre capital e trabalho, sobre a base do jogo político democrático” (NETTO, 1994, p.98). Contudo, a partir de 1960 desenvolveram-se políticas para reduzir as conquistas sociais dos trabalhadores, cancelando-se as reformas radicais, tanto institucionais quanto políticas, oriundas do processo revolucionário do movimento socialista.

Não é difícil perceber que, de acordo com estas orientações, o reformismo conservador tem como objetivo gerir a crise do capital através de

13. Hobsbawm (2000, p.194) utiliza o conceito de esfera pública no sentido que Habermas lhe atribuiu. Ou seja: política, partidos, jornais, organizações, assembleias representativas e Estados.

mecanismos econômicos e sociais, subsumindo a dimensão pública das expressões da questão social à racionalidade burguesa, aprofundando tanto as formas de exploração do trabalho quanto as de expansão de acumulação. São mecanismos funcionais à lógica do capital que ocultam interesses privatistas através de estratégias políticas, econômicas e de cooptação de segmentos intelectuais, com o objetivo de adequar teórica e politicamente a implementação de políticas públicas desprovidas de direitos sociais, comprometendo assim o desenvolvimento da consciência crítica dos interesses antagônicos entre as classes sociais.

Se buscarmos compreender os motivos que levam a defesa dos neoliberais do redimensionamento do Estado e da valorização da lógica de redução das políticas públicas estatais, veremos o papel que joga a consciência para a interpretação, intervenção e modificação da realidade. Afinal, “o papel ativo da consciência” (Lukács, 1978 p. 5) é um produto histórico da ação material dos homens. Portanto, ele não está desvinculado das condições materiais e objetivas, pois se entendermos o papel desempenhado pela ideologia na formação da consciência perceberemos que o enfrentamento da “questão social” supõe uma concepção de sociedade na qual o Estado, em face das desigualdades sociais e das reivindicações da classe trabalhadora, ocupa um lugar central na formulação de políticas públicas que objetivam a redução das desigualdades sociais e na sua responsabilização pelo financiamento dos sistemas de proteção social.

2.1. Fundamentos da prática social: uma revolução teórica de Marx

A prática social, enquanto dimensão da práxis, isto é, da atividade humana, pertence ao núcleo central da teoria social marxiana, pois dela emana a transformação social, econômica e política das formações humanas a partir das quais o capitalismo se desenvolveu.

A teoria revolucionária da história nasceu de uma crítica teórico-prática das relações, processos e estruturas que configuram a ordem burguesa e revelou os elementos essenciais que possibilitam sua superação. Aprender essa dinâmica não é simplesmente um processo imediato de inter-relações

entre unidades específicas: classes, nações e Estado¹⁴.

É, de fato, Marx¹⁵ quem inaugura uma interpretação da história com um enfoque diferenciado. Suas concepções alcançam desdobramentos mais significativos quando incorpora a elas o movimento operário e os partidos políticos como constituintes inalienáveis de mudança estrutural da sociedade burguesa. Os antagonismos de classe retiraram do horizonte burguês as propostas progressistas das “reformas capitalistas do capitalismo” (FERNANDES, 1989, p.95). As revoltas operárias nas primeiras décadas do século XIX dividiram o universo ideológico e político do conjunto de forças emancipadoras, até então vinculadas ao processo da revolução social burguesa. O abandono do convívio de uma parcela do pensamento burguês progressista com as forças revolucionárias do movimento operário significou, politicamente, uma ruptura tanto com o horizonte sócio-humano descortinado a partir do Iluminismo, quanto com a influência do pensamento científico.

Portanto, a relação entre burguesia e proletariado apresenta diferentes aspectos sócio-econômicos e ídeo-políticos que põem à vista as rupturas e continuidades com o legado da modernidade. Ao mesmo tempo, os impasses sócio-econômicos e ídeo-políticos da burguesia não se esgotam com a constituição do Estado burguês pós-revolucionário, mas estende-se sobre “as forças conservadoras, reacionárias, apoiadas pelos militares, a polícia, o clero e remanescentes da monarquia” (IANNI, 1988, p.79).

Neste sentido, a consciência “é um produto tardio do desenvolvimento do ser material” (Lukács, 1978 p. 3). A atividade do homem expressa a processualidade histórica da humanidade: suas determinações ontológicas

14. Ao contrário, como observaram, entre outros, Lukács (1978), Netto (1981, 1989 e 1990), Ianni (1988), Frederico (1995) e Mandel (1982) esse não era o procedimento de Marx, sobretudo no que se refere ao método dialético.

15. Netto afirma que Marx lançou “as bases de uma teoria social constituída por teorias setoriais incidentes sobre os vários níveis do ser social, articuladas segundo as concretas determinações postas pela categoria central da própria realidade” (1981, p.21). Em outras palavras, a teoria social representa “um complexo sistemático de hipóteses verificáveis, extraídas da análise histórica concreta, sobre a gênese, a constituição e o desenvolvimento da organização social que se estrutura quando o modo de produção capitalista se torna dominante” (Netto, 1989, p.21).

contêm em si os elementos teórico-práticos e ídeo-políticos que explicam a reconstrução do pensamento sobre o movimento da realidade efetiva, na qual se movimentam contraditoriamente interesses de classes, tanto no plano ideológico quanto no prático.

No plano ideológico tais interesses revestem-se de concepções filosóficas que, erguidas sob princípios solidamente construídos nas relações materiais - base do pensamento/consciência - vão responder pelas condições de existência do Estado, do direito, da moral, da magia, formas de expressões empíricas das relações de poder na sociedade capitalista, garantindo a legitimidade da prática burguesa.

Para Marx, os ideais consistem na representação material e objetiva, portanto, na prática da vida social¹⁶: “a consciência é de imediato um produto social e permanecerá tal enquanto os homens existirem” (MARX apud LABICÁ, 1990, p.139-146). O caráter dialético da práxis estabelece a relação intrínseca entre consciência e ação: “a consciência não pode ser outra coisa além da consciência prática existente” (MARX apud LOWY, 1978, p.181). Marx vê a história do proletariado na perspectiva da revolução, para a conquista do poder político: a emancipação da classe trabalhadora depende da sua constituição em classe, da sua organização e conscientização. O Manifesto Comunista destaca a contradição da sociedade burguesa que propicia ao proletário sua própria educação política, isto é, propicia “armas contra ela própria” (Marx, s/d 29).

A uma concepção de revolução parcial - político-conspiratória, filosófico-materialista - desvinculada das condições sócio-históricas que determinam as relações sociais do modo de produção e o desenvolvimento das forças produtivas, Marx contrapunha a revolução social, em que de fato fosse possível superar as contradições entre pensamento e ação. As revoluções burguesas dos séculos XVIII (manufatura) e XIX (industrial) foram necessárias, sustentou Marx, mas insuficientes. A primeira aler-

16. Tais ideais aguardam apenas “a passagem do que Marx chama, em frase lapidar, a etapa da pré-história da sociedade humana - a era das sociedades de classe, das quais o capitalismo é a final - para a era em que o homem controlará seu destino, a era do comunismo” (Hobsbawm, 1991:19).

tou a classe média, e a segunda alertou a classe trabalhadora sobre as formas mais brutais, ou mais humanas, que o desenvolvimento das forças produtivas pode alcançar. Interessava-lhe demonstrar que, ao alterar as relações do homem com as condições objetivas de sua existência e condições geográficas (local e nacional), as revoluções burguesas revelaram que a base econômica e social do progresso humano não prescinde da atividade material e espiritual dos homens.

Portanto, é a atividade humana a fonte reveladora dos elementos objetivos e subjetivos que constituem, são constitutivos e constituintes da história: as relações sociais e o desenvolvimento das forças produtivas. Estas duas dimensões incluem o caráter objetivo e subjetivo da atividade humana, que encontra seu pressuposto na consciência dos meios que garantem as necessidades socialmente produzidas no processo de trabalho. O fator subjetivo da atividade produtiva é, precisamente no interior do ser, também ele um fator objetivo no mesmo nível que o objeto” (BLOCH apud LABICÁ, 1990, p.67).

Consideramos, pois, que o ponto de partida é o trabalho. O fundamento desse processo encontra-se nas relações, processos e estrutura que configuram a ordem burguesa. O certo é que, no capitalismo, é a natureza da propriedade dos meios de produção - “núcleo de onde se irradiam a centralização do capital, as crises cíclicas e a pauperização do proletariado” (NETTO, 1981, p.34) - que tem determinado historicamente as relações sociais. É esta totalidade da vida social que a economia burguesa – através da inversão das relações sociais entre capital e trabalho – quer encobrir.

3. Prática social: a dimensão política do Serviço Social

Vistos alguns dos principais elementos que fundamentam a concepção de prática social na teoria social marxiana, com ênfase na importância da consciência para o processo de transformação social, esta seção parte da premissa de que o debate atual a respeito dos impactos da mercantilização e privatização dos serviços sociais oferecidos pelo governo põe para o Assistente Social inúmeros desafios.

Destacam-se entre eles a exigência de um posicionamento crítico capaz de construir propostas inovadoras e alternativas; avaliação de prioridades e apreciação das implicações das soluções escolhidas; compreensão das particularidades e o significado social de suas intervenções, através da realização de pesquisas sobre saúde pública, crianças e adolescentes, terceira idade, violência, habitação, educação, segurança, desemprego, propriedade da terra, entre outras expressões da questão social.

Entendemos que as demandas sociais formuladas pelo capitalismo, na esteira do avanço tecnológico, modificam a relação entre o desenvolvimento das forças produtivas e as mudanças no padrão de produção, tais como: flexibilização da produção e dos padrões de consumo; precarização das relações de trabalho, com desregulamentação dos direitos (redução ou eliminação de direitos sociais); rebaixamento de salários e o estabelecimento de contratos temporários, etc.

No que se refere ao Serviço Social, este painel apresenta o seu lado contraditório: as demandas do capital ampliam o mercado de trabalho dos assistentes sociais ao mesmo tempo em que evidenciam sua clara função consoante com a ordem social burguesa: atuar nas demandas das expressões da questão social. Do ponto de vista da estrutura institucional o assistente social, como nota Netto (1992, p.100), “é tanto mais requisitado quanto mais as refrações da `questão social` se tornam objeto de administração, independentemente da sua modalidade de intervenção”.

Se buscarmos o aprofundamento do sentido que esta função assumiu no “novo” projeto profissional, construído a partir da década de 70 no confronto com o histórico conservadorismo presente na cultura profissional, poderemos perceber algo mais importante e revelador, não apenas na perspectiva do conhecimento em relação à incorporação de vertentes teórico-metodológicas e elaboração de instrumentais de intervenção, mas no âmbito dos valores ético-políticos que demarcaram o terreno ideológico da profissão após 1980. Tanto é assim que no Código de Ética Profissional, e em particular, na resolução 273/93, de 13 de março de 1993, está subjacente a compreensão de que “os valores são determinações da prática social, resultantes da atividade criadora tipificada no processo de trabalho” (in: Bonetti org. 1996).

Trata-se da integração do Serviço Social ao sistema de reprodução do capital acarretando para a profissão o desempenho de um papel importante já identificado por uma vasta bibliografia da tradição marxista na qual se destacam Iamamoto e Netto.

Neste sentido, o caráter da dimensão política do Serviço Social¹⁷, para além das escolhas dos profissionais e da pressão das conjunturas, deve ser localizado tanto nas práticas profissionais que se vieram sucedendo no tempo, como também nas referências teóricas fundantes do Serviço Social à cultura sócio-profissional antecedente a ambas (Cf. Santos, 1998, p. 30-31). Em outras palavras: a crítica à consciência histórica do Serviço Social deve começar por inserir essa consciência na história e fazer a crítica a seus fundamentos. Assim, a ruptura com o paternalismo e com o assistencialismo, proeminentes no Serviço Social desde sua origem, evidenciou uma compreensão da natureza da profissão que é eminentemente conservadora. Nela, “a expressão questão social significa o olhar conservador sobre a problemática da exploração, cortada das suas causalidades econômicas e tornada objeto de intervenção técnica” (Santos, 1998, p. 32).

Desde as primeiras propostas de prática para o Serviço Social encontramos o entendimento de que “só coibindo as práticas da classe dos trabalhadores, impedindo suas manifestações coletivas e mantendo um controle sobre a ‘questão social’ é que se poderia assegurar o funcionamento social adequado” (Martinelli, 1989, p.87). Nem com o desenvolvimento industrial e o aparecimento do proletariado como classe social esta visão desapareceu. Até mesmo os ideais contidos no legado filosófico do racionalismo iluminista do século XIX (o positivismo e o pensamento dialético), assim como o núcleo do ideário do pensamento liberal clássico, não se desenvolveram sem rupturas e continuidades com o conservadorismo.

Considerando que “a abordagem que permite uma compreensão da dimensão política do Serviço Social é aquela que a situa no quadro do

17. A reflexão desenvolvida nos parágrafos subseqüentes encontra-se na Introdução de minha tese de doutoramento (SANTOS, 1998, p. 18-40), na qual desenvolvo a idéia de que a base de constituição da dimensão política do Serviço Social - a partir do Movimento de Reconceituação e da influência sobre

significado social da profissão¹⁸, onde se cruzam as suas particularidades históricas e as determinações do contexto sóciopolítico em que ela se realiza” (Santos, 1998, p. 28), é importante reforçar que “o político não aparece nem como uma determinação externa, conjuntural, nem como uma propriedade eterna e imutável da profissão: aparece como expressão histórica e socialmente concreta de uma imanência que, em si mesma, estrutura a profissão” (Id., *ibid.*, p. 28).

Neste sentido, ao assumir-se expressamente como intervenção profissional que faz opções políticas, “o Serviço Social ‘crítico’ ou ‘de ruptura’ só é inteiramente compreensível quando se esclarece a sua relação com o movimento socialista. Ou seja, trata-se de compreender o conservadorismo em vinculação com o seu antagonismo ao movimento socialista” (Santos, 1998, p. 35-36).

O projeto profissional que veio se consolidando desde a década de 1970 caracteriza-se pela recusa e crítica ao conservadorismo profissional. Nele, tanto a individualização, que redundou no processo de psicologização das relações sociais, quanto a moralização da “questão social” estão na base da relação público/privado e são partes constitutivas da visão de mundo do pensamento conservador. Para Netto (1992), o fator determinante é o suporte teórico-metodológico do positivismo, cujo desenvolvimento ulterior, da concepção de psicologização das relações sociais, é a naturalização destas relações. Nesta perspectiva, o social é equalizado à natureza: o homem é visto como portador de uma motivação natural para o ganho econômico, para a racionalização da produção, para o controle racional do Estado. Trata-se, como mostrou Guerra (1995), da racionalidade formal-abstrata. Ou seja, da expressão formalizada e legitimadora das estruturas e das dinâmicas do sistema capitalista, onde nem o político nem o econômico são fatores relevantes, o que leva a uma despolitização da questão social. Tais observações são bastante atuais e vistas cotidianamente na prática dos assistentes sociais. É, portanto, fundamental inserir o tema dos orga-

18. Significado social que se apreende, de um lado, na constituição teórico-prática da profissão e, de outro, nas respostas institucionais que ela oferece nos diversos contextos

nismos internacionais (suas orientações e influências) e sua relação com a Seguridade Social no universo profissional.

É neste sentido que os documentos publicados pelo Banco Mundial para a saúde, previdência e assistência social, a partir da década de 90, não deixam dúvidas quanto ao propósito de reduzir o Estado em nome da redução da pobreza e da miséria, assumindo o financiamento de um pacote de medidas para a construção de um sistema de proteção social aos segmentos “visivelmente mais vulnerabilizados” e implementando “políticas que objetivam melhorar a qualidade dos gastos públicos e a prestação de serviços para os pobres” e “programas que incorporem a reforma da Previdência Social e a integração das transferências sociais” (BANCO MUNDIAL, 2004, p.31).

Desenvolvidas a partir da idéia de ajuste global formulada pelo Consenso de Washington¹⁹, que visa o desmonte dos mecanismos de regulação extra-econômicos (previdência, legislação trabalhista etc); o redimensionamento do papel do Estado (através das privatizações, redefinições dos serviços públicos estatais etc) e abertura da economia nacional ao capital internacional, estas medidas encontraram um solo fértil de desenvolvimento e têm influenciado a liberalização, restringindo e condicionando a universalidade dos serviços públicos estatais de proteção social - reduzindo-os a programas de assistência social; promovendo uma flexibilização cada vez maior nos direitos do trabalho; garantindo subsídios para a contínua e total liberalização na prestação de serviços privados e desregulamentação de direitos e corte dos gastos sociais. Tais medidas buscam na verdade, a maximização dos lucros, eficiência e racionalidade na produção.

Mecanismos modernizantes foram adotados pelos setores dominantes e pelas agências de governos a fim de regulamentar o comércio de serviços, transformando as políticas públicas de serviços sociais em mercadorias privadas. A lei 11.079/04 (acompanhada das leis de responsabilidade fiscal e da lei de execução orçamentária), ao inaugurar uma nova relação de

19. O Consenso de Washington é um modelo de desenvolvimento de cunho neoclássico, elaborado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos Think Tanks de Washington.

parceria entre o público estatal e o privado, cumpriu a função de garantir negociações ao setor privado, transformando “as manifestações da questão social em problemas de assistência social (IANNI, 1992, p. 100)”.

Desnecessário dizer que a política social de assistência estabelece uma interface com a saúde e a previdência. Todas as suas ações expressam serviços e programas voltados para o enfrentamento da pobreza. Sem falar que a re-filantropização é a forma privilegiada de ações centradas no voluntarismo, ajuda mútua ou auto-ajuda aos “mais necessitados”.

Em relação à saúde no Brasil, o Programa de Saúde da Família (PSF) constituiu-se no cerne da reorganização dos modelos de atenção em saúde. O documento *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform* (WORLD BANK, 1987) é a diretriz para os países em desenvolvimento: pagamento de taxas para o uso dos serviços públicos de saúde, especialmente os de atenção curativa; incentivo ao desenvolvimento de programas de seguros-saúde; fortalecimento da provisão não-governamental, pelos quais a população está disposta a pagar e a descentralização. Os acordos do Banco Mundial, assinados antes de 2000²⁰ estão, ao nosso ver, na base do processo da contra-reforma do Sistema Único de Saúde (SUS)²¹. Decorrentes das orientações da OMC/AGCS para a privatização dos serviços de saúde, esses acordos fazem parte dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro ao pactuar o acordo TRIPS com repercussão e influência sobre os medicamentos. O acordo sobre Aspectos de Direitos da Propriedade Intelectual do Comércio (ADPIC), que delibera sobre o licenciamento compulsório de patentes de medicamentos, deixou cada vez mais claros as características e os interesses que movem a OMC. Nos argumentos que justificam as premissas para a contenção de gastos – racionalização da

20. Tais como: Cuidados Sanitários (1984); Estudos de Políticas Nacionais de Saúde (1985); Serviços Básicos de Saúde no Nordeste Rural (1986); Controle de Doenças Endêmicas no Nordeste (1988); Controle de Malária na Bacia da Amazônia (1989); Serviços Básicos de Saúde no Nordeste Rural (1990); Controle da AIDS/DST (1994); Reforço à Reorganização do SUS – REFORSUS (1996); Controle da AIDS/DST (1998) e Vigilância Controle de doenças (1998).

21. Cf. RIZZOTTO, M. L. F. O Brasil e as Políticas de Saúde no Brasil nos anos 90: Um projeto de desmonte do SUS; Campinas, 2000.

oferta, focalização, intervenções pontuais e focalistas²², gestão por resultados e estímulo ao seguro-saúde –, argumenta-se, mais uma vez, que as causas da pobreza não são decorrentes dos baixos salários e da ausência de políticas redistributivas, mas à ausência de medidas sócio-educativas, focalizadas e minimalistas.

Também na previdência ocorre a substituição do modelo redistributivo de repartição pelo plano privado e obrigatório de capitalização²³, assim como orientações para a criação de programas assistenciais que incorporem transferências de recursos, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado aos mais pobres e aos considerados incapazes para o trabalho (idosos e portadores de deficiência) e do Bolsa Família. É importante destacar que através do documento “Prevenindo a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento” o Banco Mundial, entre outras, coisas pretende:

“Aumentar a idade de aposentadoria e reduzir as oportunidades e incentivos aos novos aposentados; rebaixar os percentuais de relação entre as aposentadorias e os salários nos casos em que a relação for muito generosa; substituir a fórmula de benefício definido, por benefícios médios ou por uma aposentadoria mínima, básica e universal; amarrar os salários ganhos aos benefícios das aposentadorias; reduzir as taxas de contribuição, mas elevar as taxas para o teto salarial; eliminar as aplicações de reservas de aposentadorias que são remuneradas a taxas invariáveis abaixo das taxas de juros do mercado; indexar as aposentadorias à inflação ou ao crescimento salarial”. (BM; 1994:160 -161).

Isto posto, torna-se imperativo para a categoria profissional fortalecer não só as organizações representativas da categoria, objetivando reverter a tendência à conexão entre políticas sociais públicas e mercado - lócus da produção e distribuição da riqueza social –, mas, sobretudo, contribuir no sentido de revigorar o pensamento crítico garantindo “a autonomia política para conduzir o projeto ético-político” construído nos anos de 1980 e 1990.

22. Não é de surpreender, portanto, que desde 1994 os programas assistenciais na área da saúde venham crescendo e somam, em 2006, dezoito programas.

23. Os fundos de pensão são, hoje, a maior expressão da previdência privada.

Conclusão

A intensificação do mercado de serviços através da expansão do setor de assistência médica suplementar, do aumento dos planos privados de saúde e de previdência (fundos de pensão) e do crescimento de programas assistenciais no Brasil²⁴ exige da categoria profissional um fortalecimento da compreensão de que a legitimidade do Serviço Social contemporâneo está fundada na compreensão do significado social da profissão, cujo sentido é estar inserido no mercado de trabalho; portanto, ele é partícipe da reprodução das relações sociais. É deste entendimento que resultaram requisições para construir “um projeto que supere a mera demanda institucional patronal e busque construir outras bases de legitimidade do Serviço Social entre as classes trabalhadoras, ampliando, inclusive, sua demanda para organizações de outro caráter de classe: sindicatos, organismos populares etc” (IAMAMOTO, 1992, p.91) para lutar pela manutenção e ampliação dos bens públicos estatais num contexto bastante adverso.

Do ponto de vista estritamente profissional deve-se reconhecer que este processo tem influências significativas e enormes dificuldades para levar adiante as estratégias políticas da categoria no sentido de garantir e ampliar o acesso da população aos direitos, ao controle e ao financiamento. Talvez por isso, apesar dos esforços das organizações políticas e acadêmicas da categoria (ABEPSS, CFESS e ENESSO), a discussão²⁵ sobre os organismos internacionais e a política de saúde venha se dando nos espaços de formação e qualificação profissional. Ou seja, existe o reconhecimento da categoria da necessidade de defesa estratégica do SUS²⁶, mas como demonstraram os estudos de Vasconcelos, “há uma diferença muito grande entre a

24. Guillermo Perry, economista-chefe do BIRD, em recente artigo da Folha de São Paulo afirmou que “a ‘única maneira’ de acelerar a redução da pobreza e da desigualdade é adotar programas de distribuição de renda vinculados à educação, como o Bolsa-Família, no Brasil, e o Oportunidades, no México.

25. Refiro-me aqui, especialmente, às deliberações dos Encontros Nacionais do conjunto CFESS/CRESS e ao debate sobre as diretrizes curriculares.

26. Cf. MATOS, 2003:91.

intenção e o discurso dos assistentes sociais e o trabalho desenvolvido – (...) os assistentes sociais ainda reforçam os objetivos da instituição e não os do projeto ético-político da profissão”. (VASCONCELOS apud MATOS, 2003, p. 89). Além disso, não há indícios de que o exame da relação público-privado pela categoria profissional remeta ao exame do orçamento, comprometendo a implementação das diretrizes curriculares e o projeto ético-político²⁷. O que se observa é a existência de um consenso em torno da construção do “novo”, defendendo o direito de todos terem acesso a um serviço gratuito e de qualidade, tanto nos atendimentos, exames, medicamentos etc. quanto nos tratamentos de alta complexidade. Entretanto, a relação entre os serviços constitutivos da seguridade social e o comércio internacional de serviços ainda é pouco explorada.

27. Estas observações foram delineadas a partir da análise dos artigos das Revistas Serviço Social e Sociedade, publicados no período entre 1995 e 2005, que trataram das políticas de saúde.

Referências bibliográficas

- ALVES, G. Trabalho e Globalização. Disponível em: www.revistaautor.com.br/ - Acesso em: nov. 2005.
- BANCO MUNDIAL. Relatório Prevenindo a crise do envelhecimento – políticas para proteger os idosos e promover o crescimento. Disponível em: www.obancomundial.org - 1994. Acesso em: out 2002.
- _____. Relatório sobre desenvolvimento mundial. O Estado num mundo em transformação. Disponível: www.obancomundial.org - 1997. Acesso em: 12 dez 2002.
- _____. Relatório de Progresso de Estratégia de Assistência ao País para a República Federativa do Brasil. Disponível em: www.obancomundial.org Acesso em: 04 set 2002.
- _____. Relatório de Progresso de Estratégia de Assistência ao País para a República Federativa do Brasil. Disponível em: www.obancomundial.org - Acesso em: 9 dez. 2003.
- _____. Critical Issues in Social Security - A World Bank Country Study, May 2001. Disponível em: [ww.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org) - Acesso em: 15 fev. 2003.
- BARAN, P. A. e Sweezy, Paul M. Capitalismo Monopolista: Ensaio sobre a ordem econômica e social americana. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- BEHRING, E. R. Brasil em contra-reforma: a desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BENJAMIN, C. Caminhos da transformação: uma abordagem teórica. <http://resistir.info/>. Acesso em: 19 set. 2004
- BRAGA, R. Globalização ou Neocolonialismo? O FMI e a Armadilha do Ajuste. Disponível em: http://www.resistir.info/links/links_autor_ate_31dez03.html#R - Acesso em: 15 out 2003
- BIONDI, A. O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BONETTI, D. A. (org.). Serviço Social e Ética. São Paulo, Cortez/CEFESS, 1996.
- Bitoun, P. Os verdadeiros marajás. Le Monde Diplomatique. Edição Brasileira, ano 3, nº 26 (2002). Disponível em <http://diplo.uol.com.br/>. Acesso em nov. 2002
- A. Campos, A. Barbosa, M. Pochmann, R. Amorim e R. Silva (orgs.), Atlas da exclusão social. Volume 3. Os ricos no Brasil. S. Paulo, Cortez, 2004, pp. 11 e 29.
- CASSEN, B. França: mais uma ofensiva contra o serviço público. Le Monde Diplomatique. Edição Brasileira, ano 2, nº 23 (2002) <http://diplo.uol.com.br/> - Acesso em: nov. 2002
- CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário, 2ª ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.
- CONH, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C.G. (Org). Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-200). São Paulo, Senac/Sesc, 2000, vol. 2, (p.385–402).
- COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha. Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 1º semestre/ 1997.
- COVRE, M. L. M. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FREDERICO, C. O Jovem Marx: as origens da ontologia do ser social. São Paulo, Cortez, 1995
- GUERRA, Y. A instrumentalidade do Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1995.
- IANNI, O. Dialética e Capitalismo. Rio de Janeiro, Vozes, 1988
- _____. A Questão Social in: A idéia de Brasil Moderno. São Paulo, Brasiliense, 1992
- HOBSBAWM, E. J. Era dos extremos: o breve século XX-1914-1991. Trad. Marcos Santavita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- _____. O Novo Século. Entrevista a Antonio Polito. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- IAMAMOTO, M. V. Renovação e conservadorismo no serviço social. Ensaios críticos. São Paulo, Cortez, 1992.
- _____. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. ed. São Paulo:

Cortez, 2003.

_____. A Questão Social no Capitalismo. Temporálys. Associação de Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, n.3 (jan/jul). Brasília, ABEPSS, Grafline, 2001. p.09-32

LABICÁ, G. As Teses sobre Feurbach de Karl Marx. Rio de Janeiro, Zahar, 1990.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Outubro, revista do Instituto de Estudos Socialistas, SP, maio de 1999 (ISSN 1516-6333), p. 19-30.

_____. TLC, Política externa Brasileira e a mercantilização da Educação. http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/docs/15122005152849_Análise_rleher_2dez05.doc/ - Acesso em: 15 dez 2005

_____. Feições da mercantilização da educação e neocolonialismo. Rio de Janeiro. http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/docs/15122005152849_Análise_rleher_2dez05.doc/ - Acesso em: dez 2005.

LÖWY, M. La Teoría de la revolución en el joven Marx. Madrid. Siglo Veintiuno, 1978.

LUKACS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In Revista Temas de Ciências Humanas, n. 4, São Paulo, Ciências Humanas, 1978.

MANDEL, Ernest. O capitalismo tardio. São Paulo, Nova Cultural, 1982.

M ARTINELLI, M. L. Serviço Social: identidade e alienação. S. Paulo, Cortez, 1989.

MARX, Karl. A lei da acumulação Capitalista. In _____. O Capital. São Paulo, Difel, 1867. Livro I, Vol. I, p.712-827.

_____. Elementos fundamentales para la crítica de la economía política. (Borrador) 1857-1858. Buenos Aires-México, Siglo XXI, I-II-III, 1971, 1973, 1976.

_____. Teorias da Mais-Valia- Livro 4 volume I, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil SA, 1987.

_____. O capital. Crítica da economia política. S. Paulo, Abril Cultural, I, 1, 1983, 2, 1984.

MARX E ENGELS. Manifesto do Partido Comunista. In: _____. Obras Escolhidas Vol. I. São Paulo, Alfa-Omega s/d.

MATOS, M C. O debate do serviço Social na Saúde

nos anos 90. Serviço Social e Sociedade. nº. 74, São Paulo: Cortez, , 2003.

MATTOS, R. As propostas de saúde elaboradas pelo Banco Mundial. In: Desenvolvendo e oferecendo idéias: Um estudo sobre a elaboração de propostas de política de Saúde no âmbito do Banco Mundial. Programa de Pós-graduação em Saude Coletiva. Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. (Mimeo).

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.49-116.

_____. Seguridade Social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº 50, abril 1996.

_____. A descoberta (im) prevista: transformar servidores públicos em investidores financeiros. Universidade e Sociedade, Brasília, nº 26, 2002.

Napoleoni. C. Lições sobre o capítulo VI (Inédito) de Marx, São Paulo. Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

Netto, J. P. A crítica conservadora à reconceptualização. Serviço Social & Sociedade. S. Paulo, Cortez, Ano II n. 5, p. 59 - 76, 1981.

_____. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1992.

_____. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise perspectiva da profissão no Brasil. Serviço Social e Sociedade nº. 50 São Paulo: Cortez, 1996.

_____. A ordem social contemporânea é o desafio central – 33º congresso mundial de Escuelas de Trabajo Social. Santiago. 2006. Disponível em <http://www.globalsocialwork2006.cl/> - Acesso em: em 14 out. 2006.

O'CONNOR, J. U.S.A.: Crise do estado capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OMC: O Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços – AGCS, maio de 2004. Disponível http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm

- Acesso em: em 16 jan 2007

OMC/OMS. Los acuerdos de la OMC y la salud pública: Un Estudio conjunto de la OMS y la Secretaría de la OMC, 2002. Disponível em: http://www.wto.org/spanish/res_s/res_s.htm. Acesso em: em nov 2002

Raichelis, Raquel: Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – Caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998

_____. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social; in Revista Serviço Social & Sociedade, nº 56. São Paulo, 1998.

RIZZOTTO, M. L. F. O Banco Mundial e As Políticas de Saúde no Brasil nos anos 90: Um Projeto de desmonte do SUS. Campinas, 2000 Disponível em <http://libdigi.unicamp.br/document/results.php?words>. Acesso em: em 24 Jan. 2006.

SANTOS, Cleusa. Reforma/Revolução - pólos de tensão na constituição do movimento socialista. Mimeo. PUC-São Paulo, 1998.

_____. A Seguridade Social e a esfera dos serviços: notas para debate – In: Cadernos de Comunicação do II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social promovido pelo CFESS/ CRESS/ FASE/ ENESSO/ entre outros. Porto Alegre – RS. Nov/2000. p. 153-157.

_____. A seguridade social e a esfera dos serviços. Universidade e Sociedade 62, Ano XI, No. 27, junho de 2002.

_____. Premissas para uma análise crítica da regulação do comércio mundial: os desafios da mercantilização dos serviços de seguridade social - In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas: Mundialização e Estados Nacionais: A Questão da Emancipação e da Soberania, 2005, São Luís do Maranhão, 2005.

_____. Organismos internacionais e acumulação do capital: conexões entre a seguridade social e o comércio internacional de serviços. In: VII Jornada de pesquisadores do CFCH/II Jornada de Extensão/II Semana de Integração de Cursos, atividades da Semana de Integração Acadêmica Desafios às Ciências Humanas e Sociais, 2006, Rio de Janeiro. Semana de Integração Acadêmica - Desafios às ciências sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. v. 1. p. 237-237.

_____. OMC E A POLÍTICA DO COMÉRCIO

MUNDIAL: PROGRAMAS SOCIAIS DE SAÚDE NO BRASIL EM DEBATE. 2006. In: Seminário Estadual do Rio de Janeiro. "Serviço Social e sua interface com a saúde" em 30 de junho e 01 de julho de 2006 (CDROON)

_____. A Liberalização dos Serviços e a Apropriação do Excedente: Faces da Mesma Moeda. In: 33º congresso mundial de Escuelas de Trabajo Social, 2006, Santiago. Anais do 33º congresso mundial de Escuelas de Trabajo Social. v. 1.

TAVARES, M.A. Os Fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

Sítios na Internet:

www.economiabr.net/economia/

<http://www.wto.org>

<http://www.diplo.com.br/aberto/antiores.htm>

<http://resistir.info/>

<http://www.globalsocialwork2006.cl>

<http://www.obancomundial.org>

<http://www.outrobrasil.net>

<http://www.rebrip.org.br>

<http://www.revistaautor.com.br/>

<http://www.unctad.org>

<http://libdigi.unicamp.br>

<http://www.g-20.mre.gov.br>

<http://globalization.sites.uol.com.br/textos.htm>

COMBATE À POBREZA E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: DILEMAS TEÓRICOS DAS “NOVAS” POLÍTICAS SOCIAIS

Ana Paula Ornellas Mauriel¹

Resumo

A preocupação central do artigo encontra-se no redirecionamento das formas de concepção e enfrentamento da “questão da pobreza” na América Latina. Medidas individualizadas de status dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas, fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres. As políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção dessas habilidades que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes). Assim, cada vez mais a política social é entendida como combate à pobreza, deixando de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passando a ser entendida como um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres.

Palavras-chave: pobreza, política social, ciência social.

1. Doutoranda em Ciências Sociais/UNICAMP, professora da Escola de Serviço Social da UFF.

Introdução

O argumento central a ser discutido está radicado na idéia de que, nas últimas décadas, houve uma mudança na forma de pensar e tratar a pobreza; e essa mudança foi impulsionada, em parte, pelo movimento realizado pelas Ciências Sociais na tentativa de elucidar o fenômeno da pobreza diante das transformações societárias do último quartel do século XX. Por outro lado, tal contexto foi – e tem sido – propício para um giro individualista no foco de tais ciências, seja pelas descobertas nas Ciências Naturais e Físicas (como a descoberta do genoma, por exemplo); seja pelo movimento da economia mundial, que se apresenta globalmente consolidada; seja pela transformação na forma e no conteúdo da ordem política mundial; seja pela diluição das fronteiras do espaço e tempo no âmbito global; seja pela aceleração a ampliação do intercâmbio cultural entre povos e países.

No que diz respeito ao combate à pobreza, medidas individualizadas de status dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas em meio ao conjunto de mudanças políticas e econômicas traçadas, forjando fortemente os termos do debate sobre a área social, condicionando os processos de negociação de políticas sociais nacionais e internacionais.

Trata-se de uma inflexão em modos de pensar e tratar a pobreza que centravam suas concepções em aspectos estruturais, especialmente fortalecidos no II pós-guerra. Isso fica claro se pensamos que o conhecimento sobre pobreza reflete e, ao mesmo tempo, influencia os arranjos institucionais sob os quais se estrutura a relação Estado/sociedade e Estado/economia, viabilizando variações das relações entre público e privado que conduzirão as políticas públicas. Em decorrência disso, é possível se fazer o seguinte questionamento: qual a natureza dessa inflexão no modo de ver e tratar a pobreza? E podemos especular sobre a resposta afirmando que a ênfase na individualização pode ser uma das maneiras de evitar uma discussão mais profunda (das incapacidades) do padrão de incorporação social contemporâneo (ou sua outra face: a exclusão).

Por trás desse dado está uma realidade lida de forma fragmentada,

interpretada sem as relações de causalidade necessárias para compreensão e explicação do significado do real. Mas isso não significa ausência de teoria. Importantes nomes têm sido revelados como ícones da nova tendência teórica: Amartya Sen, John Rawls, entre outros, cujo foco analítico está radicado no indivíduo. As novas formas de interpretação do social representam uma inflexão em relação a uma tradição nas Ciências Sociais de buscar explicações fora do indivíduo, nas condições estruturais que o cercam. Nos trabalhos de Amartya Sen, por exemplo, a pobreza aparece como um conjunto de incapacidades individuais para levar a vida, e o indivíduo é entendido a partir de sua própria capacidade de ação. Por isso, a solução é a construção de entitlements ou habilitações.

As políticas, sob tal prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção dessas habilidades que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes). Essa perspectiva de combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas faz com que as políticas percam seu papel redistributivo, no sentido de organização e reforma estrutural da propriedade, ou seja, elas perdem sua capacidade de alterar as estruturas.

Assim, cada vez mais a política social é entendida como assistencialismo, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres. E a questão que permanece em aberto é esta: em que medida esses novos esquemas constituem efetivamente respostas capazes de dar conta das novas formas de exclusão e das vulnerabilidades que surgiram como consequência de um conjunto de transformações nas relações econômicas e políticas mundiais.

Sob essa perspectiva, as políticas sociais voltadas ao combate à pobreza são expressões cabais de uma visão de pobreza que tem o indivíduo como foco. E, embora essas mudanças tenham sido resultantes de respostas a um movimento global, foram fortemente determinadas pelas características e demandas específicas dos processos de desenvolvimento e construção democrática no cenário particular de cada país, ou melhor, posicionam-se em

contextos políticos concretos nacionais e na sua inserção internacional.

No Brasil, as ações de combate à pobreza conduzidas com base nesses princípios tiveram início com a Comunidade Solidária, que funcionou como um laboratório de criação de iniciativas de políticas para a área social sob os termos exigidos pela realidade globalizada. Seus desdobramentos mostram que, mesmo tendo sido banida como parte oficial do governo, ainda existe enquanto organização social sem fins lucrativos (habilitada legalmente); e, enquanto estratégia de ação e gerenciamento, permanece bem viva na memória institucional não só das políticas de segurança alimentar e de combate à fome do governo Lula, mas no conjunto das políticas sociais brasileiras.

Assim, para além dos desafios econômicos nacionais e internacionais, políticos, sociais e históricos os quais a realidade brasileira tem que enfrentar para assegurar um esquema de proteção social e promoção de bem-estar, estão os desafios e impasses teóricos e ideológicos.

Nas palavras de Moraes: *“Veja-se, portanto, que as reformas estruturais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos – garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados (...) e de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem as escolhas relevantes.”* (Moraes, 2002: 20)

A pobreza da Ciência Social da Pobreza²

A ação política pode ser exercida de diversas formas. Uma delas é a produção e difusão de idéias, imagens, valores, significados. Dizer que alguma idéia é apenas “discurso” pode ser perigoso, pois se desconsidera a força desses argumentos ao aderir à realidade. Em diferentes épocas ou situações, as produções científicas (tanto das Ciências Naturais como das Sociais) se inserem mais ou menos amplamente na trama da vida social,

2. O subtítulo foi inspirado no livro de Schram, Sanford F. *Words of Welfare. The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*. University of Minnesota Press: Minneapolis – London, 1995.

influenciando formas de sociabilidade, jogos de forças sociais, expressando modos de vida e de pensamento. É inegável, contudo, que parte das produções científicas e discursos participa direta e indiretamente da alienação de indivíduos e coletividades, pois são passíveis de serem manipuladas “*por elites governantes, classes dominantes, blocos de poder, instituições, organizações, empresas, corporações, em escala nacional e mundial*” (Ianni, 2003: 21).

De acordo com Sanford Schram, as atuais práticas discursivas das pesquisas sobre políticas de bem-estar ajudam a reproduzir as premissas ideológicas dessas políticas, que têm por base um discurso “economicista de gerenciamento terapêutico” (Schram, 1995), no qual a maior parte das pesquisas sobre políticas de bem-estar é reduzida à função de subsidiar o Estado com informações técnicas sobre como regular o comportamento das pessoas que vivem na pobreza. Para esse autor, as políticas de bem-estar não produzem apenas conseqüências materiais em termos de benefícios e serviços. Elas também trazem conseqüências simbólicas que reforçam afirmações precedentes sobre os pobres e outros aspectos. Por isso, é necessário questionar a forma como são utilizadas as informações empíricas, que, em sua opinião, formam uma base insuficiente para conformar ações sociais politicamente eficientes.

Alice O’Connor (2001), pesquisando sobre a trajetória da Ciência Social e a pobreza na história dos Estados Unidos no século XX, levanta alguns pontos importantes para pensarmos a relação Ciência Social/pobreza hoje. Primeiro, no centro do mainstream da pesquisa sobre pobreza está uma inescapável ênfase no indivíduo, essencialmente ideológica em sua natureza, pois seus fundamentos foram historicamente construídos sobre um projeto do liberalismo dos anos 60, mais profundamente enraizado no neoliberalismo. Os representantes liberais, observando a tensão inerente à teoria liberal sobre a natureza da desigualdade, optaram por construir leituras da realidade que legitimassem uma visão da pobreza como uma questão de experiência individual, não como uma questão de reforma estrutural e institucional.

Essa narrativa “convicente” foi sendo “montada” com altas doses de linguagem técnica (na maioria das vezes, econômica), descontextualizada,

com modelos de escolha racional de comportamento humano; conteúdo demográfico denso; medidas individualizadas de status; forte crença nos princípios de mercado, na defesa da propriedade privada; na idéia de que o Estado, com diferentes graus de cooperação com a sociedade civil, é necessário para proteger os “pobres” contra os impactos negativos da alta concentração de pobreza e riqueza; por fim, incorporando o debate de raça e gênero, sob o ângulo cultural, mas enfatizando mais a individualidade moral do que social ou política.

Outro ponto a ser destacado, segundo O'Connor, é o fato de que o conhecimento sobre pobreza tem uma forte natureza “política”, a qual legitimou uma fonte inesgotável de experts em pobreza e bem-estar, que se encontram infiltrados na máquina estatal e nos organismos internacionais, o que acabou por subordinar os tópicos da pesquisa às necessidades mais imediatas dos governos. Essa “profissionalização” ou especialização de como conhecer a pobreza reflete de antemão, segundo a autora, as próprias desigualdades sociais que intenciona estudar.

Para O'Connor, a noção de pobreza presente nesses discursos tem conteúdo objetivo, quantificável (linha de pobreza), e possui uma vertente cultural, que se expressa por conceitos como *underclass*, “incapacitado”, “habilitável”, caracterizando alguém que necessita de reabilitação ou reforma. Dessa forma, os esforços recentes têm sido direcionados para medir indicadores comportamentais, ou “defasagens” de habilidades e/ou capacidades que devem ser supridas com treinamento educacional e cultural.

A base desse discurso “economicista de gerenciamento terapêutico” possui um sistema de pensamento que recusa o contexto político e histórico-estrutural, considerando os indivíduos como unidades de análise e os mercados como principais árbitros das trocas humanas. O efeito disso tem sido a construção de questões e categorias fora dos limites do discurso científico crítico, que não se traduz em variáveis que possam ser escrutinizadas dentro de modelos de causa e efeito. A principal premissa é de que minimizar ou até eliminar a pobreza não requer uma mudança radical da realidade, um paradoxo que pode ser resolvido sem apelar para uma massiva distribuição de poder e renda. Para tal, oferece uma linguagem substituta para a desigualdade.

Nos anos 90, a ciência social da pobreza foi capturada pela crescente obsessão com a questão do indivíduo, da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento das capacidades. As pesquisas sobre política social não ficaram fora do debate político, e, embora sejam constituídas sobre perfis pessoais, a conexão estrutural tem sido reproduzida pelos pesquisadores através de relatórios sobre política social, que imputam aos pobres uma identidade baseada no auto-interesse, como indivíduos que maximizam utilidades e que necessitam de incentivos para que mudem de comportamento, deixando aflorar sua verdadeira natureza (auto-interessada)³.

Esse discurso se concentra quase exclusivamente em informações flutuantes sobre comportamento individual como a matéria-prima para isolar as causas da pobreza e desenvolver soluções. O exame das questões é, na maioria das vezes, limitado a técnicas sobre modelos de comportamento e processos de decisão. Além disso, possui uma linguagem cientificamente objetiva a qual permite que seja apropriado por outros discursos teóricos, mascarados como formas neutras e autônomas de conhecimento⁴.

A substância dessas premissas, além de estar radicada no âmago do pensamento liberal e neoliberal e seus desdobramentos, também contém forte conteúdo contra e pós-iluminista, e pós-modernista (O'Brien e Penna, 1999)⁵. Mas, por motivos do escopo do trabalho abordaremos apenas as influências liberais e neoliberais. Vamos a elas.

3. Aqui nos remetemos à perspectiva do "capital humano" defendida pelo Banco Mundial.

4. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) incorpora essas características, e, não por coincidência, teve como um de seus elaboradores Amartya Kumar Sen, cujos argumentos se encaixam no perfil científico descrito, como veremos mais adiante.

5. Para esses autores as perspectivas de análise modernas oferecem possibilidades críticas, ao mostrar como as políticas de bem-estar universais, que ainda resistem à reforma, podem ser uma forma de negação, pois permitem reconhecer como os problemas das famílias pobres hoje estão intimamente ligados às mudanças estruturais embutidas na transição pós-industrial. Porém, no pós-modernismo, por exemplo, está presente a idéia de que nós sempre entendemos as coisas de uma perspectiva parcial, no sentido de incompleta e setorizada. O pós-modernismo inclui uma orientação pós-estrutural que encoraja a desmaterialização das estruturas em práticas discursivas, negando a materialidade das estruturas como entidades reais que podem ser experimentadas independentes do discurso. A missão auto-intitulada pelo pós-modernismo é fazer com que as pessoas resistam às insistências estruturais, libertando-as das "amarras" do discurso estrutural, movendo-se através de reinterpretações. E isso só é possível se elegemos o indivíduo como baluarte da sua própria mudança.

Liberalismo, neoliberalismo e seus desdobramentos – notas elucidativas

Uma volumosa literatura recente, denominada de pensamento neoliberal, teve como uma de suas armas mais efetivas justamente a capacidade de gerir e difundir narrativas que prometiam explicar o mundo em crise dos anos 70. Moraes (2002) resume bem essas afirmações nos seguintes pontos: a) a falência do regime monetário de Bretton Woods (1944); b) o esgotamento dos modelos de acumulação de capital do II pós-guerra e das instituições políticas que lhes eram compatíveis; c) a inviabilidade das políticas nacionais voltadas para promoção do desenvolvimento econômico e gerenciamento das relações interclasses (as políticas de renda e bem-estar social), apontando a globalização financeira como um fenômeno inevitável, irreversível e unívoco.

Dentre esses pontos, um dos conjuntos explicativos mais bem sucedidos no sentido de construir uma coalizão para imposição das idéias dominantes foi o que se refere aos problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social. Os argumentos básicos – por demais conhecidos – são: os custos crescentes das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento), aliados aos efeitos dessas políticas sobre valores, comportamento dos indivíduos, grupos sociais e empresas, levariam a resultados desastrosos sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, “viciando” a maquinaria política exigida para implementação desses programas⁶.

Aquilo que conhecemos como neoliberalismo carrega consigo grande parte das afirmações do liberalismo clássico, o qual nega a política do estado mercantilista e regulamentos impostos pelas corporações ao mundo sócio-econômico. Entre os pensadores neoliberais, a principal preocupação é criticar o Estado keynesiano, os sistemas de proteção social, assim como

6. Para mais detalhes sobre esses argumentos ver DRAIBE, Sônia e HENRIQUES, Wilnês, Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº6, vol.3, fevereiro de 1988.

os sindicatos trabalhistas e outras corporações e instituições que, porventura, imponham qualquer tipo de intervenção pública sobre as iniciativas privadas (Moraes, 2000).

Assim como o liberalismo, o neoliberalismo acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos individuais. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. Ou seja, a mão invisível do mercado smithiano é inegavelmente superior à mão visível da regulação política. Dessa forma, concluem (tanto liberais clássicos como “neo”) que o poder político deve ser cuidadosamente limitado.

Como elucida Moraes (2000), a história do liberalismo no século XIX é, em grande parte, uma busca incessante para construir limites ao poder político do Estado e das massas, seja para reduzir a intervenção do Estado na economia, seja para reduzir a participação política dos indivíduos na esfera pública sobre o Estado.

A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista como intrusão, pois dela só podem resultar distorções e vícios sobre os mecanismos de mercado geradores de riqueza, eficiência e justiça. Quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público ou fazer a manutenção das taxas, inibe aquilo que é considerado “força motriz” do progresso, afetando a competitividade dos agentes. Ademais, o Estado também distorce a eficiência dos mercados quando defende os direitos dos trabalhadores e suas condições de bem-estar, criando bens públicos que “desmercadorizam” parte dos elementos necessários à sobrevivência, tornando-os menos “dependentes” da relação de compra e venda da força de trabalho. Isso geraria, de acordo não só com os “neo” mas também com os liberais, “desincentivos” ao trabalho (Moraes, 2002)⁷.

Em termos das políticas de ajuste dos anos 80 e 90, enquanto nos países centrais isso significa destruir as instituições políticas que permi-

7. Para a vertente neoconservadora, os indivíduos dependentes dos esquemas de proteção social são verdadeiros “dependentes químicos do welfare state”, “caronistas do gasto público”, free-riders

tem o gerenciamento estatal da economia - Estado de Bem-Estar Social, planificação, keynesianismo, que têm como apoio as modernas corporações (sindicatos, partidos de esquerda), nos países periféricos, a perseguição é direcionada para as políticas sociais e regulamentações trabalhistas, e contra as doutrinas encarnadas pelas teorias desenvolvimentistas (a exemplo do pensamento cepalino), pelo nacionalismo populista, pelo socialismo terceiro-mundista. Pois os resultados dessas instituições seriam bastante semelhantes: integração das massas ao Estado, seja pelo sufrágio, pela organização sindical, pelos movimentos populares e corporativos, seja pelo acesso a bens “desmercadorizados”. E, assim, a democracia das massas condenaria a sociedade a “operar no vermelho”, destruindo as virtudes benéficas do mercado.

Segundo Moraes (2000), o pensamento liberal teve importantes desdobramentos, podendo ser resumidos em três variantes ou escolas: 1) a “escola austríaca”, liderada por Hayek, pai dos fundamentos do pensamento neoliberal contemporâneo; 2) a “escola de Chicago”, com sua teoria do capital humano, com Becker e Friedman como principais expoentes; e, a “escola da Virgínia” ou *Public Choice* ou “escolha racional”, conduzida por Buchanan.

A *Public Choice* por exemplo, procura analisar a política, a história, o comportamento social e as estruturas legais e constitucionais utilizando os métodos e pressupostos da microeconomia neoclássica, que considera as escalas de preferências e valores, bem como a lógica da escolha, centradas no indivíduo. Essa escola nasce justamente do estudo sobre as diferenças entre os universos do mercado e “não-mercado”, e da tentativa de conduzir as decisões políticas segundo o modo operativo das decisões econômicas.

Uma das expressões da *Public Choice* é a análise da sociedade *rent-seeking*. Segundo essa teoria, o intervencionismo propicia posições na sociedade com base na renda, que permitem a um determinado grupo capturar vantagens superiores àquelas que conseguiriam no mercado, ou seja, o mundo político reforça o poder de quem já está por cima. Isso reafirma o argumento de que os procedimentos decisórios de natureza política são matrizes de

ineficiência e levam a resultados ilógicos – e, em última instância, a uma sociedade de “soma negativa”⁸.

Constitui, portanto, um grande mérito da Nova Direita ter conseguido conectar todos esses elementos ideológicos, indo além da simples denúncia econômica ou fiscal das políticas sociais, o que arriscaria continuar a considerá-las como “coisas boas, mas impossíveis de se sustentar”. Com o enfoque descrito acima, as “*políticas sociais aparecem como expressões de decadência civilizatória e como indutoras de decadência*” (Moraes, 2002).

A versão antiestatista da Nova Direita tem sido um forte componente definidor das propostas de reforma do Estado, incitando decisões supostamente despolitizadas e neutras, baseadas em aparatos técnicos de altíssimo nível empírico e de alta complexidade econométrica. De forma indutiva, cria normas para que a atuação do Estado e as políticas sociais deixem de ser um modo de conexão e de representação de interesses, e se transformem em mera “administração gerencial” de uma determinada ordem social, esvaziando o conteúdo político das mesmas.

A proposta neoliberal tem sua expressão material mais óbvia nos programas de ajuste encampados pelo FMI e Banco Mundial, que monitoram de perto as decisões políticas dos governos locais, avaliando suas medidas de desempenho através de indicadores pré-estruturados, impondo “condicionalidades” aos empréstimos, aos financiamentos de projetos e às renegociações de dívidas, dentre outras formas.

A América Latina e outros países da periferia passaram por processos de ajuste econômico com base nessas premissas, tendo o Consenso de Washington como referência máxima desse receituário único imposto como desdobramento das renegociações da dívida, num cenário de retomada da hegemonia norte-americana e austeridade econômico-financeira no cenário mundial⁹.

8. KRUEGER, Anne. The political economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, Nashville, Tenn., nº64, 1974. Reeditado na coletânea organizada por BUCHANAN, J.; TOLLISON, R.D.; TULLOCK, G. *Toward a theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas A&M Press, 1980, citado por MORAES, 2002, Op. Cit.

9. Mais informações sobre os processos de ajuste na América Latina e seus efeitos deletérios sobre os direitos sociais ver: SOARES, L.T.R. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. RJ: UFRJ, 1999; e, DRAIBE, SONIA. (1996): “Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina — as políticas sociais de nova geração”. SP: NESC/Unicamp, 1996.

Nas palavras de Moraes: *“A renegociação da dívida é cada vez mais submetida a “programas de ajuste” com suas condicionalidades(...) Some-se a isso um amplo processo de desregulamentação e de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros impulsionado e imposto pelos governos Thatcher e Reagan. Ao novo mundo daí nascente se dá o elegante nome de globalização – para os países subdesenvolvidos, cabe o destino da “integração competitiva” na nova divisão internacional do trabalho.”* (Moraes, 2000: 37).

Essas reformas, contudo, não se realizaram sem resistência. Os anos 80 mostram um período de conquista de espaços políticos, que aconteceu pelos processos de redemocratização, os quais mesmo “controlados”, não conseguiram evitar a participação popular manifestada de diferentes formas nos cenários nacionais. Essas manifestações geraram grande expectativa e pressões sobre o Estado no sentido de concretizar direitos de cidadania.

No Brasil, isso é verificável legislativamente na Constituição de 1988, que forjou uma nova concepção de proteção social e de sociabilidade para o país, criando o conceito de seguridade social e incorporando princípios Beveridgianos nas diretrizes das políticas sociais¹⁰.

A década de 90 foi justamente uma inversão de mão dessa tendência. Nesse período, diferentes maneiras de fazer valer a proposta neoliberal se reforçam e se renovam, sem, no entanto, deixarem de manter intacta a idéia de delegar a gestão sem necessariamente transferir propriedade, ou, ainda, naquelas áreas onde a propriedade se manteve publicizada, providenciou-se para que funcionasse segundo o ethos privado.

A fonte teórica conservadora que mais inspirou as reformas e influenciou a agenda de debate sobre as políticas sociais nos anos 90 foi, a meu ver, o pensamento de Amartya Sen. Esse autor examina com profundidade aspectos conceituais ligados à definição da desigualdade. A força de seu argumento está em se posicionar contrariamente à restrição das preocupações igualitárias somente à questão da renda, passando a considerar

10. Entre as novidades contidas na Carta Constitucional, o conceito de Seguridade Social, e os princípios que o acompanham, mostra o salto qualitativo em termos de concepção e legislação das relações capital-trabalho no país. Para mais detalhes sobre o conceito de Seguridade na Constituição ver: WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. *A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998; TEIXEIRA, Aloisio. *Do seguro à Seguridade: A metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990.

que a forma de igualdade central ou preponderante é a “capacidade igual de funcionar” de várias maneiras.

A novidade trazida por Sen consiste na mudança do foco de análise; ele consegue migrar dos bens (ter), ou do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, para o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens. É justamente na dissociação entre a concepção de desigualdade de renda e desigualdade de capacidades que Sen dá o “pulo do gato” teórico, criando um novo patamar de análise e interpretação da realidade.

Sua idéia sobre desenvolvimento como liberdade - cuja base está radicada justamente na dissociação entre as dimensões do ter (renda, bem-estar, bens) e do ser/fazer (das capacidades, dos funcionamentos, dos intitamentos) - permite pensar e construir políticas de desenvolvimento sem necessariamente recorrer a um planejamento social direto via Estado como no pós-guerra, com o *Welfare State*.

Desenvolvimento, para Sen, é um processo de aprendizagem (ou capacitação) individual e não coletivo. Por isso, não há necessidade de pacto social, os consensos são provisórios e seus efeitos não premeditados; e as políticas públicas adequadas ao desenvolvimento não requerem uma “ordenação social única”, nem devem ser universais, mas pontuais e específicas. O progresso pode ser condicionado por diversas racionalidades, contanto que o meio e o fim resultem em mais liberdade individual.

A mudança do enfoque informacional da análise da pobreza significou a transferência do baixo nível de renda para a privação de capacidades, saiu daquilo que expõe a estrutura desigual da sociedade e migrou para as características individuais das pessoas. Contudo, é importante salientar que essa transferência não é político-estratégica, mas baseada em princípios, ou seja, os argumentos de Sen são teóricos, e o que faz é uma inflexão radical do ponto de vista analítico: ele consegue construir um conjunto de idéias em que o centro da análise sobre pobreza e desigualdade não é mais a estrutura, mas sim o indivíduo.

Sua concepção sobre pobreza, desigualdade, fomes não tem seus fundamentos radicados nas mudanças estruturais, mas na observação

dos “funcionamentos” das pessoas. Sen tenta o tempo todo demonstrar (e consegue, dentro de sua estrutura de pensamento) que o enfoque das capacidades é mais importante como critério de análise das desvantagens do que o baixo nível de renda, afirmando que a renda é apenas instrumentalmente importante, pois o seu valor derivado depende de circunstâncias sociais e econômicas (isto é, estruturais), que estão fora do indivíduo.

Assim, a avaliação das capacidades é o principal, já que se trata um modo de avaliar como as pessoas valorizam as escolhas que têm. Nas palavras de Sen, *“se uma pessoa morre prematuramente ou sofre de alguma doença penosa e ameaçadora, na maioria dos casos seria correto concluir que ela tem um problema de capacidade”*(Sen, 2000: 157), e não de inserção social.

Sob a perspectiva seniana, se perguntarmos: “a redistribuição deve ser de quê?”, teremos como resposta: “de capacidades, de liberdade, e não de renda”. Logo, as políticas públicas deixam de ser uma possibilidade de mudança na estrutura de renda e propriedade e, transformando-se numa forma de compensação das desvantagens de capacidade, atuando – caso a caso, grupo a grupo – onde a focalização funciona para tornar mais eficiente o uso dos recursos, mas não resolve o problema nem muda a ordem social estabelecida, pois cada indivíduo é que deve fazer sua mudança.

Nesse “novo paradigma liberal” as políticas públicas sociais têm uma importância central: elas se tornam uma aliada do mercado e não uma forma de proteção contra ele. Os direcionamentos dados por Sen para a elaboração de políticas públicas fazem com que pareça que houve uma “convergência” das agendas da “direita” e “esquerda” no trato com a questão social: saúde, educação, combate às privações, aumento da democracia e da participação, fortalecimento das mulheres enquanto agentes sociais, etc. Tudo isso aparece ligado pela proposta de desenvolvimento humano, como aumento das liberdades.

Amartya Sen acredita na diminuição da desigualdade e da pobreza a partir de uma determinada concepção de redistribuição: a de capacidades. Aqui temos uma diferença teórica daquilo que se define como causa da pobreza e da desigualdade, que provoca uma ressignificação do papel das políticas sociais na dinâmica societária contemporânea.

O divórcio entre política social e proteção social

Historicamente, a política social enquanto política pública é uma invenção moderna e possui dupla função: proteger a sociedade dos riscos que sua organização econômica traz, ao mesmo tempo em que organiza as relações sociais com um sentido de justiça distributiva. Elas surgem para lidar com aquilo que chamamos de “questão social”.

A sociedade securitária/mutualista, que deu origem ao Estado de Bem-Estar Social, cria-se com base em compromissos coletivos ou acordos sociais, definindo-se prioridades, riscos e ameaças à ordem social, criando mecanismos de redução real das desigualdades. Seu objetivo máximo não era o combate à pobreza, mas construir uma sociedade mais justa do ponto de vista da distribuição das riquezas, incorporando uma dimensão preventiva, segundo a qual a pobreza não seria uma ameaça. Nesse sentido, as iniciativas de proteção social e promoção de bem-estar eram implementadas via Estado, pois as causas – bem como as saídas – eram vistas como estruturais.

A incorporação das funções de proteção e bem-estar pelo Estado foi o traço distintivo da conjuntura do II pós-guerra, em que o combate à pobreza era parte de uma estratégia de desenvolvimento social muito mais ampla. Os modelos de desenvolvimento construídos nesse contexto, tanto nos países centrais, quanto nos periféricos, eram uma possibilidade real de incorporação das massas nos circuitos formais de produção, consumo e trocas sociais. Mas isso trouxe consigo a incorporação das massas ao poder político, conseqüentemente, a mudança da dinâmica de forças decisórias em torno da propriedade, por conta de um alto grau de “publicização” de bens e serviços.

Hoje, as ameaças e riscos considerados são outros, bem como suas formas de tratamento, mas o que chama a atenção é que, dentro dos discursos governamentais, não se fala em prevenção e erradicação, pelo menos do ponto de vista dos riscos sociais (como desemprego, desigualdade de renda ou pobreza, por exemplo), e a pobreza e a fome passam a ser prioridade. E, justamente, o traço marcante das reformas dos sistemas de proteção social

contido nas recomendações dos organismos multilaterais são os programas de combate à pobreza, ou o foco sobre os grupos mais pobres. Qual o sentido dado às políticas sociais por essas recomendações?

Simultaneamente ao início do processo de integração dos mercados num patamar global, tratou-se de destacar a necessidade de combater a pobreza. A integração dos mercados, banalizada e simplificada na idéia de globalização, não pode conviver com a pobreza, que expõe a chaga da desigualdade que vem embutida nessa nova onda de mundialização. Sem a pobreza latente, a desigualdade se torna um dado relativo, escondido pelo discurso do direito à diferença, e o processo global de acumulação de riquezas, centralizado e excludente, pode continuar perpetuando-se.

A pobreza tornou-se um fator de risco mundial para o desenvolvimento e consolidação da integração dos mercados. O Banco Mundial, por exemplo, criou o conceito de safety net, ou “rede de regulação estática”, para assegurar ou manter o nível de pobreza, evitando que ela aumente. Simplesmente não cogita a idéia de erradicação da pobreza, mas apenas da manutenção de um patamar aceitável.

Isso serviu como base para o Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) definir a pobreza como falta de dotação. E condicionou a elaboração das reformas nos sistemas de proteção social em todo o mundo, com a elaboração de uma “nova geração de políticas sociais”, que não têm como resultado um “bem público”, mas um “bem individual”, e não têm como função produzir proteção social, mas auto-proteção individual. Sob esse prisma, justiça social também passa a ter outro significado: dar oportunidades para todos se capacitarem e poderem se auto-cuidar e se inserir no mercado.

O combate à pobreza, portanto, não encaminha soluções para a construção de um mundo mais justo, mas funciona para legitimar a globalização desequilibrada. Assim, a questão social, reduzida à “questão da pobreza”, pode ser um problema resolvido no plano da filantropia, ou ético-social, no qual o Estado não precisa ser, necessariamente, o agente executor exclusivo ou majoritário dos serviços coletivos de “proteção”, mas apenas um promotor ou incentivador da “sociedade civil”.

A perspectiva de desenvolvimento social adotada, o desenvolvimento humano, a despeito da retórica do combate à fome, à pobreza e à exclusão social, permite válvulas de escape que acabam por se constituir em verdadeiras barreiras de resistência à mudança, desviando-se e esquivando-se das discussões que levam às verdadeiras causas da desigualdade.

Essas formas de resistência são múltiplas e variadas. Envolvem aspectos econômicos, políticos, teórico-ideológicos, e têm como objetivo evitar discussões que possam levar, entre outras coisas, às mudanças no regime de comércio internacional, não permitindo a adoção de regulação; à defesa da manutenção dos mesmos mecanismos financeiros; evitar o controle sobre o acesso a tecnologias, etc.. Ou seja, não mexer na estrutura de propriedade preponderante entre indivíduos, grupos sociais, países e regiões.

Atualmente, a idéia de combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas é hegemônica entre os policy makers. Isso traz como resultado políticas sociais agnósticas e sem conteúdo reformista, deixando de compor um sistema de proteção social universal para se transformarem em um conjunto de programas de atendimento aos pobres, o que acaba, desse modo, por minar o sentido de alteração da estrutura e de organização social contido nelas.

Faz-se presente uma lacuna na conceituação e tradução de políticas que venham a discutir o que é desenvolvimento social, ou ainda, não se questiona o padrão de desenvolvimento no sentido de argüir acerca de que projeto civilizatório está em andamento. Há uma escassez de discussão crítica no que diz respeito a políticas de desenvolvimento enquanto estratégia de inclusão via emprego, seja porque a globalização financeira e a integração mundial dos mercados são consideradas inexoráveis ou uma evolução natural do capitalismo, não como fenômenos políticos; seja porque se parte do pressuposto de que, numa sociedade de mercados globais, os “excluídos” devem se incluir por sua própria conta.

É diante disso que nos dispomos a entender as políticas sociais no Brasil no contexto pós 1988.

Combate à pobreza no Brasil: as inovações liberais

O marco institucional do combate à pobreza que significou o início das inovações liberais nas políticas sociais brasileiras está na Comunidade Solidária. Em trabalho anterior (Mauriel, 2000), apresentei argumentos mostrando que, para qualquer um que queira estudar esse campo de ação governamental nos últimos anos, é impossível deixar de levá-la em conta.

Sua importância não está nos resultados gerais alcançados – os quais, por qualquer critério que se adote, certamente terão sido incapazes de impedir o aprofundamento da tendência à precarização das relações de trabalho e de degradação da vida da população brasileira, em particular de sua camadas mais pobres –, mas pelo importante papel simbólico desempenhado na concepção e gerenciamento das políticas públicas, em especial, as políticas sociais.

Desde sua criação, apresentou-se como uma nova forma de gestão de políticas sociais, cujo caráter inovador estaria em introduzir uma outra lógica administrativa em programas já existentes, subordinando-os aos objetivos articulados para o combate à pobreza.

Este “programa”, proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, não possuía prerrogativas executivas e nem recursos próprios. Suas finalidades eram voltadas para a mobilização da sociedade civil, aí incluídas entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza.

O momento político de criação da Comunidade Solidária foi decorrente do quadro de êxito inicial do Plano Real, que conferia ao novo governo legitimidade, a qual, por sua vez, abria grande espaço para manobra política, ainda que já se soubesse que aquele êxito demandaria crescentemente baixa prioridade às políticas universais devido aos exigentes superávits primários.

As ações da Comunidade Solidária, nessa fase, se concentraram quase que exclusivamente em sua secretaria-executiva no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea)¹¹: levar uma cesta de programas já existentes em vários ministérios aos municípios mais pobres.

Além disso atuava com programas “inovadores” – Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária – e com o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em três frentes: projeto Parcerias Estado/Sociedade Civil; Programa Voluntários, Rede de Informações do Terceiro Setor e Marco Legal do Terceiro Setor¹².

Mas, depois da crise do início de 1999, quando foi colocada em questão a estabilidade da moeda e tornou-se mais visível a instabilidade e a vulnerabilidade da economia brasileira, a Comunidade Solidária muda sua forma de atuar, dispersando sua ação em objetivos díspares e localizados, a partir da criação da chamada “Comunidade Ativa”, que coordenaria estratégias de “desenvolvimento local integrado e sustentável”, com atuação de ONG’s em programas de geração de renda e microcrédito.

Na verdade, a questão central se situa além da aparência inicial – que se apresenta enquanto um programa governamental de combate à pobreza –, na própria essência dessa iniciativa enquanto estratégia de combate à pobreza. Em sua operacionalidade, seus instrumentos significaram novas modalidades de política, manifestando uma outra forma de ver, pensar e tratar o social, mas se apresentando como um conjunto de novas tecnologias e metodologias de gestão aplicadas tanto em programas que se iniciam quanto nos já existentes.

O legado da Comunidade Solidária foi, justamente, fazer-nos retroceder a uma concepção de política social focalista, emergencial e parcial, que se apresenta ideologicamente reconfigurada, inspirada em inovações do pensamento liberal, para o qual a população pobre tem que dar conta de seus próprios problemas.

11. Órgão que compõe parte da equipe do Ministério do Planejamento e Orçamento da Presidência da República.

12. Para maiores detalhes sobre cada programa citado ver MAURIEL, Ana Paula Ornellas, 2000, Op. Cit.

Esse legado foi transmitido ao governo Lula, e sua expressão é o programa Fome Zero, cujo aposto técnico é se apresentar como uma política de segurança alimentar e de inserção social para o Brasil, com a estratégia de reordenar as políticas sociais de Estado no nível municipal, *“estabelecendo sinergias voltadas para a dinamização da economia local, juntamente com a participação comunitária”* (Silva, 2004).

Na opinião de Frei Betto, o Fome Zero combina *“políticas locais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, sacolões, bancos de alimentos etc.); políticas específicas (cartão-alimentação, ampliação do programa de Alimentação do Trabalhador, estoques de segurança, ampliação da merenda escolar etc.); e políticas estruturais (reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, microcrédito etc.)”* (Betto, 2004:23).

O formato do Fome Zero é bastante semelhante ao da Comunidade Solidária, com a assessoria de um conselho (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA), e dependente da participação da sociedade civil, tanto com doações como para execução das ações. Nas palavras de Frei Betto, *“o Fome Zero é um mutirão idealizado pelo governo Lula e protagonizado pela sociedade civil”* (Betto, 2003: 28).

O Fome Zero tem tido dificuldades de implementação, e os recursos executados até 2005 são ínfimos em relação ao potencial de captação divulgado pelo governo, resumindo-se, praticamente, ao Bolsa Família. E não devemos desconsiderar as denúncias de corrupção no cadastro e o uso eleitoreiro por parte dos gestores locais¹³.

Se compararmos a atuação conjunta dos dois programas - Comunidade Solidária e Fome Zero – do ponto de vista de sua efetiva aplicação e possíveis resultados diante da realidade existente no país, veremos:

- A captação de recursos é fragmentada, o que reforça a pulverização das ações;

13. Um estudo elaborado sobre o Fome Zero por uma instituição alemã (FIAN – Rede de Informação e Ação pelo Direito de se Alimentar), divulgado pelo jornal O Globo em 16 de setembro de 2004, confirma isso. O relatório mostra que falta ao governo federal cumprir a promessa de aliar ao programa políticas mais eficientes de reforma agrária e de geração de empregos, e que, na maioria dos municípios, o programa se resume na introdução do Bolsa Família, considerando, ainda, que o valor da bolsa distribuída é insuficiente para garantir às famílias comida por um mês inteiro.

- Houve um expressivo esforço na tentativa de reordenamento das relações intragovernamentais para redirecionamento dos recursos;

- A técnica de seleção de projetos é típica das ações focalizadas, numa relação de substitutibilidade e não de complementaridade entre programas e políticas universais, pois foram acompanhadas de baixa prioridade às políticas universais do “núcleo duro” de proteção social.

Observando o formato dos dois programas podemos notar que as idéias que inspiram suas respectivas concepções possuem princípios semelhantes: um caráter político-ideológico de ação marcado por um forte antiestatismo, sob o discurso edificante da solidariedade via parceria com a sociedade civil; valorização do mercado através de idéias transmitidas pelas agências internacionais; o fulcro da estratégia de combate à pobreza está em uma reorientação geral das políticas sociais – educação, saúde, previdência e assistência social -, tendo como propósito principal converter os pobres no foco de atuação das políticas públicas.

Considerações Finais

A proposta contida nos argumentos do artigo consiste em olhar por outro ângulo a situação da política social contemporânea, observando o que acontece no campo teórico. O redirecionamento das formas de concepção e enfrentamento da pobreza retrata um redirecionamento dos modos de entender e enfrentar a questão social.

A análise dos fundamentos da idéia de pobreza que orienta a agenda política governamental na área social passa pela forma como são construídos os indicadores que definem os grupos socialmente vulneráveis, que vão servir para definir o foco das políticas.

O Ipea, principal órgão propagador do main stream sobre pobreza no Brasil, possui referências e indicadores que, embora meçam um conjunto de fenômenos nacionais, não foram construções científicas especificamente brasileiras. Suas referências compõem parte de um cabedal mundialmente aceito, reiterando as idéias propagadas por organismos multilaterais.

Os programas de combate à pobreza são, portanto, a “ponta do iceberg”. Eles são a expressão mais visível de um movimento de refuncionalização das políticas sociais e reestruturação (desmonte) da proteção social, a partir da *“erosão das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e responsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível”* (Telles, 2001: 10); e, ainda, pela ressignificação da natureza das políticas sociais, que passam a ser concebidas como mecanismos que reforçam os esquemas mercadorizantes, pela criação de um mix público/privado na oferta de serviços coletivos que ajudam a conservar e proteger o padrão de desenvolvimento globalmente estabelecido.

Esse movimento retrata uma inflexão no campo teórico dos fundamentos que informam a noção (ou noções) de pobreza atualmente. Qual a natureza dessa inflexão?

No Brasil, dos anos 30 aos anos 80, a questão da pobreza tendeu a ser tratada como parte da questão social, como um componente de políticas de inclusão social, numa sociedade que buscava migrar de um padrão agrário, rural, para uma sociedade capitalista industrial, urbana. A inclusão, portanto, significava incorporação na estrutura de emprego que surgia, no mercado de trabalho industrial que se constituía¹⁴. Ou seja, os projetos sociais eram calcados sob um projeto de “sociedade salarial” (Castel, 1998), em projetos nacionais de desenvolvimento¹⁵.

Ou seja, prevalecia a idéia de que a pobreza está associada a processos econômicos, sociais e políticos, e, por isso, é tratada no âmbito de concepções de desenvolvimento econômico e social.

14. Uma análise histórica detalhada sobre o período está em IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.

15. A segunda fase do governo getulista, embora contendo forte tom autoritarista e populista, possuía um projeto de país, inspirado nos valores de solidariedade do II Pós-Guerra e nos welfare states europeus. Representou, a sua maneira, um processo de luta pela construção de um tipo de sociedade a ser alcançada. Da mesma forma, o governo de Juscelino Kubstcheck, nos anos 60, procurou dar um impulso à industrialização no país. Sem falar em João Goulart, que tentou reformas progressistas profundas. Para maiores detalhes históricos ver CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001.

Pois bem, essa idéia não é mais hegemônica nos estudos e explicações sobre pobreza no Brasil. A pobreza hoje é conceitualmente entendida como um conjunto de carências individuais. E assim, o foco analítico deslocou-se das estruturas para o indivíduo.

Não obstante, o problema é que a fundamentação teórica embutida nos programas de combate à pobreza se apresenta como um tipo de abordagem passível de utilização por qualquer teoria, pois aparece como essencialmente empírica. Contudo, o que não temos consciência é que estamos reforçando postulados de determinada(s) teoria(s), cujo compromisso é esvaziar o sentido dos (limitados) direitos e conquistas sociais construídos até o final dos anos 80.

Para o Brasil, esse movimento, segundo Otavio Ianni (2000: 55), é parte do processo de implantação de um projeto de capitalismo transnacional e abandono e desmonte do projeto nacional, com suas implicações político-econômicas e sócio-culturais, no qual a economia brasileira transforma-se em mera província do capitalismo mundial, tornando-se pasto das corporações transnacionais.

Esse é o clima em que se cria uma situação particularmente problemática para os setores sociais subalternos: a necessidade de se reestruturarem em novos moldes, desenvolver uma nova consciência de suas condições e perspectivas e recriar meios e modos de sobreviver e atuar politicamente.

Diante disso, temos o desafio de enfrentar um modo neoconservador de ver o mundo e as pessoas, em que a luta parece estar na construção de caminhos teóricos que permitam desvelar pouco a pouco a falsidade dos argumentos que embasam tais propostas de política social, e de combate à pobreza em particular, adquirindo o adequado conhecimento dos processos e das estruturas que constituem e movem o capitalismo global e suas assertivas nacionais, ganhando terreno para bloquear e desmontar o tipo de globalização que sataniza a maior parte da humanidade.

Referências bibliográficas

- BETTO, Frei. A fome como questão política. In: BETTO, Frei (org) *Fome Zero. Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998
- DRAIBE, SONIA. (1996): "Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina — as políticas sociais de nova geração". SP: NESC/Unicamp, 1996.
- DRAIBE, Sônia e HENRIQUES, Wilnês, "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº6, vol.3, fevereiro de 1988.
- IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- IANNI, Otávio. *A Polêmica sobre ciências e humanidades*. Texto base da conferência realizada pelo autor no Seminário "Diversidade na Ciência", IFCH/Unicamp, 27 e 28 de março de 2003, mimeo.
- _____. O declínio do Brasil- nação. In: *Estudos Avançados*, nº14 (40), 2000, pp.55.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. O imperativo político de combate à pobreza nos anos 90. In: *Cadernos do CES*, nº 13. Niterói: EDUFF, 2003.
- _____. *Sonho e realidade na política social do governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária*. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, novembro/2000.
- MORAES, Reginaldo. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. In: *Educação e Sociedade*, v. 23, nº 80, setembro/2002.
- _____. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYC, N. CAMPOS, M.M. HADDAD, S. (ORGS.) *O cenário educacional latino americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Papirus, 2000.
- O'CONNOR, Alice. *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century U.S. History*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001.
- O'BRIEN, Peter & PENNA, Sue. *Theorising Welfare. Enlightenment and Modern Society*. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999.
- RELATÓRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Brasil, 1999.
- SCHRAM, Sanford F. *Words of Welfare. The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*. University of Minnesota Press: Minneapolis – London, 1995.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Graziano da. Segurança Alimentar: uma construção comunitária. In: BETTO, Frei (org) *Fome Zero. Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SOARES, L.T.R. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. RJ: UFRJ, 1999.
- TEIXEIRA, Aloisio. *Do seguro à Seguridade: A metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP/Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Editora 34, 2001.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. *A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

A REDEFINIÇÃO DO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

Alejandra Pastorini e Silvína Galizía

Resumo

Este trabalho aborda várias das implicações que as reformas neoliberais tiveram na reformulação do sistema de proteção social brasileiro no decorrer da década de 90, mudando o que se denomina de “padrão de proteção social”. Destacamos as novas formas institucionais, a supremacia da lógica técnico-econômica, a nova relação público-privado e a re-seletividade de beneficiários. Partimos da análise da implementação de estratégias de privatização e focalização as quais estão afetando a articulação entre as políticas permanentes de proteção social (previdência e saúde) e os programas de ações na área da assistência, reforçando os processos de “assistencialização” da proteção social.

Abstract

This work approaches several of the implications that the neoliberal reforms had in the reformularization of the Brazilian system of social protection during the decade of 90, changing what is known as “standard of social protection”. Detaches the new institutional forms, the supremacy of the technical-economic logic, the new public-private relation and the re-selectivity of beneficiaries. We present an analysis the implementation of privatization and focalization strategies that are affecting the articulation between permanent social protection policies (previdence and health) and programs of actions in the area of assistance, strengthening the “assistencialization” process of social protection.

Introdução

Este artigo é produto das nossas teses de doutorado nas quais estudamos as trajetórias e as reformas neoliberais dos sistemas de proteção social na década de 90, nos países da América do Sul, especialmente os casos da Argentina e do Brasil. Ambos os trabalhos abordaram as reformas neoliberais nas políticas de proteção social (previdência, saúde e assistência).

Diferentemente dos estudos que colocam as atuais mudanças como meras modificações técnicas –pesquisas e documentos produzidos pelos assessores técnicos dos organismos multilaterais e documentos oficiais–, ou daqueles que não observam ainda mudanças definitivas, consideramos que as modificações produzidas na trajetória dos sistemas de proteção social, pelo menos nos últimos dez anos –por fazerem parte da ofensiva neoliberal mais ampla e conterem um caráter político-ideológico hegemônico–, estão desafiando a conformação da proteção predominante e questionando ou modificando alguns princípios constitutivos do padrão tradicional de proteção social brasileiro, que desenvolveram mais as políticas permanentes (estruturas de saúde, previdência, educação etc.) e menos os programas de assistência.

Nessa ocasião, ademais de incluirmos a relação direta dos países latino-americanos com os organismos multilaterais de crédito na definição e redefinição das reformas, avançamos nas implicações que as estratégias neoliberais tiveram na reformulação dos sistemas de proteção social, mudando o que se denomina de “padrão”.

Consideramos absolutamente necessário aprofundar o nosso estudo, pois continuamos vivenciando transformações nas formas de gestão, organização e financiamento, assim como na definição dos benefícios e beneficiários na área da proteção social.

Assim, pretendemos contribuir para analisar a redefinição do padrão de proteção social no Brasil a partir da nova relação estabelecida entre as políticas de previdência e os programas de assistência. Desde a implementação do projeto político-econômico neoliberal, a relação entre estes dois setores de políticas sociais vive importantes transformações que se

apóiam numa, não nova, mas aprofundada divisão das responsabilidades da proteção social entre o setor público e o privado, reforçando o processo de “privatização” e “assistencialização” da proteção social.

Entre as mudanças estudadas destacam-se as novas formas institucionais, a supremacia da lógica técnico-econômica e o descentramento do caráter político na dinâmica de desenvolvimento atual dos sistemas de proteção, a nova relação público-privado, a re-seletividade de beneficiários e as mudanças em alguns dos critérios que sustentam os sistemas.

Entendemos que a expansão dos programas e políticas denominadas de assistência é uma das faces do processo de assistencialização da proteção social que tem como par dialético a privatização da previdência social, da saúde e da educação.

Para trabalhar isto, partimos da atualização da presença e aceitação político-ideológica interna das “recomendações” dos organismos multilaterais. Em segundo lugar, caracterizamos o padrão de proteção social brasileiro até finais da década de 80. Terceiro, fizemos alguns comentários acerca de como foi alcançada a hegemonia do projeto neoliberal na década de 90, através da aplicação das diretrizes externas específicas para o redesenho dos sistemas de proteção social na América Latina. Em seguida, abordamos a reestruturação do sistema de proteção social brasileiro pós-reformas neoliberais. Por último, avançamos em reflexões acerca da redefinição do padrão de proteção social.

1. A presença dos organismos multilaterais nos países latino-americanos

Na década de 40, a partir da conferência de Bretton Woods, foram criados dois organismos multilaterais que vieram a ter importância decisiva na história dos países latino-americanos: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O segundo surge, em 1944, com a intenção declarada de apoiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países capitalistas. Entretanto, com a implementação do Plano Marshall este Banco passa a

financiar investimentos para impulsionar o desenvolvimento dos países sul-americanos.¹

Ao FMI, nas suas origens, estava reservado o papel de prover recursos financeiros para os países que apresentassem déficits nas contas externas decorrentes de conjunturas adversas, evitando assim o agravamento da crise. O BIRD assumiria a responsabilidade por financiar os projetos de recuperação e construção da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a partir da segunda metade dos anos 50 (e principalmente desde a década de 60), o BIRD volta-se para o atendimento dos países em desenvolvimento, dirigindo seus empréstimos fundamentalmente para o setor de infra-estrutura (energia, transportes e comunicações). O Banco, em 1949, concede o primeiro empréstimo ao Brasil, na área de energia; a parceria entre este país e o BIRD foi se reforçando com o passar do tempo.

A partir dos anos 70 os empréstimos começam a ser mais diversificados setorialmente, financiando projetos de investimento na área social e de infra-estrutura. Já nessa década, o BIRD direcionava alguns empréstimos aos países em desenvolvimento para a implementação de projetos de combate à pobreza (que pouco ultrapassaram os 10% dos empréstimos totais para a América Latina). Esta reorientação do Banco tinha como objetivo conter e controlar as tensões políticas derivadas da crise internacional (como desequilíbrios nas economias não produtoras de petróleo e as ameaças de lutas revolucionárias em alguns países da região, dentre outros).

Em finais dessa década, quando o montante da dívida dos países pobres já era suficientemente elevado, houve o aumento da taxa de juros nos Estados Unidos, o que acarreta um significativo aumento na dívida externa e nos serviços que a envolvem. Assim, tem início o processo de

1. "Na verdade, ao longo do tempo, o Banco Mundial foi usado como uma importante agência de cooperação financeira internacional que auxiliasse na realização de interesses geopolíticos de grandes potências ocidentais (especialmente os Estado Unidos). Evidentemente, tais interesses incluíam a expansão de infra-estrutura (estradas, energia etc.) em apoio à abertura de mercados lucrativos para as empresas, o que serviria até mesmo como contra-peso às ações internacionais de expansão da esfera de influência soviética durante a Guerra Fria" (Rede Brasil, 2006:1).

reprogramação e refinanciamento das dívidas externas, sob supervisão do FMI, que passa a monitorar o pagamento dos juros.

A dívida abriu as portas para a entrada do neoliberalismo, e foram os setores trabalhadores os que mais sofreram as conseqüências negativas da implementação desse projeto político-econômico do grande capital: aumento da pobreza e do desemprego, redução da garantia dos direitos sociais e trabalhistas, perda de potencial de luta e organização etc. É na década de 80 que a maior parte dos países da América Latina começa a implementar os programas e políticas neoliberais.

Entretanto, nessa mesma época, a intervenção do BIRD passa a concentrar-se no atendimento das necessidades do balanço de pagamento dos países subdesenvolvidos (através do monitoramento da alocação e utilização dos recursos).

Na segunda metade da década de 80, a situação da pobreza se agrava nos países subdesenvolvidos como conseqüência das políticas de ajuste automático “sugeridas” pelos organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e “impostas” como condição para novos empréstimos.

Neste contexto, começam a germinar distintas avaliações por parte de agências que atuam internacionalmente (Unicef, PNUD, OIT, CEPAL, entre outras) sobre as políticas de ajuste na América Latina e seus efeitos sociais. Dentre elas, podemos destacar o posicionamento da CEPAL que, reconhecendo a necessidade de um ajuste, indica que ele teve um custo social muito elevado, reformula suas propostas e explicita a necessidade de transformações econômicas com maior equidade.²

A idéia do Estado como ator destacado para regular a articulação entre o desenvolvimento econômico e as estratégias de combate à pobreza deixa de ser o ponto nodal nas preocupações cepalinas. Apesar disso, entenderá que o crescimento econômico e o equilíbrio macroeconômico são requisitos para o desenvolvimento social com equidade; por sua vez,

2. Cf. Documento da CEPAL “Políticas de Ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina” (1984).

a redução da pobreza será entendida como uma das dimensões do próprio processo de desenvolvimento social. Essa posição se faz mais evidente a partir dos anos 90 em que se parte da idéia de que o desenvolvimento social e econômico não podem ser pensados de forma desarticulada, pelo contrário, política social e política econômica são partes constitutivas da estratégia de “desenvolvimento integral”. Este será um elemento importante que diferencia as propostas da CEPAL e a estratégia de desenvolvimento do BIRD, FMI e BID.

Embora as ênfases dadas por estes organismos ao social e às formas de articular políticas econômicas e políticas sociais sejam diferentes, poderíamos afirmar que, na prática, atuam de maneira complementar, reproduzindo ao nível internacional a dominação e subalternidade.

De forma explícita e pública, em 1990, o Banco Mundial faz suas avaliações em relação à crise dos anos 80 que viveu o mundo capitalista e que repercutiu mais perversamente nos países subdesenvolvidos, constatando que, embora exista um efeito econômico negativo na região, os pobres continuam sendo pobres e continuam sendo muitos.³ Naturalizando os graves problemas sociais e econômicos que vivem esses países (pobreza, miséria, desemprego etc.), entendendo-os como dados ou como traços característicos das economias subdesenvolvidas, começa a ser “recomendada” (de forma imperativa)⁴ a implementação de programas compensatórios e medidas emergenciais, focalizadas para os setores populacionais específicos, com o objetivo de aliviar a pobreza e a fome.

Assim, na entrada dos anos 90, o BIRD, além da imposição dos programas de estabilização econômica (controle do déficit fiscal, cortes nos gastos públicos, reformas tributária e da previdência, abertura do mercado etc.), pagamento da dívida externa e políticas de ajuste, determina a implementação de programas paliativos e focalizados para o alívio da pobreza.

3. Cf. Barboza de Araújo, 1993.

4. Entendemos que as mudanças acontecidas nos programas e nas políticas sociais devem ser analisadas e contextualizadas com as reformas dos Estados latino-americanos impostas pelos organismos de financiamento internacional e implementadas pelos governos da região.

É importante destacar aqui que o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apesar da similaridade nas funções que exercem hoje em dia, tiveram origem diferente e trajetórias também distintas. O BID foi criado na década de 50 (fundado em 1959), no momento em que o influxo de divisas para o continente passava por um processo de desaceleração, somando-se a este fato a postura cada vez mais rígida do BIRD para com os países subdesenvolvidos.⁵ Apesar do entusiasmo dos países latino-americanos e da região do Caribe com a criação de um banco regional, o BID só começa a operar em 1961, quando o governo norte-americano e o BIRD reconsideraram sua oposição com relação ao BID.

Durante a crise da dívida, o BIRD limitou o desembolso de recursos e seus compromissos; por sua vez, o BID assumiu uma função compensatória. Esse período trouxe mudanças importantes na vida desses dois bancos. O BIRD, mais sólido e por contar com o apoio dos países industrializados, “foi chamado a exercer um papel de relevo junto aos países endividados e àqueles de mais baixo nível de renda. E, não obstante o acúmulo de condições impostas, por vezes inviabilizando créditos indispensáveis, pôde retomar o ritmo de crescimento de seus empréstimos, quando tomados globalmente” (Barboza de Araújo, 1993: 4).⁶

Dessa forma, o BIRD foi adquirindo predomínio e influência na definição das políticas locais, uma vez que, a partir da segunda metade dos anos 80 e, principalmente, nos anos 90, complementa suas exigências de ajuste estrutural com empréstimos destinados a combater a fome e proteger os pobres, perante o evidente aumento da pobreza e deterioração dos indicadores sociais nos países que aplicaram o receituário econômico do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, como é o caso dos países latino-americanos.⁷

5. Cf. Barboza de Araújo, 1993.

6. Vale lembrar que, em 1989, o BID ampliou “o poder de veto do governo norte-americano sobre todos os projetos já aprovados pela maioria convencional de votos e [aceitou] atuar em regime de co-financiamento com o BIRD, cabendo a este ditar as normas de aprovação e as condicionalidades requeridas” (Barboza de Araújo, 1993: 5).

7. Desde finais dos anos 80 o combate à pobreza transformou-se numa condicionalidade dos empréstimos do BIRD. Ele está subjacente ao objetivo do serviço da dívida: a redução da pobreza, sob o domínio dos organismos multilaterais, implicando uma redução dos gastos sociais públicos e o redirecionamento das despesas (focalizando as ações sociais para os pobres). A criação do Fundo Social de Emergência (FSE) é um exemplo de mecanismo flexível para “administrar a pobreza”, proposto por esses organismos (Cf. Chassudovsky, 1999).

As estatísticas oficiais e a preocupação com a governabilidade levaram os técnicos do BIRD a admitir o custo social e político do ajuste, propondo ações assistenciais para os grupos populacionais mais empobrecidos.⁸

Ao mesmo tempo, o BIRD vigiará e monitorará sistematicamente os progressos realizados tendentes ao cumprimento da meta da redução da pobreza nos países devedores, buscando um desempenho satisfatório tanto das políticas macroeconômicas implementadas quanto dos programas compensatórios.

A partir de meados dos anos 90 o Banco, além de funcionar como uma grande organização financeira, assume explicitamente a função de “banco de conhecimentos”; a partir de então “o Banco Mundial passaria a investir recursos expressivos na geração, organização e administração de fluxos de idéias, dados e informações, com o intuito de tentar dominar a produção de conhecimentos técnicos especializados, relacionados aos projetos financiados pela instituição” (Rede Brasil, 2006:2).

Dessa forma o Banco estabelece como condicionalidade para a aprovação dos empréstimos que os países solicitantes os complementem com empréstimos de assistência técnica⁹ com a finalidade de controlar a produção de conhecimentos especializados, exigindo do governo a contratação (com dinheiro do banco) de consultores privados¹⁰. As áreas que adquirem destaque são: assessoria para as mudanças na área social, reformas do Estado, criação de clima de investimento para atrair capital estrangeiro, consultorias e apoio para se pôr em prática as parcerias público-privado e a política ambiental.

8. Na apresentação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1995, é colocada de forma explícita essa preocupação: “ajudar os que ficaram à margem é um dos mais difíceis problemas de política para os países pobres tanto como para os ricos. De uma perspectiva econômica fria, o investimento nesses grupos pode parecer de alto risco, dado que muitos de seus integrantes são idosos, estão socialmente mal adaptados para o trabalho ou marcam passo em regiões atrasadas; mas a preocupação com a sua miséria e com a coesão social exige que as políticas lhes estendam a mão” (BIRD, 1995: 5).

9. Estamos fazendo referência aqui tanto às chamadas “Atividades Analíticas e de Aconselhamento”, como aos “Empréstimos de Assistência Técnica”.

10 Cf. Rede Brasil, 2006.

Desta forma, evidencia-se a íntima articulação existente entre os diferentes organismos internacionais (FMI, BIRD¹¹ e BID¹²) na busca por organizar, controlar e monitorar a implementação das reformas das políticas públicas dos países tomadores de empréstimos.

2. O padrão de proteção até os anos 1980

É possível demonstrar que, até finais dos anos 80, ainda que se verifiquem diferenças entre os sistemas dos países da América do Sul, em termos institucionais, de cobertura, impactos nas condições da população, benefícios, momento (timing) de implementação de reformas etc., os sistemas de proteção social sul-americanos expressam variações, em diversos níveis e graus, de um “padrão” de proteção social muito similar, próprio dos modelos “conservadores estratificados”, fundados em organizações políticas corporativas e práticas clientelistas de proteção social (Draibe; 1995, 1996). O sistema de proteção brasileiro, junto com o argentino, uruguaio e chileno, é um deles.

Apesar de estarem distantes de alcançar igualdade na cobertura e equidade dos benefícios, como a proteção nos países europeus, as políticas permanentes de saúde e aposentadoria brasileiras podem ser consideradas “estruturas específicas de proteção social”.

Já o caso da assistência é diferente; historicamente foi vista como ajuda pública e/ou privada para os setores mais pauperizados, com vínculos formais ou informais de trabalho. Existia um abrangente mosaico de instituições e entidades que viabilizavam os desconexos programas e ações

11. O BIRD é uma das 5 instituições que integram o chamado Grupo Banco Mundial, conjuntamente com: Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Cooperação Financeira Internacional (IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

12. Hoje o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realiza empréstimos no continente americano para governos e empresas privadas. O Brasil é o país que mais recebe financiamento do BID. Esta instituição entende que para se obter desenvolvimento num país é necessário: redução da intervenção do Estado e ampliação do poder das empresas privadas. Uma das reformas mais intensas apoiadas pelo BID são as Parcerias Público-Privado, constituídas como alternativa à privatização de serviços públicos (cf. Rede Brasil, 2006).

de assistência, destacando-se: salário-família, assistência médica, compra de medicamentos, ajudas monetárias, entre outros.

Para definir esse padrão de proteção e suas modificações, as categorias utilizadas são: cobertura e relação universal-seletivo: quem está incluído nos sistemas de proteção e quem não está; relação público-privado, quem financia e quem oferece os benefícios (setores público, privado ou ambos); aspectos político-institucionais: quem decide e quais os procedimentos de gestão.

As estruturas e desenvolvimento econômicos, assim como interesses políticos diversos, construíram um sistema de proteção social numa combinação de formas institucionais públicas e privadas (tanto em financiamento como em prestadores de serviços) que permitiram defini-lo como “misto” ou “híbrido”¹³. Caracteriza-se pela convivência, de certa forma “equilibrada”, de estruturas público-universais de saúde e estruturas particulares, contributivas, com provedores públicos e privados, e regimes de aposentadorias e pensões de repartição simples e obrigatórios, mas excludentes dos trabalhadores não formalmente empregados. Isso juntamente com um forte conteúdo assistencial e traços compensatórios para os setores mais empobrecidos, não incluídos como beneficiários dos programas de previdência social.

Não podemos entender estas características como distorções do sistema de proteção, pois nunca a universalização redistributiva foi colocada como o objetivo primordial da sua organização. Isto se articula com a constituição do caráter seletivo do Estado protetor brasileiro, que incluiu apenas parte dos grupos de trabalhadores urbanos com vínculo formal de emprego que poderiam ter um papel ativo de transformação social (real ou potencial).

Até a década de 80, na dinâmica predominante de crescimento e consolidação das políticas permanentes¹⁴ de proteção, diversas reformas

13. Categoria definida por Mesa-Lago (1986) e rapidamente apropriada e difundida por Fleury (1994), Lo Vuolo e Barbeito (1993), Draibe (1995), entre outros.

14. Com políticas permanentes fazemos referência ao Sistema de Saúde e Regime de Aposentadorias e Pensões.

foram sendo implementadas em direção ao alargamento de um padrão unificado e redistributivo de proteção social, verificado através da ampliação da cobertura e aumento dos benefícios (eventualmente até desligados da condição ocupacional), o que nos permite observar uma tendência real para o aumento dos níveis de proteção social e, portanto, de diminuição dos riscos e más condições de vida para algumas categorias de trabalhadores.

Pode se dizer que, num primeiro momento, o reconhecimento público dos sistemas de proteção social tenha surgido como resposta às pressões “de baixo”, dos trabalhadores, numa lógica de concessão/conquista.¹⁵ Uma vez criados, e minimamente desenvolvidos, cada área da política social foi dinamizada por forças organizadas corporativamente, que atuaram como moderadoras ou controladoras de grupos de trabalhadores mais fortes.¹⁶ Seguiu-se que a modernização dos sistemas de proteção e as reformas tendentes à sua ampliação foram algumas das estratégias mais importantes utilizadas pelos governos autoritários-tecnocráticos na busca de legitimação político-social.

Em vista dessa composição de elementos, podemos afirmar que as políticas permanentes de saúde e aposentadorias, mesmo não sendo tão amplas como as dos países europeus (do ponto de vista da estrutura institucional, de benefícios e dinâmica de desenvolvimento), moldaram-se como políticas de proteção social que incluíam, primeiramente, categorias de trabalhadores formalmente ocupados e fortes politicamente para, somente em seguida, incluir parte dos trabalhadores rurais, autônomos, informais. Se comparado com as formas de proteção social existentes nos países centrais, este modelo é aproximado das experiências do Welfare State conservador corporativo. Entretanto, pensando no atendimento das necessidades dos beneficiários das ações assistenciais, poderíamos afirmar que se assemelha mais ao padrão residual liberal, que tem como idéia central a ajuda social aos comprovadamente necessitados.¹⁷

15. Cf. Pastorini, A. 1997

16. Este fenômeno forma parte do que Coutinho (2000:97) explica, no período varguista, como a busca da burguesia industrial de uma “hegemonia seletiva”, voltada para a obtenção de consenso de alguns segmentos das classes subalternas, especialmente os trabalhadores urbanos formais para o seu projeto de desenvolvimento nacional. O autor insiste no caráter seletivo da proposta hegemônica: excluía todo o universo de trabalhadores rurais e informais aos quais negavam-se os direitos sociais.

17. Cf. Esping-Andersen (1991).

Do ponto de vista do peso político (administrativo, recursos financeiros) e de cobertura, as políticas previdenciárias/contributivas têm uma presença direta do Estado, diferentemente do ocorrido na área da assistência, no sentido de que a preocupação pelo atendimento das populações mais pobres ou das pessoas não formalmente ocupadas não formava parte das prioridades estatais até então.

Ainda na década de 80, vivem-se no Brasil alguns dos efeitos positivos do “milagre econômico”, junto à ampliação da movimentação social (permitida, em parte, pelas características adotadas pela abertura democrática). Estes fenômenos reativavam o protagonismo político e a participação de amplos grupos de trabalhadores, funcionários públicos e burocratas nas reformas dos sistemas de proteção social, tendentes mais uma vez à unificação do sistema e universalização da cobertura. Estes movimentos fizeram parte das pressões para a reforma Constitucional de 1988, que orientava o sistema de proteção social para a integração das três áreas que o compõem (previdência, saúde e assistência), o definia como direito social amplo, reconfigurava seus princípios e formas administrativas e ampliava suas bases de financiamento e gestão. Certamente, essas reformas tendiam para uma maior participação dos beneficiários, democratização, descentralização e transparência na gestão e na tomada de decisões. Além disso, formularam-se medidas propensas à unificação das fontes de recursos, a partir de receitas públicas gerais, ampliando ainda mais a tendência anterior. Dessa forma, buscou-se incluir, como destinatários da seguridade social, aqueles setores historicamente excluídos da proteção social.¹⁸

3. A hegemonia neoliberal nas reformas do sistema de proteção social

Para entender como as idéias neoliberais no âmbito social sobrepuseram-se a outras propostas e adquiriram força hegemônica tão rapidamente

18. No entanto, como analisa Mota (2000:5): “Embora o desenho do sistema de proteção social pós-1988 tenha a orientação e conteúdo daquelas que conformam o estado de bem-estar dos países desenvolvidos, as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e as fragilidades do processo de publicização da ação do Estado nos facultam afirmar que, no Brasil, a adoção da concepção de seguridade social não se traduziu objetivamente numa universalização dos benefícios sociais”.

te, é preciso remeter-nos às formas de entrada desse ideário na América Latina. De acordo com Fiori (1997:207), o ideário neoliberal entrou na América Latina por dois caminhos simultâneos: 1) o econômico, mediante a renegociação das dívidas externas latino-americanas e a implantação dos “ajustes neoliberais”, os quais fazem parte da negociação e da aceitação local dos condicionamentos impostos pelos organismos multilaterais para receber a sua ajuda na tarefa de reequilíbrio e retomada do crescimento econômico, independente da formação sócio-histórica de cada país; 2) o caminho político, que se expressa na implementação político-ideológica e na prática tardia, porém muito rápida, efetiva e generalizada, do ideário neoliberal, independente dos passados partidários e/ou teóricos dos dirigentes dos nossos países, adaptando qualquer setor da sociedade aos objetivos estritamente econômicos.

As pressões exercidas para a implementação das estratégias neoliberais nas reformas do sistema de proteção social nos países da América do Sul ocorreram efetivamente relacionadas diretamente ao primeiro, e vinculadas ao segundo caminho, atreladas diretamente à constituição político-ideológica do “consenso hegemônico” por parte das elites governamentais internas.

Especificamente, a hegemonia das recomendações neoliberais externas foi conseguida e se conserva a partir de diversas estratégias internas e externas de diferente natureza, porém ambas importantes. Do ponto de vista teórico-político o pensamento neoliberal e as ações concretas a respeito da reforma social são apresentados como modelo único, síntese de valores e supostos básicos da sociedade moderna com predomínio de análises econômicas e soluções tecnocráticas, portanto neutras. Toda reforma sugerida pode ser descrita como naturalização de processos “modernizadores”, noção que indica que o desenvolvimento histórico da sociedade é produto de tendências espontâneas e irreversíveis, portanto o projeto se transforma num único, ideal e desejável. Assim, os sistemas de seguridade social de toda a América do Sul parecem ter vivido os mesmos processos de proteção, pois se oferecem iguais soluções mágicas para todo e qualquer problema. Entendemos que a apresentação de estratégias únicas e saídas

específicas às tradicionais inibem e/ou anulam política e ideologicamente qualquer outra opção possível e contribuem para a homogeneidade dos processos reformadores.¹⁹

Do ponto de vista econômico-estrutural e de reforma dos Estados, as “recomendações” adquiriram hegemonia através da criação de uma conexão na a implementação das políticas de “ajuste estrutural”,²⁰ junto à reforma do Estado. Exige-se que tanto as estruturas estatais quanto os sistemas de proteção social sejam flexíveis, desregulados, descentralizados, focalizando recursos e populações atendidas e diversificando o financiamento.

Do ponto de vista político-ideológico, os fundamentos neoliberais utilizados para ganhar legitimidade consistiram inicialmente nas críticas e argumentos retomados das discussões pautadas para a reforma constitucional de 88, porém a partir de outras bases ideológicas. Os problemas retomados foram: desequilíbrios financeiros, desigualdades sociais, privilégios de algumas categorias de trabalhadores, altos e ineficientes gastos sociais, dificuldades no desempenho das funções do Estado e dos programas sociais etc.

Entendemos que a combinação de interesses externos e internos é o que contribuiu para que as reformas adquirissem uma rápida hegemonia nos países latino-americanos. Assumir este pressuposto nos afasta das visões deterministas que desconsideram as decisões dos sujeitos políticos internos acerca das reformas da proteção social.

Assim, as inovações institucionais provindas das propostas universalizadoras dos anos 80 ficaram reduzidas ou subsumidas, não somente

19. A homogeneização das experiências reformadoras neoliberais dos sistemas de proteção social dos países da América do Sul (Argentina, Chile, Brasil) é tratada em vários outros textos. Cf. Galizia, S. (2002) e (2004).

20. Os ajustes estruturais ou neoliberais constituem o cenário onde se introduzem as reformas dos sistemas de proteção social, no qual combinam-se as pressões econômico-políticas neoliberais expressas nas políticas recessivas de estabilização – política monetária restrita para combater a inflação, manter uma taxa de juros real e tipo de cambio adequado, controle do déficit fiscal através de reforma do Estado e redução e readaptação de gastos públicos sociais, reforma tributária, privatização de empresas públicas e reestruturação de sistemas permanentes de proteção social para a obtenção de superávits primários – e reformas estruturais – liberalização financeira, abertura comercial, desregulação dos mercados para alcançar a inserção competitiva das economias no mundo.

à piora da situação econômica e à insuficiência e oscilações dos recursos gerais públicos – os quais produziram impactos negativos, inibindo as propostas que pretendiam ampliar a proteção social –, senão ao triunfo político das estratégias combinadas de focalização-privatização para os sistemas de proteção social.

Desde a década de 80, as propostas neoliberais para as reformas dos sistemas de proteção social foram trabalhadas a partir de diversas áreas de ação. Num primeiro momento, preocuparam-se com as reformas para as políticas de proteção permanentes (saúde e aposentadorias),²¹ depois a ênfase foi colocada no tema da pobreza e da miséria.

3.1. As recomendações externas para as políticas de proteção social

Reconhecendo-se que, para os organismos multilaterais, as medidas de ajuste estrutural são inquestionáveis e prioritárias, recomenda-se para que as ações sejam orientadas para o bom desenvolvimento e sucesso de ditos “planos de ajuste”.

Para a política de saúde (BIRD; 1993), sugerem-se serviços clínicos curativos mínimos essenciais (públicos) para todos (sem interesse em melhorar a qualidade e quantidade dos existentes) e maior desenvolvimento da atenção através do setor privado (seguros sociais ou privados). Insiste-se em que a participação dos setores privados pode e deve ser incentivada para prestar determinados serviços ao setor público.

Sinteticamente, a proposta não vai além de serviços mínimos, de baixíssima qualidade, embora universais, para setores pobres, e serviços privados para os demais. Em linhas gerais, as “recomendações” combinam:

- * Individualização dos riscos, ou seja, cada indivíduo será responsável pelo seu próprio atendimento;
- * Focalização dos benefícios para que recursos escassos e serviços

21. Cf. BIRD - “Invertir en salud” (1993); “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento” (1994).

públicos de qualidade insuficiente se destinem aos que estejam em piores condições sócio-econômicas;

* Privatização como complemento das estratégias anteriores, deslocando a maior quantidade possível de serviços para a sociedade civil e/ou setor privado-mercantil.

Partindo de um indiscutido e naturalizado fracasso financeiro dos sistemas de repartição e desconsiderando o melhoramento dos existentes, para o setor de aposentadorias e pensões indica-se definitivamente sua substituição por regimes obrigatórios de capitalização individual.²²

As medidas que deveriam ser tomadas nessa direção resumem-se a:

* Os regimes públicos deverão ser abertos, porém limitados a prestações mínimas, básicas, universais, uniformes ou através de testes de meios, relacionadas com uma contribuição mínima; a maior parte dos benefícios deveria ser imperativamente obrigatória e confiada aos fundos de pensão privados (focalização/privatização);

* A maior parte dos benefícios deveria ser proporcionada por regimes obrigatórios de capitalização, com aportes e contribuições definidas (e segundo taxas específicas), porém sem garantia de qualidade de benefícios a receber (privatização);

* A gestão do regime de capitalização deve ser organizada através de órgãos privados, podendo o Estado prover uma pensão mínima (idade avançada) ou um tipo de assistência social sob comprovação de recursos (privatização/focalização).

O núcleo central das recomendações consiste em separar as funções “mínimas” de redistribuição das máximas de lucros para o capital. O fundamental nesta nova lógica é a maximização de rendimentos privados e o reforço das políticas econômicas, sem desviá-las para fins redistributivos.

Em função disso, as reformas econômicas e ajustes estruturais contam

22. O Informe do BIRD (1994) parte da apresentação dos seguintes pressupostos gerais: a) o sistema de capitalização obrigatório, sintonizado e assentado na política macroeconômica atual, aumentaria a poupança global e conduziria a um aumento do investimento produtivo e ao crescimento econômico; b) a concorrência entre regimes e a independência desses da dinâmica política outorgará eficácia ao sistema.

com o complemento de programas de alívio da pobreza, direcionados para os setores mais desfavorecidos pelo mercado. Para eles será reservado um conjunto de programas focalizados e emergenciais, implementados pelo Estado em conjunto com a sociedade civil.

Esses programas incorporam como elementos centrais²³:

* Parcerias entre instituições públicas e organizações da sociedade civil (dentre elas, empresas privadas, associações voluntárias, ONGs) com o intuito de buscar sinergias para reduzir a pobreza;

* Focalização das ações assistenciais para as populações comprovadamente necessitadas, como forma de obter mais eficácia e eficiência dos programas sociais, assim como da utilização dos escassos recursos;

* Caráter compensatório dos programas, definido como essencial para atender uma falta ou necessidade individual, geralmente entendida como ausência de rendimentos que permita a sobrevivência biológica;

* Solidariedade entendida como engajamento ético de quem está preocupado com a situação de miséria em que vive parte da população mundial; dessa forma se substitui a ética da solidariedade que cimenta as políticas universais, pela ética da eficiência.

Resumidamente, as propostas e processos de reformas sob pressão do ideário neoliberal, presentes no decorrer da década de 90, tenderam ao combinação de estratégias de privatização das estruturas permanentes de proteção social (saúde e previdência), à seletividade de beneficiários em todas as áreas e à aprofundamento da focalização das intervenções no social para grupos específicos.

De qualquer maneira, a importância deste assunto não está nas sugestões em si mesmas, senão nas implicações político-sociais e estruturais que as ditas estratégias têm quando implementadas nos sistemas de proteção social vigentes.

23. Cf. BIRD – “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial” (1995).

3.2. A implementação das reformas

É importante notar que, apesar da força hegemônica do ideário neoliberal, que moldou as reformas na América Latina, e da existência real de semelhanças entre as “recomendações” e interesses de setores neoliberais em cada um dos países latino-americanos, as formas idealizadas não foram implementadas de forma idêntica em todos os países.

Ao contrário do que os ideólogos neoliberais pretendem, e opostos à uma visão generalizada, cada sistema de proteção social, no interior de um movimento mais amplo, traduziu ou interpretou institucionalmente as unívocas consignas, dependendo: da sua formação social; do surgimento, situação, condição e organização dos sistemas de proteção; do peso político das forças presentes em cada momento e em cada um dos casos, que apóiam ou resistem às reformas; das diferenças em ritmos, intensidade e formas de implementação das reformas no decorrer da década de 90 e até hoje.

Estes fatores, embora com importância e intensidade diferentes, relacionam-se para determinar o resultado das mudanças ou transformações ocorridas nos sistemas de proteção social em cada país. Com isto afirmamos que as reformas dependem, também, de decisões e opções políticas tomadas pelas elites políticas que governam os países onde são aplicadas.

No Brasil, foram introduzidas algumas medidas que limitam a reforma universalizadora de 1988, delineando, na prática, um novo perfil para a proteção social. Depois das conquistas da Constituição de 1988 em direção à universalidade, as reformas nos anos 90 consagram os projetos em que predominam as propostas de conservação de sistemas mistos.

Em aposentadorias e pensões aceitam-se os regimes de repartição complementados com sistemas voluntários de capitalização individual. Estes estão fundamentalmente assentados sobre a necessidade de solução de uma “duvidosa crise financeira” do sistema, supostamente provocada por benefícios muito amplos; possíveis futuros problemas demográficos (mais beneficiários que contribuintes), e uma recuperação de argumentos que reclamam que o sistema é injusto por não alcançar à população não formalmente ocupada e mais pobre. As reformas oficiais anunciam, também,

a suspensão de privilégios para funcionários públicos e civis. Uma outra modificação substancial imposta para receber os benefícios é o tempo de contribuição em lugar da idade alcançada.²⁴

Com relação à saúde, sustenta-se o sistema privado autônomo existente (com contratos empresariais individuais) para setores de trabalhadores que ocupam os melhores lugares do mercado de trabalho e conserva-se o sistema público-universal e descentralizado, porém, cada vez mais restrito, insuficiente e ineficiente, com prestadores públicos e privados, para a atenção da maior parte da população que não tem acesso ao sistema contributivo-privado.

Já para as populações mais pauperizadas, os comprovadamente pobres, historicamente excluídos da proteção social brasileira, coloca-se em funcionamento um conjunto pouco diversificado de programas assistenciais, compensatórios, condicionados e focalizados. Estas ações e programas que se apóiam na idéia da parceria entre o Estado e a sociedade civil contribuem para que o primeiro delegue parte de suas responsabilidades para a segunda e o mercado, facilitando ao mesmo tempo, ao setor privado, o acesso aos recursos públicos, utilizando a subsidiariedade (financeira e jurídica) como principal mecanismo. Através da subsidiariedade, o Estado (por via das subvenções, parcerias, convênios e outros tipos de contratos) passa a alimentar a prática e programas sociais baseados na cultura do favor e do clientelismo.

4. Os organismos multilaterais e os condicionamentos das reformas no governo Lula

Neste item, tomaremos como principal referência o documento deno-

24. Cf. falsos argumentos para implementar a reforma do Sistema Previdenciário brasileiro in Benjamin, C. Reforma ou contra-reforma? Publicação Revista Caros Amigos, s./d.; Boschetti, I. "A "Reforma" da Previdência e a Seguridade Social Brasileira" in Morthy, L. (org.) Reforma da Previdência em Questão. UnB. Brasília, 2003; Bendrão Saldanha, J.M. e Granemann, S. "Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula" in Rev. AdUFRJ (seção sindical). Rio de Janeiro, maio 2003.

minado “Estratégia de Assistência ao País 2004-2007” (EAP),²⁵ elaborado pelo Grupo Banco Mundial e utilizado como instrumento para reger os programas implementados no Brasil financiados por este Grupo. Também serão incorporados alguns elementos contidos no “Relatório de Progresso da EAP 2004-2007”²⁶ e no documento intitulado “Informações sobre o EAP 2000-2003”.²⁷

Neste último documento mencionado, o Grupo Banco Mundial realiza uma avaliação positiva a respeito das políticas implementadas pelo governo brasileiro na época, destacando os avanços produzidos com os programas de reformas econômicas (como o programa de privatização, fortalecimento e modernização do setor bancário), com o cumprimento das metas de superávit primário e com as reformas no social (na educação, na assistência e na saúde). Dessa forma, considerando o bom desempenho na utilização dos recursos e tendo em vista o compromisso com a redução da pobreza no país, em fevereiro de 2003 o Banco Mundial divulga a aprovação do primeiro empréstimo programático de reforma do setor de desenvolvimento humano, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Esse empréstimo seria destinado a apoiar o programa de reformas do governo para a redução da fome e da pobreza no país.²⁸

25. “Os programas do Banco Mundial em cada um dos seus países são regidos pelas Estratégias de Assistência ao País – EAP (...). Cada EAP é o veículo central utilizado por parte do Grupo Banco Mundial da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos da IDA [Associação Internacional de Desenvolvimento] e do BIRD” (Grupo Banco Mundial, 2006). Segundo informações do Banco Mundial, o documento EPA Brasil 2004-2007 foi preparado durante o primeiro ano da administração do Presidente Lula, e contou com consultas junto aos governos federal e estaduais. Esta nova estratégia, que se baseia no Plano Plurianual (PPA) do governo federal, prevê até US\$7,5 bilhões em novos financiamentos do BIRD para o Brasil nos próximos 4 anos, assim como um forte apoio da IFC ao setor privado e da AMGI para apoiar a estratégia facilitadora dos investimentos estrangeiros no país.

26. Este relatório, que busca acompanhar e avaliar a implementação da Estratégia de Assistência ao País, foi elaborado pelo Grupo Banco Mundial, especificamente pelo BIRD e IFC (Corporação Financeira Internacional) e divulgado em maio de 2006. O objetivo principal consiste em monitorar a prática da EAP com o intuito de realizar correções e ajustes durante a sua implementação.

27. Documento disponibilizado pelo Grupo Banco Mundial avaliando o andamento da Estratégia do Grupo Banco Mundial para a assistência ao Brasil.

28. Segundo documento elaborado pelo INESC, “existem informações desencontradas e contraditórias [que] colocam em dúvida o verdadeiro destino do empréstimo de US\$ 505 milhões do Brasil junto ao Banco Mundial. Enquanto os sites do Banco Mundial e da Agência Brasil enfatizam o caráter social do acordo, a mensagem do Executivo permite inferir que o real destino do empréstimo será o pagamento dos serviços da dívida externa” (INESC, 2003:1).

Segundo o Grupo Banco Mundial, os avanços das reformas nos oito anos da gestão FHC criaram uma base sólida para o novo governo, “que demonstrou notável compromisso com uma firme gestão macroeconômica e com o progresso social.(...) A nova administração federal se comprometeu com a austeridade fiscal, com o estabelecimento de metas de inflação e com o cumprimento dos contratos da dívida” (2003:17). Também se menciona o compromisso com a melhoria do bem-estar da população, evidenciado, segundo este documento, por diversas iniciativas sociais, como Fome Zero, Primeiro Emprego e Bolsa Família.

Mas para promover maior progresso social duradouro, o governo e o Grupo Banco Mundial reconhecem a necessidade de profundas reformas, dentre elas: a reforma da previdência social²⁹ e a reforma fiscal. Entretanto, para que tais reformas sejam aprovadas é necessário estimular o apoio político e social. Esse estímulo, segundo o Banco Mundial, pode vir por duas vias diferentes, porém complementares: por um lado, como forma de superar o risco da falta de consenso sobre as reformas, coloca-se como necessário expandir a base de apoio do governo no Congresso; por outro lado, entende-se que uma rápida melhoria no bem-estar social ajudará a reunir maior apoio às reformas por parte da população.

Nesse sentido, a nova estratégia explicita claramente o compromisso do Grupo Banco Mundial em assistir o Brasil para que o país obtenha o apoio social e político necessário para a implementação das reformas. Assim, “a assistência do Banco aos setores sociais estará focada no atendimento aos mais pobres e na melhoria da qualidade e eficiência dos serviços sociais” (Grupo Banco Mundial, 2006a). Entendendo que as disparidades de renda decorrem do acesso desigual à educação, da grande valorização da mão-de-obra qualificada, aliados a um sistema previdenciário regressivo, a EAP define como áreas prioritárias de investimento no social: a saúde e educação básica, o apoio de programas de geração de emprego para os jovens³⁰ e a

29. Entendemos importante mencionar que, no documento EAP, a reforma da previdência social não é definida como uma reforma na área social, mas como um problema técnico-administrativo, como um dos fundamentos macroeconômicos.

30. O documento menciona de forma explícita o Programa Primeiro Emprego, que se coloca como objetivo diminuir o desemprego dos jovens criando incentivos às empresas para que contratem os jovens de forma temporária.

criação de uma rede de proteção social destinada para os denominados grupos vulneráveis (destacando a preocupação com as crianças e os idosos).³¹ Os mentores desta estratégia entenderão que o progresso social (e redução das disparidades de renda) só será possível se as reformas no social vierem acompanhadas de profundas reformas (do Estado, da previdência, dos mercados financeiro e de trabalho).

Para atender a essa finalidade, o Grupo Banco Mundial compromete-se a apoiar e assistir o Brasil nessa empreitada, utilizando como um dos principais instrumentos financeiros: a liberação de empréstimos programáticos de ajuste concedidos em resposta às reformas já implementadas. Orientado por uma “abordagem baseada em resultados”, este Grupo produz uma mudança estratégica no critério de liberação dos recursos, antes condicionada às atividades predefinidas pelos governos. Agora é necessário mostrar os avanços em termos de se pôr em prática as reformas e os programas prioritários³² do governo, já em andamento.

Também permanece o “programa de atividades analíticas e de aconselhamento” (AAA), através do qual o Banco assume a responsabilidade de contribuir com a realização de estudos sobre questões econômicas e sociais, buscando desenvolver redes de conhecimento nos países tomadores de empréstimos com vista a orientar a posta em prática das reformas e programas no país.

Ainda hoje existe um trabalho conjunto entre o Grupo Banco Mundial, FMI e BID. Os empréstimos programáticos de ajuste e os de assistência técnica, segundo os próprios relatórios de EAP, contribuem para atingir as metas previstas nos programas controlados pelo FMI, como gestão da dívida e das despesas públicas. Por sua vez, o BID prioriza as áreas de ensino médio e superior e o setor urbano (saneamento, rodovias etc.) para realizar um forte investimento no país (mais de 50% dos projetos em

31. Nesta oportunidade o Documento destaca, dentre os programas sociais brasileiros mais importantes: o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família. Este segundo programa teria a vantagem de integrar vários programas de transferência de recursos com o objetivo de corrigir as falhas na cobertura, as duplicações e as desigualdades entre os programas e benefícios (Grupo Banco Mundial, 2003:32).

32. O Grupo Banco Mundial menciona, dentre estes programas setoriais: de transferência de renda condicional, de inserção dos jovens no mercado de trabalho e de habitação.

execução no Brasil), apoiando de forma intensa o Programa de “Parcerias Público-Privado” (PPP). Também existe uma divisão de responsabilidades e competências entre as cinco entidades que integram o Grupo Banco Mundial, dentre elas, mencionaremos: empréstimos, assistência técnica, financiamento de investimentos do setor privado, programas de estímulo para atrair investimento estrangeiro, consultorias para privatização, garantias contra riscos políticos para os investidores estrangeiros, assessoramento para empresas comprometidas com o social e com a questão ambiental, dentre outras.

Todas essas recomendações impositivas dos organismos multilaterais têm rebatimentos diretos nos programas e políticas de proteção social no Brasil, buscando dar um novo formato à proteção social.

5. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro

As perguntas que nos fizemos foram as seguintes: até que ponto as propostas apresentadas e as reformas implementadas na última década do Século XX questionam o padrão de proteção social brasileiro? Em que medida as reformas até agora implementadas modificam o padrão de proteção social vigente? É possível afirmar que há uma mudança nas características ou critérios que sustentam o padrão de proteção social, após a implementação de estratégias combinadas de focalização-privatização?

Diferentemente dos vários estudos existentes³³, que afirmam que o padrão de proteção social historicamente constituído quase não foi alterado na década de 90 nos países da América do Sul (exceto no Chile), pois permanecem modelos “híbridos” ou “mistos”, entendemos que o conjunto de medidas – parciais ou gerais –, tendem concretamente à modificação de alguns princípios que sustentaram o padrão de proteção social vigente até finais da década de 80, contrários à universalização enunciada.

Depois de mais de dez anos de hegemonia neoliberal e tentativas de reformas nos sistemas de proteção social, não é correto afirmar simples-

33. Como por exemplo Draibe; 1996; Raczynski; 1999.

mente que a ofensiva neoliberal acabou com os sistemas de proteção, prática e/ou ideologicamente, ou que estes tenham sido radicalmente reformados, tal como os defensores das recomendações dos organismos multilaterais sugeriram e sugerem para os países da América Latina.

Contudo, as políticas sociais vêm passando por alterações institucionais que afetam seu desenho, formulação, gestão e operacionalização, o que possibilita a identificação de alguns traços já vistos: desinteresse/desresponsabilidade estatal pelos sistemas de proteção social permanente; seletividade e focalização na alocação dos recursos públicos gerais; privatização do acesso aos bens e serviços com a conseqüente individualização da responsabilidade dos riscos.

A aceitação política dos “ajustes estruturais” por parte das elites políticas a partir de um ponto de vista naturalizado e irreversível acarreta, sem dúvida, a relativa perda de responsabilidade pública por parte dos Estados em relação à elaboração e implementação de políticas que melhorem os sistemas permanentes e, portanto, à perda da importância no debate político das reformas do caráter público, universal e solidário desses sistemas.

Entendemos que, longe de serem medidas conjunturais e puramente técnicas, as estratégias de focalização e privatização já descritas reduzem a responsabilidade do Estado com a manutenção e controle das políticas de proteção social permanentes, incorporam a individualização dos riscos, despolitizam a proteção social e reverterem a tendência para a universalização presente na trajetória do sistema de proteção social brasileiro, alterando alguns elementos constitutivos do padrão de proteção social vigente.

Do ponto de vista analítico, as estratégias de focalização e de privatização estão vinculadas e são complementares, pois respondem aos mesmos objetivos.

As primeiras modificações no padrão de proteção social em geral expressam-se no redirecionamento dos recursos sociais gerais e/ou privados (não mercantis) para programas focalizados, isto é, direcionados e compensatórios, emergenciais e temporários, guiados pela “seleção” de beneficiários. São as primeiras modificações porque respondem às estra-

tégias econômicas mais gerais de austeridade fiscal, baseadas na idéia hegemônica de evitar o desperdício e procurar o reequilíbrio das contas públicas. O principal argumento utilizado para isto é que os mais necessitados não são os mais beneficiados pelas políticas sociais. Portanto, os gastos dever-se-iam redirecionar e concentrar em programas dirigidos às camadas mais pobres da população.

O problema agrava-se quando se absolutiza a focalização em detrimento de qualquer outra forma de proteção como, por exemplo, a manutenção e o melhoramento das políticas de proteção social permanentes.

O aumento, a ampliação e as inovações produzidas nos programas assistenciais, emergenciais, compensatórios são especialmente importantes do ponto de vista do peso político que adquirem em relação às políticas permanentes antes predominantes do ponto de vista de quantidade de beneficiários, recursos etc. Tanto em razão de condições econômico-estruturais externas, quanto devido a pressões político-sociais internas, bem como ao aumento dos níveis de pobreza e desemprego, os programas assistenciais aumentaram em quantidade, modificando-se notavelmente a relação entre eles e os permanentes. Como já fora colocado, os programas assistenciais não tiveram importância estrutural nem política até finais da década de 80. E isso foi entendido como um problema, cuja solução foi dada através da criação de mecanismos constitucionais que permitissem incluir no sistema de proteção as populações historicamente excluídas. No entanto, a partir da hegemonia das reformas neoliberais, os programas assistenciais passam a adquirir uma importância financeira e política sem precedente, transformando-se em definidores dos sistemas de proteção social em detrimento de qualquer outra forma e opção.

Assim, este movimento evidencia uma debilidade geral das políticas permanentes e universais, pois sobrepõe a “assistencialização” da proteção social. Vale a pena ressaltar: o problema não reside unicamente no aumento dos programas assistenciais focalizados, e, sim, na desconsideração, despreocupação e redução das políticas de proteção social de caráter permanente.

A focalização também está presente no interior das políticas sociais

permanentes. Concretamente, em termos de aposentadorias e pensões, uma parte dos recursos gerais dos regimes de repartição é disponibilizada para programas básicos, mínimos considerados universais, pois independem do vínculo contributivo. Os benefícios, que foram se desqualificando e reduzindo-se no sistema de atendimento à saúde público-universal, estão sendo dirigidos para os setores mais pobres da população. Embora não explicitamente, o desinteresse, a despreocupação e a desvalorização pública dos sistemas de saúde público-universais acabaram por produzir uma adaptabilidade da política de saúde como um todo, orientando os benefícios para os setores mais pobres. O redirecionamento de recursos públicos e/ou privados para programas focalizados de todo tipo acaba, portanto, “assistencializando” alguns setores das políticas permanentes (universais ou contributivas), fragilizando-as.

Produz-se, então, uma mudança na relação de importância ou predominância política entre as diversas formas de proteção social. Enquanto o tradicional padrão de proteção definia-se pelo predomínio político-social das políticas sociais permanentes de saúde e aposentadorias – que, embora excludentes, garantiam direitos sociais e, sobretudo certa força política às categorias de trabalhadores protegidas –, os programas assistenciais eram considerados “complementares”. No padrão que se está constituindo, estes últimos adquirem um status político diferenciado superior, enquanto os permanentes e unificados experimentam estratégias diversas de privatização, redução, seletividade, desresponsabilidade e desoneração pública na execução direta, resultando no seu enfraquecimento, tanto político quanto social.³⁴

Para tratar de processos de privatização do sistema de proteção social é necessário, no entanto, reconhecer as diversas formas privadas pré-existentes, definir a relação que existia entre elas e o âmbito público, e as modalidades e objetivos de desenvolvimento dessas e das novas formas.

Antes de qualquer coisa, a privatização no Brasil não é radical, mas nem por isso deixa de ser uma tendência concreta e preocupante. Se com-

34. Para ver as implicações deste processo na relação Estado/beneficiário, conseqüente perda de direitos sociais e reforço das iniquidade, e discriminações entre beneficiários, cf. Galizia, S. (2004).

pararmos as “recomendações” dos organismos multilaterais com as formas concretamente implementadas, poderemos observar que as reformas no Brasil situam-se num plano intermediário, dando lugar a “novas configurações mistas”, já que o Estado conserva estruturas público-universais financiadas por rendas gerais, oferecendo prestações mínimas de saúde, de repartição no sistema pensões e aposentadorias, enquanto o âmbito privado se desenvolve e passa a ser área privilegiada de distribuição de recursos.

As “novas configurações mistas”, apesar de serem consideradas desvios por parte dos organismos multilaterais, são aceitas por estes. Elas são produto da interpretação institucional interna de uma combinação entre as “recomendações” internacionais e as diversas opções e interesses político-sociais internos existentes. Portanto, a tendência para a privatização é concretizada a partir de múltiplas formas, as quais devem ser detalhadas, pois assumem diversas figuras. Embora se conservem as formas público-universais no sistema de atendimento à saúde, e a forma pública de repartição no sistema de pensões e aposentadorias, aumentaram a oferta e o peso político-social das instituições que oferecem bens e serviços privados, chamados de “complementares”. Concretamente, no decorrer da década de 90, cresceram os contratos individuais e empresariais com planos privados de saúde e de aposentadorias privadas empresariais. Setores melhor colocados dentro do mercado formal de trabalho foram induzidos a contratar serviços individuais ou familiares do setor privado de saúde e a começar a se interessar pelos Fundos de Pensões ou aposentadorias privadas (nas formas de sistemas abertos e/ou fechados³⁵).

Como idéia geral, a privatização significa uma mudança de relação entre o setor público e o privado, em que pode ser verificado um aumento não só da participação deste último, senão a mudança das suas formas beneficiários e/ou clientes.

No sistema de aposentadorias e pensões, as reformas incorporam a estratégia de privatização na introdução de regimes de capitalização e reorganizam-se com base na conservação de pensões redistributivas, porém mínimas, básicas e às vezes focalizadas, via “teste de pobreza” ou “de meios”.

35. Fundos organizados por empresas, fechados aos seus trabalhadores ou por instituições financeiras abertas ao público.

Considerações finais

Nos últimos anos percebemos mudanças importantes na forma de articulação entre as políticas permanentes de proteção social (previdência e saúde) e os programas e ações na área da assistência, transformações intimamente vinculadas com o contexto de crise vivido no mundo capitalista e as alternativas de superação propostas pelos organismos multilaterais. São vários os elementos decorrentes desta estratégia assumida por nossos governantes de plantão que devemos considerar para entender a inflexão nas relações entre as políticas permanentes e os programas assistenciais. Dentre esses elementos é importante mencionar a reforma da previdência social, o aumento do desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho, que ampliaram o contingente de trabalhadores sem nenhum tipo de cobertura aos riscos decorrentes da velhice, doença, desemprego e acidentes de trabalho, isso somado à contra-reforma do Estado implantada no Brasil a partir dos anos 90. O que se tem, então, é a redução, principal, da responsabilidade direta do Estado com a proteção social dos brasileiros. Vale a pena mencionar também uma das últimas propostas do atual governo, aprovada recentemente, o conhecido programa de parcerias público-privado (PPP) que, dentre outras funções, organiza as despesas estatais para atender diretamente às necessidades do capital.

Essas foram as principais reformas implantadas no Brasil, e, com suas variantes, na maior parte dos países latino-americanos. Elas estão indicando que a preocupação com a inclusão social e com o combate à pobreza, considerada como a prioridade social, transformou-se num elemento de retórica demagógica do atual governo, assim como dos organismos multilaterais, que desde os anos 90 concentram seus esforços para orientar os programas de estabilização econômica nos países latino-americanos, em pensar estratégias para facilitar o pagamento das dívidas externas, monitorar as políticas de ajuste e os programas de reformas.

A virada estratégica dos organismos multilaterais, que se apresenta como expressão de uma sensibilização dos governantes e dos grandes empresários com a miséria mundial, faz parte do discurso ideológico fundado

na idéia de redistribuir a miséria no mundo sem a distribuição das riquezas. Nesse novo contexto, mudam as relações entre as políticas permanentes de proteção social e os programas de assistência. De certa forma, essa transformação baseia-se numa divisão das “responsabilidades” da proteção social dos brasileiros, entre o setor público e o privado, divisão que se dá principalmente em termos de administração e controle dos recursos investidos e da normatização dos mecanismos de proteção, reforçando assim o processo de privatização e “assistencialização” da proteção social.

Estas mudanças geram importantes transformações no desenho dos programas e políticas sociais, nos quais os princípios de solidariedade e universalidade, pilares fundamentais dos Estados de bem-estar (que buscaram ser incorporados na Constituição Federal de 1988), na prática passam a ser substituídos pela privatização e focalização, a partir da implantação das políticas neoliberais orientadas principalmente pela busca da eficácia, eficiência e efetividade.

Entendemos que a expansão dos programas e políticas denominadas de assistência é uma das faces do processo de “assistencialização” da proteção social que tem como par dialético a privatização da previdência social, da saúde e da educação.

Referências bibliográficas

- AURELIANO, L. – DRAIBE, S. “A especificidade do “Welfare State” brasileiro”. In Rev. Economia e Desenvolvimento. MPSA/CEPAL. Brasília, 1989.
- BAHIA, L. – VIANA, A.L. Regulação & Saúde. Estrutura, Evolução e Perspectivas da Assistência Médica Suplementar (Introdução). Ministério da Saúde – Agência Nacional de Saúde Suplementar. Rio de Janeiro, 2002.
- BARBOZA DE ARAÚJO, A. O governo brasileiro, o BIRD e o BID: Cooperação e confronto. IPEA. Brasília, 1993.
- BIRD - Invertir en salud. Informe sobre el desarrollo mundial, 1993. Washington, D.C. 1993.
- “Envejecimiento sin Crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”. Oxford University, New York, 1994.
- “Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995. O trabalhador e o processo de integração mundial”. Washington, 1995.
- CEPAL “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Naciones Unidas. Chile, 2000.
- CHOSSUDOVSKY, M. Aglobalização da pobreza. Impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial. Ed. Moderna. São Paulo, 1999.
- COUTINHO, C.N. [1988] “Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia” in FLEURY, S. (org.) Reforma Sanitária. Em busca de uma teoria. Cortez/Abrasco. 2ª ed. São Paulo, 1989.
- CONTRA A CORRENTE. Ensaio sobre democracia e socialismo. Cortez. São Paulo, 2000.
- DRAIBE, S. “América Latina: os sistemas de proteção social na década da crise e das reformas”. Mimeo. 1995.
- “Novas formas de políticas sociais”. Mimeo, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, G. “As três economias políticas do Welfare State” in Rev. LUA NOVA nº 24. CEDEC. São Paulo, 1991.
- FAVERET – OLIVEIRA “A universalização excludente - reflexões sobre as tendências do Sistema de Saúde”. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1989.
- FLEURY, S. Estado sem cidadãos. Fiocruz. Rio de Janeiro, 1994.
- GALIZIA, S. Da “universalização particular” à “incorporação seletiva”: tendências nos sistemas de proteção social. A experiência argentina e a trajetória do sistema brasileiro. Tese de Doutorado ESS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.
- “As mudanças do padrão de proteção social brasileiro: implicações para a universalidade pós-reformas neoliberais” in Revista O Social em Questão nº12. PUC. Rio de Janeiro, 2004.
- “Homogeneización y distanciamiento de las reformas de los sistemas de protección social en los países latino-americanos” in XI Congreso Internacional SOLAR. Rio de Janeiro, novembro, 2004.
- GRUPO BANCO MUNDIAL. Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo - Estratégia de Assistência ao País 2004-2007. Washington, 2003.
- O que é a Estratégia de Assistência ao País (EAP)? On line, disponível: <http://obancomundial.org> Acesso em 05/09/2006.
- Estratégia de Assistência ao Brasil 2004-2007. On line, disponível: <http://obancomundial.org> Acesso em 06/09/2006a.
- Relatório de Progresso: Estratégia de Assistência ao País 2004-2007. On line, disponível: <http://obancomundial.org> Acesso em 06/09/2006b.
- Informações sobre a EAP 2000-2003. On line, disponível: <http://obancomundial.org> Acesso em 05/09/2006c.
- HUBER, E. “Opções para a política social em América Latina: modelo neoliberal vs. modelo social-democrata” in Esping-Andersen, G. Estado de Bem-Estar e transição, adaptações nacionais nas economias globais. Sage & UNRISD, 1996. (tradução interna)
- INESC. “Como o Brasil vai aplicar o dinheiro do

Banco Mundial?" in Nota Técnica nº 75. INESC. Brasília, 2003.

LO VUOLO, R. – BARBEITO, A La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. CIEPP-Dávila. Buenos Aires, 1993.

MALLOY, J. [1979] Política de Previdência Social no Brasil. Graal. Rio de Janeiro, 1986.

MESA LAGO, C. "Seguridad Social y desarrollo en América Latina". In Rev. CEPAL nº28. Comisión económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Abr./1986.1986

OCDE "El papel del sector público y los gastos sociales: 1960-1990. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1985.

PASTORINI, A. "Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria 'concessão – conquista". In Rev. Serviço Social & Sociedade nº53. Cortez Ed. São Paulo, 1997.

----- O Círculo "maldito" da pobreza no Brasil. A mistificação das "novas" políticas sociais. Tese de Doutorado ESS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.

RACZYNSKI, D. "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza". In Tokman – O'Donnell (org.) Pobreza y desigualdad en América Latia. Temas y nuevos desafíos. Paidós. Buenos Aires, 1999.

REDE BRASIL A assistência técnica do Banco Mundial: um meio de controle internacional da administração pública brasileira. On line, disponível: <http://redebrasil.org> Acesso em 01/09/2006.

TAVARES, M. da C. – FIORI, J. Desajuste Global e Modernização Conservadora. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1993.

TAVARES SOARES, L. AJUSTE NEOLIBERAL e Desajuste Social na América Latina. UFRJ. Rio de Janeiro, 1999.

TEIXEIRA, A. "Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro". Texto para discussão nº 249, IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990.

WERNECK VIANNA, M. L. "Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar" in GERSCHMAN, S. WERNECK VIANNA, M. L. (orgs.) A miragem da Pós-modernidade. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Fiocruz. Rio de Janeiro, 1997.

----- A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil". Revan-IUPERJ. Rio de Janeiro, 1998.

----- "As armas secretas que abateram a seguridade social" in LESBAUPIN, I. (org.) O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC. 3º ed. Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro, 1999.

A ESQUERDA E AS POLÍTICAS SOCIAIS EMERGENCIAIS: ALTERNATIVAS E PARADOXOS

Luci Faria Pinheiro

Resumo

O presente texto esboça algumas questões extraídas de dados obtidos através de pesquisa, tendo como objeto a política da esquerda no poder. As políticas sociais observadas referem-se ao Programa Fome Zero e à Assistência Social, numa perspectiva de complementaridade. O texto mostra os limites de tais políticas, como a falta de controle social e técnico, e as estratégias de consenso utilizadas pelo governo para receber adesão da esquerda, do empresariado e do voluntariado tradicional. O consenso, não apenas permite que a esquerda legitime políticas de caráter emergencial, como também gere um ethos social que facilita a efetivação da precariedade das políticas sociais.

Palavras-Chave: governo, política social, legitimidade, consenso

Abstract:

The present text outlines a few questions extracted from data obtained through re-search, having as object the left winged policy in power in Brazil. The social policies observed refer to the Fome Zero (“Zero Hunger”) Program and to Social Welfare, in a complementary perspective. The text analyzes the limits of such policies, like the lack of social and technical control, as well as the strategies of common sense used by the government to get adhesion from the left wing, from the entrepreneurs and from the traditional volunteer’s front. It points out, that consensus, not only allows the left to legitimate emergency policies, but also allows the generation of a social ethos that renders the poor character of contemporary social policies effective.

Key-words: government, social policies, legitimacy, consensus.

1. Introdução

Depois de mais de duas décadas do fim da ditadura militar no Brasil e considerada a riqueza do processo democrático e a tensão em face dos novos desafios colocados pelo Capital, a expressão “nova esquerda” ganha sentido em referência a uma nova forma de enfrentamento das lutas sociais na consolidação dos ideais democráticos. A ênfase dada neste texto ao Partido dos Trabalhadores não tira o sentido de totalidade histórica da expressão “nova esquerda”¹. O recurso à mediação deste partido permite captar a emergência de uma “nova esquerda” no Brasil, não apenas como ponto de partida, mas também como confluência de movimentos, reivindicando os interesses das massas.

O presente trabalho resultou de uma pesquisa realizada entre 2003 e 2005 na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do “Programa Recém-doutor” do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). Foram realizadas entrevistas com intelectuais, lideranças populares, gestores públicos, documentos, assim como a observação direta em municípios de “administração popular” dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (Porto Alegre, Santa Maria, Goiânia e Londrina). Procurou-se dar ênfase ao significado e a certas contradições do engajamento dos cristãos, cujo papel importante nos movimentos sociais dos anos 80 se mantém no processo de consolidação de direitos. O resgate da contribuição do movimento “cristianismo da libertação” na formação de uma nova esquerda no Brasil segue no sentido de mostrar a complexidade da militância hoje, quando as desigualdades sociais são extremas e crescentes. A chegada do PT à Presidência da República, em 2002, leva os militantes cristãos à gestão dos principais programas sociais do governo. Esse grupo se impõe em virtude de sua militância nos movimentos sociais e inserção

1. Como mostra Aarão, o PT era uma verdadeira frente política, onde estavam representadas variadas tendências alternativas, inclusive organizações autodenominadas revolucionárias remanescentes: a Ação Popular (AP), o Movimento de Emancipação do Proletariado (MEP), a Convergência Socialista (CS), entre outras. Disponível em <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv130.htm>, p. 2.

em experiências de radicalização democrática, em municípios governados por tal partido.

Depois de duas décadas sob a hegemonia do Partido dos Trabalhadores, a esquerda sofre mudanças que produzem um choque frontal com os princípios éticos estabelecidos em suas origens, sobretudo durante os anos 80. Isto põe em pauta a necessidade de radicalização ou de uma oposição à tendência governista do Partido. O “novo” ressurge como forma de mostrar que “velhas” são as opções por reformas antidemocráticas, em nome dos interesses econômicos externos. A oposição antes exercida pelo PT era em relação à tendência seguida pelo Estado, sobretudo a partir do Governo Fernando Collor e caracterizava-se: pela liberalização da economia, privatização de empresas estatais e transferência das responsabilidades sociais do Estado para o terceiro setor ou a iniciativa privada.

2 . Para onde caminham as Políticas Sociais no Governo Lula?

O presente ensaio procura enfocar as estratégias de hegemonia do governo Lula, através da viabilização - num contexto de crise das esquerdas - de políticas de combate à pobreza e à fome. Tal crise é um elemento importante para se compreender e explicar as controvérsias em torno das dificuldades que apresenta o governo na obtenção de consenso entre suas próprias bases partidárias. As expectativas acumuladas ao longo de mais de duas décadas de lutas por efetivação dos direitos sociais, conquistados na Constituição de 1988, são correspondidas minimamente, contrariando, assim, os ideais da classe trabalhadora.

Por coerência aos princípios de origem, decisões contrárias à política econômica atual haveriam que ser tomadas no sentido de ampliar os recursos da seguridade social, o inverso do que tem demonstrado o governo Lula. Como conciliar a política de ajuste fiscal, que implica em redução dos gastos, com políticas sociais, e ao mesmo tempo obter o consenso em torno de políticas emergenciais? Nossa assertiva é de que, ao ser questionado pelos movimentos sociais e organizações de esquerda, o governo esvazia

o conceito de sociedade civil e o substitui por uma mobilização dos setores para quem a questão da pobreza é um problema natural. Estaria tal estratégia dando trânsito a um sistema de proteção social mantido pela sociedade, em compensação à declarada crise do Estado de bem-estar social? Em que bases se construiria um sistema de “sociedade de bem-estar”, chamada também *welfare society*, se as forças de esquerda estão perdendo identidade nas relações estabelecidas com o Estado? Tal ideal seria uma referência tênue, dadas as particularidades políticas e culturais da realidade brasileira nas últimas décadas. No entanto, é admitido por especialistas, no sentido de melhorar a eficiência, democratizar, desburocratizar, assim como reduzir os encargos do Estado em relação às políticas sociais. Seria uma estratégia de descentralização e diversificação, tanto na concepção, quanto na implementação e controle dos programas sociais, como apontam alguns autores?

Um paradoxo é identificado de início, porque as exigências de “pressões sociais e políticas no sentido de uma utilização mais humana, racional e democrática dos recursos, assim como de uma satisfação equilibrada das necessidades” não preparam a sociedade para as conseqüências e a complexidade de tal tarefa, num contexto de crise do capitalismo (Perrin, apud Draibe e Henrique, 1988:56). O alcance do controle social, exercido nos conselhos públicos, tem sido limitado, uma vez que são recorrentes as denúncias de partidarismos e personalismos. Correspondem à prerrogativa aqui esboçada os programas relacionados à assistência social e à segurança alimentar, os quais perfilam uma tendência setorial e de transferência, para a sociedade, da gestão e do controle das políticas sociais.

As iniciativas voluntárias, conforme afirma Pereira (2003), vêm no bojo de uma “nova divisão do bem-estar social” induzida pelo ideário neoliberal, a partir da década de 80. São alternativas à falência das políticas sociais públicas, mas aumentam a tradicional interdependência entre governo e organizações não governamentais. A autora considera que a revalorização do voluntariado integrou uma proposta de proteção social em que prevaleceria a perspectiva de uma “sociedade de bem-estar”, em contraposição ao Estado de bem-estar social. Esta proposta requer do Estado uma capacidade de mobilização do mercado, das organizações voluntárias e

caritativas, das redes de parentesco, da vizinhança e dos grupos de amigos. O Estado assume inicialmente o papel de animador e financiador, mas dele se afasta progressivamente.

Não se pode negar que as políticas sociais inauguradas pelo Governo Lula reafirmam os mecanismos democráticos da descentralização e da participação da sociedade civil. E embora seja justo o argumento de reiteração do caráter focal e emergencial das políticas de combate à fome, elas trazem algo de novo: a direção e o planejamento são feitos pela federação, mas os projetos são elaborados pelos municípios e estados, de acordo com a realidade local e a estrutura organizativa da sociedade civil. Este último recurso, apesar das limitações já apontadas, conta não apenas com a boa vontade do voluntariado tradicional, mas também de militantes e ONGs de perfil progressista, engajados em conselhos e movimentos populares. Neste caso a militância favorece uma ação educativa e politizada dos direitos sociais, embora a ausência de uma formação adequada sobre as políticas públicas e seu caráter ético e político torne relativa a qualidade dos serviços prestados. Além disso, reforça a política de contenção das despesas públicas.

Uma progressiva transição para uma suposta sociedade de bem-estar seria respaldada na própria Lei de Responsabilidade Fiscal dos municípios, a exemplo da forma descentralizada de gestão do Programa Fome Zero, a qual exige o comprometimento do poder local, sem que se submeta ao Poder Legislativo. Através do gabinete do prefeito diferentes secretarias são envolvidas com o programa, evitando a criação de uma nova estrutura institucional. O esforço em reduzir custos exige ainda criatividade no desenvolvimento da política de segurança alimentar, cujos projetos são voltados: para a profissionalização, através de cozinhas comunitárias, no cuidado e manipulação de alimentos e no desenvolvimento de receitas; para restaurantes populares, assim como para a distribuição de alimentos produzidos pela agricultura familiar e/ou comercializados por pequenos estabelecimentos. O incentivo ao pequeno comércio de alimentos vem no bojo de uma política econômica de aumentar a arrecadação fiscal, antes sonhada por este setor. O grande colabora com a doação de alimentos, baseado nos já habituais perdões fiscais. Há descompassos no desempenho da política de assistência social desenvolvida pelos municípios, da mesma

forma que no âmbito da segurança alimentar. O que varia de acordo com a autonomia destes em desenvolver políticas próprias e destinar parcela maior do orçamento público às políticas sociais conforme o perfil da gestão e, ainda, o grau de organização e poder de pressão dos movimentos sociais.

Tais elementos apontam para a idéia de que o governo Lula enfrenta o problema da pobreza utilizando o recurso da lei e sua capacidade de gerar consenso entre os militantes de base, intelectuais engajados, os setores conservadores e os liberais. Visando à obtenção do consenso, o discurso do governo manifesta que o Estado e o problema da pobreza estão acima das classes. A colaboração perde o sentido de solidariedade entre as classes populares, o que fortaleceria uma consciência coletiva, transferindo força ao argumento econômico. No afã de mobilizar a sociedade para o problema da fome, o que mais importa é que os programas de governo sejam aceitos e entendidos como uma política de consolidação de direitos e, portanto, de radicalização democrática. Isto não altera o caráter focalizado, emergencial e precário da mesma, nem deixa de reiterar as causas geradoras da pobreza. Adotado como eixo das políticas de governo o cumprimento dos acordos financeiros com o Banco Mundial, o Estado provedor vai se definindo e uma marca deste governo é registrada: algumas experiências localizadas e bem sucedidas, servindo possivelmente de embrião de uma sociedade de bem-estar social. O projeto neoliberal tem agora a seu favor a esquerda tida como a mais organizada na América Latina, através das contra-reformas realizadas no âmbito do Estado.

3. Notas sobre Estado e Sociedade Civil

As conquistas sociais de 1988 foram expressão de mudanças no âmbito do Estado que, por força da organização da classe trabalhadora, deixa de representar apenas os interesses da burguesia para incorporar os interesses das classes populares. Nessa configuração, a sociedade civil vai se caracterizar como espaço público situado “entre a economia e o governo, entre a sociedade econômica e a sociedade política”. Forjando relações de

poder, a sociedade civil incide suas forças diretamente sobre o Estado². O pensamento de Gramsci é uma das referências teóricas mais utilizadas pela esquerda no Brasil, no período que coincide com a construção do Partido dos Trabalhadores. Este autor inspira uma ação revolucionária estratégica do ponto de vista da classe trabalhadora. Mas o processo de radicalização democrática, visando a aprofundar a cidadania, tem sido freado através de uma redefinição do papel do Estado, que se aproxima mais dos interesses do mercado do que dos interesses da classe trabalhadora. Isto coloca à esquerda o desafio de melhor entender os mecanismos acionados pela classe burguesa no enfrentamento da crise do capitalismo, os quais coincidem com a desmobilização da classe trabalhadora. Montão (2002) contribui para tal reflexão na relação com o governo atual, na medida em que expõe uma crítica ao “terceiro setor” como algo que procura substituir o sentido político de sociedade civil, transmitindo a idéia de que representa um todo homogêneo e orgânico, voltado para um mesmo fim. Não há divergência de interesses entre empresas e organizações operárias. A dimensão contraditória da sociedade civil é eliminada, tornando-se uma representação superficial dos interesses coletivos. Se, como contra-argumenta o autor, o cotidiano é o próprio movimento da realidade em processo -, as lutas por uma sociedade mais justa e mais digna tendem a ser fusionadas no Brasil, hoje, pelas estratégias de consenso do governo Lula.

O resultado produzido é uma conformação da vanguarda revolucionária com o projeto neoliberal. Estas condições constituem um terreno propício para a viabilização de um precário e fluido sistema de proteção social, em conformidade com a tendência de regulação do mercado. Nesse contexto, o governo Lula não apenas representa um papel importante no processo de desarticulação do projeto da esquerda, no Brasil. Mas é também uma manifestação da inserção das economias periféricas no processo de globalização, cuja hegemonia neoliberal consiste em articular um consenso

2. Mediante o amadurecimento dos direitos de cidadania é que o Estado pode incorporar os interesses das classes subalternas. Esta nova situação possibilitaria um ordenamento socialista que seria realizado através de um longo processo de reformas, denominado “reformismo revolucionário” (Coutinho, 1997:163-164).

entre forças contraditórias – ou absorver os conflitos sociais, legitimando a lógica do mercado. Conseqüentemente, a própria esquerda tem dificuldade de se reconhecer nas críticas clássicas do capitalismo, adotando uma terceira via: amparando-se nos ideais liberais e questionando o papel do operariado nas lutas coletivas. Esta idéia irá se consolidar em uma adesão ao discurso veiculado em torno da pobreza enquanto um problema central. A justiça social é, porém, substituída pela auto-responsabilização do papel que a sociedade civil atribuía até recentemente ao Estado.

4. A esquerda e a Questão da Pobreza

O debate da esquerda sobre o problema da pobreza é permeado pela visão marxista, que contesta as saídas emergenciais ou curativas. Estas são vistas como limitadas às estratégias do Estado burguês com o fim de reproduzir os conflitos que caracterizam o sistema de acumulação capitalista. Assim, enquanto a pobreza e a paz social aparecem unidas na concepção conservadora, para a esquerda elas são vistas como um problema insolúvel no capitalismo, por estarem relacionadas à lógica de desigualdade entre Capital e Trabalho. A questão social estaria se revelando através de “novas expressões”. Quer dizer, ela permanece enquanto as condições essenciais do capitalismo se mantiverem. Estabelecer relações entre o que é novo e as formas mais predominantes de exploração é o problema teórico que Netto (2001) julga necessário determinar, captando as mediações do processo de acumulação em realidades culturais e geopolíticas específicas. Procura-se apontar aqui elementos que mostram que processos de resistência e crise da resistência ao aprofundamento do capitalismo se interpõem, ganhando novos adeptos e recompondo o campo das lutas sociais, como parte da dinâmica contraditória do Capital. O atual governo estaria, a partir desta interpretação, reproduzindo a nova concepção de pobreza, cuja naturalização estaria sendo então viabilizada através da colaboração entre setores militantes e tecnocratas de esquerda, na gestão das políticas emergenciais.

O autor mencionado pontua cinco notas sobre a questão social, fundamentais ao resgate das interfaces desta com o problema da pobreza no

capitalismo maduro. Primeiramente, a questão social seria um “desdobramento sócio-político” do problema do pauperismo, que se vê acentuar e ampliar com o advento do capitalismo, apesar do aumento na oferta de produtos, ainda nas primeiras décadas do século XIX. A segunda tese indica uma perda do sentido político e econômico da questão social, quando a partir da revolução burguesa de 1848 passa a ser interpretada como um problema natural, presente em qualquer ordem social. Mas, tendo em vista seu caráter revolucionário, a ordem burguesa produz uma consciência dos antagonismos de classe, o que resulta em uma certa cautela em relação ao termo questão social, visto até então como conservador. A terceira tese reside na assimilação, por parte dos trabalhadores, do processo pelo qual a questão social é constituída e reproduzida no capitalismo, levando a um descrédito total dos marxistas em relação às reformas dentro do capitalismo. A quarta tese reporta ao período de reconstrução da Europa, glorioso para o Capital, o qual, durando até os anos 70 e somado à construção do Estado de bem-estar social nos países ocidentais e nórdicos, aponta a possibilidade de superação da questão social, com exceção da realidade dos países menos desenvolvidos. O esgotamento de tal ciclo de expansão dá origem à estratégia da globalização, eliminando o Welfare State. Este é o contexto, finalmente, para a emergência de uma interpretação sustentada na crise do referencial da esquerda, o pensamento marxista - que acredita na existência, hoje, de uma “nova pobreza” ou “nova questão social”. Considera o autor que, do ponto de vista teórico, as alternativas por um ângulo transclassista tendem ao restabelecimento dos tradicionais vínculos solidários, abstraindo completamente os dispositivos de exploração e, por isso, tendem a renovar o conservadorismo (Netto, 2001: 41-49).

No Brasil, já no início dos anos 60, a esquerda se mobilizou reivindicando reformas estruturais, então chamadas “reformas de base”. Elas delineariam um conjunto de políticas estruturais, visando ao crescimento econômico e à redistribuição de renda. Haveria investimentos nas áreas da educação, agricultura, reforma agrária, saúde, habitação, entre outras áreas sociais fundamentais. Esse movimento gerou o pavor dos conservadores, dando lugar ao Golpe militar de 1964. Deixaram-se de lado as reformas por mais de duas décadas, em nome de um outro perfil de políticas sociais.

Durante esse longo período, as políticas sociais se ampliaram e, embora limitadas pela corrupção, o empreguismo, a demagogia, a burocratização, expressam uma modernização e ampliação da máquina estatal, em resposta à questão social. Nessa mesma lógica operada pelo Estado autoritário engendrava-se uma tensão de classes (Netto, 1991:16-112).

O período de ditadura militar foi caracterizado por um boom econômico, centrado no lema de que “é preciso primeiro crescer para depois distribuir”. Formou-se um parque industrial importante, alimentando um padrão de consumo, mas, ao mesmo tempo, uma organização do operariado. Por outro lado, o país recorreu ao Fundo Monetário Internacional, o que de per si, acirrará as pressões populares por democracia e justiça social. As condições estruturais aí produzidas parece terem sido fundamentais à adaptação ulterior da economia brasileira às regras do mercado internacional, à globalização e ao sistema de produção flexível. Lideradas pelos EUA, as estratégias do Capital tornaram o Brasil um território econômico e cultural inteiramente aberto ao aprofundamento dos ideais burgueses. A influência cultural dos Estados Unidos, através de intensos intercâmbios científicos, alimenta a academia de novas teorias sociais e tecnológicas, seguindo uma visão neutra de ciência que garanta a produção necessária à funcionalidade do mercado.

No plano cultural, as duas décadas de regime militar proporcionaram ainda uma ampliação de novas vertentes religiosas de origem norte-americana, cujas doutrinas de ramificação protestante alimentam a cultura individualista. Isto ocorrerá fundamentalmente em contraponto com a cultura da esquerda, através de valores como: a defesa da coesão familiar, como forma comunitária idealizada; o espírito ordeiro em oposição às reivindicações por direitos sociais; a culpabilidade individual em relação ao problema da pobreza. É no limiar das mudanças aqui mencionadas sucintamente que surgem as condições para que uma cultura contraditória sobreviva, produzindo efeitos diversificados e contraditórios à formação da esquerda. O positivismo invade o pensamento crítico e o pragmatismo é renovado, reaparecendo por via do pensamento pós-moderno e combatendo as grandes teorias.

A ética é resgatada pela esquerda a partir do debate sobre as contradi-

ções presentes na democracia. A pobreza continuará a ser enfrentada pelos governos democráticos, num contexto cultural e político de efervescência, porém vulnerável à demagogia e ao populismo presentes após as primeiras eleições públicas democráticas. Levando a termo as lutas por democracia e a articulação dos partidos de centro e liberais, uma oposição organizada começa a surgir entre os anos 70 e 80, a partir das greves operárias no ABC paulista. Há uma mobilização por eleições diretas, assim como por uma Central Única dos Trabalhadores (CUT), pela fundação do Partido dos Trabalhadores e, ainda, por movimentos sociais importantes, como o Movimento Sem Terra (MST). Os conflitos agrários denunciam as raízes regionais do problema da pobreza; mudanças são operadas na agricultura para uma adaptação da economia ao mercado internacional. O MST passa a ter um apoio fundamental da Comissão Pastoral da Terra, criada em 1975 para defender e assessorar as vítimas dos conflitos de terra. A esquerda católica entra em cena como um novo ator social, que, embora germinado nos anos 60, revelando sua radicalização em relação ao regime autoritário, irá se distinguir da Igreja tradicional e contribuir com as lutas sociais, através de sua composição popular e majoritariamente feminina (Arantes, 1984; Gorender, 1987). Apesar do clima de terror, as idéias centrais desta vertente político-religiosa dão origem, ainda durante os anos 70, às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Estas estarão engajadas em diversas frentes do movimento popular, figurando como uma das forças mais importantes na fundação do Partido dos Trabalhadores (Doimo, 1995 ; Harnecker, 1994).

A abertura democrática, embora caracterizada pela emergência de novos atores em luta por direitos sociais, será uma condição ao impulso dos ideais neoliberais, anunciados na Inglaterra por Margareth Thatcher e seguidos como experiência modelo pelo Estado chileno, na América Latina³.

3. O neoliberalismo nasceu na Europa e América do Norte após a Segunda Guerra Mundial, significando uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar social e tendo como fonte o texto de Friedrich Hayek de 1944, intitulado: "O caminho da servidão". O autor propugna que liberdade e democracia seriam incompatíveis se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse. Tais idéias irão tomar força após 1973, quando o modelo econômico do pós-guerra, tendo como referência Keynes e Beveridge, entra em crise (Anderson, 1996: p. 9-23). Cf. também Ricardo Antunes (2000, p. 31). Este autor aponta como traços mais visíveis da crise do capitalismo três vetores: queda da taxa de lucro; esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção e hipertrofia da esfera financeira.

Isto quer dizer que enquanto é gerada uma base ideológica de sustentação das mudanças na estrutura produtiva, determinada pela crise do capitalismo, ocorre também um processo de consolidação das forças democráticas, num esforço de solidificação dos direitos adquiridos na Constituição de 1988. Teria sido esboçado na realidade brasileira, não fosse a inversão conservadora ou neoliberal destas conquistas, o que se pode chamar de embrião do welfare state, uma expressão de proteção social no contexto de uma classe operária organizada.

A manutenção das conquistas dependeria, assim da capacidade de mobilização da esquerda, em crise declarada desde o final dos anos 80. Esta crise evitará que uma das maiores conquistas sociais, a inserção da assistência como direito universal, ao lado da saúde e da previdência social, seja aprofundada. A falta de politização deste debate terá consequências inesperadas no período em que o PT começar a ganhar as eleições municipais.

Esta acumulação de forças, dentre as quais encontram-se os profissionais do serviço social, parece representar uma reserva de resistências à ofensiva neoliberal, com suas anti-reformas no âmbito do Estado, representadas pelo partido social-democrata. Coutinho (2002) considera que o modelo social-democrata de Estado teria representado uma possibilidade de construção socialista, não fosse a incapacidade das organizações de classe em resistir às reformas de interesse do Capital. No Brasil, este processo ocorrerá com a chegada do PT à presidência da república e de bases de apoio ao parlamento.

O projeto neoliberal consegue, assim, absorver a radicalidade da ‘nova esquerda’, através de múltiplos mecanismos, entre os quais a já mencionada adaptação quase total das universidades ao novo padrão tecnológico e cultural. Assim como a assimilação dos ideários da esquerda pelo mercado, além do desvio das bandeiras progressistas para o chamado terceiro setor. Isto será realizado pelo Estado ao priorizar o diálogo com as ONGs em detrimento dos movimentos sociais (Garcia, 2004).

Gohn (2003:13) interpreta os movimentos sociais como representantes de “ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam

distintas formas de a população se organizar e expressar suas demandas”. As novas formas de organização popular se dão de acordo com as respostas do Estado, cujas reformas geram descontentamento, crise econômica e desemprego, propiciando o surgimento de novos grupos reivindicativos, antes impensáveis. Além dos movimentos de destaque nos anos 90, como aqueles dos indígenas, do funcionalismo público e ecológico, a democracia oportunizou experiências administrativas com apelo à participação (planejamento participativo), organizações não governamentais (ONGs), parcerias entre Público e Privado etc.

Em síntese, é em face dos novos desafios impostos pelo neoliberalismo que, em 2002, a esquerda conseguirá eleger à presidência da república o ex-líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva. Num contexto de adiantados ajustes na economia, a própria filosofia partidária vinha sofrendo impactos com a queda do muro de Berlim e as novas estratégias de reestruturação do capitalismo. É a naturalização desta política que irá caracterizar a esquerda no poder como instrumento de sustentação ideológica do mercado e contribuir para gerar um consenso em torno da idéia superficial de sociedade civil. Ou seja, tem-se um governo que contribui para o aumento da desigualdade e a diversificação da pobreza, na medida em que é vencido por uma política econômica subordinada às determinações do “Consenso de Washington” (Behring, 2003; Soares, 1995). Os governos deixam de investir em políticas estruturais e concentram esforços em programas emergenciais, forjando, para tal, a ajuda da “sociedade civil”⁴.

5. Da Política partidária às Políticas sociais no Governo Lula

As principais e constantes divergências internas no Partido dos Trabalhadores se deram em torno de algumas preocupações, em cujas

4. De acordo com Garcia (2004), através da concepção de “filantropia empresarial”, as intervenções de combate à pobreza, realizadas numa perspectiva de “saneamento dos pobres”, obedece ao princípio de maximização dos lucros, de modo que o mercado adotará a lógica da gestão social e, atrelando o Estado aos interesses hegemônicos, reduzirá as ações do Welfare State.

estratégias estariam: a conquista do poder nas prefeituras de grande e médio porte, que avançava sempre em pequenos municípios; a formação de núcleos de base visando adensar, no seio das organizações populares, um debate sobre alternativas de enfrentamento e superação do capitalismo, tendo como referência o socialismo.

A primeira estratégia teria como alerta uma progressiva democratização política em descompasso com a descentralização econômica, produzida pelo processo de reestruturação produtiva e de sofisticação tecnológica – os quais enfraquecem o trabalho produtivo nas indústrias, geram empregos provisórios no terceiro setor e desemprego estrutural. Os contingenciamentos econômicos comprometem a qualidade das políticas sociais e remetem à alternativa do voluntarismo, com um forte apelo publicitário à participação cidadã. Ou seja, as mudanças na geografia política e econômica mundial convenceram as lideranças partidárias a subordinar a função ética do partido ao imediatismo das eleições, tendo como desdobramento a troca de favores com o mercado. Tal opção política mostra que a dinâmica do capital depende de articulações extra-econômicas, o que não se confunde com a ética no sentido de defesa do bem comum.

A segunda estratégia parece ser defendida pela corrente de esquerda do PT com uma identificação no socialismo. Com um tom mais radical, esta tendência insistia na necessidade de uma política de formação voltada para alternativas. Um dos representantes desta tendência, P. A. Sampaio argumenta que a crise do PT vem de uma década, desde 1988, quando deixou de lado a pressão popular, se concentrando na montagem de uma máquina eleitoral. Fora uma opção pela estratégia publicitária especializada (Brasil de Fato, edição 127). A proposta seria a criação de núcleos de base, tendo como meta dinamizar um debate sobre as demandas populares, de modo a superar o caráter imediato das lutas cotidianas e potencializar a consciência política em torno de um projeto revolucionário. Como se percebe, desenha-se neste campo o pragmatismo, a despeito da tradição marxista que inspirara o partido. As conseqüências da ausência de crítica e autocrítica vão além de uma simples aceitação em relação à crise do Estado de bem-estar social. Ela também aceita a lógica operacional das indústrias, cuja lei de circulação não se limita ao produto, estende-se também ao produtor de mercadorias.

Enfim, foram poucas as experiências mais radicais desenvolvidas

nos quadros do Partido dos Trabalhadores. Entre as causas poderíamos mencionar a insuficiência de energias combativas resistentes ao fenômeno de esvaziamento das conquistas sociais. As experiências participativas de âmbito local serviram para um aprofundamento da cidadania, mas não geraram um debate sobre um consenso ético em torno de um novo projeto societário. Outra explicação provável é a de que uma assimilação das críticas pós-modernas teria matizado as bases teóricas do PT em nome do pragmatismo, figurando explicitamente no governo Lula. Tais críticas têm como um de seus eixos a idéia de que as teorias sociais não são capazes de explicar os problemas contemporâneos. Assim, nesta visão, o sentido histórico do trabalho desaparece por força da flexibilização das relações de produção. Ao contrário do que sugere Harvey –voltar ao estudo do Capital para se compreender a relação entre espaço e tempo nas novas relações de trabalho, muitos militantes se entregaram ao aparente e imediato (Harvey, 1992:177-184). Em consequência, a estabilidade no trabalho, a segurança e o poder de auto-sustentação do trabalhador deixam de ser valores de liberdade e emancipação social. O pensamento socialista seria um devaneio, e o sentido de história, não mais do que uma fantasia.

A perda da perspectiva histórica reforça o enfoque compensatório e focalizado do Estado, em relação ao problema da pobreza. O novo desenho que ganham as políticas sociais obedece a uma ética de eficiência que, segundo Draibe (1987), contrasta com a ética da solidariedade própria ao Welfare State. Esta mudança nega o caráter distributivo dos programas, a proteção social dos grupos mais vulneráveis, as correções dos desequilíbrios regionais, etc. A pobreza tende à reiteração e ampliação, porque os meios de combatê-la desaparecem.

6. Programa Fome Zero: a correspondência entre o Velho e o Novo

Na campanha de Lula para presidente, nas eleições de 2002, observou-se uma clara tendência de centro em suas posições, o que aproximou o PT de vertentes que vêem no capitalismo um regime a ser corrigido e

humanizado, exigindo do governo tão somente a qualidade de bom articulador do consenso entre as classes sociais. Esta idéia será adotada sem que se manifeste qualquer constrangimento em relação à ética defendida historicamente pelo partido. A questão é: quando o governo recorre à “sociedade civil” para buscar legitimidade moral e financeira às políticas de combate à fome, ele segue a opção eleitoral do partido (imediate) ou procura inaugurar novas relações do Estado com a sociedade civil? Incentiva, portanto, um outro tipo de militância, agora semelhante aos precursores do cristianismo social. Incentivaria o desvio das lutas fundamentais para a questão social restrita aos extremamente pobres, sem perspectiva de superação da pobreza.

Um grupo receptivo a esta proposta é o dos militantes religiosos. De um lado, as organizações e movimentos de ascendência ou domínio católico progressista, como as Comunidades Eclesiais de Base, ONGs, movimentos sociais e a própria Igreja Católica, em Santa Maria e em Porto Alegre. De outro lado, há vertentes militantes nos programas do governo Lula que são oriundas das bases liberais não religiosas, incluindo a classe empresarial. O empenho na mobilização da “sociedade civil” aproxima-se do proselitismo, apontado por Carmurça (2006) como uma “nova religião da sociedade civil”.

Estaria esta estratégia governamental dando trânsito à chamada sociedade de bem-estar ou welfare society? Uma nova forma de proteção social precede um consenso em torno de duas situações: a incapacidade do mercado em oferecer serviços com preços acessíveis ao contribuinte menos favorecido e a incapacidade do Estado em arcar com as despesas com a seguridade social; perspectiva esta que, mesmo tendo como objetivo primordial desonerar o Estado, não colide com o sistema de mercado. Tal perspectiva se faz acompanhar de um discurso voltado à participação da sociedade civil desde o planejamento, a implementação até a avaliação das políticas sociais. Uma indicação de avanços nesta direção é o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003, e seu material de divulgação. Houve um esforço refinado no sentido de o diferenciar daquele do governo anterior, o Programa “Comunidade solidária”, associando os valores culturais de

populações locais à solidariedade cristã como alternativa à crise do Estado na consolidação do direito à Segurança Alimentar.

A divulgação, visando à mobilização social, veicula a metodologia da educação popular. Mas, diferentemente das técnicas utilizadas em programas oficiais, o material provoca reflexões sobre as causas estruturais do problema da fome. O encaminhamento é, no entanto, por via dos recursos da própria comunidade. A solidariedade é apresentada como instrumento eficaz no combate ao desemprego e ao problema da fome, numa explícita negação da função protetora do Estado. A justificativa ideológica é de que o Estado brasileiro é historicamente voltado para os interesses das elites. A mobilização é realizada por intelectuais engajados no lugar das primeiras-damas, numa tentativa de ganhar apoio tanto dos setores conservadores, quanto dos mais críticos e de movimentos populares.

O Programa Fome Zero terá inicialmente a coordenação de Frei Betto, jornalista, dominicano e renomado escritor, além de representante legítimo da esquerda católica. Já em suas “cartas da prisão”, Frei Betto mostra o que deixará entrever em suas manifestações públicas no período em que seria responsável pela mobilização social do Programa Fome Zero⁵. A idéia tem um forte teor ético-político, porém não evoca o valor histórico contido no Estado ao incorporar os interesses sociais.

O Programa Fome Zero antecipa a estratégia de redução do Estado, através de parcerias com o capital privado, e reforça as políticas emergenciais e focalizadas. É por via deste programa que se procura gerar um consenso social em torno da legitimidade do voluntariado. Outra estratégia do Programa Fome Zero que confunde os militantes é a sua incorporação aos programas sociais locais. A subordinação do local aos interesses centrais acaba colocando em risco o substancial em benefício do circunstancial, reforçando o ethos “solidário” ou os “fundos éticos” de investimento, mas também ganhando apoio daqueles que se identificam com as causas populares.

5. Afirma o autor : o Estado não passa de um instrumento a serviço da classe dominante. Portanto, é inútil clamar ao Estado que sirva de conciliador nos antagonismos sociais ou que impeça que os ricos sejam cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres (Betto, 1978: 29).

7. Movimentos Sociais e Governo. Crise e Legitimação

Em várias capitais de administração democrático-popular, foi observada uma participação muito importante dos cristãos nas forças majoritárias do PT. Eles articulam o Partido com os movimentos sociais e participam da gestão pública como defensores dos interesses populares. Porém, mesmo qualificando a gestão pública, não garantem um compromisso com os interesses populares, o que acaba não significando uma saída realmente democrática. Entretanto, as lideranças absorvidas pela gestão pública nem sempre reconhecem que o afastamento das bases populares contribua para aumentar a crise de representatividade e de combatividade dos movimentos populares. Por outro lado, se o diálogo “institucional” modela a ação dos movimentos sociais através de concessões, contribuindo, assim, para a redução do Estado, o consenso estabelecido não pode ser considerado um processo radicalmente democrático, como parece ter sido a intenção do modelo de administração local. Esta é uma questão a ser considerada em relação às Políticas Sociais, em que a democracia participativa é entendida como referencial importante no combate de uma sociedade de bem-estar social nos moldes neoliberais.

Apesar de não ser reconhecido pelo diálogo com os movimentos sociais, observou-se que há uma identificação mútua entre o Presidente Lula e adeptos da teologia da libertação⁶. Esse apoio terá uma contribuição muito importante de Frei Betto, através, primeiramente, de seu posto como Secretário Especial da Presidência da República para a Mobilização Social. Porém, logo depois de seu afastamento do cargo, tal influência é invertida no sentido de chamar os movimentos sociais para exercer pressão sobre o governo. Observamos que os militantes, embora engajados no PT, não formam uma opinião consensual em relação ao governo Lula e às políticas sociais de combate à fome.

6. Empiricamente, os dados mostram que há um engajamento significativo dos cristãos nos movimentos populares e no Partido dos Trabalhadores; revelam, ainda, que a organização a partir da fé é alimentada pelo engajamento político em diversas esferas da organização popular. Cf. Pinheiro (2005:90-118).

A distribuição de alimentos, embora seja realizada em algumas localidades pela Igreja Católica, não é questionada em seu caráter emergencial e conservador. Há, antes de tudo, uma atitude pouco vista até então, de conciliação da esquerda em relação às políticas de combate à pobreza em detrimento do combate a suas causas.

A orientação socialista parece muito importante na avaliação dos limites das políticas sociais, segundo critérios de universalidade e redistribuição de renda. Entretanto, ela também apresenta seus limites. Os militantes católicos têm posições políticas análogas a este respeito. Observou-se que, ao contrário de um apoio incondicional à forma de Lula governar, esse grupo caracteriza-se por um questionamento ético em relação à direção tomada pelo Partido dos Trabalhadores. Ora, é justamente na interseção da experiência dos cristãos em relação à crise no PT que procura o Presidente Lula estabelecer um consenso. Se, conforme Löwy (1998), o “cristianismo da libertação” é um movimento social, o governo estaria buscando apoios em um setor legítimo da sociedade civil, sabendo que os apoios de vertente liberal são mais vulneráveis aos acordos circunstanciais.

Em síntese, as causas das contradições manifestas no interior do PT ultrapassam os limites da crise política na esquerda, da mesma forma que vão além de certas particularidades da militância cristã. Estão na própria sociabilidade exigida pelo capitalismo, com sua capacidade de aproximar tendências opostas em torno de um programa circunstancial. Visando seguir a lógica econômica, a cultura hegemônica vai tornando o provisório, flexível, o precário, referencial de sociabilidade.

8. Conclusões

Os questionamentos aqui apresentados sobre as modalidades de enfrentamento do Estado em relação à questão social apontam para a idéia de que elas são residuais e fragmentárias, mas também engendram novas relações entre público e privado, servindo em última instância, de embrião para a construção de um sistema de proteção social mantido pela sociedade civil. Tal política exige que a própria esquerda se convença da necessidade

de gerar uma nova via de enfrentamento do problema da pobreza. Para isto é necessário convencer o poder dos municípios mais democráticos da emergência em distribuir alimentos e atenuar os conflitos. Será necessário, deste modo, evitar os favorecimentos pessoais, o investimento em novas estruturas institucionais; o aumento dos gastos públicos com novas contratações e viabilizar a alternativa de divisão dos custos operacionais, terceirizando os serviços sociais. Submerso à idéia de “sociedade civil”, esconde-se um compromisso econômico estranho à ampliação de direitos sociais.

Observa-se que a partir da Lei Orgânica da Assistência Social, as parcerias entre público e privado ganham maior racionalidade. Apesar de a política nacional de assistência social ter sido editada em 2004, no governo Lula, muitos municípios vinham desenvolvendo experiências que evidenciavam alguns limites na esquerda. As dificuldades presentes no interior do PT em entender a assistência social como campo estratégico das lutas sociais limita em certas localidades a democratização e a seletividade, da mesma forma que a criatividade em ações integradas. A mobilização social adotada como alternativa de enfrentamento da crise econômica aponta uma dupla face: a solidariedade é funcional na ajuda aos mais necessitados, mas também na redução de custos sociais por parte do Estado. Entre as conseqüências mais graves parece estar a produção de um viés sociológico que não articula os fenômenos sociais com a realidade mais ampla.

Esta opção não leva em consideração que o apelo à solidariedade faz parte das novas configurações desenhadas pelo próprio mercado. Entendendo como imbatível o projeto neoliberal, a esquerda no poder aceita atuar como instrumento de colaboração. Isto afirma nossa assertiva de que a criatividade do governo em relação às políticas sociais pode, deste modo, estar matizando um direito universal à assistência social com os interesses do mercado. A propósito, é recorrente na divulgação dos programas sociais uma ênfase das prefeituras nos efeitos positivos dos mesmos, na dinamização do mercado.

Mas as políticas emergenciais não são critérios únicos de avaliação de um governo. Um conjunto de dados mostra que o PT vinha, desde a virada da década de 80, fazendo opção pelo pragmatismo, a despeito de uma combatividade do sistema e de uma viabilização do debate sobre alternativas

socialistas. O modo original de governar ajusta-se às estratégias de controle fiscal do Banco Central.

Pode-se interpretar a ética da solidariedade como um “fetiche da mercadoria”: um produto que para ser vendido sofisticava a embalagem e, visando atender às demandas por bens simbólicos, incorpora os valores da esquerda. As finalidades universais são transformadas em mercadoria. As causas estruturais da pobreza são desviadas para o campo da subjetividade, substituindo as expectativas de um Estado radicalmente democrático pelo desejo da auto-ajuda. Ora, na medida em que a esquerda se une a outras forças políticas para aprovar o papel de mediação do Estado, ela própria transforma-se em agente desta nova forma de ampliação do capital, imprimindo ao produto um selo de qualidade ambíguo: a mensagem é aliada aos princípios universais, mas os resultados resumem-se ao lucro.

O drama vivido pela esquerda no Brasil parece-nos adquirir o sentido da tragédia moderna, caracterizada pelo paradoxo que há entre a razão a serviço do lucro e a impotência coletiva em organizar uma oposição. Neste espírito de tragédia, o mercado é uma força supra-humana e, como tal, um “deus oculto”⁷. Sabendo que o ideário de justiça social depende de uma objetivação da consciência crítica, os trabalhadores questionam as saídas de proteção social, que, por sinal, desviam o Estado de sua função protetora, no sentido social-democrata adotadas pelo governo Lula. No entanto, na falta de bases materiais que sustentem uma organização, o problema persiste, alimentando, de um lado, o individualismo e o próprio ceticismo; de outro, leva a estratégias emergenciais de sobrevivência diante da crise. Em síntese, o ideário neoliberal é a expressão mais recente da crise ética contemporânea porque gera o problema da fome “estrutural”, sem se questionar as contradições que a engendram no contexto das novas formas de investimento do Capital. O Estado compara-se, na contemporaneidade, a uma força simbólica em relação ao papel democrático que lhe fora atribuído nos anos 80, coadunando com a Constituição de 1988.

7. Esconde-se aí um Deus, tal como fora captado por Goldmann (1959). Cf. a interpretação de Löwy (2006:293).

Referências bibliográficas

- FILHO, D. A. . Daniel A. R. Filho, "Lutas sociais, reformas & revoluções nas tradições das esquerdas brasileiras", In: Revista Gramsci, <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv130.htm>, p. 2
- ANDERSON, P. "Balanço do Neoliberalismo". In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.) Pós-neoliberalismo II. Que Estado para que democracia? Petrópolis, Vozes/CLACSO/LPP, 4 ed., 2004, p. 9-23.
- ANTUNES, R. "Dimensões da crise estrutural do capital" In: Os sentidos do trabalho, Boitempo Editorial, 2ed, 2000, p. 29-30.
- BETTO, F. "Cartas da Prisão", Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 4e, 1978.
- BEHRING, E. R. "Contra-reforma do Estado, seguridade social e lugar da filantropia". In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, nº 73, 2003.
- COUTINHO, C. N. "Notas sobre cidadania e Modernidade" In: Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria social, vol. 1, nº 1, 1997, UFRJ. p. 145-165.
- "Entrevista" In: Revista Teoria e Debate, nº 51, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.
- DOIMO, A. M. "A vez e a voz do Popular". ANPOCS, 1995.
- DRAIBE, S., HENRIQUE, W. "Welfare State", Crise e Gestão da crise: um balanço da literatura Internacional. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 6, vol. 3, fev. 1988.
- GARCIA, J. O negócio do Social. São Paulo, Zahar Editor, 2004.
- GOHN, M. da G. Movimentos Sociais no início do século. Antigos e velhos atores sociais. Petrópolis, Vozes, 2003.
- GOLDMANN, L. Le Dieu Caché. Paris, Gallimard, 1959.
- GORENDER, J. Combate nas Trevas. A Esquerda brasileira: das ilusões perdidas à Luta Armada. São Paulo, 2ed., Editora Ática, 1987.
- HARNECKER, M. O Sonho era Possível: A história do Partido dos Trabalhadores narrada por seus protagonistas. Havana/São Paulo, MEPLA / Casa América Livre, 1994.
- HARVEY, D. Concepção Pós-moderna. São Paulo, Edições Loyola, 1992.
- JAMESON, F. Espaço e Imagem: teorias do Pós-moderno e outros ensaios. Marxismo e Pós-modernismo. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1995.
- LIMA, A., ARANTES, A. História da Ação Popular. Da JUC ao PCdoB. São Paulo, Alfa-Omega, 1984.
- LOWY, M. "Modernité et critique de la modernité dans la théologie de la libération ». In : Revista Archives de Sciences Sociales des Religions, Paris, 1990, nº 71, p.7-23.
- « Les sources françaises du christianisme de la libération au Brésil », Archives de Sciences Sociales des Religions, Paris, 1997, nº 97, p. 9-32.
- Guerre des Dieux. Religion et politique en Amérique Latine. Paris : Editions du Félin, 1998.
- "Marxismo e Religião: Ópio Del Pueblo?" In: BORON, A.A et allí (org.) La teoría marxista hoy. Problemas y Perspectivas. CLACSO Libros, Buenos Aires, 2006. p. 281-296.
- MONTANO, C. Terceiro Setor. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- NETTO, J. P. "Problemas Sociais: entre o Público e o Privado". In: Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1992. p. 30-47.
- "A autocracia burguesa e o mundo da cultura". In: Ditadura e Serviço Social. São Paulo, Cortez editora. In: Ditadura e Serviço Social. Uma análise do serviço social no Brasil, pós-64. São Paulo, Cortez, 1991. p. 54-68.
- "Cinco Notas sobre a Questão Social". In: Temporalis, vol. 3. ABEPSS, 2001.

PEREIRA, P. "A nova divisão do bem-estar e o retorno do voluntariado". In: *Serviço Social e Sociedade*, n° 73, São Paulo, Cortez Editora, 2003, p. 75-100.

PINHEIRO, L. F. "Movimento Nacional de Fé e Política. Desafios éticos e Crise das esquerdas". In: *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, UFRJ, 2005, n° 12. p. 90-18.

PORTELLI, H. Gramsci e a Questão Religiosa. São Paulo, Edições Paulinas, 1984.

RIDENTI, M. S. "Ação Popular: cristianismo e marxismo". In: Reis Filho, Daniel Aarão e Ridenti, Marcelo (orgs.). *História do marxismo no Brasil, 5. Partidos e organizações dos anos 20 aos 60*. Campinas: ed. da UNICAMP, 2002, p. 213-282.

ROUANET, S. P. *As razões do Iluminismo*. São Paulo, Cia. das Letras, 7ed., 2000.

SOARES, L. T. "Ajuste neoliberal e Desajuste social na América Latina". Tese de doutorado, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1995.

PRAIAVERMELHA14&15

Segurança Pública

QUESTÕES ATUAIS SOBRE GÊNERO, MULHERES E VIOLÊNCIA NO BRASIL

Wânia Pasinato*

Resumo

Os estudos brasileiros sobre violência contra as mulheres no Brasil já somam 30 anos de história e nos últimos anos têm se observado um crescente movimento que defende a necessidade de revisão crítica de alguns conceitos e categorias que são utilizados nas discussões e análises. Em especial, a atenção tem se voltado para aqueles que sustentam que a violência é o resultado da oposição entre dominação masculina e submissão feminina. O propósito deste artigo é contribuir com esse debate. Na primeira parte estão apresentadas algumas considerações a respeito da sobreposição entre as categorias que têm sido utilizadas para definir a “violência contra as mulheres” e o significado que essa sobreposição assume para o entendimento da violência como fenômeno político e cultural. Na segunda parte encontram-se algumas considerações a respeito dos conceitos que têm sido nomeados como norteadores do debate a respeito da violência contra as mulheres no Brasil.

Palavras-chave: violência, gênero, mulheres, Brasil.

* Doutora em Sociologia pela FFLCH/USP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência/USP.

Introdução

Os estudos sobre violência contra as mulheres no Brasil já somam 30 anos. Embora ainda não possamos afirmar que existe uma *tradição* de estudos nesta área¹, podemos dizer que a produção existente tem autorizado a reflexão sobre a necessidade de retomar alguns conceitos e categorias de análise para seu aperfeiçoamento.

Conforme já demonstrado em muitos trabalhos, o tema *violência contra a mulher* surge no cenário político nacional nos anos 1970, através da denúncia dos crimes passionais e da impunidade penal que beneficiava os criminosos. Nos anos seguintes o tema ganhou maior visibilidade e passou a representar a principal bandeira de luta do movimento de mulheres. Ao longo da década de 80 a violência contra as mulheres começa a se constituir como área temática de interesse multidisciplinar², e nos anos seguintes o discurso que havia se articulado em torno dos homicídios passou a revelar outras formas de violência que eram praticadas contra as mulheres. Uma revisão da bibliografia disponível a respeito do tema, especialmente nas áreas da Sociologia e Antropologia, permitiu observar que a produção brasileira nesta área está estruturalmente associada à história da institucionalização, combate e prevenção da violência no âmbito da Justiça Criminal, o que ocorre, particularmente, a partir de 1985 com a criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher no Estado de São Paulo.³ Para Soares (1999 e 2002), neste percurso, o fenômeno da violência contra a mulher foi sendo construído ao mesmo tempo em que era denunciado pelo movimento feminista: “(...) [a violência doméstica] não foi (ou está sendo)

1. Um balanço dessa bibliografia foi produzido e publicado por Grossi, Mirian Pillar et al.. (2006). *Gênero e Violência: pesquisas acadêmicas brasileiras (1975-2005)*. Florianópolis: Ed. Mulheres.

2. Utilizo multidisciplinar por entender que as diferentes disciplinas que se dedicam ao tema têm contribuído, cada uma em sua área, para iluminar diferentes aspectos relacionados à violência contra as mulheres e à tolerância com essas práticas na sociedade brasileira.

3. Esta análise da bibliografia foi realizada no âmbito do projeto “Women and Policing in Latin American: Phase One”, coordenado por Nadine Jubb, pesquisadora do CERLAC – Centre for Research in Latin American and the Caribbean, York University, Toronto, Canadá. Dezembro/2001 a Março/2002. Documento disponível no sítio www.nevusp.org.br

apenas detectada e desnudada pelo movimento das feministas, dos (as) ativistas e profissionais da área. Ela foi, também, construída por ele, à medida que ia sendo revelada. À medida que certas ações, atitudes e comportamentos tradicionais iam sendo desnaturalizados e classificados como crimes, violações ou agressões intoleráveis (...). (1999: 30)

Contudo, segundo a mesma autora, se esta abordagem representou a possibilidade de revelar que o “privado também é político”, logo este caminho demonstrou ser um entrave à luta pela igualdade de direitos, uma vez que, qualificadas como vítimas, as mulheres são mantidas em seus papéis de passividade e submissão e não são reconhecidas como sujeitos de Direitos, habilitadas a ter acesso aos instrumentos necessários à sua libertação e auto-determinação.

A idéia de vitimização da mulher se constituiu num importante instrumento de afirmação dos contornos da problemática como um assunto que precisava ser tratado publicamente – “(...) era preciso definir politicamente essa violência como um crime que exigia punição. Demarcar com todo o rigor a fronteira que separava inocentes de culpados, vítimas de agressores e superpor essa fronteira ao recorte de gênero era quase uma necessidade lógica, pois essas distinções eram, em certa medida, instauradoras da problemática que se queria denunciar (...)”. (Soares, 2002: 39)

Nos anos 80, o recurso à vitimização feminina esteve presente nas campanhas contra a impunidade nos crimes passionais promovidas pelo movimento de mulheres; foi um importante instrumento na definição de políticas públicas – sendo as mais importantes a criação das Delegacias de Defesa da Mulher e dos Conselhos Estaduais e Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher –, e foi também utilizado pelos trabalhos acadêmicos e de pesquisa que basearam suas análises e conclusões na hipótese da dominação masculina versus sujeição feminina, inspiradas especialmente na teoria do patriarcado. (Grossi, 1991)

Ainda neste mesmo percurso, na medida em que novas formas de violência iam sendo denunciadas, foram sendo nomeadas a partir de categorias distintas, que ora parecem destacar o lugar da mulher nas situações de violência, ora contribuem para ocultá-lo. Algumas destas categorias des-

tacam o contexto onde as agressões ocorrem - violência doméstica; outras enfatizam o tipo de relacionamento existente entre as pessoas envolvidas - violência familiar, violência conjugal. Outras categorias reforçam a violência como resultado da oposição do sexo dos envolvidos - violência contra a mulher; violência de gênero; feminicídio; outras reforçam o crime praticado - violência sexual.

Muitas mudanças ocorreram na sociedade brasileira nos últimos 20 anos, inclusive na forma como a violência contra a mulher é definida e no que se espera das políticas públicas criadas para seu enfrentamento. A relação entre violência e crime passou a ser problematizada e mostrou-se que os dois conceitos se referem a eventos que podem ser sobrepostos em algumas situações, mas não possuem o mesmo significado. Nos anos 90, seguindo o debate internacional, o movimento de mulheres e a produção acadêmica se alteram, e a luta inicial pelo fim da impunidade foi substituída por uma luta pelo direito a uma vida sem violência, perspectiva mais abrangente que coloca em jogo outros aspectos. “Neste novo complexo de indagações, o objetivo de tornar visíveis e puníveis os atos de violência contra as mulheres começa a ser renomeado com o objetivo de instituir o direito à não violência e indagar sobre como as políticas públicas podem atuar neste sentido mais amplo e profundo” (Machado, 2001: 35-36).

Inserida no debate a respeito dos direitos universais, as categorias violência doméstica, violência familiar e violência conjugal passaram a se mostrar limitadoras para o problema que se queria explicitar: a persistência de diversas práticas de violência contra as mulheres e as limitações existentes para o reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos, especialmente, o direito por uma vida sem violência.

A necessidade de qualificar a violência considerando o espaço onde ocorre e os relacionamentos que envolve, deu lugar à urgência em demonstrar que a violência contra a mulher deve ser reconhecida como questão de política de defesa dos direitos humanos.

Este artigo está sustentado sobre o argumento de que a “dominação masculina” ou a “dominação patriarcal” têm se tornado insuficientes para explicar as mudanças concretas com relação aos papéis masculinos e femi-

nios e o comportamento das mulheres diante da violência. Como forma de superar o que Elizabeth de Souza-Lobo (1991) definiu como “armadilha da origem da dominação”, nos últimos anos têm-se observado um crescente movimento que coloca a necessidade da revisão crítica de alguns destes conceitos, especialmente aqueles que estão implicados nas discussões sobre dominação masculina e submissão feminina. (Sorj, 2002; Portela, 2005, Pasinato, 2005)

A seguir são apresentadas algumas das categorias encontradas na literatura brasileira para referir à violência contra as mulheres. Num segundo momento, serão apresentadas algumas considerações sobre a incorporação da categoria de gênero aos estudos sobre violência e, ao final, algumas das discussões que estão surgindo no horizonte deste debate.

Qual Violência?⁴

Para iniciar esta discussão parece importante estabelecer algumas diferenças entre os conceitos de violência e crime. Violência é um conceito socialmente construído, de forma que possui dimensão histórica e cultural⁵. Ainda que com frequência seja confundido com o conceito de crime, referem-se a fenômenos diferentes, sendo que violência é mais abrangente que crime, não devendo, portanto, ser reduzido a ele.

Existem várias definições para o conceito violência. Neste artigo, utiliza-se a definição proposta por Alba Zaluar (1999), que destaca duas características para a definição sociológica de violência: a polifonia do termo e a multiplicidade de suas manifestações. “Violência vem do latim *violentia*, que remete a vis (força, vigor, emprego da força física ou os re-

4. Esta parte do texto consiste de uma versão atualizada de um capítulo de minha tese de doutorado.

5. Para algumas autoras é igualmente importante diferenciar violência de agressão. Citando a filósofa Sonia Felipe, Grossi afirma: “...agressão é todo ato que envolve dois indivíduos em situação mais ou menos igualitária, que brigam usando a força física e ameaças verbais, sem que no entanto um aniquile o outro. No entanto quando há uma grande desigualdade de forças na situação de conflito e um dos interagentes é destruído ou aniquilado, seja pela morte, por estupro, pela tortura, podemos considerar que se trata de violência”. (1998: 9)

cursos do corpo em exercer a sua força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar um ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente(...)”. (Zaluar, 1999: 28)

Por sua vez, crime é um conceito jurídico. Todo comportamento criminoso encontra-se definido na legislação penal, no caso do Brasil, no Código Penal Brasileiro e em algumas Leis Especiais (Lei dos Crimes Hediondos, Lei do Crime Organizado, por exemplo). Contudo, nem todo crime previsto na legislação é violento. Da mesma forma, alguns comportamentos socialmente percebidos como violência não são definidos como crime ou não encontram na legislação o correto enquadramento penal. Enquadram-se nas definições de crime, por exemplo, os crimes contra o patrimônio – roubos e furtos, seqüestro; crimes contra a vida - homicídios, abortos, lesões corporais, ou ainda aqueles que atentam contra os costumes, tais como os estupros e atentado violento ao pudor.

Esta primeira distinção é importante porque, como já afirmado, a denúncia das práticas de violência contra as mulheres levou a uma sobreposição dessas duas categorias de eventos, o que acabou por conformar o entendimento sobre o que pode ou não pode ser considerado como violência contra a mulher, bem como levou a uma definição das formas que são reconhecidas como legítimas para seu enfrentamento, ou seja, as políticas públicas para sua punição e prevenção. Estabelecida a distinção entre os dois conceitos é possível avançar na idéia de que as práticas de violência contra a mulher se apresentam sob diferentes formas de expressão, e podem ser qualificadas por diferentes contextos, motivações ou dinâmicas sociais, de forma que seu enfrentamento também deve ser múltiplo, respeitando suas especificidades.

Violência Doméstica, Violência Familiar ou Violência Conjugal?

Melo e Teles (2002) fizeram um elenco das denominações utilizadas para se referir à violência que é praticada contra as mulheres. Segundo

afirmam, “violência doméstica é aquela que ocorre dentro de casa nas relações entre pessoas da família, entre homens e mulheres, pais/mães e filhos, jovens e pessoas idosas. Podemos afirmar que independentemente da faixa etária das pessoas que sofrem espancamento, humilhações e ofensas nas relações descritas, as mulheres são o alvo principal. (...) Há os que preferem denominá-la violência intrafamiliar e, neste caso, pode ocorrer fora do espaço doméstico, como resultado das relações violentas entre membros da própria família.” (2002: 19) Para as autoras estas duas categorias são semelhantes e foram definidas pelo movimento feminista com o objetivo de denunciar que a casa e a família são espaços de relações violentas e de exercício de poder entre as gerações, afetando principalmente as mulheres.

Para Saffioti (1997), no entanto, existem diferenças importantes entre as duas categorias mencionadas. Segundo esta autora, *violência doméstica* é uma categoria mais ampla que *violência familiar* e é favorecida pelo estabelecimento de um território físico e um território simbólico. No território físico, delimitado pelo domicílio, todos os que ali residem – familiares ou empregados – devem obediência ao ‘dono da casa’. Seu domínio pode extravasar o espaço físico e passar para o território simbólico, permitindo que este tenha domínio sobre as pessoas (especialmente familiares, como filhos e cônjuges), mesmo fora de casa. Dois aspectos importantes: em primeiro lugar, a *violência doméstica* se refere sempre àquele ato ou gesto que pune o desrespeito à obediência devida e este ‘dono da casa’, aqui referido no masculino. Em segundo lugar, seu componente simbólico faz com que os efeitos desta autoridade sejam ampliados para todos os espaços sociais.

A *violência familiar*, ou intrafamiliar, segundo a mesma autora, destina-se para a compreensão da violência praticada em outras relações, por exemplo, contra crianças, adolescentes e idosos de ambos os sexos. No entender de Saffioti trata-se, por exemplo, de categoria de grande utilidade para o estudo do abuso sexual, pois permite entender o exercício do poder e da violência de forma multidirecional. A violência intrafamiliar envolve pessoas ligadas por laços de consangüinidade ou afinidade e, embora a coabitação não seja um requisito para sua ocorrência, sua prática é maior entre pessoas que residem num mesmo espaço e travam relações cotidianas.

Acrescenta ainda que, além de ser multidirecional, a violência intrafamiliar não se restringe apenas ao casal, não é apenas o homem (chefe da família) que pratica atos de violência, embora seja o protagonista na maior parte dos casos, podendo a violência ser exercida inclusive pela mulher.

Soares (1999), ao discutir a definição destas categorias, questiona: “o que cabe, exatamente, sob o termo ‘doméstica’, quando falamos em violência doméstica, além da relação entre consangüíneos que habitam uma mesma unidade residencial? Se escolhem os critérios de afinidade/consangüinidade, ficam excluídos, por exemplo, agregados, colegas de quarto, namorados(as), vizinhos(as), amantes, rivais ou empregados(as) domésticos(as)” (1999: 36). Por outro lado, prossegue a autora, se aos critérios de afinidade/consangüinidade se juntam outros como intimidade ou coabitação, muitos outros personagens poderão ser incluídos, ainda que em alguns casos eles possam ser melhor definidos por relações que ocorrem na esfera pública (ligadas ao trabalho, escola, por exemplo). Em resumo, para esta autora, um dos problemas associado à escolha das categorias está na impossibilidade de torná-las fixas, uma vez que “os esforços classificatórios, nesse campo, produzem resíduos que demandam, permanentemente, novas demarcações”. (1999: 38)

Alguns estudiosos preferem a categoria *violência conjugal*, enfatizando que a violência praticada contra a mulher resulta do tipo de relacionamento entre a vítima e seu agressor – seja marido/companheiro ou ex-marido/ex-companheiro. Mais uma vez a intenção é demonstrar que o casamento representa uma zona de perigo para a mulher e que o cônjuge é o principal agressor. Esta categoria tem sido expandida para incorporar outros tipos de relacionamentos íntimos, como, por exemplo, noivos e namorados, uma vez que as dinâmicas nesses relacionamentos e os motivos para as agressões são bastante semelhantes àqueles que podem ser observados entre casais que vivem um relacionamento íntimo estável.

Ainda segundo o elenco de categorias descrito por Melo e Teles (2002), “*violência contra a mulher* foi a expressão cunhada pelo movimento feminista para enfatizar a denúncia daqueles crimes que eram praticados contra a mulher, exclusivamente pelo fato de serem mulheres”(p.18). Esta

expressão traz embutidas as idéias de que se trata de uma mulher adulta, que as agressões e ameaças são cometidas por homens, também adultos, com o objetivo de intimidar e controlar a mulher. A categoria se amplia quando considerado que se aplica a qualquer caso, independente do tipo de relacionamento existente entre a vítima e seu agressor, e dos contextos onde ocorrem. Ilustram este conceito os casos de assédio sexual, por exemplo.

Kurz (1997) trata do debate a respeito do uso das categorias violência contra a mulher e violência familiar nos Estados Unidos.⁶ Para essa autora, as diferenças entre as definições de cada uma destas categorias têm importantes conseqüências para a concepção popular e acadêmica sobre o problema, assim como podem influenciar as políticas sociais e o grau de seriedade com que o problema será tratado pela mídia e pela opinião pública.

De acordo com seus argumentos, existem duas correntes de análise baseadas nessas categorias. Aqueles que defendem o uso da categoria *violência familiar* argumentam que os membros adultos de uma família são igualmente violentos uns com os outros. Embora reconheçam que o principal problema reside na violência conjugal, defendem que haveria uma neutralidade na distribuição de poder entre os gêneros nas relações entre parceiros íntimos.

Para aqueles que defendem o uso da categoria *violência contra a mulher*, a corrente anterior assume uma posição equivocada ao acreditar que exista algum tipo de equilíbrio de poder entre homens e mulheres na família. Apoiados por dados criminais, da polícia, da Justiça, da saúde, em entrevistas e evidências históricas, os adeptos desta corrente argumentam que

6. O rol de categorias usadas nos estudos norte-americanos para tratar da violência contra a mulher é bastante extenso, com predomínio de categorias que enfatizam a violência praticada nas relações conjugais. Termos como "battering, wife abuse, wife beating, spouse abuse, family violence e domestic violence" são empregados com diferentes sentidos. Para Hooks (1997) estas expressões precisam ser também problematizadas. Usando a expressão "battered woman" [mulher espancada] como exemplo, a autora argumenta que muitas vezes estes termos são usados para refletir sobre uma dinâmica de abusos que se repetem ciclicamente. Uma vez feita esta associação, criou-se um estereótipo e o termo passou a ser rejeitado por mulheres que foram vítimas de episódios isolados, ou de 'menor gravidade', dificultando seu reconhecimento como parte do grupo.

nas relações entre homens e mulheres estas são as principais vítimas da dominação e da violência masculina. Ressaltam a gravidade e a extensão do problema, lembrando que a maior parte da legislação existente criminaliza a violência praticada contra a mulher, além de oferecer suportes para que elas possam sair da relação violenta. Recusam também o uso da violência conjugal porque esta categoria pressupõe que mulheres e homens são igualmente violentos. Contra esta categoria, utilizam dados de pesquisas que demonstram um crescimento da violência após a separação, situação que aumenta a exposição da mulher ao risco de ser morta ou tornar-se vítima de violência sexual praticada pelo ex-cônjuge. Sobre a participação de mulheres em atos de violência contra seus parceiros, argumentam que se trata, na maior parte dos casos, de ações de autodefesa.

Entre as preocupações daqueles que utilizam a categoria *violência contra a mulher* está o medo de que a ênfase na família obscureça as reais causas da violência contra a mulher, a saber, a desigualdade e a dominação masculina. Temem também que, influenciando a opinião pública, a violência praticada contra a mulher deixe de ser vista como prioritária e que parte dos recursos públicos destinados à construção de abrigos e de serviços para atendimento de mulheres-vítimas possam, por exemplo, ser destinados a programas de atendimento de homens-vítimas. Por fim, temem que ao repercutir sobre o sistema de justiça, essa perspectiva faça crescer o número de prisões de mulheres envolvidas em ocorrências de violência doméstica. (Kurz, 1997)

Neste debate percebe-se uma grande ênfase na idéia da vitimização da mulher como resultado da dominação masculina, marca que também está presente nos estudos brasileiros.

Izumino e Santos (2005) identificaram 3 correntes teóricas que se constituíram como referenciais para os trabalhos nesta área. A primeira corrente recebeu a denominação de *dominação masculina* e “define a violência contra as mulheres como expressão de dominação da mulher pelo homem, resultando na anulação da autonomia da mulher, concebida tanto como ‘vítima’, quanto como ‘cúmplice’ da dominação masculina” (pág. 148). A segunda corrente, denominada *dominação patriarcal*, “concebe a violência

como expressão do patriarcado, em que a mulher é vista como sujeito social autônomo, porém historicamente vitimada pelo controle social masculino” (idem). A terceira corrente foi nomeada de relacional e “relativiza as noções de dominação masculina e vitimização feminina, concebendo a violência como uma forma de comunicação.” (idem)⁷

Assim como Soares (2002), as autoras alertam para a presença de uma “imprecisão” conceitual no tratamento teórico do fenômeno da violência contra as mulheres. Esta imprecisão parece se acentuar com a incorporação do conceito de gênero a estas análises, o que ocorre a partir dos anos 90.⁸

Gênero e os estudos sobre mulheres no Brasil

A incorporação da categoria de gênero aos estudos sobre mulheres no Brasil ocorreu de forma diversa entre as disciplinas que formam as Ciências Sociais a partir do final dos anos 80, mas a despeito das diferentes áreas temáticas e correntes teóricas envolvidas, há consenso de que a categoria de gênero marcou o início de um novo debate em torno das questões relativas às mulheres no país. (Heilborn e Sorj, 1999)

A principal referência para os estudos sobre gênero no Brasil veio do trabalho da historiadora e feminista americana Joan Scott, especialmente em artigo publicado em 1988: “Gênero: uma categoria útil para a análise histórica”, onde a autora formula sua definição de gênero: “Minha definição de gênero tem duas partes e vários itens. Eles estão inter-relacionados, mas devem ser analiticamente distintos. O coração da definição reside numa ligação integral entre duas proposições: gênero é um elemento constitutivo

7. Na primeira corrente destaca-se o artigo de Marilena Chauí “Participando do Debate Sobre Mulher e Violência”. In: Franchetto,B;Cavalcanti, MLVC. E Heilborn, ML. (org) *Perspectivas Antropológicas da Mulher-4*. São Paulo: Zahar, 1985. Na segunda corrente estão os trabalhos de Heleith Saffioti, especialmente *O Poder do Macho* São Paulo: ed. Moderna, 1987. A terceira corrente reúne autores e trabalhos variados. A principal referência para esta discussão está em Gregori, Maria Filomena. *Cenas e Queixas: Um estudo sobre Mulheres, Relações Violentas e a Prática Feminista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

8. Sobre esta confusão conceitual na área da Antropologia no Brasil recomenda-se também a leitura do texto de Grossi (1998).

das relações sociais baseado em diferenças percebidas entre os sexos. (...) Entretanto, minha teorização de gênero está na segunda parte: gênero como uma forma primária de significação das relações de poder. Talvez fosse melhor dizer que, gênero é um campo primário no qual ou através do qual o poder é articulado.”(Scott, 1988: 42 - 44)

Com esta definição, Scott abriu novas possibilidades para se pensar e analisar o lugar de homens e mulheres nas sociedades ocidentais. Sua preocupação residia em “historicizar a categoria ‘mulheres’”(Grossi, 1998a: 117). Ao propor uma categoria de análise que recorta a sociedade a partir de determinada característica, no caso os papéis sexuais socialmente definidos, colocou também a possibilidade de tratar a diversidade de experiências, alinhando esta categoria a outras duas: classe social e raça.

Gênero como constitutivo das relações sociais

Na primeira parte de sua definição, Scott reforça o papel de gênero como elemento constitutivo das relações sociais fundadas sobre diferenças percebidas entre os sexos e enfatiza a idéia de processo (histórico e cultural) de construção das relações de gênero. Dessa forma, colocou a necessidade de refletir sobre as diferentes experiências de ser mulher, refutando a existência de categorias fixas e universais. “Quando falo em gênero, quero referir-me ao discurso da diferença dos sexos. Ele não se refere apenas às idéias, mas também às instituições, às estruturas, às práticas cotidianas, como também aos rituais e a tudo o que constitui as relações sociais.” (Grossi, 1998a: 115)

Outra característica de gênero, segundo a mesma autora, é seu ‘aspecto relacional’ que compreende pelo menos dois aspectos. O primeiro considera que os papéis atribuídos ao feminino e ao masculino são socialmente definidos um em relação ao outro, o segundo tem a ver com a internalização dos valores que estão associados a cada um desses papéis. Mas o que significa falar em *atributos*?

Embora não se possa falar de atributos universais ou fixos, tomando as sociedades ocidentais, é possível pensar em um modelo genérico para

falar sobre as características associadas aos papéis sociais definidos para homens e mulheres. Historicamente, ou seja, comportando variações no tempo e no espaço, o *masculino* tem sido associado à virilidade, à força, à razão, ao espaço público. Por oposição, ao *feminino* relaciona-se a imagem da fragilidade, da submissão, da emoção, do espaço privado.

Há, portanto, uma idéia de complementaridade implícita nestes atributos. Para que a oposição dos papéis sexuais socialmente estabelecidos possa se sustentar é preciso que cada um, ou seja, cada homem e cada mulher, conheça não só os atributos de seus papéis, mas também o do outro. Mais do que conhecer, é preciso que a lógica de cada papel seja também internalizada pelo outro, o que possibilita que estes atributos sejam reconhecidos, valorizados e legitimados. É este processo de internalização que permite explicar quais são os mecanismos de reprodução social da dominação masculina x submissão feminina. O machismo, por exemplo, definido como uma característica do pensamento e do comportamento dos homens, se encontra presente também nos discursos, atitudes e comportamentos femininos (Saffioti, 1992). Este aspecto relacional ajuda também a explicar como e por que as mulheres participam da criação e reprodução de tradições violentas, tais como a mutilação genital, a proteção dos homens envolvidos em relações incestuosas e a perpetuação do mito do estupro responsabilizando a mulher por sua vitimização (O' Toole e Schiffman, 1997).

Cada sociedade disponibiliza símbolos, representações sociais e conceitos normativos que são veiculados através da religião, da educação, da ciência, de organizações e instituições sociais – escola, família, mercado de trabalho, entre outros – que contribuem para a reprodução dos papéis sociais através de valores, atitudes e comportamentos que são compartilhados por homens e mulheres. Também contribuem para a construção de uma identidade subjetiva, uma vez que os homens e mulheres reais nem sempre preenchem todos os requisitos das prescrições sociais ou das categorias de análise (Scott, 1988, Saffioti, 1992).

Para Saffioti (1992) este caráter relacional refere-se não apenas a 'gênero' enquanto uma categoria de análise, mas também ao processo social através do qual gênero constrói e é construído. É este processo que permite

afirmar que “a origem de gênero não é temporalmente discreta, precisamente porque o gênero não é subitamente originado num certo momento do tempo, depois do qual ele adquire forma fixa. Em um importante sentido, não se pode traçar o gênero até uma origem definível, porque ele próprio é uma atividade criadora ocorrendo incessantemente”.(1992: 190)

Gênero como forma primária de significação de poder

Na introdução de seu livro *Gender and politics of history* (1988), Scott antecipa alguns dos argumentos que serão utilizados na construção de sua definição de gênero como categoria de análise.

Para chegar ao núcleo de sua definição, Scott partiu de um conjunto de premissas que tomaram gênero como uma categoria historicamente elaborada. Gênero foi definido como “organização social das diferenças sexuais, ou seja, não define as diferenças físicas existentes entre homens e mulheres, mas se refere ao saber que estabelece sentido a essas diferenças.” (Scott, 1988)⁹

‘Saber’ aqui está sendo utilizado no sentido proposto por Foucault, ou seja, um “conhecimento produzido por culturas e sociedades sobre relacionamentos humanos”, nesse caso, as relações entre homens e mulheres. Tal saber nunca é absoluto, mas é sempre relativo. Os usos e significados gerados por esse saber resultam de uma disputa política e constituem os meios pelos quais as relações de poder – dominação e subordinação - são construídas.

Ao definir gênero como campo primário de articulação de poder, Scott acrescenta que as relações de gênero não representam o único campo em que o poder se articula, mas têm se apresentado como um campo permanente e recorrente no qual se estabelece a significação de poder no Ocidente, no mundo judaico-cristão e na tradição islâmica.

Sua proposta consiste em romper com as estruturas de pensamento

9. Traduzido por Mariza Correa e publicado em *Cadernos PAGU* (3) 1994: p. 11-27. UNICAMP/FFLCH

convencionais que associam as relações de gênero à família/parentesco, deixando que a política - enquanto arena de poder – seja abordada apenas por discussões a respeito de classes sociais, mercado de trabalho ou de etnia.

Analisando essa proposta de Scott, Saffioti (1992) realizou um interessante exercício de busca por um conceito de poder que pudesse ser aplicado de forma mais adequada às relações de gênero.

Saffioti inicia sua análise pelo conceito *webberiano* de poder – definido como “probabilidade de impor a própria vontade, no interior de uma relação social, mesmo contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade” (1992: 184). A autora defende que esta definição é interessante por contemplar a possibilidade de resistência dos dominados. Contudo, considera que seu uso é problemático devido ao contexto típico-ideal a partir do qual se desenvolve. Passando para o conceito marxista de poder, Saffioti descarta rapidamente seu uso, pois o considera de difícil aplicação às relações de gênero, em decorrência da ausência de uma definição explícita para os conceitos de dominação e exploração.

Finalizando esse exercício, Saffioti recorre à formulação proposta por Foucault por considerar que “esta concepção de poder permite a análise do fenômeno em pauta quer no nível macro, quer no nível micro. Como os espaços de poder da mulher se inscrevem muito mais no plano micro que no plano macro, inclusive os espaços cavados-gerados através da introdução de cunhas no poder macho, o conceito formulado por Foucault adequa-se mais aos propósitos desse trabalho.” (1992: 185)

Na definição de Foucault, poder “deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguém, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer esse poder e de sofrer sua ação, nunca são alvos inertes e consentidos do poder, são sempre centros de transmissão”. (Foucault, 1988: 183)

Esta idéia de poder como algo que circula, que está em movimento, quando aplicada às relações cotidianas, permite entender como essas relações se estruturam, reproduzem, modificam ou permanecem inalteradas.

Foucault propõe que é preciso pensar o poder “(do) ponto de vista tríplice das técnicas, da heterogeneidade das técnicas e de seus efeitos de sujeição, que fazem dos procedimentos de dominação a trama efetiva das relações de poder e dos grandes aparelhos de poder. A fabricação dos sujeitos muito mais do que a gênese do soberano: aí está o tema central.” (1999: 52)

Sua formulação parte de uma crítica à teoria clássica do poder, segundo a qual o poder é considerado um bem do qual se é possuidor e que pode ser transferido ou trocado, no todo ou em parte (Foucault, 1999). Essa seria a representação jurídica do poder que tem seus limites estabelecidos pelo direito, a lei e o castigo. No lugar de um bem a ser apropriado, Foucault define o poder como algo que se exerce, que só existe como ação, numa situação estratégica. (Foucault, 2001)

Em a *História da Sexualidade – volume I*, Foucault formula cinco aspectos que definem poder: (1) o poder não é algo que se adquira, arrebate ou compartilhe; algo que se guarde ou deixe escapar; o poder se exerce e só existe como ato/ação; (2) as relações de poder não são exteriores a outros tipos de relação (econômicas, de conhecimento, sexuais), mas lhe são imanentes, desempenhando papel de reprodução dessas relações; (3) o poder não é algo que parte de um ponto central, exterior e emana de forma descendente sobre a sociedade. O poder é algo que se produz e reproduz nas relações entre as pessoas, cujas relações desenham campos de força, móveis e desiguais. É essa desigualdade que induz a “estados de poder”; (4) o poder é onipresente, está em todas as partes não porque engloba tudo, mas porque nasce de todos os lugares, se produz a cada instante, em toda a relação entre um ponto e outro; (5) onde há poder há resistência. Esses pontos de resistência móveis e transitórios, e introduzem na sociedade clivagens que se deslocam, rompem unidades e suscitam novos reagrupamentos. (Foucault, 2001: 89-92)

Assumindo esta definição, pensar as relações de gênero como uma das formas de circulação de poder na sociedade significa alterar os termos em que se baseiam as relações entre homens e mulheres nas sociedades; implica em considerar essas relações como dinâmicas de poder e não mais como resultado da dominação de homens sobre mulheres, estática, polarizada. Implica, sobretudo, em recusar qualquer resquício de determinação

biológica ou natural desta dominação, assumindo a configuração histórica e cultural e, portanto, política, das relações entre os sexos. Desta forma, torna-se possível analisar a permanência das práticas de violência contra a mulher na sociedade e perceber qual a importância do papel feminino nas relações violentas, seja na reprodução dessas práticas ou em seu enfrentamento.

Contudo, é importante enfatizar que a rejeição de uma determinação biológica para entender as relações entre homens e mulheres e, especialmente, as relações violentas, não implica numa rejeição do corpo, sobretudo se considerado que para Foucault, na sociedade disciplinar, é através do corpo que o poder se propaga.

Embora este conceito de poder seja adequado para entender as relações entre os sexos, a aceitação das análises de Foucault pelas teóricas feministas não é consensual ou isenta de críticas, apresentando variado grau de aceitação. Há aquelas que rejeitam integralmente seu pensamento, as que consideram a relação com Foucault positiva e aquelas que consideram seu pensamento útil, mas ao mesmo tempo perigoso para o feminismo. (Macleod and Durrheim, 2002; Simons, 1996)

Nestes dois trabalhos, os autores argumentam que embora Foucault nunca tenha explorado as relações de seu trabalho com o feminismo, nem tenha se preocupado com as implicações de seu pensamento de um ponto de vista de gênero, ou seja, quanto às especificidades das experiências de homens e mulheres, existem importantes pontos de convergência entre o pensamento *foucaultiano* e as teorias feministas. Entre eles: a identificação das resistências internas ao movimento do poder, entre outras lutas, na oposição do poder do homem sobre a mulher (Simons, 1996: 105); o foco na sexualidade como elemento-chave na luta política; a expansão do entendimento sobre a política para incluir a dominação na sociedade; uma crítica ao determinismo biológico e à procura pela verdade científica; análise das relações cotidianas pessoais como relações políticas e a crítica do sujeito racional. (Macleod and Durrheim, 2002: 42)

Especificamente sobre o conceito de poder em Foucault, no trabalho mencionado, argumentam que parte da rejeição ao pensamento do filósofo

presente no feminismo deve-se a leituras muito particulares sobre sua obra, ou a determinados períodos dela. Uma das críticas presentes entre as teóricas feministas é de que a microfísica do poder, como proposta por Foucault, permite entender como as relações se estruturam no cotidiano, mas não torna possível explicar as estruturas globais de dominação. “Esse tipo de crítica indica falta de familiaridade com o trabalho de Foucault sobre governabilidade. Foucault não nega que as práticas microfísicas de poder sejam tomadas de estratégias globais ou macro estratégias de dominação. Ele apenas recusou o privilégio de um centro de poder, o qual é visto permeando a vida cotidiana das pessoas.” (p. 43, 44) Outras teóricas acusam Foucault de ser “gender blind”, uma vez que considera que na produção dos corpos dóceis, homens e mulheres vivem os efeitos das disciplinas da mesma forma. (Simons, 1996)

Gênero e violência

Nos anos 90, influenciados pelas teorias que defendiam a necessidade de reconhecer e nomear as diferenças entre os sexos como construções sociais que se organizam em papéis sexuais socialmente definidos, os estudos sobre violência contra a mulher passam a utilizar a categoria violência de gênero.

Da mesma forma como as categorias anteriormente analisadas foram sendo utilizadas de forma intercambiável, sempre com o objetivo de denunciar a violência praticada *contra a mulher*, a partir dos anos 90 a expressão *violência de gênero* passa a “ser entendida como uma relação de poder de dominação do homem e de submissão da mulher. Demonstra que os papéis impostos às mulheres e aos homens, consolidados ao longo da história e reforçados pelo patriarcado e sua ideologia, induzem a relações violentas entre os sexos e indicam que a prática desse tipo de violência não é fruto da natureza, mas sim do processo de socialização das pessoas. A violência de gênero pode ser entendida como ‘violência contra a mulher.’” (Melo e Teles, 2002: 18)

A redução aqui verificada – de violência de gênero a uma violência

praticada contra a mulher – parece refletir a prática atual do movimento de mulheres no Brasil. Em todas as campanhas, seminários, debates, propostas de políticas públicas e discursos, fala-se sobre *violência de gênero*. No entanto, o conceito de gênero, tal como formulado por Scott (1988), conforme exposto no item anterior, é mais amplo do que a categoria “mulher” e traz, em sua definição, um grande leque de possibilidades de análise a respeito da participação feminina na sociedade, inclusive nas situações de violência.

As primeiras autoras brasileiras a utilizar a categoria violência de gênero foram Heleieth Saffioti e Sueli de Almeida, em 1996, com o livro *Violência de Gênero. Poder e Impotência*. Poder e Impotência. Neste livro as autoras demonstram como a violência é marcada pela gramática sexual (conjunto de regras que definem os papéis sexuais de homens e mulheres) e como essa gramática se cruza com outras, de classe social e de raça. Posteriormente, em outro artigo, Saffioti viria a definir a violência de gênero como

“um conceito mais amplo, abrangendo vítimas como mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos. No exercício da função patriarcal, os homens detêm o poder de determinar a conduta das categorias sociais nomeadas, recebendo autorização ou, pelo menos, tolerância da sociedade para punir o que se lhes apresenta como desvio.”(1998)¹⁰

Observa-se então que retornamos ao ponto de partida: a despeito das possibilidades de análise contidas na expressão *violência de gênero*, a

10. Na literatura internacional é possível encontrar a expressão gender-based violence, como forma de evidenciar que a violência a que se referem é aquela que ocorre como resultado da distribuição desigual de poder entre os sexos. É o caso do Projeto para Promoção de Políticas de Gênero (Gender and Citizen Security. Basic text. Regional Training Module. Project For The Promotion Of Gender Policies/GTZ_Nicaragua. GTZ/UNIFEM/OHCHR/UNFPA. Nicaragua, 2005), segundo o qual “Gender-based violence is considered to be all those situations of violence that particularly or disproportionately affect people because they are women or men. However, the ways in which men and women are involved in this type of situation, the levels and types of effects on them as men and women, are different. The inequality of power between women and men is the basis for gender-based violence. It is precisely this power inequality – which is to women’s disadvantage – that results in a significant majority of women victims. And the fact that women are the majority of those affected explains why the concept of gender-based violence is still closely associated with the concept of violence against women.” (: 77) Diferente da definição adotada nos estudos brasileiros, nesta versão não se exclui a possibilidade de alteração deste desequilíbrio, momento em que as mulheres podem reagir e superar as situações de violência em que se encontrem.

violência contra as mulheres continua a ser descrita como resultado da dominação masculina ou patriarcal, deixando pouco ou nenhum espaço para que as mulheres em situação de violência possam romper com este círculo vicioso.

Tomando estas definições como ponto de partida, pode-se afirmar que ao incorporar a categoria de gênero nas análises sobre a violência praticada contra as mulheres, muitos estudos têm deixado de contemplar a segunda parte da definição proposta por Scott, qual seja, aquela que define o gênero como relação de poder. Pensando nas mulheres que vivem relações violentas e decidem buscar ajuda – na maior parte das vezes através do registro da queixa policial –, pode-se argumentar que estas mulheres exercem algum poder com este gesto e ao reivindicar o direito a uma vida sem violência, reivindicam também a liberdade de ir e vir e o domínio sobre a própria sexualidade, definindo os contornos do que esperam para a realização de sua auto-determinação. Para entender este argumento, é também necessário admitir que o exercício desse poder não se dá de forma clara e articulada, mas muitas vezes se desenvolve no interior de uma situação que Soares (1996) definiu como paradoxal: “Poderíamos concluir formulando, então, o seguinte paradoxo: não seriam exatamente essas mulheres – que têm se utilizado das DEAMS e que se caracterizam pela ‘falta de consciência de sua condição’ (expressa pela hesitação em levar a termo os processos [penais] a que dão início) – as que mais se aproximam do sonho feminista de perceber a vida privada como objeto passível de regulação pública e, portanto, de permitir a politização do corpo e do cotidiano?” (: 123)

Na base do argumento que está sendo aqui elaborado está uma rejeição explícita à abordagem vitimizante aplicada às mulheres que vivem em situação de violência. Não há como duvidar da violência, histórica e culturalmente justificada contra as mulheres. Seus efeitos são reais e podem ser verificados no movimento diário nas delegacias de polícia especializadas e nos serviços de saúde. Também não é possível ignorar que cada mulher vive essa história de um jeito particular. Limitadas por condições socioeconômicas, ou culturais, podem se mostrar mais vulneráveis e sem alternativas para enfrentar a violência, mas possuem também suas estratégias de sobrevivência.

Por essas razões, entende-se que a definição de poder elaborada por Foucault é adequada ao entendimento das relações de gênero. No tema específico da violência, a adoção da categoria *violência de gênero* implica em reconhecer as relações entre homens e mulheres como relações de poder, dinâmicas e desiguais - como afirma Foucault, não é porque todos exercem o poder que este está distribuído da mesma forma na sociedade; produtoras e reprodutoras do poder e dos papéis de cada um. Homens e mulheres tomados como sujeitos produzidos nessa rede, portanto sujeitados uns aos outros, ao mesmo tempo receptores e transmissores do poder, que é assim multiplicado e propagado dentro desse campo de força que é a sociedade. Dessa ótica, não é possível admitir a definição de *violência de gênero* como “aquela que se exerce contra a mulher apenas por ela ser mulher”. Definida desta forma, as mulheres acabam sendo mais uma vez reconduzidas ao papel de vítimas que historicamente lhes foi designado.

A definição que se propõe aqui não focaliza apenas a diferença, ou a oposição entre o sexo dos envolvidos, mas coloca especial atenção sobre o modo como as relações entre homens e mulheres, especialmente aqueles que vivem situações de violência no interior das relações afetivas e sexuais, emergem no espaço público e político, representado, por exemplo, pelas instituições policiais e judiciais. A decisão por denunciar a violência e levar o caso à justiça representa, nessa abordagem, uma de as formas das mulheres exercerem o poder, colocando-o em movimento. São momentos em que as mulheres falam de suas necessidades e de suas expectativas, apontam para as soluções que esperam obter e mostram que é possível uma outra configuração na distribuição do poder.

Em outras palavras, a ênfase na descrição da violência como resultado da dominação masculina sobre as mulheres tem se mostrado um obstáculo para a compreensão das mudanças que ocorreram na sociedade nos últimos anos. As mulheres que hoje procuram as delegacias de polícia para fazer a denúncia de uma agressão ou de uma ameaça podem não querer uma resposta judicial para a sua queixa, mas sabem que ali se encontram num espaço de negociação. Desde os anos 90 os estudos têm demonstrado que não é mais possível continuar afirmando que as mulheres voltam para a

casa e desistem da denúncia porque não têm outra opção. Ainda que esta situação possa ser real, não é a única. Algumas mulheres voltam por opção, por acreditar que é possível reconstruir a relação em outras bases, quem sabe com maior diálogo.

Diante dessas mudanças e da necessidade de refinar a compreensão sobre o lugar que as mulheres ocupam nas relações violentas, nos últimos anos têm surgido algumas análises que apontam para a necessidade de rever as categorias utilizadas nos estudos sobre a violência contra as mulheres. Em particular, a discussão sobre dominação tem provocado o surgimento de argumentos que merecem ser analisados com maior atenção. Sorj (2000), por exemplo, chama a atenção para o fato de que “os estudos de gênero, ao sublinhar e, em boa medida, isolar uma problemática específica de dominação, deixam na penumbra uma variedade de formas de desigualdade, de dominação, de identidades, que são justamente as responsáveis por conferir à dominação de gênero sua singularidade local(...)”:(101). A mesma autora reforça a necessidade de se realizar um esforço analítico que teria como resultado “formular um sistema de dominação variável no qual as posições de gênero nem sempre são constantes.”:(101)

Portela (2005) também contribui para este debate ao propor que embora a experiência da violência possa ser comum a mulheres de diferentes classes sociais, etnias e gerações, em virtude destas localizações sociais, cada uma a vivencia de modo diferenciado, assim como são diferentes as possibilidades de superação da relação violenta através da realização da cidadania.

Para chegar a essa fórmula proposta pelas autoras que, de certa forma, implica em flexibilizar os modelos explicativos existentes, um dos conceitos que precisam passar por revisão é aquele que define a violência como resultado da dominação patriarcal. O termo ‘patriarcado’ sofreu várias mudanças em seu significado através da história e no final dos anos 60 foi incorporado pelo movimento feminista com o objetivo de explicar as origens da dominação masculina (Pateman, 1993; Delphy, 2000; Saffioti, 1992). O debate feminista em relação ao uso do termo tem se organizado em um extenso conjunto de temas e questões, entre os quais as principais

são relativas ao uso do termo em seu sentido literal (vinculado ao poder do pai); à sua definição como um fenômeno universal, atemporal e aistórico; às relações entre o patriarcalismo e o capitalismo (dominação sexual x dominação de classe). (Delphy, 2000; Pateman, 1993)

O conceito de patriarcado, tomado como origem da dominação dos homens e da sujeição das mulheres, tem sido utilizado em grande parte dos estudos a respeito da violência contra as mulheres no Brasil. Nem sempre o conceito está formulado explicitamente, mas existem referências claras sobre o entendimento de que a violência resulta da dominação masculina como um direito assegurado pela ordem social masculina¹¹.

A necessidade de reflexão sobre a forma como o conceito vem sendo utilizado para explicar a violência como resultado da dominação do homem sobre a mulher decorre de sua limitação para explicar as mudanças que atualmente estão sendo observadas em relação aos papéis sociais e ao comportamento das mulheres diante da violência. Neste sentido, pode-se aceitar a afirmação de Messerschmidt (1997), segundo o qual o conceito de patriarcado teria perdido sua força e utilidade para entender e explicar a inequidade entre homens e mulheres nas sociedades ocidentais industrializadas, embora ainda seja útil para descrever certo tipo de masculinidade que parece persistir ainda hoje, segundo o qual alguns homens apresentam um comportamento patriarcal no sentido tradicional do termo (entre eles o espancador de mulheres). (Izumino, 2003)

É importante esclarecer que não se trata de simplesmente descartar o conceito e todos os processos históricos em que se desenvolveu. Trata-se, sim, de realizar uma leitura mais crítica, contextualizada do ponto de vista político, econômico e cultural.

Finalmente, na mesma linha de argumento coloca-se a necessidade de atualizar as análises sobre família e papéis conjugais trazendo também novas questões associadas a temas já clássicos nas ciências sociais, tais como público x privado; corpo x sexualidade, honra, entre outros.

11. No Brasil, as principais contribuições desta linha teórica podem ser encontradas nos trabalhos da professora Heleith Saffioti.

Referências bibliográficas

- DELPHY, Christine. Patriarcat (théories du) in HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène ; SENOTIER, Danièle. Dictionaire Critique du Féminisme. Paris: Presses Universitaire de France, 2000, pag. 141-146.
- FOUCAULT, Michel Em Defesa da Sociedade. São Paulo: Martins Fontes. 1999.
- FOUCAULT, Michel História da Sexualidade – a vontade de saber. São Paulo: Ed. Graal, 2001, Vol 1, 14ª edição.
- FOUCAULT, Michel Microfísica do Poder. São Paulo: Graal, 1988, 7ª edição.
- FOUCAULT, Michel. A Verdade e as Formas Jurídicas. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2001.
- GARDEY, Delphine; LÖWY, Ilana. L' Invention du Naturel. Les sciences et la fabrication du féminin et du masculin. Paris: EAC, 2000.
- GROSSI, Miriam P. Vítimas ou cúmplices? Dos diferentes caminhos da produção acadêmica sobre violência contra mulher no Brasil.. XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 1991, (paper não publicado).
- GROSSI, Mirian P. Gênero, Violência e Sofrimento. Antropologia em Primeira Mão. Santa Catarina: UFSC. 1998. 2ª edição.
- GROSSI, Miriam P. Entrevista com Joan Wallash Scott In Revista de Estudos Feministas, Rio de Janeiro: 1º semestre/1998a, (1) pag. 114-124.
- GROSSI, Mirian Pillar e Porto, Rozeli, Maria. Trinta anos de pesquisa sobre violência contra mulheres no Brasil. Seminário Nacional Enfrentamento da Violência contra as Mulheres: um olhar crítico sobre desafios e perspectivas. Novembro de 2005. Disponível em: www.soscorpo.org.br/observatorio. Acesso em 03/04/2006.
- HEILBORN, Maria Luisa e SORJ, Bila. Estudos de Gênero no Brasil. IN Miceli, S. (org) O que ler na Ciência Social Brasileira. (1970-1995). Sociologia. São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS/CAPES. 1999, vol. II, pág. 183-222.
- hooks, bell. Violence in Intimate Relationships: a Feminist Perspective. in O' TOOLE, Laura L.;
- SCHIFFMAN, Jessica R. (ed.). Gender Violence. Interdisciplinary Perspective. New York: New York University Press, 1997 , pag 279-284.
- IZUMINO, Wânia Pasinato. Justiça para Todos: Juizados Especiais Criminais e a Violência de Gênero. São Paulo. FFLCH/USP, tese de doutorado. 2003. 376 páginas. (versão eletrônica disponível em: www.nevusp.org.br/publicacoes)
- IZUMINO, Wânia Pasinato e SANTOS, Cecília MacDowell dos. Violência contra as mulheres e violência de gênero. Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. In Revista Estudos Interdisciplinários de America Latina y El Caribe. Israel: Universidade de Tel Aviv, VOL.16 – Nº 1, 2005, PAG.147-164.
- KURZ, Demie Violence against women or Family Violence? Current Debates and Future Directions in O' TOOLE, Laura L.; SCHIFFMAN, Jessica R. (ed.). Gender Violence. Interdisciplinary Perspective. New York: New York University Press, 1997, pag. 443-454
- MACHADO, Lia Zanotta Eficácia e Desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência. IN Pesquisa Nacional Sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres. Brasília: CNDM/ Ministério da Justiça, 2001. (www.mj.gov.br/cndm/pesquisa).
- MACLEOD, Catriona; DURRHEIM, Kevin. Foucauldian Feminism: implications of governmentality in Journal for the Theory of Behaviour. UK: Blackwell Publishers Ltd, 2002, 32:1. pag. 41-60.
- MELO, Mônica de e TELES, Maria Amélia. O que é violência contra a mulher. Coleção Primeiros Passos, nº 314. São Paulo: Ed. Brasiliense. 2002.
- MESSERCHIMIDIT, James. Varieties of 'Real Men'. IN O' TOOLE, Laura L.; SCHIFFMAN, Jessica R. (ed.). Gender Violence. Interdisciplinary Perspective. New York: New York University Press, 1997, p. 92-109.

- O'TOOLE, Laura L.; SCHIFFMAN, Jessica R. (ed) Preface in Gender Violence. Interdisciplinary Perspective. New York: New York University Press. 1997
- PASINATO, Wânia. Violência, Gênero e Impunidade: uma revisão da literatura sobre os crimes passionais no Brasil. Paper apresentado no GT: Violência de Gênero e Violência Intrafamiliar. VI Reunion de Antropologia del Mercosur. "Identidad, fragmentación y diversidad". 16 a 18 de novembro, 2005 – Montevideo, Uruguay. 18 páginas
- PATEMAN, Carol. O Contrato Sexual. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993
- SAFFIOTI, Heleieth Rearticulando Gênero e Classe Social in COSTA, A.de O. & BRUSCHINI, C. (org). Uma Questão de Gênero. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos/FCC, 1992, pag. 183-215.
- SAFFIOTI, Heleieth; ALMEIDA, Suely de Souza. Violência de Gênero. Poder e impotência. Rio de Janeiro: Revinter, 1996.
- SAFFIOTI, Heleieth. Contribuições feministas para os estudos da violência de gênero. 1998 (Mimeo).
- SAFFIOTI, Heleieth. A discriminação de gênero nos processos judiciais e as diversas formas de violência contra a mulher IN MORAES, Maria Ligia Quartim de & NAVES, Rubens (orgs.), Advocacia Pro bono em defesa da mulher vítima de violência. São Paulo: IMESP /Editora da Unicamp, 2002, pag. 33-42.
- SCOTT, Joan. Gender and the politics of history. New York: Columbia University Press, 1988
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Tradução de Cristine Rufino Dabat. Recife: SOS-Corpo. 1988 (mimeo)
- SIMONS, Jon. Foucault in Contemporary Political Theory . In Foucault & the political. London: Routledge, 1996. pág. 105-110
- SOARES, Bárbara M. Mulheres Invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 1996, pág. 107-124
- SOARES, Bárbara M. A Antropologia no Executivo: limites e perspectivas. In Correa, Mariza (org) Gênero e Cidadania. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero – UNICAMP. 2002. pág: 31-45.
- SOARES, Luís Eduardo; SOARES; Bárbara Musumeci; CARNEIRO, Leandro Piquet. Violência Contra a Mulher: um estudo comparativo In Soares, L.E. et alii. Violência e Política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Iser/Relume Dumará, 1996, pag. 65-105
- SORJ, Bila. O feminismo e os dilemas da sociedade brasileira. In Bruschini, C. e Unbehaum, S.G. Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira. São Paulo: Editora 34/Fundação Carlos Chagas. 2002. pág. 97-106
- SOUZA-LOBO, Elizabeth. Os usos de gênero. In A Classe Operária tem Dois Sexos. Trabalho, Resistência e Resignação. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- ZALUAR, Alba. Violência e Crime. IN MICELI, Sérgio (org.) O que ler na Ciência Social Brasileira (1970 -1995). Antropologia. São Paulo: ANPOCs/CAPES/Ed.Sumaré, 1999, vol. 1, pág 13-107

A “FEIJOADA”: NEGOCIAÇÃO E VIOLÊNCIA NAS PRÁTICAS POLICIAIS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS¹

Paula Poncioni²

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal analisar as representações sociais elaboradas por policiais sobre o papel desenvolvido pela polícia na sociedade brasileira contemporânea, por intermédio, principalmente, das práticas de mediação de conflitos realizadas no exercício profissional cotidiano do policial, particularmente no atendimento à chamada “feijoada”. A análise apresentada baseou-se em pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica consistiu no exame da literatura das ciências sociais, nacional e internacional, sobre o papel, as funções e o lugar da atividade profissional policial em diferentes contextos nacionais, privilegiando as práticas policiais cotidianas. A pesquisa de campo foi realizada junto à polícia civil e à polícia militar do estado do Rio de Janeiro.³ A pesquisa realizada permite inferir que, apesar da democra-

1. Originalmente preparado para apresentação no 12o Seminário Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, realizado São Paulo, SP, de 29 de agosto a 01 de setembro de 2006. Nesta versão, introduzi modificações, ampliando o escopo da discussão.

2. Doutora em Sociologia (USP). Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3. Trata-se da pesquisa realizada ao longo dos últimos dez anos, especialmente para minha dissertação de mestrado (Mota, 1995) e para minha tese de doutorado (Poncioni, 2004). Atualmente, está sendo desenvolvida no âmbito da Escola de Serviço Social da UFRJ, sob a minha coordenação, a pesquisa Um olhar sobre as políticas de segurança pública através da formação profissional de policiais no Rio de Janeiro, com o apoio da FAPERJ.

tização do Brasil, não houve mudanças substanciais no funcionamento da polícia brasileira, persistindo um desempenho ineficiente e ineficaz, consubstanciado em práticas e procedimentos inscritos em um padrão de atuação predominantemente violento e arbitrário para a condução da ordem e segurança públicas no país. Palavras-chave: Polícia, mediação de conflitos; violência; pobres.

Abstract

This article has as main objective to analyze the social representations elaborated by policemen/women about the role developed by the police in the contemporary Brazilian society, through by the practices of mediation of conflicts realized in the policeman's/woman's daily professional exercise, particularly to attend the called "feijoadá". The presented analysis included bibliographical research and field-work. The bibliographical research consisted in the exam of the literature of the social sciences, national and international, about the role, the functions and the place of the professional policeman/woman activity in different national contexts, privileging the daily policemen/women practices. The field research was carried out in the civil police and the military police of the state of Rio de Janeiro. The accomplished research allows to infer that, in despite of the democratization of Brazil, there were not substantial changes in the operation of the Brazilian police, persisting an inefficient and an ineffective performance, consolidated in practices and procedures inscribed in a predominantly violent and arbitrary pattern of performance to the order maintenance and public safety in the country.

Word-key: Police, mediation of conflicts; violence; poor people.

Introdução

No Brasil, a partir da deflagração do processo de democratização no país, nos anos 80, pode-se constatar uma crescente tematização da questão da cidadania, dos direitos humanos, da complexa situação social na realidade brasileira e, em especial, das diferentes expressões da violência, inclusive da violência policial, como algumas das principais questões que passam a fazer parte do debate público envolvendo intelectuais, estudantes, políticos, jornalistas, formuladores de políticas na área de segurança pública, bem como integrantes da própria instituição policial.

Não obstante possa se observar, ao longo das duas últimas décadas, algumas iniciativas de reforma da estrutura e funcionamento da instituição policial em termos de metodologias práticas de intervenção da polícia para a realização das tarefas diárias compreendendo a manutenção da ordem pública e da segurança públicas, constata-se que muitas das vezes as mudanças empreendidas limitaram-se, ao nível da ação, ao provimento de recursos materiais no que diz respeito ao reaparelhamento da polícia - viaturas, sistema de telefonia, informática etc - e humanos, relacionados ao aumento do efetivo de policiais no quadro de pessoal. Verifica-se que, salvo raríssimas exceções, não houve um investimento efetivo na área de uma política de recursos humanos, com vistas a modificar os valores, as crenças, os preconceitos e os estereótipos do policial, sua visão de mundo, isto é, a sua concepção acerca da realidade, de si mesmo, da natureza de seu trabalho e de suas atitudes em relação ao “mundo social” e ao próprio “mundo policial”, e que incorporasse a magnitude e diversidade de forças sociais com as múltiplas e diferentes facetas do trabalho policial.

Em estudo realizado junto aos centros de formação e treinamento profissional de policiais civis e militares no estado do Rio de Janeiro foi constatado que o processo de socialização profissional do policial revelado através das orientações, condutas e atitudes relacionadas à formação profissional nas academias de polícia expressa uma determinada concepção do fazer policial que privilegia, quase exclusivamente, como preocupação principal, moldar o policial para um comportamento legalista, numa ver-

são burocrático-militar, com forte ênfase no “combate ao crime”; omite-se, em sua preparação, a multiplicidade de tarefas que é exercida no trabalho diário do policial e que não se restringe apenas à solução de problemas estritamente legais ou penais (Poncioni, 2004).

Sob esse ponto de vista, a perspectiva adotada na formação profissional não leva em conta a importância do “papel social” desempenhado pela polícia no cotidiano de seu trabalho. Tal papel se caracteriza fundamentalmente pelo exercício contínuo da mediação e negociação (via a conciliação ou através da violência, conforme a situação e segmento da população atendido) dos conflitos sociais levados pela população à polícia.

Ressalta-se que a dificuldade apontada não é uma particularidade da polícia carioca, e tampouco da polícia brasileira. O exame da literatura internacional sobre formação e treinamento policial revela que os currículos dos cursos de formação profissional básica para policiais apresentam deficiências quanto ao preparo do policial para o desempenho das extensas atribuições relacionadas à manutenção da ordem (Drummond, 1976; Kappeler; Sluder; Alpert, 1998).

Porém, o que chama a atenção na formação profissional do policial brasileiro é a quase total ausência de estratégias menos discriminatórias e autoritárias para moldar o comportamento policial no desempenho de suas funções de manutenção da ordem e de segurança públicas.

Salienta-se, ainda, que, a despeito das diversas inovações legais que buscam assegurar o acesso às diferentes dimensões do direito à cidadania, bem como ampliar o acesso à justiça como, por exemplo, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais⁴, sugerindo um tipo de padrão novo para a solução de conflitos, uma investigação empírica, mesmo que superficial, revela que a polícia desenvolve no exercício profissional cotidiano, seja no âmbito das

4. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais foram criados em 1995 e atendem a situações que compreendem os crimes de menor poder ofensivo, definidos pela Lei 9099/95. Apesar do funcionamento e competência específica dos Juizados Especiais para a mediação dos conflitos, na grande maioria dos casos, a polícia ainda é o único serviço público a que se pode recorrer em qualquer hora do dia, em caso de necessidade urgente. Os diversos problemas e dificuldades da população, apesar de não se constituírem, muitas das vezes, em “casos policiais”, à força de se repetirem, são, ainda, incorporados à rotina policial.

Delegacias de Polícia seja nos atendimentos aos chamados para o número 190, práticas de mediação de conflitos diversos, com cunho criminológico ou não, funcionando como uma “instância alternativa de resolução dos conflitos” (Oliveira, 1984; 2004).

Há que se destacar, ainda, que é o segmento mais pobre da população que procura a polícia para resolver seus problemas cotidianos, de ordem jurídica ou de ordem social. Para este contingente da população, a instituição policial aparece como “concreta, real e única mediadora entre as situações cotidianas de violência e o ordenamento jurídico estabelecido” (Fischer, 1985, pp. 21).

A constatação da alta frequência de atendimentos a um conjunto específico de situações - os chamados “casos sociais” - pela polícia (civil e/ou militar), bem como a generalizada desqualificação que lhes é atribuída pelos policiais (Mota, 1995; Poncioni, 2004), nos colocou em face de duas questões fundamentais para reflexão. De um lado, a procura da delegacia reflete a absoluta carência da população para solucionar seus problemas, seja na área das relações interpessoais e familiares, ou, em termos de recursos institucionais, das organizações de “bem-estar social” e da justiça. De outro, revela que a polícia busca resolver assuntos que vão além de sua competência na área do crime para aqueles cujos problemas nem a legislação nem quaisquer outras instituições da sociedade oferecem respostas satisfatórias.

Muitos estudos estrangeiros, sobretudo os de língua inglesa e, em escasso número, os brasileiros têm revelado, através de pesquisa teórica e empírica sobre organização policial, que o trabalho policial cotidiano nas sociedades ocidentais contemporâneas consiste em intervir em problemas ou dificuldades diversas que não se constituem necessariamente em problemas legais ou penais, incluindo atividades que não estão obrigatoriamente vinculadas diretamente às funções policiais tradicionais de controle do crime, mas dizem respeito às numerosas e diversificadas tarefas desempenhadas pela polícia associadas à manutenção da ordem e à prestação de “serviços sociais”.

O exame dos estudos desenvolvidos sobre a problemática do exercício

2. A realidade cotidiana do trabalho policial: o trabalho policial “verdadeiro”

A reflexão desenvolvida na literatura especializada por autores estrangeiros, principalmente os anglo-saxões, que examinam as práticas policiais cotidianas, denominadas aqui o trabalho policial “verdadeiro”⁵, seguem uma linha semelhante de argumentação na reflexão sobre o trabalho da polícia, apontando essencialmente para as características peculiares que envolvem esta atividade.

Esses autores destacam, fundamentalmente, a preponderância do papel desempenhado pela polícia na manutenção da ordem, afirmando-o como parte constitutiva e importante do trabalho policial, mas também colocando em evidência as particularidades subjacentes a esta atividade, como o acesso único à lei e ao uso legítimo da força.

A concepção do papel da polícia desenvolvida por eles sugere, ainda, uma dimensão simbólica do trabalho policial que autoriza à polícia lidar com uma série de eventos sem ter que recorrer à aplicação da lei ou ao uso da força física, mas com a singular prerrogativa de poder fazê-lo, como recursos de ação concreta para a resolução dos problemas.

Como é aludido em diversos trabalhos, a descoberta empírica das práticas policiais cotidianas provoca uma polêmica entre acadêmicos, administradores de polícia e formuladores de política sobre o papel da polícia nas sociedades ocidentais contemporâneas, podendo-se destacar dois argumentos principais que estão no cerne deste debate. Por um lado, entende-se que a polícia é mais bem definida se for considerada como uma força, com a função primária de prevenção e investigação do crime, e defende-se o poder da polícia como panacéia para o cumprimento da lei e problemas da ordem pública; por outro, considera-se que ela é mais bem

5. A idéia do trabalho policial “verdadeiro” relaciona-se ao conjunto das atividades que constituem o trabalho policial cotidiano, incluindo as tarefas vinculadas diretamente às funções policiais tradicionais de controle do crime, mas diz respeito igualmente às numerosas e diversificadas tarefas desempenhadas pela polícia que escapam ao âmbito criminal, estando vinculadas à manutenção da ordem e à prestação de serviços sociais, constantemente desempenhadas pela polícia (Poncioni, 2004).

retratada como serviço, fornecendo respostas para múltiplos problemas sociais através de assistência ou serviços à coletividade, como um tipo de serviço social⁶. Porém, como indicam alguns autores, o trabalho policial é muito mais complexo e contraditório do que possa configurar um ou outro argumento isoladamente.

De acordo com Bittner (1990), o papel policial não está limitado somente a prestar atenção a atos ilegais. É muito mais amplo do que isso. Pode envolver outros tipos de situações, não necessariamente ilegais, às quais a polícia atende habitualmente nas sociedades democráticas modernas.

Essas situações se referem ao que foi definido por ele como “algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente!”. Apesar de não dizerem respeito diretamente àquele que é concebido como o objeto primordial de intervenção policial (o crime), elas não podem esperar uma resolução posterior. Neste sentido, o direito para usar força coercitiva torna distinta a competência da polícia para fazer algo no “aqui e agora”, com vistas a superar toda e qualquer oposição imediatamente. É, justamente, o tipo de intervenção possível para a polícia realizar que torna a sua competência “especial e única”, haja vista que nenhuma outra ocupação possui ao encontrar “problemas” na sua área de trabalho.

O autor afirma que

“A competência específica da polícia está completamente contida em sua capacidade de ação decisiva. Mais especificamente, que essa decisão característica deriva da autoridade para dominar a oposição dentro do caráter ‘imediatamente’ da situação da ação. O policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é exigido para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada a força para enfrentá-la. Além disso, a autorização para o uso da força é conferida ao policial com a mera condição de que ela só seja utilizada em quantidades adequadas, que não excedam o mínimo necessário, como for determinado por uma apreciação intuitiva da situação. E apenas o uso da força letal é regulado com um pouco mais de rigor” (Bittner, 1990, p. 256, grifo do autor).

6. Vários termos podem ser encontrados na literatura especializada para designar o papel desempenhado pela polícia no atendimento a inúmeras situações sem ligação com o crime e com a delinquência, como “amateur social workers” [trabalhadores sociais amadores], “peace officers” [policiais da paz], “secret social service” [serviço social secreto] entre outros. Ver a propósito Poncioni (2004).

Para Shearing; Leon (1992), o debate se baseia exclusivamente na análise do que a polícia precisa fazer e o que atualmente faz, e deixa de focalizar o que a polícia pode e tem autoridade para fazer (p. 215, grifos no original). Para eles, os meios disponíveis constituem um horizonte de possibilidades que precisa ser considerado, se o significado de alguma atividade policial está sendo apreciada. Uma atividade policial particular pode ser apropriadamente compreendida apenas se for vista dentro de um contexto de ação possível.

Considerando que o principal papel da polícia é a manutenção da ordem, os autores buscam depurar os elementos que distinguem a ação da polícia daqueles dos cidadãos comuns, como também de outras ocupações responsáveis pela preservação da ordem.

Na sua concepção, o que singulariza a polícia com relação a outros agentes são os elementos normativos e factuais dos quais ela dispõe para a manutenção da ordem pública.

Deste modo, os meios que estão disponíveis unicamente para a polícia e que, por essa razão, fornecem o conteúdo substantivo do mandato policial (“police licence”) e da competência policial (“police capability”) é o acesso único à lei e ao uso legítimo da força, como meios usados para manter a ordem (Shearing; Leon , op. cit., p. 217).

No que diz respeito, por exemplo, à aplicação da lei, argumentam que, do ponto de vista do policial, a aplicação da lei envolve essencialmente duas possibilidades de ação: a prisão e a intimação. Porém, além disso, a lei é, em muitos casos, muito mais relevante como meio para lidar com os problemas do que para defini-los.

Como salientam os autores citados, os policiais encaram situações que são em grande parte pré-definidas como problemas por um ou mais cidadãos, em que eles são chamados a intervir e, assim, em face de cada situação, examinam uma ampla variedade de recursos disponíveis como meios que precisam ser usados para tratá-los. Estes meios existem dentro de um contexto – aplicação da lei e da força – que a polícia não compartilha com nenhum outro agente e que são, em conseqüência, características particulares de sua atribuição. Deste modo, o contexto acima mencionado

penetra completamente todos os meios à disposição do policial e muda inteiramente o sentido e significado dos meios utilizados para a resolução do problema em questão. Neste sentido, a aplicação da lei, por exemplo, constitui-se em mais que um simples recurso, entre outros, que o policial tem à disposição para a resolução de problemas: ela é o recurso que, na realidade, é singular para a polícia.

Para Shearing; Leon, a aplicação da lei e o uso da força física são recursos que têm duas conseqüências: isto se torna definitivo da atribuição da polícia, ou seja, ela não é simplesmente vista como um solucionador de problemas, mas é um solucionador de problemas que tem um acesso especial para a aplicação da lei, como meio de lidar com os problemas. Assim, dado o significado especial da aplicação da lei e do uso da força física como meios para lidar com os problemas, a decisão policial de usar algum outro meio é vista, não simplesmente como uma decisão para fazer tal coisa, mas como decisão de não aplicar a lei e não se utilizar do uso legítimo da força física.

Os autores salientam que a aplicação da lei e da força física são características essenciais do mandato e da competência da polícia, portanto, da atribuição policial no trato com os problemas com que se defrontam os seus agentes, o que, definitivamente, os diferencia dos outros agentes de controle social na sociedade.

De acordo com eles,

“Tudo que um policial faz acontece no contexto da autorização e da competência da polícia. Este contexto, embora não seja uma característica objetiva da situação na qual o policial está atuando, é o pano de fundo simbólico, sempre presente em todas as suas atividades, reconhecido e considerado pelos participantes envolvidos com o policial no caso. Esse pano de fundo simbólico tem importância crítica na compreensão do papel do policial e nas interações em que está envolvido, e tem enorme influência no caráter da interação que acontece entre o policial e o público” (Shearing; Leon, op. cit., p. 222).

Dentro da concepção do papel da polícia desenvolvida pelos autores, as descobertas empíricas que indicam que o policial gasta menos de 50% de

seu tempo mantendo a ordem sem aplicar a lei não sugerem que o policial é um “amateur social worker” ou “peace officer”, mais que “law officer”, mas que a presença simbólica do mandato e da competência policial tem, muitas vezes, permitido à polícia lidar com problemas sem ter que recorrer à aplicação da lei ou ao uso da força física, encarando-os como recursos de ação concretos. Como o pano de fundo simbólico da autorização e competência policiais está sempre presente em qualquer tempo que um policial responde a um problema, ele sempre o faz como um policial e não como um assistente social, seja amador ou profissional. O policial sabe que tem acesso a um meio disponível unicamente a ele (Shearing; Leon, op. cit., p. 222, grifos dos autores).

Nesta perspectiva, para os autores, a visão do senso comum sobre os policiais como aplicadores da lei e combatentes do crime contém um importante elemento de verdade, que tem sido obscurecido nas interpretações feitas pelos estudos empíricos que analisam a atividade policial, e que tem destacado primordialmente as tarefas de “serviço social” desenvolvidas pela polícia.

Numa linha semelhante de argumentação, Reiner (1992) coloca que o debate força/serviço repousa sobre uma falsa dicotomia, pois estes dois papéis são interdependentes e derivam do mais fundamental mandato da polícia, de prestar primeiros-socorros na manutenção da ordem.

Para o autor, há duas dimensões subjacentes ao trabalho policial que podem fornecer uma tipologia de três possíveis formas de policiamento. A primeira está fundamentada na existência de consenso ou conflito na interação entre os cidadãos e a polícia. A segunda dimensão pauta-se no tipo de ação empreendida pela polícia que pode invocar ou não, o poder legal de prisão, de processar, etc para a resolução de uma situação. Assim, se não há conflito entre cidadãos e policiais, sobre os resultados desejados, não há necessidade de evocação dos poderes legais, os quais são inerentemente coercitivos. Deste modo, o tipo de intervenção da polícia é interpretado como um serviço, e o papel desempenhado é o de “peace officer”. Mas, se ao contrário, há conflito entre os participantes na interação, há dois tipos de intervenção e de papéis possíveis: de um lado a polícia pode invocar seus poderes legais

para aplicar a lei, e seu papel é o de “law officer”; ou pode, mesmo em uma situação conflituosa, não usar esses poderes para a manutenção da ordem, e, neste caso, seu papel é o de “peace officer”, pois não está em jogo o uso de seus poderes legais para a resolução da situação, mas “a capacidade de ação decisória” (Reiner, op. cit., p. 142, grifos do autor).

Reiner salienta que estas categorias são “tipos ideais”, e os incidentes concretos podem ser classificados dentro deles, somente depois de um contingente processo de interação, em que diferentes resultados são possíveis. Para este autor, muito do trabalho policial não é nem serviço social, nem aplicação da lei, mas manutenção da ordem. Segundo Reiner, a manutenção da ordem é o cerne do mandato policial e pode ser demonstrada de vários modos. Este mandato se revela em um padrão de demandas específicas colocadas para a polícia através de chamadas por serviços que muitas vezes envolvem alguns elementos de conflito, mas que não se referem necessariamente à ofensa criminal.

Acrescenta, ainda, que este mandato se constitui historicamente e representa a principal *raison d'être* para a “nova polícia”, cuja concepção consiste na prevenção do crime através de patrulha regular, isto é, a intervenção em situações antes que pudessem ocorrer crimes, tanto quanto no sentido do controle de multidões (Reiner, op. cit., p. 144, grifos do autor).

No entanto, argumenta que considerar que o papel principal da polícia é a manutenção da ordem não é responsabilizá-la por todos os elementos da ordem social, pois a tarefa da polícia diz respeito ao aspecto emergencial da manutenção da ordem (e não à criação das precondições para tal). Mais do que isso, o autor destaca que esta tarefa é utilizada como um recurso distintivo que deriva do potencial para o uso legítimo da força e para a manutenção da ordem, colocando a polícia no centro do funcionamento do Estado:

“A manutenção da ordem é claramente uma iniciativa política que suscita questões de definição, justiça e responsabilidade. O reconhecimento que o recurso diferenciado da polícia é a autoridade derivada do potencial para o uso legítimo de força coloca o policiamento proveniente do potencial do funcionamento do Estado. Entretanto, é uma função que é necessária e capaz de ser completamente executada pela polícia.”

Considerar o controle do crime como principal função da polícia é perigoso para os próprios policiais, pois existe hoje um conjunto impressionante de evidências que sugerem, não apenas que isso não esteja sendo eficazmente executado, como também de que não poderia ser ” (Reiner, op. cit., p. 146).

Os resultados de pesquisas realizadas por Bayley (1994) em vinte e oito forças policiais, em cinco países - Austrália, Grã-Bretanha, Canadá, Japão e Estados Unidos - evidenciam que o trabalho policial tem pouca relação com o crime ou com as condições de produção do crime..

O autor considera que,

“A polícia interrompe e pacifica situações de conflito aparente ou potencial. Exemplos típicos são homens jovens bebendo cerveja na esquina de uma rua, fazendo comentários grosseiros; gente ouvindo rock em alto volume tarde da noite num apartamento; crianças acionando hidrantes para tomar banho num dia quente de verão; sem-teto mendigando e dormindo nos corredores dos terminais movimentados de ônibus; lama escorregadia que se acumula em uma rodovia onde caminhões partem de uma pedra; inquilinos que se recusam a deixar o apartamento dos quais foram despejados; um cachorro que late insistentemente tarde da noite; um vizinho truculento e mal-educado obstruindo a rua com o carro; crianças brincando com o reboque de um trator estacionado durante a noite em um terreno baldio; adolescentes sentados nos balcões de um restaurante de fast food, sem pedir nada, mas usando os copos de papel para tomar o vinho que trouxeram consigo; um casal de trinta anos que se recusa a atender ao pedido do gerente para sair, depois de insistir em trazer sua pipoca feita em casa” (Bayley, op.cit., p. 19).

Deste modo, como argumenta o autor, na maior parte do tempo a polícia está restabelecendo a calma e a ordem, e não usa a lei criminal para fazê-lo. Raramente são efetuadas prisões, embora a ameaça de fazê-lo sempre exista.

No entanto, Bayley salienta, também, que esta constatação não deve sugerir que o poder de prisão não é importante, pois a ameaça é forte, qualquer que seja o resultado particular dos encontros. Para ele, é o poder de prisão que dá à polícia um enorme poder. É isto que constitui a autoridade de sua intervenção.

O autor avalia, ainda, que as disputas não são as únicas situações para as quais a polícia é chamada a intervir com autoridade. Um grande número de pessoas se aproxima da polícia com todos os tipos de problemas urgentes, esperando que ela possa ser capaz de ajudá-las. No entanto, para o atendimento a essas chamadas é requerido um serviço, e não a força ou a aplicação da lei.

O ponto é que, embora se espere da polícia a prevenção do crime, também se tem a expectativa de que ela faça muitas outras coisas que não são anunciadas, até as que não se disponha a fazer.

Para o autor, a polícia moderna desempenha duas grandes funções: a “intervenção oficial” (“authoritative intervention”) e a “justiça simbólica” (“symbolic justice”). O propósito da primeira é, primordialmente, restaurar a ordem; o da segunda é mostrar a infratores e ao público em geral que a lei existe.

Bayley considera que, mesmo assim, apesar dessa constatação, o que a polícia está fazendo ainda tem valor, pois a “intervenção oficial” e a “justiça simbólica” são serviços importantes em qualquer sociedade. Como ele argumenta, “conflitos precisam ser interrompidos; as pessoas que cometem crimes precisam ser detidas e punidas. Alguém precisa fazer isto” (Bayley, *op.cit.*, p. 35).

Nesta perspectiva, o exame empírico do trabalho policial revela que, em diferentes contextos nacionais, as atividades policiais cotidianas pouco ou nada correspondem à visão do senso-comum da missão policial, relacionada estritamente à aplicação da lei e ao “combate” do crime. A polícia, ao contrário, gasta grande parte de seu tempo diário buscando resolver assuntos concernentes à manutenção da ordem, que freqüentemente vão além de sua competência na área do crime e que pela força de se repetirem, são incorporados à rotina policial. Na grande maioria dos casos, a polícia é o único serviço público a que se pode recorrer em qualquer hora do dia, em caso de necessidade urgente.

No cotidiano do trabalho policial, pode-se, pois, observar a ocorrência de diferentes tipos de situações que fomentam a interação entre a polícia e o público de um modo geral, tendo como conseqüência o compartilhamento

de distintos significados e interpretações sobre o “mundo social” e sobre o “mundo policial”.

Por conseguinte, o sistema de representações sociais que é compartilhado entre os policiais expressa não só o sistema legal, mas também as crenças, os preconceitos e os estereótipos produzidos na sociedade, bem como no interior da própria organização policial, sobre as experiências concretas e diárias do seu trabalho.

Neste universo ocupacional, a visão construída pelos policiais sobre o “mundo policial” e sobre o “mundo social” é codificada num sistema de tipificação, que estabelece uma articulação entre comportamentos e ações “típicos” e permite ao policial apreender, nos processos interativos cotidianos, os diversos elementos que envolvem os indivíduos⁷.

Deste modo, a partir de um processo de tipificação do outro, monta-se um acervo organizacional de conhecimento, em cujos termos os outros são percebidos, sendo estabelecidos os modos como lidamos com eles nos encontros face a face (Berger & Luckmann, 1985).

Como sugere Paixão,

“encontros entre policiais e clientes são contextos de negociação de significados morais; categorias legais são preenchidas prospectiva e retrospectivamente em função do poder do policial de atribuir significados morais (e legais) a expressões indéxicas que tipificam indivíduos como suspeitos e suspeitos como indiciados. Em outras palavras, a implementação da lei e da segurança é mediada pelas interpretações policiais do que significa lei e ordem, do que constitui instância de intervenção ou objeto de vigilância, etc.” (1981, p. 12).

Assim, no trabalho policial cotidiano realizam-se continuamente rituais de “negociação” entre os diferentes esquemas tipificadores que entram

7. Na organização policial - civil e militar - encontra-se um sistema de classificação, expresso em categorias verbais, para caracterizar o outro e garantir o bom desempenho da ação policial, que passa a depender da eficiência na identificação. Chama a atenção no “mundo policial” carioca, uma terminologia por eles manipulada para designar “tipos” (de indivíduos e de situações) que permeiam o seu cotidiano. De tal modo, identificam-se os “cascudos”, os “menudos”, os “almofadinhas”, o “policial de rua” (o “tira”), o “bola de ferro”, o “policial-miojo”, o “policial-pipoca”, o “pokemon”, o “vagabundo”, o “doutor”, o “pé-de-chinelo”, o “trabalhador”, o “Zé Povinho”, o “fazer polícia”, a “feijoada”.

em contato na interação entre os próprios policiais e entre os policiais e os outros indivíduos, modelando comportamento e atitudes do policial, ou seja, a sua forma de atuação na intervenção e encaminhamento das situações.

Neste sentido, interagindo com o público, o policial desenvolve um processo de negociação da lei e da realidade que lhe permite manter a ordem. A manutenção da ordem ocorre, portanto, através de práticas de controle social e de resolução de conflitos que, obedecendo às regras e normas reconstruídas pela cultura organizacional, lhe conferem o papel de intérprete da lei e árbitro, junto a uma gama variada de situações que não encontra lugar em qualquer outra instituição da sociedade ⁸.

A grande maioria dessas situações que são atendidas pela polícia carioca é denominada de “feijoada”.

3. A pobreza no cotidiano da polícia carioca: a “feijoada” ⁹

“O que a gente chama de ‘feijoada’ (...). Então, a maioria das ocorrências são ‘feijoadas’, são problemas sociais, conflitos sociais: é barulho de vizinho, é briga. É briga de marido e mulher, é a mulher que [es]tá grávida e precisa descer lá do morro e não tem como descer (...), é o outro que [es]tá perdido(...), e quer voltar pra Minas ou ir pro Nordeste, o outro que quer ser operado, quer ser operado, e não tem dinheiro (...), o cara tem um acerto com a mulher, de quem ele se separou, de passear com filho sábado e a mulher não quer entregar o filho dele hoje, como é que faz (...) Estes conflitos sociais, é o que tem a maior demanda na polícia, no fundo,

8. Nos trabalhos de Oliveira (1984, 1985, 2004), encontram-se descritos e analisados os diversos tipos de casos, dentre os quais, os pequenos delitos de natureza pessoal, levados pelas camadas populares às delegacias de polícia, como também a série de práticas desenvolvidas na rotina do trabalho policial para o atendimento a essas questões. No amplo acervo de práticas utilizado pela polícia para lidar com estes problemas encontra-se o que o autor chamou de “três atitudes básicas”: a “retórica”, a “ameaça” e a “admoestação”.

9. “Feijoada. S. f. 1. qualquer prato preparado com feijões. 2. Bras. Prato típico nacional, preparado com feijão, em geral preto, toucinho, carne seca, carnes de porco salgadas, lingüiças, etc. [No N.E. do Brasil leva, além de tudo isso, vários legumes, como quiabo, maxixe, couve, abóbora, etc.] 3. Bras. Grande porção de feijões. 4. Bras. Pop. confusão, trapalhada, balbúrdia, tumulto, angu” [Grifo nosso]. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1ª Edição, 10ª Impressão, s/d, p. 618.

entenda bem..., o plantão policial trabalha muito mais com demandas de conflitos não-criminosos do que fatos jurídicos tidos como crimes. (...) nós estamos voltados estritamente para o crime, daí (...) olha, se eu [es]tou na delegacia pra cuidar de crime, não tenho tempo pra tanto crime que há, (...) o cara tuberculoso não tem lugar pra dormir, quer dormir na delegacia (...) o policial não [es]tá preocupado com problema social, [es]tá preocupado com crime” (Delegado de Polícia).

A fala do policial acima destacada sintetiza um conjunto de múltiplas situações que, em grande medida, chegam diariamente às delegacias de polícia e/ou constituem as chamadas para o telefone 190¹⁰, em relação às quais se costuma solicitar a intervenção da polícia.

Portanto, o trabalho diário do policial é “invadido” por pequenos e grandes dramas da população, em especial do seu segmento pobre, o que obriga a polícia a intervir em boa medida junto a situações absolutamente descoladas do que se constitui um problema legal e/ou penal.

Do conjunto de situações que afloram sistematicamente no cotidiano do trabalho policial, destacam-se: os conflitos conjugais, os conflitos familiares e os conflitos entre vizinhos. São comuns, ainda, chegarem ao plantão das delegacias de polícia: os pedidos de auxílio-financeiro para diferentes fins (para o retorno ao local de origem, para alimentação etc.), de acolhida para pernoite na unidade policial, de aconselhamento quanto a questões relativas ao uso de drogas (lícitas ou não), usualmente referidas a um parente próximo, de orientação para a educação dos filhos além de problemas de ordens diversas referentes à saúde, à previdência, à moradia, à documentação, ao trabalho, à posse de terra, entre outros (Mota, 1995).

O atendimento a tais questões pela polícia configura o que foi denominado em outro trabalho como a função “societal” da polícia (Mota, 1995), a qual caracteriza-se fundamentalmente pelo exercício contínuo da mediação e negociação - seja através da conciliação ou da violência - dos

10. Consultar a respeito do tipo de situações que constituem majoritariamente as chamadas para o telefone 190, da Polícia Militar, Espírito Santo (1992).

conflitos levados ao espaço da delegacia de polícia¹¹ e/ou pelos chamados ao número 190 pela população.

É oportuno ressaltar que, neste trabalho, a violência policial refere-se a toda e qualquer arbitrariedade e discriminação de agentes policiais na relação com a população. Não se restringe, somente, ao uso da força física; diz respeito também, a uma série de “estratégias” usualmente utilizadas pelos policiais, no atendimento à população que busca sua intervenção: a utilização de jargões e/ou termos técnicos, levando a incompreensão do seu discurso; a morosidade no atendimento, sob a alegação do excesso de trabalho, fazendo com que muitos desistam de utilizar os seus serviços; a postura autoritária e/ou paternalista que inviabiliza o uso do recurso institucional; ao deslocamento do que é específico do aparelho policial para o atendimento em outras instituições, através do encaminhamento do usuário, entre outras. Tais “estratégias” se verificam na forma diferenciada de atendimento, que é dificultada ou não, conforme a situação e o segmento de classe ao qual pertence o usuário, a posição que ocupa na sociedade, sua cor e seu gênero.

A classificação hierárquica dos indivíduos na sociedade, socializada na prática cotidiana do policial, é sustentada por uma série de fatores que vão desde o local e tipo de moradia até o modo de viver, a aparência pessoal, a maneira de vestir-se, de portar-se, de falar, de relacionar-se, de conduzir-se etc. Desta forma o policial, ao mesmo tempo que classifica o seu público, qualifica-o a partir de atributos positivos ou negativos, definindo-se, assim, o modo como percebe e manipula estes fatores em situações concretas.

Dentre as diversas categorias presentes no discurso policial para

11. No Rio de Janeiro, desde a criação do Programa Delegacia Legal, a partir de 1999, o atendimento inicial do plantão das delegacias de polícia que integram o Programa é feito por uma equipe composta de alunos em regime de estágio profissional de cursos universitários como Serviço Social, Psicologia e Comunicação e um técnico responsável pelos estagiários. De acordo com a proposta do Programa Delegacia Legal, cabe a esta equipe receber a população que busca as delegacias de polícia “liberando os policiais para as tarefas específicas de policial” (<http://www.delegacialegal.rj.gov.br>). No entanto, é comum a demanda da população pela intervenção policial, bem como a busca de soluções por parte dos policiais das situações encaminhadas ao âmbito das delegacias de polícia, ainda que não se restrinjam a questões meramente jurídicas.

qualificar sua demanda cotidiana, destaca-se a “feijoadá”¹². No sistema classificatório da organização policial, a “feijoadá” está intimamente relacionada a situações cujas características principais são a confusão, a desordem, o tumulto. Apesar de tais características não se constituírem em aspectos exclusivos dos problemas advindos do segmento pobre, são sistematicamente atribuídas por eles à pobreza.

Deste modo, a “feijoadá” pode ser interpretada, através da fala de policiais, como uma categoria principalmente empregada para designar problemas de cunho não-criminológico que chegam à delegacia predominantemente através da população pobre, que por sua própria condição sócio-econômica não tem acesso a outra instituição que responda a sua demanda.

A relação estabelecida entre a “feijoadá” e a pobreza é fartamente sinalizada quando os policiais descrevem as situações que frequentemente emergem no seu cotidiano:

“Em distritais [delegacias de polícia de bairro], a maioria é furto de auto e pobre mesmo. Só vai gente alta, quando há dinheiro envolvido, cheque sem fundo, essas coisas assim (...). Rico gosta muito de ir à delegacia por questões assim, de ofensa. (...) O pobre, eu acho que vai mais naquele ímpeto, ... brigou, ficou aquela ‘feijoadá’ danada, vai parar na polícia (...) Isso é coisa do cotidiano do morro mesmo. Eles acham que resolvem, mas só vai uma vez, acho que a segunda vez não vai não, porque não resolve. (...) às vezes a própria pessoa que foi lá, buscar apoio na polícia, já no dia seguinte já desistiu. Foi só no calor da discussão. (...) Quando a polícia se nega a atender esses casos que eles [no plantão policial] chamam de ‘feijoadá’, é por isso. Porque já sabe..., eles têm prática do dia-a-dia de atender esse tipo de gente, que quando ele vê o problema, ele já diz: ‘esse aí é um daqueles, que daqui a três dias já acalmou e eles não querem mais nada’” (Oficial de Cartório Policial).

“Delegacia é procurada por quem está precisando..., agora a classe social (...) é mais a classe pobre. A classe pobre procura mais a delegacia. É uma classe desprivilegiada, é uma classe que... com baixos salários, entendeu? E, onde há baixos salários, onde

12. Recentemente, numa palestra realizada no Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, ao nos referirmos as situações que os policiais cariocas denominam de “feijoadá”, alguns policiais paulistas e gaúchos presentes colocaram que a essas situações atendidas em São Paulo é atribuído o termo “zica” e no Rio Grande do Sul as mesmas são chamadas de “chinagem”.

há mau lugar, não dá pra dormir, sempre há problema entre marido e mulher, sempre há problema com filho e filhos, às vezes são trombadinhas, geralmente pessoal que mora em favela, que mora mal. (...) onde existe a promiscuidade, entendeu?... existe as brigas. Brigam por causa de uma lata d' água, brigam por causa de um lixo que foi colocado ali na porta, brigam por tudo. Isso é coisa de quem está em casa, tá entendendo?... e não tem nada pra fazer. Porque, se você ficar em casa e tem alguma coisa pra fazer, você é uma pessoa responsável, você não tem tempo pra ver tanta coisa. O que faz isso tudo é o que chamamos de fofoca. O dia inteiro, mulher batendo papo com a outra (..) acontece mais no pobre" (Inspetor de Polícia).

O policial, ao relacionar a “feijoadá” aos diversos problemas e dificuldades da população pobre e às atividades desenvolvidas por ele para solucioná-los, manifesta a percepção de uma dupla desqualificação que a instituição policial sofre por parte do Estado e da sociedade. Além do atendimento a situações absolutamente desprovidas de caráter legal e/ou penal, o policial ainda tem que “solucionar” os “casos sociais”, para os quais nem a legislação em vigor, nem a organização social fornecem respostas satisfatórias. Via de regra, estas tarefas não são do domínio de sua profissão e não lhe conferem prestígio algum.

Assim argumenta um Delegado de Polícia:

“Entenda bem, o policial, ele [es]tá lá pra ver problema de roubo, de furto, de agressão, de morte. Ele [es]tá lá pra isso. Então, quando chega a ‘feijoadá’ ele resolve, ele tem que resolver, porque da ‘feijoadá’ sai também aí um crime, uma contravenção. (...) Não é nem que seja menor, até demanda muito mais tempo. (...) não é afeto ao policial. É e não é (...) a gente não aprende na Academia a cuidar desses problemas, sabia? (...) É uma demanda que te toma muito tempo, complica teu plantão, mas que não é computado”.

A percepção que o policial tem de seu papel e de sua imagem na sociedade é a do “lixeiro, da sociedade”. Para ele, sobra o resíduo da sociedade e o “trabalho sujo” a ser realizado para “filtrar” as situações indesejadas por essa sociedade.

A idéia de “trabalho sujo”, originalmente desenvolvida por Hughes (1962), refere-se, resumidamente, à convivência e cumplicidade das pessoas

boas (“good people”) com o “trabalho sujo” (“dirty work”) desenvolvido pela polícia nazista, para “limpar” a Alemanha dos indivíduos considerados perigosos e indesejáveis do regime.

Como lembra Velho (1994), Hughes examina o “trabalho sujo” entendido pela polícia na Alemanha, como um caso limite. No entanto, o autor argumenta:

“Em toda sociedade de certa complexidade existe um ‘dirty work’ a ser feito. Para isso existem especialistas que se encarregam da tarefa. Quanto ao objeto - vítimas - desse trabalho, variando de sociedade para sociedade, sempre corresponde a algum tipo de out-group” (p. 112).

Além disso, como analisa Harris (1973), a faceta suja do trabalho policial se refere, igualmente, à possibilidade de ser fisicamente repugnante, como arrastar um bêbado vomitando a uma cabina telefônica, ou moralmente repugnante, como controlar e ser exposto a brigas de família. O trabalho policial pode ser sujo, também, a partir de outros padrões “respeitáveis”, porque requer freqüentemente meios de controle físico e, até mesmo, violentos (pp. 4-5).

Decerto, a percepção do policial como “lixeiro da sociedade” está profundamente vinculada as representações sociais produzidas dentro e fora da organização policial sobre o papel da polícia na sociedade.

Na “hierarquia de credibilidade” estabelecida pela sociedade brasileira, o lugar reservado ao público atendido pela polícia - os pobres, os negros, os homossexuais, as prostitutas, as “crianças de rua”, os criminosos etc - é o do descrédito, do desrespeito e do desprezo por serem considerados de menor importância, haja vista não ocuparem uma posição sócio-econômica e cultural de prestígio. Por analogia, a posição da polícia nesta hierarquia não podia ser outra: além de lidar com a marginalidade criminosa, a polícia no Brasil lida prioritária e majoritariamente com os “marginalizados” econômica, política e culturalmente, por esta mesma sociedade.

Destaque-se ainda que, embora socialmente toleradas, não há qualquer valorização positiva por parte da sociedade com relação às práticas de

“limpeza” realizadas pela polícia na rotina de seu trabalho. Ao contrário, a polícia é sistematicamente rejeitada e hostilizada por parte significativa do conjunto da sociedade, que evita o contato com a organização e seus integrantes, procurando seus serviços como última alternativa no conjunto de instituições da sociedade¹³.

Neste sentido, os depoimentos a seguir são ilustrativos:

“A classe média e a classe alta, ela procura resolver da forma dela. Evita a polícia..., ela paga um advogado, ela usa dos conhecimentos dela. O carente não tem jeito. (...) Porque não tem pra onde correr, não tem pra onde apelar. Então, é polícia. Polícia, serviço gratuito, defensoria pública. (...) A carente, 90% é a carente. (...) Onde for. Em qualquer área, até na zona sul mesmo. (...) Entre a classe alta e média, a média vai, a alta dificilmente vai na delegacia procurar os serviços da polícia” (Inspetor de Polícia).

“O pessoal de maior poder aquisitivo, o pessoal que tem a sua segurança própria e tal (...), eles resolvem entre eles ou, indenizam ou pagam ou, manda o leão de chácara tomar uma atitude, tá entendendo? Então, resolvem entre eles e só vêm, quando o troço tá tomando grandes proporções (...) Mas, ainda, quem entra na delegacia, quem vai formular uma queixa, é aquele pessoal mais humilde, é aquele pessoal que quer ou não, olha pra um lado, ele olha pro outro, não tem ninguém e ele tem que ir à delegacia. Mesmo até que a delegacia não vá fazer nada, mas ele ainda vai na delegacia registrar a queixa, pedir uma providência, pedir um socorro, né? (...) Mas, ainda vem o povinho, o Zé Povinho vai à delegacia pedir providências, ele acredita, confia. Quer dizer, não sei até se posso dizer que confia, pelo menos ela..., é o último remédio dela. É o último remédio, porque se a polícia faltar pra eles, eles ficam sozinhos, não têm mais nada” (Inspetor de Polícia).

Nota-se que, o modo como é apreendida e vivenciada esta relação com a sociedade demonstra o profundo isolamento social experimentado pelo policial por conta de suas atividades.

Como sinaliza Paixão (1982), “definindo-se como ‘lixeiro da sociedade’

13. Observe-se que, se para as camadas populares a polícia ainda é a instância onde se busca resolver os problemas cotidianos, quando as camadas médias e altas a procuram, seu objetivo se restringe, na maioria das vezes, a uma medida puramente cartorial, com vistas a viabilizar compensações patrimoniais.

o policial absorve, em sua auto-imagem, a percepção da marginalidade social e política da organização” (p. 83).

Como argumenta um oficial da Polícia Militar:

“Quando eu estou na rua, com a tropa, eu costumo falar isso para a tropa, é difícil de acreditar: a nossa profissão, eu acho que ela nunca... acho que dificilmente ela vai ser admirada. Por quê? É chato, né? É chato... na rua pode te parar, pode te pedir documentos, pode te revistar, pode te prender, pode te levar para a delegacia, pode te causar uma série de inconveniências. Então, eu acho que no máximo, no limite ela vai ser respeitada, admirada não. Então, eu acho que faz parte do nosso salário a gente aturar certas coisas de pessoas. Eu acho, por exemplo..., a gente fica extremamente melindrado quando a gente é xingado. Eu acho que não deveria, mas eu acho que faz parte... como diria muita gente, faz parte do jogo” (Capitão).

As declarações acima destacadas revelam, em grande parte, a relação estruturada entre a polícia e a população, tanto devido às experiências concretas vividas nos processos de interação, como em função do conjunto de representações sociais construído na sociedade; imagens, crenças, e estereótipos encontram-se cristalizados em ambas as partes da relação, afetando de modo significativo os encontros entre ambos.

Constata-se que, se de um lado, a polícia é alvo de estereótipos negativos e discriminatórios por parte de diferentes segmentos da sociedade, o que contribui significativamente para o isolamento da organização em relação à própria sociedade, de outro lado, se verifica a incorporação de valores discriminatórios na percepção do mundo e na ação profissional da polícia, que se manifestam nas atitudes e nas condutas desta com relação à sociedade, reservando a cada indivíduo um lugar na sociedade, inclusive o seu próprio lugar.

Quando confrontados com a imagem que a sociedade possui em relação ao trabalho policial, a percepção que os policiais têm de seu papel e de sua imagem na sociedade é a de “lixeiro da sociedade”. Para eles sobram o resíduo da sociedade e o “trabalho sujo”, a ser realizado para “filtrar” as situações indesejadas por essa sociedade.

As significações atribuídas pelos policiais ao papel desempenhado

pela organização policial no atendimento aos problemas que afligem a população expressam a percepção de que seu trabalho constitui-se quase exclusivamente em “limpar” do meio social o “rebotalho” desta sociedade, fundamentalmente aqueles pertencentes às camadas pobres.

Paradoxalmente, um grande contingente de policiais civis é oriundo das camadas pobres da população, isto é, sua origem social advém dos mesmos extratos sociais de sua clientela.

Na verdade, o que parece contraditório, principalmente, em relação às camadas mais pobres da população, é consonante com as características sócio-econômicas, políticas e culturais da sociedade brasileira construídas ao longo da história deste país.

Considerações Finais

Neste trabalho, duas questões principais se colocam para a reflexão sobre a problemática do papel da polícia na sociedade brasileira.

A primeira diz respeito à grande afluência de situações que solicitam a intervenção da polícia, sem relação direta com problemas de natureza legal (tanto civil, como penal). Essas situações são apresentadas à polícia predominantemente pela camada pobre da população, que não tendo qualquer outro recurso para a resolução de seus problemas, seja nas suas relações familiares e/ou interpessoais, seja nas instituições de “bem-estar” e da justiça, buscam a intervenção da polícia.

A segunda questão refere-se à incorporação dessas situações de cunho social, cujas características escapam a uma definição estritamente jurídica, na rotina policial, através do seu atendimento no âmbito das delegacias de polícia e/ou pelo chamado ao número 190 da polícia militar. Portanto, evidencia-se que para além de suas funções tradicionais, a polícia desenvolve em sua prática profissional cotidiana o que denominamos de função “societal”.

Note-se que, em todas as sociedades democráticas do mundo, a polícia tradicionalmente encarregada de aplicar a lei e manter a ordem,

desempenha na sua rotina diária uma série de outras atividades que se voltam para o atendimento a uma ampla e variada gama de problemas sem qualquer relação com o crime ou a delinquência. Essas atividades são demandadas pelo público em geral e são atendidas através das chamadas “tarefas assistenciais da polícia”.

Neste contexto, a organização policial funciona como um órgão de serviço público que acorre às necessidades do cidadão e cuja missão fundamental é garantir o livre e pacífico exercício dos direitos reconhecidos pela lei.

No entanto, a versão brasileira da função societal da polícia adquire outros contornos que precisam ser matizados.

No caso brasileiro, a organização policial, produto do Estado, mas também desta sociedade, tem desempenhado menos o papel de órgão de serviço público, garantindo os direitos do cidadão, do que de obstáculo ao próprio exercício da cidadania. Historicamente, nesta sociedade, a noção do público é inteiramente relegada, em proveito, de modo quase absoluto, dos interesses privados de toda ordem, de maneira que a concepção de cidadania, como garantia de direitos igualitários de participação para todos, realiza-se na prática da vida cotidiana para apenas alguns segmentos da população.

Neste país, não por acaso, a noção da polícia como um órgão de segurança pública não foi o principal objetivo a ser implementado na rotina do trabalho policial. À polícia foi destinada a missão quase exclusiva de “limpar” do meio social aqueles designados como os “inimigos” da ordem pública. De forma geral, os pobres, os negros, etc. são aqueles que, de um modo ou de outro, objetiva ou simbolicamente, ameaçam a sociedade, constituindo-se no “out-group” desta sociedade, nos “não-cidadãos” e nos alvos preferenciais da ação policial.

Na “hierarquia de credibilidade” estabelecida pela sociedade brasileira, o lugar reservado à pobreza e seus sujeitos é o do descrédito, do desrespeito e do desprezo aos direitos mínimos de cidadania. Por analogia, a posição da polícia nesta hierarquia não podia ser outra: além de lidar com a marginalidade criminosa, a polícia no Brasil lida prioritária e majo-

ritariamente com os marginalizados, econômica, política e culturalmente, por esta mesma sociedade.

Deste modo, na sociedade brasileira, a função societal distingue-se por duas características fundamentais. De um lado, a função societal da polícia consiste em um conjunto de atividades dirigidas de maneira quase exclusiva para o atendimento às múltiplas solicitações para a resolução de situações que emergem no cotidiano das camadas pobres da população. De outro lado, o comportamento e atitudes da polícia no trato com as demandas da população pobre, em vez de assegurarem os direitos de cidadania deste seu público usuário, negam-nos, obstruindo qualquer possibilidade de sua realização no âmbito do atendimento policial. No acervo de práticas utilizadas na rotina de trabalho da organização policial, manifestam-se atitudes de violência e de arbitrariedade, que vão desde a admoestação, à intimidação, à persuasão, que lembram o lugar reservado aos pobres nesta sociedade.

Neste sentido, chama a atenção o fato de que, na convivência diária e intensa entre a polícia e a população, a polícia que socorre é a mesma polícia que oprime.

A função societal desenvolvida pela polícia brasileira sofre as influências sociais, culturais, morais da comunidade em que atua, logo não podia apresentar outra face que não a da violência e do autoritarismo para com as camadas pobres da população. Nesta perspectiva, respaldadas numa matriz cultural autoritária e discriminatória que hierarquiza as diferenças nesta sociedade, as formas de conceber os problemas da vida social, as decisões sobre a condução e o procedimento a serem tomados no trabalho da organização policial reproduzem por inteiro as profundas desigualdades e discriminações presentes nesta sociedade.

É possível inferir, pois, que a despeito das inovações ocorridas no país, em direção a uma sociedade mais democrática, depara-se ainda hoje com um padrão de atuação da polícia, que tem se caracterizado num extremo de violência e arbitrariedade dirigido fundamentalmente para o segmento pobre da população que, efetivamente, se constitui nas vítimas preferenciais da ação da polícia.

Pode-se, afirmar, ainda, que a possibilidade de mudança deste quadro não é viabilizada pela simples mudança de governos. É necessário, sobretudo, que a gestão democrática da segurança pública constitua-se uma prioridade do Estado brasileiro para o estabelecimento de um padrão de excelência no trabalho policial, com vistas a tornar este importante serviço da administração pública em um direito, de fato, para todos os cidadãos.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Rodrigo G. Informalização da justiça e controle social. Estudo sociológico da implantação dos juizados especiais criminais em Porto Alegre. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- BAYLEY, David H.. *Police for the Future*, New York, Oxford: University Press, 1994.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento*. Trad. Floriano de Souza Fernandes, Petrópolis, Vozes, 1985.
- BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. Boston, MA: Northeastern University Press, 1990.
- CUMMING, Elaine; CUMMING, Ian; EDELL, Laura. *Policemen as philosopher, guide and friend*. In: REINER, R. *Policing*. Volume I. *Cops, Crime and Control: analysing the police function*. England: Dartmouth Publishing Company, 1996, p. 139-149. (Series: International library of criminology, criminal justice and penology)
- DRUMMOND, Douglas S.. Introduction. In: _____ *Police culture*. USA: Sage Publication, 1976, p. 5-45.
- ESPÍRITO SANTO, Lúcio E. Caso de polícia: o senso-comum de ordem pública. *Anais do Seminário Polícia Militar, Estado e Sociedade. Os Desafios da Modernidade*, Minas Gerais, Fundação João Pinheiro, 1992. p.07-22.
- FISCHER, Rosa Maria. *O Direito da População à Segurança: Cidadania e Violência Urbana*. Petrópolis, Vozes, CEDEC, 1985.
- HADDAD, Eneida G de Macedo; SINHORETO, Jacqueline; PIETROLLA, Luci Gati. *Justiça e segurança na periferia de São Paulo*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.
- HADDAD, Eneida G de Macedo et al. *Centros Integrados de Cidadania: desenho e implantação da política pública (2003-2005)*, [redação final do relatório], São Paulo: IBCCRIM, 2006.
- HARRIS, R. N.. *The police academy: an inside view*. New York: John Wiley, 1973.
- HUGHES, Everett C.. "Good People and Dirty Work". *Social Problems*, Vol. X, verão, 1962, p. 85-97.
- JODELET, Denise. "Représentation sociale: phénomènes, concept et théorie". In: MOSCOVICI, S. (org.), *Psychologie Sociale*. Paris, Presses Universitaires de France, 1984. Trad. Marcelo Saldanha da Gama, Revisão Celso Sá e Marisa Viale, Mimeo.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia no Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*, Tradução de Otto Miller, Rio de Janeiro, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.
- KAPPELER, Victor E.; SLUDER, Richard D; ALPERT, Geoffrey P. *Breeding deviant conformity. The ideology and culture of police*. In: _____ *Forces in deviance: understanding the dark side of policing*. Illinois: Waveland Press, Inc., Prospect Heights, 1998, p. 83-108.
- MOTA, Paula Poncioni. *A Polícia e os pobres: representações e práticas em delegacias de polícia do Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado, Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.
- OLIVEIRA, Luciano. *Sua Excelência, o Comissário. Dissertação de Mestrado, PIMES/UFPE, Recife, 1984.*
- _____. *Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. *A Distribuição de Segurança Pública e a Organização Policial*. V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, GT "Organizações e Sociedade", Nova Friburgo, 1981.
- PONCIONI, Paula. *Tornar-se policial: A Construção da Identidade Profissional do Policial no Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.
- REINER, Robert. *The Politics of the Police*, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- SHEARING, Clifford; LEON, Jeffrey S. *Reconsidering the police role: a challenge to a challenge of popular conception*. In: McCORMICK, Kevin R. E. & VISANO, Livy. *Understanding police*. Toronto: University of Toronto Press, 1992, p. 210-227.

FAZENDO E MEDINDO PROGRESSO EM SEGURANÇA PÚBLICA

*Paulo de Mesquita Neto*¹

Resumo

O artigo apresenta idéias sobre a definição de objetivos e a construção de indicadores para fazer e medir progresso na área da segurança pública no Brasil, a partir do levantamento de estudos internacionais e nacionais sobre a construção de indicadores nas áreas de segurança, justiça e direitos humanos. Aponta a falta de definição de objetivos em políticas de segurança pública como um dos obstáculos à construção de indicadores para monitorar e avaliar progresso nesta área. Além disso, aponta a falta de indicadores para monitorar e avaliar progresso como um dos obstáculos para a melhoria da segurança pública no Brasil. Enfatiza, por fim, a necessidade, de uma clara diferenciação entre objetivos de políticas de segurança pública, de organizações policiais e de programas e ações de policiamento, no processo de construção de indicadores em segurança pública.

Palavras Chaves: Políticas Públicas, Segurança Pública, Polícia, Brasil

1. Paulo de Mesquita Neto. Ph.D. em Ciência Política pela Universidade de Columbia, é pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Texto escrito para a revista Praia Vermelha. O autor agradece a Paulo Sérgio Pinheiro, Nancy Cardia, Fernando Salla e Paula Poncioni a leitura e comentários sobre o texto.

O objetivo deste texto é apresentar algumas idéias sobre a definição de objetivos e a construção de indicadores para fazer e medir progresso na área da segurança pública. Não se trata de prescrever um conjunto particular de objetivos e indicadores, apesar de que isso é feito, de forma ainda preliminar, para promover o debate. Trata-se principalmente de apontar a importância da definição de objetivos e da construção de indicadores para a melhoria da segurança pública. Progressos nas áreas da economia, saúde e educação não ocorreram por acaso, ou simplesmente com aumento de investimentos, mas resultaram de processos de longo prazo, com tentativas, erros e acertos, que tiveram como componente importante a definição de objetivos e a construção de indicadores para medir progresso em cada área.

Antecedentes

A crise da segurança pública que atingiu o Estado de São Paulo a partir do dia 12 de maio de 2006, além de surpreender as autoridades, provocou uma grande perplexidade diante das políticas de segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária implementadas no estado, em muitos aspectos semelhantes a políticas adotadas em outros estados do país. Como é possível que um estado em que houve uma redução da taxa de homicídios por seis anos consecutivos, que acreditava estar sendo capaz de vencer a luta contra o crime e a violência, passa de repente a ser visto como um estado em crise? Um estado onde as autoridades governamentais são incapazes de manter a lei e a ordem, e de garantir a vida, a liberdade e a segurança pessoal dos cidadãos, inclusive a dos seus próprios agentes?

A diferença desta crise em relação a crises ocorridas no passado, em São Paulo, Rio de Janeiro e outros estados do país, não é apenas a sua intensidade e grau de violência e a incapacidade por parte do poder público de dar respostas efetivas a ataques aos seus próprios agentes. A mudança mais importante é que, ao contrário das anteriores, esta crise suscitou uma paralisia política, ao contrário de levar a novas propostas de reforma das políticas e organizações da segurança pública, como aconteceu em outras crises: Carandiru em São Paulo (1992), Candelária e Vigário

Geral no Rio de Janeiro (1993), Corumbiara (1995), Eldorado dos Carajás no Pará (1997), Favela Naval em Diadema (1997), greves das polícias em treze estados brasileiros (1997), seqüestro do ônibus 174 no Rio de Janeiro (2000), Operação Castelinho em São Paulo (2002) e Nova Iguaçu na Baixada Fluminense (2005).

Desde a transição para a democracia, diversas propostas de reforma na área da segurança pública foram apresentadas no país, incluindo: a) proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, apresentada ao Congresso Constituinte que se reuniu em 1987-88; b) propostas de emenda constitucional para alterar o artigo 144 da Constituição Federal, do deputado Hélio Bicudo (1991) e do governador Mário Covas (1997); c) Lei 9.299, de 7 de agosto de 1996 (Justiça Militar), e Lei 9.455, de 7 de abril de 1997 (Tortura); d) “Propostas Mínimas para Segurança Pública”, da Comissão Gregori, em 1997; e) Plano Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000; f) Plano Nacional de Segurança Pública – Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública, em 2003. Além disso, propostas de reforma da segurança pública integram o Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996 e 2002, e o Plano de Ações para Prevenção e Controle da Tortura, de 2005.²

Após a crise de São Paulo, com a aproximação das eleições para governos estaduais e para o governo federal em outubro de 2006, os debates e propostas para a área de segurança pública parecem simplesmente repetir os debates e propostas de eleições e crises passadas. Reestruturação da secretaria federal para assuntos de segurança pública, eventualmente criação de um ministério; reestruturação da secretaria de estado responsável pela segurança pública; mudanças legislativas; maior articulação com Ministério Público, Poder Judiciário, Administração Penitenciária, Defensoria Pública e Sociedade Civil. Sem nunca esquecer os investimentos em políticas econômicas, sociais e culturais de prevenção e, naturalmente,

2. A esta relação, devem ser acrescentadas propostas apresentadas por governos estaduais e organizações não governamentais nos diversos estados da federação, referentes particularmente a ouvidorias de polícias, policiamento comunitário, policiamento de resultados e controle da violência policial.

investimentos em aumento, qualificação e valorização do efetivo policial, e no aparelhamento das polícias.

Por que estas propostas, com inevitáveis variações, de um partido para outro, de um estado para outro, se repetem a cada eleição? Para alguns porque são propostas de ações capazes de produzir melhorias na segurança pública. Para outros, porque, ainda que possam produzir melhorias na segurança pública, nunca são efetivamente implementadas depois das eleições. O debate é importante, mas parte do pressuposto de que o objetivo destas propostas é conhecido de todos: a melhoria da segurança pública. Surpreendente, ou convenientemente, poucos candidatos e governantes se arriscam a dizer o que entendem por “melhoria da segurança pública”, ou seja, quais seriam de fato os objetivos da política de segurança pública de seu governo.

O problema é que, sem a definição e apresentação de objetivos claros para políticas de segurança pública, não é possível construir indicadores para medir e avaliar objetivamente o progresso realizado na direção dos objetivos declarados pelos governantes e dos resultados esperados pela sociedade. O que é um problema para a maioria da sociedade, pode ser tornar um benefício para os maus governantes, na medida em que estes escapam de ter seu governo avaliado objetivamente pelos seus competidores e pela sociedade.

Objetivos e Indicadores

Existe, há alguns anos, um movimento na área dos direitos humanos e da governança democrática, incluindo a governança da segurança e da justiça, favorável ao desenvolvimento de indicadores para medir progressos e avaliar impactos de políticas, organizações e programas ou ações na direção de determinados objetivos.³

3. United Nations Development Program, 2006a e 2006b; Metagora 2005a e 2005b; Landman 2004; Carr Center for Human Rights Policy 2005; Spink 2000. Em português: Belloni e Magalhães 2001, Draibe 2001, Sessions 2001 e Spink 2001. Agradeço a Guilherme de Almeida e Paula Poncioni a indicação de alguns destes textos.

Indicador é uma medida que ajuda a “responder à questão sobre quanto, ou se, progresso está sendo feito na direção de um certo objetivo”.⁴ Neste sentido, a definição de objetivos é claramente um pressuposto para a definição de indicadores. Por outro lado, entretanto, a definição de indicadores depende da disponibilidade de dados e informações que permitam “medir” progressos na direção de objetivos determinados.

Na área da segurança pública, até muito recentemente, e ainda hoje em muitos lugares, é freqüente confundir os objetivos da política de segurança pública com as metas da polícia, como se tudo o que dissesse respeito à segurança pública fosse responsabilidade da polícia e vice-versa. A principal conseqüência desta confusão é a não responsabilização dos governantes pelos resultados da política de segurança pública, o mesmo se dando em relação à polícia no que concerne ao papel que ela efetivamente desempenha ou pode desempenhar na política de segurança pública.

Os objetivos da polícia e os que envolvem os programas e ações da instituição também são objeto de equívoco. Neste caso, a conseqüência é a não responsabilização dos dirigentes das polícias pelo progresso na direção dos objetivos da organização e a não responsabilização dos gerentes e operadores pelos resultados de seus programas e ações.

Os objetivos da política de segurança pública são necessariamente mais amplos do que os da polícia, que se inserem ou devem se inserir no contexto daquela. Os objetivos desta, por sua vez, são necessariamente mais amplos do que os relativos a programas e ações de policiais, que se inserem ou devem se inserir no contexto dos objetivos da polícia e da política de segurança pública.

De forma simplificada, poderíamos identificar e classificar estes objetivos em três categorias: a) objetivos políticos: das políticas de segurança pública; b) objetivos organizacionais: das organizações policiais; e c) objetivos operacionais: dos programas e ações das organizações policiais e de outras organizações, governamentais e não-governamentais, envolvidas na política de segurança pública.

4. Vera Institute of Justice. 2003. Agradeço a Christopher Stone a indicação deste texto, que é uma referência na área do monitoramento e avaliação de progresso no setor de segurança e da justiça.

A partir de uma discussão dos objetivos da política da segurança pública e da polícia, este texto procura avançar no aperfeiçoamento das políticas referidas através da construção de indicadores capazes de medir progresso na direção destes objetivos.

Políticas de Segurança Pública

No Brasil, os objetivos tradicionais das políticas de segurança são: manter a lei e a ordem, preservar a vida, a liberdade e segurança das pessoas. Mais especificamente, entretanto, poder-se-ia falar em reduzir a incidência de crimes, particularmente de crimes violentos e que resultam em morte, perda ou restrição da liberdade e danos à integridade física e patrimonial das pessoas (número absoluto ou por 100.000 habitantes).

A constatação de que a vitimização por crimes e violências não é homogênea, mas varia em função de áreas geográficas, situações localizadas, grupos sociais específicos (em função de idade, gênero, raça/cor, nível de renda etc.), levou a discussões sobre a incorporação da redução do crime, da violência e da insegurança em determinadas áreas, situações ou grupos sociais como objetivos de políticas de segurança pública.

A constatação de que a proliferação de ambientes em que se instaura a desordem e se disseminam crimes não violentos e contravenções aumenta o risco de crimes violentos e letais também provocou o debate acerca da incorporação da redução dos crimes não violentos e contravenções como meta a se alcançar nas políticas de segurança pública.

A promoção da segurança das pessoas, associada à redução do medo e da insegurança e à melhoria da qualidade de vida, foram incorporadas como um objetivo adicional ou mais amplo das políticas de segurança pública mais recentemente, a partir da constatação que a experiência e a percepção das pessoas não estão necessariamente correlacionadas.

Estabelece-se assim, gradualmente, uma diferenciação entre duas macro-concepções de segurança pública que freqüentemente não são explicitadas e menos ainda compartilhadas pelo governo, pela polícia e pela

sociedade. Não são concepções contraditórias, podem, portanto, coexistir, combinar-se e incorporar-se de diferentes formas em políticas de segurança pública. Mas são concepções conflitantes ou divergentes, que apontam para estratégias igualmente divergentes de melhoria da segurança pública.

De um lado, uma concepção mais tradicional, que poderia ser nomeada “minimalista”, em que a melhoria da segurança pública é equacionada com a redução de crimes, contravenções e/ou violências na comunidade ou sociedade. Segundo esta concepção, a redução de crimes, contravenções e/ou violências seria condição necessária e suficiente, ou pelo menos prioritária, para a melhoria da segurança pública. O objeto da política de segurança pública são os crimes, contravenções e violências, não as pessoas a eles expostas direta ou indiretamente, na condição de vítimas, agressores, testemunhas, familiares, membros da vizinhança ou da comunidade, etc.

De outro lado, uma concepção mais inovadora, que poderia chamar-se “maximalista”, acredita que a melhoria da segurança pública é equacionada com a redução do medo e da insegurança e/ou a melhoria da qualidade de vida das pessoas na comunidade ou sociedade. A redução de crimes, contravenções e/ou violências seria ainda, de acordo com este pensamento, condição necessária, mas não suficiente ou mesmo prioritária para melhoria da segurança pública. O objeto da política de segurança pública são as pessoas expostas direta ou indiretamente a crimes, contravenções e violências.⁵

Neste quadro, ainda se dá pouca atenção à redução do crime e do medo ou da insegurança gerados pelos próprios agentes de segurança pública, que incluem, mas não se limitam, aos policiais. Do mesmo modo, leva-se pouco em conta a melhoria da imagem dos agentes de segurança pública, e o aumento da confiança depositado nesses profissionais pela população, assim como a colaboração que lhes tem prestado. O quadro é diferente em países onde se reconhece que estes são componentes fundamentais dos problemas da segurança pública, do crescimento do crime e da violência,

5. Mesquita Neto, Paulo de 2006; Cardia, Adorno e Poletto 2003; Cardia e Schiffer 2002.

inclusive do crime organizado, do medo e da insegurança da população, e da sua relação com as autoridades governamentais.⁶

Quaisquer destes objetivos são amplos demais para que possam ser atingidos exclusivamente através de programas e ações policiais. Não podem, portanto, ser considerados objetivos da polícia e muito menos de programas ou ações específicas de polícia. São objetivos de políticas de segurança pública.

A partir de uma definição de objetivos da política de segurança pública, como, por exemplo, a redução dos crimes violentos ou fatais, do medo e da insegurança, a melhoria da qualidade de vida da população, é possível iniciar um processo de discussão e construção de indicadores para medir progresso na direção destes objetivos.

Se a meta é a redução de crimes violentos, por exemplo, é importante definir em primeiro lugar que tipos de crimes violentos serão utilizados como indicadores: os que resultam em morte, aqueles que, ao contrário, não levam à morte, ou uma combinação dos dois tipos. No primeiro caso, possíveis indicadores são: homicídio, lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte, extorsão mediante seqüestro seguido de morte, estupro seguido de morte, tortura seguido de morte etc. No segundo caso, são indicadores prováveis, por exemplo: tentativa de homicídio, lesão corporal, roubo, extorsão mediante seqüestro, estupro, tortura, privação arbitrária de liberdade etc. Entretanto, para a definição dos objetivos e de indicadores a eles relacionados, é fundamental verificar sobre quais crimes existem ou podem vir a ser produzidas informações confiáveis para a construção de indicadores.

No caso dos homicídios, por exemplo, os registros de ocorrências criminais feitos pela polícia e os registros de óbito, pela saúde, podem ser fontes de dados para a construção de indicadores. No caso de roubo de veículos, registros de ocorrências criminais são também uma fonte de dados importante, o que já não acontece com registros de outros tipos de roubo

6. Peres, Santos, Adorno, cárdia e Mesquita 2006.

cuja taxa de sub-registro é sabidamente elevada. No caso de roubo a residência, roubo em vias e áreas públicas, lesões corporais, estupro, tortura etc, além de muitos outros crimes violentos e principalmente não violentos, a principal fonte de dados para a construção de indicadores são as pesquisas de vitimização – ainda não produzidas regularmente no Brasil.

O mesmo acontece se o objetivo é a redução do medo e da insegurança e melhoria da qualidade de vida da população. É importante definir que indicadores serão utilizados para medir progresso em relação a estes objetivos: insegurança/qualidade de vida na residência, na família, no bairro, na via pública, em áreas públicas, na escola, no trabalho, de dia, de noite etc. Neste caso, as fontes de dados para a construção de indicadores não podem ser os registros de ocorrências criminais, mas sim: pesquisas de opinião; grupos focais; entrevistas com especialistas, lideranças comunitárias ou pequenos grupos; preferência por casas, apartamentos ou condomínios; frequência em vias e áreas públicas; frequência em atividades diurnas e noturnas.

Organizações Policiais

No Brasil, há três tipos principais de polícia: polícia federal, polícia civil e polícia militar. Cada uma delas tem de definir objetivos específicos, de acordo com sua natureza e missões. Este texto, entretanto, focaliza os objetivos que são ou devem ser objetivos das organizações policiais, independente da sua natureza e missão.

Tradicionalmente, quando se fala em objetivos da polícia, há referência a dois tipos de objetivos: a) redução do crime; b) aumento da produtividade da polícia, na forma de: prisões em flagrante, prisões de procurados, apreensões de armas e drogas; recuperação de produtos de roubos; inquéritos instaurados, inquéritos concluídos, crimes solucionados, tempo de resposta para atendimento de ocorrência etc.

No primeiro caso, incorre-se no erro mencionado acima de confundir o objetivo da organização policial com o objetivo da política de segurança pública. No segundo caso, o erro consiste em se confundir o objetivo da

organização policial com o objetivo de um dos seus departamentos, programas ou ações.

A eficácia, eficiência e legitimidade da polícia, entretanto, qualquer que seja a polícia, e qualquer que seja o seu objetivo no contexto da política da segurança pública, é cada vez mais reconhecida como dependente da confiança e da colaboração da população. Daí decorre a popularidade de conceitos como policiamento comunitário, policiamento de proximidade, policiamento para resolução de problemas etc.

A partir desta constatação, configuram-se dois grandes objetivos da organização policial passam a ser: a) aumentar a confiança da população em relação à polícia; b) melhorar a qualidade do serviço prestado à população, particularmente a vítimas e testemunhas de crimes e pessoas abordadas pela polícia. Ausentes tais requisitos, a polícia torna-se praticamente incapaz de implementar seus programas e ações e colaborar para o sucesso da política de segurança pública.

Se o objetivo é aumentar a qualidade do serviço prestado à população, adequando a qualidade dos serviços às expectativas da população, possíveis indicadores para medir progresso em direção a este objetivo são: a) proporção de pessoas satisfeitas com o serviço prestado pela polícia; b) proporção de vítimas, testemunhas e pessoas abordadas satisfeitas com o serviço prestado pela polícia; c) número e tipo de reclamações em relação à polícia; d) proporção de pessoas satisfeitas com a resposta da polícia. As fontes de informações para estes indicadores são várias: pesquisas de opinião; entrevistas com pessoas que procuraram os serviços da polícia; entrevistas com pessoas que foram abordadas pela polícia; reclamações recebidas nas corregedorias e ouvidorias de polícia e pelos promotores responsáveis pelo controle externo da polícia; respostas às reclamações apresentadas nas corregedorias e ouvidorias de polícia e aos promotores responsáveis pelo controle externo da polícia.

Quando aumentar a confiança da população na polícia é o objetivo, possíveis indicadores para medir progresso em direção a estes objetivos: são número e tipo de chamadas recebidas pela polícia (absoluto e por 100 mil habitantes); número e tipo de ocorrências registradas na polícia (ab-

soluto e por 100 mil habitantes); proporção de vítimas e de testemunhas que prestam depoimentos na polícia; proporção de lideranças comunitárias que expressa confiança na polícia; proporção da população que expressa confiança na polícia. Há diversas fontes de informações para tais indicadores, dentre as quais: registros de chamadas e de ocorrências na polícia; pesquisas de vitimização e de opinião; entrevistas com lideranças comunitárias e pequenos grupos.

Da mesma forma que os objetivos das políticas de segurança pública, os objetivos das organizações policiais podem ser desagregados por regiões geográficas, situações localizadas, grupos sociais específicos (em função de idade, gênero, raça/cor, nível de renda etc.).

Perspectivas

Fazer e medir progresso na área da segurança pública depende, naturalmente, não apenas da definição de objetivos e da construção de indicadores. O grau de efetividade na definição de objetivos e na construção de indicadores, bem como na sua utilização, pode ser um instrumento decisivo para a melhoria da segurança pública.

O debate sobre segurança pública não é apenas político e ideológico; é também técnico, teórico e metodológico. Neste debate técnico, os profissionais do setor têm uma contribuição fundamental a dar, mas não possuem o monopólio do saber sobre políticas de segurança pública e organizações policiais. A participação de representantes de centros acadêmicos, organizações da sociedade civil e das comunidades envolvidas é fundamental.

Passos importantes no sentido da valorização do debate técnico, teórico e metodológico, que poderão fornecer subsídios para definição de objetivos e da construção de indicadores na área da segurança pública, começam a ser dados na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Desde o governo Fernando Henrique, com continuidade no Governo Lula, pessoas e grupos que passaram pela Senasp procuram desenvolver ferramentas para aperfeiçoar a coleta de dados e informações sobre ocorrências criminais, atividades policiais, mortes violentas e perfil organizacional das polícias

no país. Além disso, a Senasp procura implantar um sistema de protocolo para permitir a comunicação entre sistemas estaduais de coleta de dados e informações. Há planos para realização de pesquisas de vitimização, para coleta de informações sobre o controle interno e externo da polícia e do fluxo de casos no sistema de justiça criminal, passando pelas polícias, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e Administração Penitenciária.

O progresso nesta área dependerá do apoio à continuação e intensificação deste esforço por parte do governo federal e da colaboração dos governos estaduais a partir de 2007. Mas dependerá principalmente de uma inversão de prioridades nas políticas de segurança pública e nas organizações policiais. Não adiantam propostas vagas de melhoria da segurança pública, de investimentos em reformas da legislação, de estruturas de governos e de organizações policiais ou de investimentos em programas e ações de prevenção e controle do crime e de combate ao crime organizado. É urgente incorporar às políticas de segurança pública, e às organizações, programas e ações policiais, objetivos claros e indicadores capazes de medir progresso na realização destes objetivos. Propostas com inúmeros e ambiciosos objetivos não terão eficácia, sem indicadores, dados e informações para medir progresso e avaliar impacto. É preferível, principalmente no início, um número limitado de objetivos, mas cada um deles deve dispor de um conjunto de indicadores e uma série de fontes confiáveis de dados e informações que permitam um efetivo monitoramento e avaliação da política de segurança pública e do desempenho das organizações policiais, pelos próprios agentes da segurança pública e pela sociedade.

Referências bibliográficas

BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor de, e SOUZA, Luiza Costa de. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. Segunda edição. São Paulo: Cortez, 2001.

CARDIA, Nancy, ADORNO, Sérgio e POLETO, Frederico. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. Revista Estudos Avançados 17(47): pp. 43-73, 2003.

CARDIA, Nancy e SCHIFFER, Sueli. "Violência e Desigualdade Social". Ciência e Cultura – Violências 54(1): pp. 25-31, 2002.

Carr Center for Human Rights Policy. Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact – A Carr Center for Human Rights Policy Project Report. Cambridge, Mass., Carr Center for Human Rights Policy, 2005.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. Em BARREIRA e CARVALHO (org.), Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

LANDMAN, Todd, Measuring Human Rights: Principle, Practice, Policy. Human Rights Quarterly 26: 906-931, 2004.

METAGORA. What is Metagora Accomplishing? Summary of Intermediate Project's Results as of May 13th 2005. Paris, OECD/Metagora, 2005a. Disponível no web-site do Metagora (www.metagora.org).

METAGORA. Progress Report as of 31 December 2004. Paris: OECD/Metagora, 2005b. Disponível no web-site do Metagora (www.metagora.org).

PERES, Maria Fernanda Tourinho, SANTOS, Patrícia Carla dos, CARDIA, Nancy, ADORNO, Sérgio e MESQUITA NETO, Paulo de. Violência policial, desenvolvimento sócio-econômico e homicídios no município de Saio Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Manuscrito, 2006.

MESQUITA NETO, Paulo de. Políticas Municipais de Segurança Cidadã: Problemas e Soluções. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência,

Manuscrito, 2006. A ser publicado pela Fundação Friedrich Ebert.

SESSIONS, Glenn. Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional. Coleção Abia - Fundamentos da Avaliação 2. Rio de Janeiro: Abia, 2001. Disponível no web-site da Abia (www.abiaaids.org).

SPINK, Peter. Avaliação democrática: propostas e práticas. Coleção Abia - Fundamentos da Avaliação 3. Rio de Janeiro: Abia, 2001. Disponível no web-site da Abia (www.abiaaids.org).

SPINK, Peter. The Rights Approach to Sub-National Government: The experience of the Public Management and Citizenship Program. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania 17. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2000. Disponível no web-site do Programa de Gestão Pública e Cidadania (<http://inovando.fgvsp.br>).

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators. Nova York: United Nations Development Program, 2006a.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UN Programming: A Users' Guide. Nova York: United Nations Development Program, 2006b.

VERA INSTITUTE OF JUSTICE. Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector. Nova York: Vera Institute of Justice, 2003. Disponível no web-site do Vera Institute of Justice (www.vera.org).

DIVERSIDADE DO PERFIL DISCENTE

STUDENT PROFILE DIVERSITY

*José Pedro Simões Neto**

Resumo

O presente artigo busca analisar o perfil dos estudantes de serviço social. O autor mostra que o perfil discente varia conforme o turno do curso, assim como dependendo de ser ele público ou privado. Além disso, o texto mostra que, diferente da origem social dos pioneiros da profissão, os atuais alunos de serviço social têm uma baixa origem social, caracterizada, sobretudo, pela baixa escolaridade dos pais e pela exigência de trabalho para os que ingressam nos cursos noturnos.

Para chegar a estas conclusões o autor utilizou-se de pesquisas realizadas em 1999 e 2005 com estudantes da UFRJ e de outras universidades localizadas na Cidade do Rio de Janeiro.

Palavras-Chave: Serviço Social; Perfil Discente; História do Serviço Social

* Doutor em Sociologia pelo IUPERJ. Professor Adjunto da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Abstract:

The article analyses the student's profile from social work course. The author shows how students' profiles change if there are private or public courses or if these are diurnal or nocturnal. Furthermore, the paper demonstrates that the actual students have a different social origin from the pioneers. The first one has lower origin, they work more before and during the university course, and their parents have low educational degree than the older social workers.

The article is based in two researches with UFRJ's students (1999 and 2005) and with students' from others universities located in Rio de Janeiro city.

Key-words: Social work; Student Profile; Social Work History

Já foi o tempo em que se podia dizer que a origem social dos assistentes sociais era a elite social. Afirmar, então, que os assistentes sociais reproduzem uma ideologia de classe porque são oriundos das classes dominantes ou por terem alguma identificação com seus habitus, como afirmou Verdes-Leroux (1986), parece totalmente fora de propósito.

A origem social dos alunos que hoje estão nos cursos de Serviço Social alterou-se substancialmente quando comparada com as protoformas profissionais, ainda que mantenha algumas características que marcaram o estereótipo do assistente social em suas origens. A maioria feminina persiste como um elo de continuidade entre o início da profissão e suas expressões atuais. Pensar, portanto, o perfil profissional dos assistentes sociais, especialmente, abordando dados daqueles que hoje são os alunos de Serviço Social é recuperar o fio da história da profissão. Investigar as tendências e perspectivas, continuidades e rupturas do habitus de classe dos profissionais é revelar mais do que as características intrínsecas dos alunos entrevistados: é estabelecer, através destas informações, a conexão entre passado e futuro da profissão.

Há, no entanto, um gap de informações sobre o passado recente na história do serviço social que indique as tendências de mudança e continuidade do perfil profissional. Não é possível ao pesquisador atual recuperar o perfil dos profissionais de duas ou três décadas atrás por simples ausência de dados. Além disso, as informações sobre o perfil daqueles que compuseram as “origens” da profissão são genéricas e não trazem detalhes sobre as características socioeconômicas dos profissionais.

Este artigo mostra, como se verá a seguir, que o perfil discente que hoje compõe os cursos de Serviço Social é extremamente diversificado. A diversidade observada está diretamente relacionada com as características dos cursos oferecidos, se públicos ou privados, diurnos ou noturnos. Para cada uma destas combinações há, praticamente, um perfil próprio de alunos que neles ingressam. Pode-se dizer que há um abismo social separando os alunos dos cursos públicos diurnos, daqueles que freqüentam os cursos privados noturnos.

Ao se tentar chegar ao resultado de um “perfil social” dos assistentes sociais é necessário não descurar que o campo profissional é estabelecido

a partir dessa diversidade extremamente alta de origem social dos alunos. Trata-se, portanto, de estudar uma unidade que contém muitas diversidades.

Entre alunos de diferentes cursos de Serviço Social e, principalmente, de turnos distintos, não é simples encontrar elementos de unidade quando comparados entre si. O que os unifica não é perceptível quando se olha exclusivamente para as turmas de Serviço Social, mas quando o perfil dos alunos é contrastado com o de outros cursos¹. A unidade também será estabelecida e poderá ser melhor observada quando estes alunos, de origens tão diversas, entrarem no mercado de trabalho. O valor médio do salário dos assistentes sociais e sua inserção sócio-ocupacional são exemplos de dois parâmetros de comparação da profissão com outras atividades.

Toda esta discussão redundou na necessidade de se estudarem dois temas que guardam uma importante relação: os cursos de Serviço Social e o perfil discente. Partindo da hipótese de que para cada tipo de curso, formado a partir da composição entre público e privado, diurno e noturno, há um perfil discente distinto, era necessário primeiro investigar qual a representação nacional de cada um destes tipos de curso. Preliminarmente, é possível afirmar que houve uma modificação profunda na representação dos tipos de curso nos últimos dez anos. Até 1994, havia um equilíbrio entre cursos públicos e privados oferecidos na área de serviço social. Após essa data, os cursos privados e, principalmente, noturnos passaram a ter prevalência sobre os demais².

Para a composição deste artigo foi realizada uma realizada com alunos de Serviço Social da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) dos turnos diurno e noturno, tendo sido ambos pesquisados em dois momentos: o primeiro, em 1999, quando se obtiveram respostas de alunos que tinham ingressado na universidade desde 1996; o segundo ocorreu em 2005, com alunos cujo ingresso datou de 2000. Portanto, houve uma

1. Dados sobre alunos de Ciências Sociais podem ser encontrados em Villas Boas e Pessanha (1995), Vianna, Carvalho e Melo (1994) e Novaes (1994).

2. O estudo deste tema foi realizado em Simões (2006).

continuidade nos dados, cobrindo um espaço temporal de dez anos. O que foi possível realizar com estes dados foram comparações entre turnos (diurno versus noturno) e anos da pesquisa (1999 versus 2005).

A primeira versão da pesquisa, realizada em 1999, foi mais ampla do que a de 2005, pois englobou não só os alunos da UFRJ, mas também de outras instituições públicas, como a UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro), cujo curso é noturno, e de cursos privados noturnos, como a Universidade Veiga de Almeida (UVA) e o Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM). O curso da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) também foi investigado; no entanto, à época da pesquisa, estava em fase de transição entre diurno e noturno. Nessa oportunidade foi possível perceber a existência de uma enorme distância social entre o corpo discente dos diferentes tipos de instituições, conforme a hipótese acima mencionada³.

As análises comparativas realizadas demonstraram que os alunos dos cursos públicos diurnos diferem dos alunos dos cursos públicos noturnos que, por sua vez, são diferente dos alunos dos cursos privados noturnos (não foram pesquisados cursos privados diurnos), tanto em critérios de idade, como também condição de renda, moradia, dependência da família e condições de trabalho.

Algumas informações pesquisadas com alunos foram contrastadas com dados nacionais coletados em uma pesquisa com profissionais de Serviço Social, realizada em 2001, quando ocorreu o IX CBAS (Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais) (Simões, 2002). No entanto, como o objetivo do questionário com profissionais visava o estudo da importância da religião na prática profissional (Simões, 2005), muitas questões que constavam na pesquisa com alunos não foram contempladas no survey com assistentes sociais e vice-versa.

A opção por esta pesquisa nacional, em detrimento da pesquisa realizada pelo CFESS (2005), deve-se a que esta última não contemplou nenhuma variável que propiciasse uma análise temporal dos dados,

3. Operou-se com uma margem entre 3% e 4% de erro (Silva, 2004).

como também não realizou testes estatísticos que informassem o grau de associação entre as variáveis. Além disso, a posse do banco de dados com as informações coletadas no IX CBAS permitiu-me realizar cruzamentos específicos para o presente estudo, facilitando a comparação com as informações dos alunos.

O presente artigo enfoca, a seguir, o perfil social dos alunos a partir de seus dados pessoais, origem familiar (escolaridade dos pais), o nível sócio-econômico (renda familiar) e as condições de trabalho (participação em atividade remunerada, idade de início da atividade remunerada e dependência da família).

1. Perfil Social

1.1. Dados Pessoais

A prática do serviço social permanece, no Brasil, como uma atividade feminina. Desde os anos 1970 e independente da região do país, o percentual de mulheres na profissão é de 95%. Esta tendência já é considerada um dado naturalizado no Brasil e desperta pouca reflexão no interior do debate acadêmico⁴. Em geral, a bibliografia busca justificar a maioria esmagadora de mulheres na profissão, embora não explique a presença dos homens. Assim também, a ausência de dados comparativos, principalmente internacionais, cria uma aparência de que assistência social e o universo feminino compõem necessariamente um único conjunto.

Dados publicados por Brauns e Kramer (1986) mostram que a Turquia tinha, na década de 1980, 50% de alunas mulheres em seus cursos, a Holanda 56%, Suíça, Dinamarca e Iugoslávia, 66%, Inglaterra, 67% e Áustria, Bélgica e Suécia, 75%. Já países como França, Itália, Portugal e Espanha tinham, no mesmo período, 90% ou mais de mulheres nos cursos.

4. Em um levantamento em nove periódicos de Serviço Social do País, só foram encontrados 8 artigos que discutem a predominância feminina na profissão ou que realizam alguma reflexão sobre a discussão de gênero, sendo todos publicados nos anos 1990 (Heckert, 1991; Legault, 1991; Silva, 1993 e 1995; Almeida, 1995; Louro, 1995; Veloso, 2001; Santos, 2004).

Estas informações ajudam a mostrar a necessidade de contextualizar a relação entre universo feminino e assistência social. Esta não é uma conexão válida universalmente, como visto.

As turmas do curso diurno da UFRJ apresentaram percentuais acima de 90% de mulheres (95,4% em 1999 e 96,6% em 2005), ratificando a tendência nacional, o mesmo não se repetindo entre os alunos do curso noturno. Percentuais em torno de 88% foram identificados entre os alunos do curso noturno no final dos anos 1990, repetindo-se o mesmo patamar no início dos anos 2000 (89,6% em 1999 e 87,3% em 2005). Estes dados podem indicar que a proliferação dos cursos noturnos traz, para a profissão, uma diminuição pequena, mas sensível, do percentual de mulheres no serviço social.

Por outro lado, os dados de outros cursos noturnos (públicos e privados) de Serviço Social da cidade do Rio de Janeiro registraram em 1999 um percentual de mulheres acima de 90% (UNISUAM – 93,8%, UERJ – 95% e Veiga de Almeida – 96%). Este resultado indica, então, que o maior número de homens no período noturno da UFRJ é circunscrito a esse curso, não podendo ser extensivo aos demais. Somente estudos mais aprofundados e amplos poderão indicar o porquê do alto percentual de homens nos cursos noturnos da UFRJ.

De todo modo, ao permanecer o percentual de mulheres na profissão entre 80% e 90%, mantém-se assim a hegemonia feminina no serviço social, assim como a questão de gênero que está implícita na atividade assistencial. É preciso que outros estudos discutam a relação de gênero no serviço social. Afirmar a maioria de mulheres na profissão não explica a diversidade do percentual de mulheres que a maioria feminina assume em cada país. A relação da atividade assistencial com o cuidar, a ajuda e o controle são recorrentes na bibliografia. No entanto, é preciso ir além deste lugar-comum, o que não tem sido realizado pela literatura brasileira sobre o tema.

Esta maioria feminina apresenta uma média etária de 22 anos para cursos diurnos e 24 para cursos noturnos públicos, médias que se repetiram nas duas versões da pesquisa. Observa-se, entretanto, que a dispersão das idades no curso noturno (desvio padrão = 4,8) é superior ao

do curso diurno (desvio padrão = 3,35), indicando que a média etária dos alunos do curso noturno é maior em razão à quantidade maior de alunos com idades bem acima da média.

Estes patamares etários são específicos para cursos públicos. Pesquisas realizadas com alunos do ensino privado noturno na cidade do Rio de Janeiro em 1999 (UNISUAM e Veiga de Almeida) indicaram uma média etária de 30 anos, evidenciando que o perfil etário destes alunos difere substancialmente do daqueles que freqüentam cursos públicos.

Os dados nacionais indicaram que a média etária de ingresso no mercado tem aumentado quando se comparam as idades de formatura dos anos 1970 com os dias atuais (2000-2001), subindo de 25 para 27 anos. Este dado talvez possa ser explicado pelo aumento de cursos noturnos públicos e privados no Brasil, mas essa conclusão precisa ser testada com novos levantamentos de dados.

O percentual de solteiros do curso diurno da UFRJ é sensivelmente maior que o do noturno (93% versus 88%, respectivamente), independente do ano observado. O curso da UERJ (público e noturno) registrou em 1999 percentual praticamente igual de solteiros que o da UFRJ (89%). Já os cursos privados tiveram percentuais de solteiros muito inferiores a este padrão: Veiga de Almeida, 71,4% e UNISUAM, 57,6%. Há, portanto, uma forte correlação entre idade e estado civil⁵ (Correlação de Pearson = 0,531⁶).

Os alunos da UFRJ do curso diurno apresentam, portanto, maior percentual de mulheres do que os do curso noturno, sendo estas solteiras mais jovens do que no outro turno. A diferença de percentual de mulheres, entretanto, não é consistente para medir a diferença entre cursos quando incluídos na comparação os cursos privados diurnos e noturnos. O mesmo não ocorre com as variáveis “estado civil” e “idade”. Entre os três tipos de cursos comparados, o curso diurno e público (UFRJ) foi o que apresentou

5. O valor da Correlação de Pearson foi obtido a partir dos dados da UFRJ. Esta medida indica o grau de associação entre duas variáveis. Os valores da associação variam entre -1 e 1. O valor zero significa ausência completa de associação e o valor 1 ou -1 mostra a completa associação entre elas. Quanto mais os valores se aproximam dos extremos, maior a associação.

6. As variáveis se associam com 99% de confiança.

os alunos mais jovens e solteiros, e os cursos privados e noturnos (Veiga de Almeida e UNISUAM), com maior idade e menor percentual de solteiros. Os alunos dos cursos públicos e noturnos (UFRJ e UERJ) apresentaram valores intermediários de média etária e percentual de solteiros.

Apenas estas três variáveis (sexo, idade e estado civil) são suficientes para mostrar que os alunos dos cursos públicos e privados, diurnos e noturnos diferem substancialmente no perfil de seus alunos. A maior idade e o menor percentual de solteiros encontrado entre os alunos dos cursos privados e noturnos indicam uma inserção tardia na universidade, o que significa que estes alunos, diferente dos alunos dos cursos públicos e diurnos, só conseguiram ingressar na universidade após já estarem trabalhando e após terem constituído família. O suporte financeiro para que estes alunos consigam estar na universidade deixa de ser os pais (família de origem), como ocorre para a maioria dos alunos dos cursos diurnos, e passa a ser o próprio aluno e seu cônjuge. Isto indica que a origem familiar dos alunos dos cursos privados e noturnos tende a ser mais baixa que as dos cursos públicos e diurnos. É isso que se verá a seguir.

2. Origem familiar – Escolaridade dos Pais

Os dados dos alunos de Serviço Social tiram qualquer ilusão de que a universidade brasileira atue, exclusivamente, como uma reprodutora da elite nacional. Vejamos a análise do nível educacional dos pais dos alunos de Serviço Social, enfocando os dados da escolaridade dos dois, conjuntamente.

2.1. Escolaridade dos pais (pai e mãe, conjuntamente)

A mensuração da “escolaridade dos pais” revela a escolaridade da família em que o assistente social foi socializado. Pode ocorrer que a escolha da parceiro(a) tenha combinado cônjuges com níveis distintos de escolaridade, ou que os casamentos tenham ocorrido entre pessoas com a mesma escolaridade. É importante verificar, portanto, não apenas

a escolaridade da mãe e do pai, separadamente, mas também o nível educacional da família dos alunos de Serviço Social.

Os dados nacionais indicam os anos 1980 a 1989 como o período em que a escolaridade dos pais dos alunos de Serviço Social foi a mais baixa: praticamente 65% dos pais tinha apenas o ensino fundamental completo. A média é de 57,6% de pais com esta escolaridade, e os profissionais formados mais recentemente (2000-2001) apresentam os mesmos percentuais encontrados na segunda metade dos anos 1970 (47%).

Por outro lado, o percentual médio de 4,2% de pais com “nível superior completo ou mais” é bastante estável ao longo dos anos, apresentando pequenas variações para menos e para mais. Os percentuais máximo e mínimo atingidos foram de 6,7%, para o período 1975-1979, e 0% em 1980-1984. Portanto, as melhorias registradas na escolaridade dos pais não significaram o ingresso deles no nível superior, mas a mobilidade do nível primário para o secundário de estudos.

Na UFRJ, observam-se pais com escolaridades mais altas que a média nacional, assim como registra-se uma melhora substantiva do ano de 1999 para 2005, nos percentuais de baixa escolaridade, tanto para o curso diurno quanto para o noturno. O curso diurno apresenta percentual de 23,2% de pais com até o primeiro grau completo (metade da média nacional) em 1999, e 14,6%, em 2005. Já o curso noturno apresenta percentual para esse nível de escolaridade de 42,6% em 1999 (próximo do percentual de 47% encontrado para os pais dos profissionais em 2000-2001) e 37,2%, em 2005.

O mesmo não ocorre com os percentuais de pais com nível superior completo ou mais. O curso noturno apresenta percentual de 4% de pais com esta escolaridade (valor igual à média nacional), independente do ano observado. Já o curso diurno apresenta percentual entre 10% (1999) e 12% (2005), ou seja, duas vezes e meia ou três vezes superior ao curso noturno e à média nacional. Uma vez mais, é possível afirmar que os ganhos de escolaridade dos pais registrados no período se devem à capacidade de saída do ensino fundamental e ingresso no ensino médio.

O curso da UERJ (público e noturno) e o da Veiga de Almeida apresentam percentuais de 36,6% e 42,9% para pais com até o segundo

segmento do ensino fundamental completo e 3,2% e 4,8% para pais com nível superior completo ou mais, respectivamente. Quanto aos valores de alta escolarização, percebe-se que somente o curso diurno da UFRJ diferencia-se dos demais, ficando a média nacional e dos demais cursos em torno de 4% de famílias com nível superior completo ou mais.

Quanto à baixa escolaridade, o curso diurno da UFRJ, já em 1999, diferenciava-se dos demais quanto ao baixo percentual de pais com esse nível escolar. Em relação aos cursos noturnos é preciso ampliar a base de dados, incluindo outros cursos para verificar a relevância da distinção entre público e privado. A UERJ registra em 1999 o mesmo percentual que a UFRJ em 2005; já a UFRJ, em 1999, apresenta o mesmo percentual que a Veiga de Almeida no mesmo ano. Independente destas variações, que podem ocorrer em virtude de erros amostrais, todos os percentuais de baixa escolaridade para os cursos noturnos são superiores ao curso diurno da UFRJ diurno e tendem a se aproximar do percentual encontrado nacionalmente para o período 2000-2001.

Esses dados revelam a inexistência de cultura acadêmica para a grande parte das famílias dos alunos, sendo os alunos de Serviço Social a primeira geração de universitários em suas casas. Se de um lado há o estímulo por parte dos pais para que o filho realize o sonho de concluir um curso universitário, por outro, observa-se a ausência de *habitus* de leitura e estudo no interior da família. Além disso, estes dados mostram o baixo nível escolar dos pais e o poder de mobilidade escolar demonstrado pelo curso, graças às suas baixas exigências para ingresso e permanência⁷.

Mesmo no curso diurno da UFRJ, que registra os menores percentuais de pais com mais escolaridade que os demais, o percentual de famílias em que ambos, pai e mãe, possuem nível superior, não é muito maior que 10%, contra 14,6% de famílias em que os pais têm conjuntamente o ensino fundamental completo. Esta é a melhor escolaridade encontrada em um contexto nacional em que apenas 4% das famílias chegaram ao nível

7. Na "hierarquia de carreiras" elaborada por Silva e Kochi (1995), que leva em consideração as notas dos alunos no vestibular da UFRJ, verifica-se que o curso de Serviço Social estava em 25^o lugar entre 32 carreiras consideradas, em 1979, e em 32^o lugar, em 1993.

superior e metade tem muito baixa escolaridade. Neste aspecto, a distinção entre diurno e noturno foi mais relevante do que a de público e privado.

3. Nível Socioeconômico⁸

3.1. Renda Familiar

As famílias dos alunos de Serviço Social da UFRJ de 2005 apresentam renda bem inferior às de 1999. Esta verificação vale tanto para o curso diurno quanto para o noturno e considera que as primeiras famílias apresentam renda muito superior às segundas. Vejamos a comparação partindo da base da pirâmide: entre os alunos mais pobres em 1999, no curso diurno, 6,7% tinham renda abaixo de 3 salários mínimos (SM), e no noturno o percentual era de 9,7%. Os percentuais mais que dobram no diurno (15%) e quase quadruplicam no noturno, chegando a 33% dos alunos em 2005.

A base mais pobre dos cursos expande-se significativamente de um período a outro, evidenciando um quadro de maior precariedade financeira dos alunos, mesmo havendo uma melhoria educacional dos pais. O empobrecimento das famílias, embora tenha atingido ambos os cursos, atinge ainda mais fortemente as famílias do curso noturno.

No nível intermediário da pirâmide salarial (entre 3 SM e 10 SM), em 1999, o curso diurno comportava 45,3% dos alunos nesta faixa de renda, contra 53% dos alunos do noturno. Portanto, praticamente metade dos alunos de ambos os turnos encontravam-se nesse patamar de renda. Em 2005, o percentual de alunos do diurno aumenta para 63,1% e o do noturno mantém-se estável em 52%. Se os patamares mais baixos e intermediários registraram aumento de 1999 para 2005 no curso diurno, isso se deve a uma redução significativa do patamar mais elevado. No curso noturno, o que há é uma redução do patamar mais alto e um aumento do mais baixo, sem afetar o contingente de alunos na faixa intermediária de renda.

8. Este item não foi observado na pesquisa nacional.

A queda percentual de alunos com rendimento familiar acima de 10 SM no curso diurno é de 48% das famílias para apenas 22%. Já no curso noturno a redução se dá de 37% para 15%. No curso noturno há uma perfeita inversão na pirâmide de renda, e o maior contingente de alunos salta para a faixa mais baixa de renda. No curso diurno as duas faixas inferiores de renda crescem com a redução da faixa acima de 10 SM.

Convertendo os percentuais em números, pode-se dizer que a renda média familiar de 1999 do curso diurno era de R\$ 3.356,00 reais e no curso noturno de R\$ 2.897,00. Estes valores caem em 2005 para R\$ 2.305,00 e R\$ 1.828,00, respectivamente. Os valores atuais representam cerca de 65% dos valores de 1999. A queda na renda dos alunos pode também ser observada através dos valores dos 10% mais pobres e 10% mais ricos em cada turno e ano.

Em 1999, os 10% mais pobres do curso diurno tinham renda até R\$ 1.200,00. No noturno, este valor equivalia à renda de 20% dos alunos. Já em 2005, a renda dos 10% mais pobres cai, no curso diurno, para R\$ 750,00. Este valor abrange os 30% mais pobres do curso noturno no mesmo ano. Entre os mais ricos, a renda de R\$ 4.500,00 é atingida por 40% dos alunos do diurno em 1999, 30% dos alunos do noturno em 1999, 20% dos alunos do diurno em 2005 e 10% dos alunos do noturno em 2005.

Há uma forte correlação entre os anos de educação formal dos pais e a renda familiar (correlação de Pearson = 0,434⁹). Desta forma, o nível escolar dos pais (juntos) explica em alguma medida as diferenças de renda registradas. Pode-se afirmar que, em 1999, 22% da renda familiar dos alunos do diurno e 30% dos do noturno se explicam pela escolaridade dos pais; ao passo que 17% da renda dos alunos do diurno e 16% da renda dos alunos do noturno são explicadas pelo mesmo fator em 2005. Há, portanto, uma queda significativa na capacidade de a educação dos pais ser uma próxis para a renda familiar¹⁰.

9. A associação entre as variáveis se dá com 99% de confiança.

10. Outras variáveis podem ajudar a explicar a renda familiar, como os pais estarem formalmente ocupados, o tipo de ocupação de cada um deles, tempo que permanecem na mesma ocupação etc.

Não é possível verificar se a mesma queda de renda observada nas famílias dos alunos da UFRJ foi igualmente sentida pelas famílias dos alunos dos outros cursos. A distinção entre cursos diurnos e noturnos, assim como entre cursos públicos e privados, pode ser observada (utilizando-se dados de 1999) na diferença de percentual do curso diurno da UFRJ em relação ao curso noturno da UERJ, da Veiga de Almeida e da UNISUAM.

Para o curso diurno público (UFRJ), o percentual de alunos com renda familiar na faixa entre 1 e 5 salários é de 19,05%; nos cursos públicos noturnos o percentual sobe para 25,51% (UERJ e UFRJ), chegando a 30,06% para os cursos privados e noturnos (Veiga de Almeida e UNISUAM). Na faixa superior a 10 salários mínimos a distinção também apresenta-se de forma bastante nítida: o curso diurno público (UFRJ) apresenta percentual de 48,1% de alunos com esta faixa de renda familiar, caindo para 33,63% nos cursos públicos e noturnos (UERJ e UFRJ), e chegando a 25,32% nos cursos privados e noturnos (Veiga de Almeida e UNISUAM).

A condição de renda das famílias é absolutamente desfavorável ao curso noturno, quando comparada aos dados do curso diurno, e dos cursos privados, em comparação com os públicos. A situação tende a se agravar em 2005, para os alunos de ambos os turnos, com a perda de renda verificada entre os alunos da UFRJ. Tendo o valor do salário de um assistente social (em São Paulo) em outubro de 2005 (R\$ 2.244,00) como referência, nota-se que os alunos, sozinhos (sem adicionar a renda proveniente de um possível casamento), e no início de suas carreiras, conseguirão alcançar e ultrapassar a renda familiar de seus pais em praticamente metade dos casos analisados, independente do turno.

Para as famílias dos alunos de Serviço Social, o curso representa um potencial de mobilidade educacional e de renda extremamente significativo. A condição de trabalhador de “nível superior” dará aos alunos a possibilidade de terem acesso a condições de vida superiores àquelas que tinham com seus pais. O que está em jogo não são apenas ganhos simbólicos (Mariz et. al., 1998), mas o aumento efetivo nas condições de renda e bem-estar.

4. Condições de trabalho¹¹

4.1. Realiza atividades remuneradas

Se todos os dados até agora apontam para uma condição socioeconômica favorável aos alunos do curso diurno, era de se esperar que o percentual de alunos do curso noturno inserido no mercado fosse superior ao do outro turno. E, de fato, o dobro de alunos do curso noturno da UFRJ (72%) exerce algum tipo de atividade remunerada em relação aos discentes do curso diurno (36%), independente do ano da pesquisa.

Os dados da UERJ e da Veiga de Almeida mostram a relevância da distinção entre turno e a variação entre público e privado. O percentual de alunos que trabalham, no primeiro caso, é de 71,8% e de 91,7% para o segundo. Portanto, a necessidade de trabalhar afeta o tipo de curso no qual ingressará.

4.2. Idade de início da atividade remunerada

Além de saber se os alunos têm ou não atividade remunerada é importante identificar quando esta foi iniciada, ou seja, com que idade o aluno teve de acumular estudo e trabalho. Quando questionados sobre a idade em que começaram a ter atividades remuneradas, três opções de respostas foram apresentadas: “antes dos 18 anos”, “após os 18 anos” e “nunca trabalhei”.

O maior percentual de alunos que nunca trabalharam encontra-se entre os do curso diurno da UFRJ: 38,2% em 1999, passando para 48,3% em 2005. Os alunos do curso noturno da URFJ e da UERJ apresentaram percentuais próximos, 12,5% (independente do ano pesquisado) e a 15,5%, respectivamente. Na Veiga de Almeida, como visto, apenas 8,3% dos alunos disseram não ter atividades remuneradas.

Entre os que iniciaram suas atividades remuneradas após os 18

11. Este item não foi observado na pesquisa nacional.

anos, os menores percentuais encontram-se com os alunos da UFRJ curso diurno (32%), independente do ano da pesquisa observado. Os alunos da UFRJ curso noturno e os da UERJ apresentam, uma vez mais, percentuais próximos, como também o são os percentuais da Veiga de Almeida: 41%, 44,6% e 43,8%, respectivamente.

Aqueles que iniciaram atividades remuneradas antes dos 18 anos no curso diurno da UFRJ eram 30%, em 1999, caindo para 17% em 2005. Os alunos dos cursos noturnos apresentam percentuais que variam entre 40% (UERJ), passando para 45% (UFRJ) e chegando a 47,9% (Veiga de Almeida).

A diferença está não somente no percentual de alunos que trabalham, como também na idade em que começam a trabalhar. Os alunos dos cursos diurnos são os que menos têm experiência em atividades remuneradas e os que mais irão começá-las durante ou após o início da graduação. Esta condição é a mais favorável para os estudos superiores. Os alunos dos cursos noturnos iniciam suas atividades remuneradas antes de ingressarem na universidade. Nos cursos públicos noturnos, a idade média dos alunos (24 anos) indica que há um intervalo pequeno entre o fim dos estudos secundários, realizados de forma associada com formas de trabalho. Já nos cursos privados noturnos, acrescenta-se às características descritas para os cursos públicos o maior intervalo entre a conclusão do curso secundário e a entrada na graduação e o casamento.

4.3. Dependência da família

O fato de os alunos do curso noturno estarem mais inseridos no mercado do que os do diurno os torna mais independentes financeiramente de seus pais. Vejamos primeiro os percentuais de dependência da família para, em seguida, observar a relação entre esta variável e o exercício de atividades remuneradas dos alunos.

Os valores encontrados são coerentes com as conclusões acima observadas: na UFRJ (curso diurno), 87% dos alunos são dependentes da família; no curso noturno da UFRJ e na UERJ os percentuais descem para 52% e 57,8%, respectivamente, chegando a 38,3% na Veiga de Almeida.

Na relação entre a dependência da família e o exercício de atividades remuneradas dos alunos verifica-se o mesmo padrão: 62,5% dos alunos do curso diurno da UFRJ não exercem atividades remuneradas e são dependentes da família; o percentual cai para 25,9% e 26,4% nos cursos noturnos da UFRJ e da UERJ, respectivamente, chegando a 6,38% na Veiga de Almeida. Por outro lado, 60% dos alunos da Veiga de Almeida exercem atividades remuneradas e não contam com a ajuda da família para sustento; percentual que desce para 47,8% e 40,4% na UERJ e no curso noturno da UFRJ, respectivamente, chegando a 11% no curso diurno da UFRJ.

Esse resultado qualifica a enorme diferença encontrada entre os turnos e entre cursos públicos e privados nos seus aspectos socioeconômicos. Não existem pistas seguras para se saber se, em outros âmbitos de análise (participação associativa, identidade religiosa, preferência partidária, etc.), é possível encontrar diferenças tão significativas.

5. Considerações finais

Os dados dos cursos situados no Rio de Janeiro são apenas indicadores da diversidade de perfis socioeconômicos que compõem o universo discente. Os dados de origem familiar dos alunos ajudaram a dimensionar a baixa escolarização que afeta as famílias de origem dos discentes. O padrão do alunado do Serviço Social, portanto, está referido a um tipo de aluno com baixa ou nenhuma referência acadêmica na sua família de origem, que concilia estudo acadêmico e atividade remunerada como forma necessária para sua sobrevivência e reprodução e que tem na profissão um meio para ascensão social. Neste último caso, busca-se aliar, aos ganhos monetários reais, justificativas de valor para a escolha da profissão. Devido à baixa origem social dos alunos, o Serviço Social irá lhes proporcionar um efetivo ganho de mobilidade, ainda que a carreira seja de baixo status social e não esteja, dentre as atividades de nível superior, entre as que melhor remuneram seus profissionais.

O crescimento dos cursos privados e noturnos (Simões, 2006) traz ainda para a profissão o reforço de uma carreira técnica e interventiva em detrimento dos esforços de intelectualização realizados durante os

anos 1980 com a abertura dos cursos de pós-graduação nas universidades públicas e privadas confessionais. Estas últimas tendem, cada vez mais, a se tornar os pólos qualificados da vanguarda profissional, seja pela qualificação do seu corpo docente, seja pelas condições de trabalho que nelas se realizam (associando ensino e pesquisa), seja pelo perfil dos alunos que são recrutados nestas instituições.

Ao iniciarmos este artigo nos referíamos a uma ausência de relação entre a “ideologia dominante” e o perfil profissional dos assistentes sociais. Ao final do estudo, podemos concluir que existe uma lacuna na reflexão profissional sobre que ideologia de classe o Serviço Social reproduz. A identificação dos elementos de diversidade e unidade do perfil profissional é fundamental para isto e, principalmente, para se colocar em questão se, de fato, pode-se afirmar a existência de uma “ideologia de classe” socialmente reproduzida na ação dos assistentes sociais.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C. C. (1995), O Gênero nas práticas profissionais da Educação. Em Pauta: Cadernos da Faculdade de Serviço Social da UERJ. 5, 16-23
- BRAUNS, H-J. e KRAMER, D. (1986), *Social Work in Europe*. Berlim, s.l.
- DURHAM, E. R. (2005), Educação Superior no Brasil, pública e privada (1808-2000). In: BROCK, C. e SCHWARTZMAN, S. Os Desafios da Educação no Brasil. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- HECKERT, S. M. R. (1991), Identidade e Mulher no Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*. 36. 55-73.
- LEGAULT, G. (1991), Intervenção Feminista e Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*. 31, 107-128.
- LOURO, G. L. (1995), Educação e Relações de Gênero. Em Pauta: Cadernos da Faculdade de Serviço Social da UERJ. 5, 5-15
- MARIZ, C. et. al. (1998), Os universitários da Favela. In: ZALUAR, A e ALVITO, M. Um século de Favela. Rio de Janeiro, FGV.
- NOVAES, R. (1994), Religião e Política: sincretismos entre alunos de Ciências Sociais. *Comunicações do ISER*. 45 (13), 62-73.
- SANTOS, Y. M. F. (2004), Mulher e Assistência: afinidades Eletivas. *Praia Vermelha*. 10, 150-173.
- SILVA, Dayse P. M. (1993). Condição Feminina: uma face oculta da identidade do profissional do assistente social. Em Pauta: Cadernos da Faculdade de Serviço Social da UERJ. 2, 21-28
- _____. (1995), A Formação Profissional e o Gênero no Serviço Social. Em Pauta: Cadernos da Faculdade de Serviço Social da UERJ. 5, 24-34
- _____. N. N. (2004), *Amostragem Probabilística*. São Paulo, Edusp.
- Simões, P. (2000), Perfil dos Alunos de Serviço Social 1999. Rio de Janeiro, ESS/UFRJ, FAPERJ. [publicação restrita]
- _____. (2002), *Serviço Social em Dados (IX CBAS)*. Rio de Janeiro, ESS / UFRJ. [publicação restrita]
- _____. (2005), *Assistentes Sociais e Religião*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2006), *Unidade na Diversidade: perfis profissionais e cursos de serviço social no Brasil*. Rio de Janeiro, ESS/UFRJ. [Mimeo]
- VERDÈS-LEROUX, J. (1986), *Trabalhador Social: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção*. São Paulo, Cortez.
- VELOSO, R. (2001), No Caminho de uma reflexão sobre Serviço Social e gênero. *Praia Vermelha*. 4, 70-93
- VIANNA, L. W., CARVALHO, M. A. R. e MELO, M. P. C. (1994), *Cientistas Sociais e Vida Pública*. DADOS: Revista de Ciências Sociais. 37 (3), 351-529.
- VILLAS BOAS, G. e PESSANHA, E. G. F. (orgs.) *Ensino e Pesquisa na Graduação*. Rio de Janeiro, JC editora, 1995. [Série Ciências Sociais - 2]

PARTICIPAÇÃO, PODER E CIDADANIA EM CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA:

NOVOS DISCURSOS, ANTIGAS PRÁTICAS ¹

*Neide Maria de Almeida Pinto*²

*Ana Louise de Carvalho Fiúza*³

*Adriana de Souza Lima Continbo*⁴

Resumo

Neste artigo buscou-se evidenciar a forma como se construiu a participação popular nos Conselhos de Segurança Pública numa pequena cidade de Minas Gerais⁵. Perguntou-se se a implementação de um novo modelo nas políticas de segurança pública do Estado que preza o envolvimento comunitário conseguiria romper com mentalidades e práticas hierarquizantes e desiguais historicamente construídas na sociedade brasileira. A pesquisa evidenciou a manutenção de um viés autoritário e centralizador por parte do segmento da polícia no Conselho, que se constituiu em um dos principais entraves à participação popular.

Palavras-chave: participação popular, Conselhos de Segurança Pública, cidadania

1. Este artigo faz parte dos resultados da pesquisa financiada pela FAPEMIG: "Da racionalidade do patrulhamento à construção de uma cidadania participativa. A intervenção policial a partir da instalação dos Conselhos de Segurança Pública".

2. Professora do Departamento de Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa, D.S. em Ciências Sociais – Sociologia, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP.

3. Professora do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, P.H.D. em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

4. Graduada do curso de Economia Doméstica na Universidade Federal de Viçosa, MG.

5. O caráter indeterminado da cidade deve-se ao fato de se desejar manter o anonimato do local e das pessoas envolvidas nesta pesquisa. Portanto, o nome da cidade e das pessoas é fictício.

Abstract:

The aim of this article is to understand how people's participation in the Public Security Board in a small town of Minas Gerais is constructed. The question was whether the State's new model of public policy implemented, that has community involvement as a core issue, could break hierarchical and unfair practices and mentalities historically rooted in Brazilian society. Research shows the maintenance of an authoritarian and centralizing vies by the Police in the Board, which turns to be one of the main barriers to people's participation.

Key words: people's participation, Public Security Board, citizenship.

1. Introdução

Procurou-se com esta pesquisa compreender como se construiu a participação popular no âmbito dos Conselhos de Segurança Pública numa pequena cidade do interior de Minas Gerais⁶. Especificamente, pretendia-se avaliar o processo de implementação dos Conselhos de Segurança Pública em Girassópolis; analisar a estrutura e a dinâmica de funcionamento dos mesmos; analisar os processos decisórios e as formas de poder aí presentes; e pesquisar a concepção de participação popular presente na perspectiva da polícia e dos membros do Conselho, composto por moradores dos bairros onde funcionam os CONSEPs.

A pesquisa empírica constou de uma etapa documental desenvolvida a partir da análise das Atas das Reuniões do Consep-Leste e do Estatuto Básico dos CONSEPs do Estado de Minas Gerais, que serve de referência para a criação e registro dos conselhos, no Estado. Na segunda etapa da pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas junto à polícia e aos membros do Conselho. Além destas, foram feitas observações ao longo da pesquisa que permitiram contrastar o discurso dos interlocutores às suas práticas no Consep, o que foi significativo para a compreensão da lógica dos sujeitos.

As discussões apresentadas neste estudo sobre a participação popular nos Conselhos de Segurança Pública em Girassópolis destacaram as contradições, as ambigüidades e os avanços de um “novo modelo” de política pública que pressupunha a participação, enquanto elemento essencial às políticas de segurança. Do ponto de vista teórico, pretendeu-se aprofundar as discussões sobre as categorias analíticas que a temática suscita, especialmente, poder, participação, cidadania e segurança pública. Do ponto de vista prático, esta pesquisa constitui-se em um subsídio para a reflexão acerca do processo de implementação de políticas de Segurança Pública, podendo servir para minimizar os constrangimentos à participação popular.

6. O contato com os Conselhos de Segurança Pública da cidade originou-se a partir de um convênio firmado entre o Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero (NIEG/UFV) e a Polícia Militar de uma cidade do interior de Minas Gerais. O NIEG/UFV é um fórum de investigação e debates criado em 1996, que reúne profissionais e estudantes de áreas distintas do conhecimento da UFV.

2. A implementação dos Conselhos de Segurança Pública em Girassópolis, MG

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública têm sua base na lei N° 9.790, de 23 de Março de 1999, que institui e disciplina o “Termo de Parceria” como instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil.

Para formação e registro dos Conselhos de Segurança Pública (CONSEPs), deve-se seguir o Estatuto básico dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública de cada Estado. Em Girassópolis, MG, os CONSEPs foram criados no ano de 2002. A idéia de sua criação foi trazida pelo comandante daquele Batalhão logo que assumiu o posto naquele ano, a exemplo da experiência de Policiamento Comunitário que vinha sendo desenvolvida em Belo Horizonte desde julho de 2000, quando foram criados 25 Conselhos de Segurança Pública e adotada a filosofia e a doutrina do Policiamento Comunitário⁷. Por causa da sua grande área territorial, a cidade foi dividida em três setores, que compuseram a área de abrangência de três conselhos que foram criados, já que um não seria suficiente para atender toda a demanda da cidade de Girassópolis. Os setores foram divididos conforme sua posição no mapa geográfico da cidade: Setor Leste, Setor Oeste e Setor Centro. Conforme aponta Giroto (2003),

“cada setor, correspondendo a um CONSEP, seria comandado por um Oficial, que teria a incumbência, dentre outras, de se reunir com os presidentes de Associação de Moradores, já existentes no setor, para transmitir àqueles comunitários as pretensões do Comandante para a nova articulação da Polícia Militar na cidade, buscando apoio popular para o projeto (GIRÓTO, 2003:25).

Concomitante à divisão dos setores geográficos, foi feito gradualmente o redesenho para a nova articulação da 35ª Cia PM, ao mesmo

7. A orientação do Policiamento Comunitário dá-se no sentido de promover ações que visam a interação com a comunidade. É com este espírito que foram criados alguns projetos implantados pelos CONSEPs, tendo como pressuposto a parceria da comunidade.

tempo em que se fazia o trabalho de divulgação do Consep. Nas palavras de Giroto (2003),

*“o comandante e os oficiais mantinham ‘estreitas’ ligações com os membros das comunidades e nas reuniões, através de palestras, demonstravam as ‘vantagens’ para a população e para a Polícia Militar da adoção da nova filosofia que estava sendo implantada.”*⁸

No caso do Consep-Leste, à época da sua implantação, a diretoria e o Conselheiro Técnico planejaram fazer o “esclarecimento” à população local sobre a “importância e necessidade” do Conselho através de um ofício. A partir daí, a população se manifestaria quanto à necessidade sentida por ela para a instalação do Conselho no seu bairro. Tal consulta, no entanto, foi considerada “desnecessária” pela diretoria, pois avaliaram que “era unânime, entre a comunidade, a idéia de que a implementação de um conselho de segurança pública seria de suma importância para os moradores” (ATA 02, CONSEP/LESTE, 2002). Os depoimentos abaixo demonstram que o projeto de criação dos CONSEPs foi, antes de tudo, da polícia:

“(...) Fui eu quem idealizou os CONSEPs. Eu que estimei a criação. Eu estive à frente desde a implantação, criação, então por isso que eu estou sempre à frente. (...) Fui eu quem liderou as reuniões, com as comunidades, explicando o que é, os objetivos, depois angariando as pessoas para fazerem parte dos conselhos, depois a formação, e legalização do estatuto, registro, fui eu quem estive à frente de tudo isto.” (Comandante “X”)

“Quem promoveu tudo isso foi a polícia militar. A polícia militar é que promoveu isso aí. O nosso papel foi de convencimento das pessoas da importância e da necessidade desse conselho. Então o papel da polícia, no meu modo de pensar, foi fundamental para a formação do Consep.” (Comandante “X”)

A polícia que deu origem ao CONSEP aqui na cidade de Girassópolis porque a comunidade nem mesmo sabia da existência do CONSEP, né? Eu te falo porque a gente teve vários contatos e se não tivesse partido da polícia militar, não teriam

8. Aspas nosso.

sido criados os CONSEPs aqui. Porque a comunidade realmente desconhecia este conselho. O que faria, qual era a função, para que servia,... Então o pessoal realmente desconhecia isso aí (Tenente "X")

Segundo Girôto (2003), o projeto de implantação do Policiamento Comunitário gerou algumas resistências internas e externas na organização. Para enfrentá-las, internamente, foi preciso uma “ação vigorosa nas instruções diárias” visando um melhor atendimento dos oficiais ao público, no sentido de que fossem “mais tolerantes e ouvissem a comunidade, dirigindo-se a todos de forma educada e com cortesia”. Externamente, dificuldades se apresentaram para que outros órgãos públicos se envolvessem no projeto do Policiamento Comunitário.

Paralelamente às ações com a comunidade, a tropa também foi reciclada através de cursos internos na Polícia Militar ministrados pelos comandantes das unidades, cujos conteúdos eram repassados aos policiais militares em Girassópolis. Conforme Girôto (2003), esses conteúdos versavam sobre a “doutrina” do Policiamento Comunitário, de forma a prepará-los para as novas atividades que seriam desenvolvidas na cidade.

O projeto implicou também na descentralização do pessoal, bem como na divisão dos efetivos e dos equipamentos que antes ficavam centralizados no Quartel da 35ª Cia PM. A divisão dos equipamentos procurou ser equitativa e proporcional à necessidade de cada setor, levando em conta o número das ocorrências registradas nos três setores. A distribuição dos oficiais nos três setores levou em conta o local de moradia dos mesmos, de tal forma que eles deveriam se fixar no setor de sua residência. Dessa forma buscou-se atender um dos princípios do Policiamento Comunitário, que é o da permanência e proximidade do policial na comunidade. Com a nova articulação, cada setor passou a contar com uma sede própria, base da Polícia Militar dentro do setor, onde seriam desenvolvidas as atividades operacionais e administrativas.

A descrição do processo de criação dos Conselhos de Segurança evidencia a forte dependência que os CONSEPs têm da Polícia. Tal dependência se comprova na ausência de uma estrutura própria, cabendo à Polícia prover grande parte das condições físicas, técnicas e administrativas para o funcionamento dos Conselhos. Assim sendo, os Conselhos estão intimamente

ligados, melhor dizendo, são partes integrantes da Polícia. Se por um lado esta situação facilita a atuação daqueles no que diz respeito à sua estrutura física, no fornecimento de informações (leis, procedimentos administrativos, etc.), por outro, são dependentes do complexo institucional da Polícia e não um elemento externo a ela.

A análise das práticas e dinâmicas de funcionamento dos CONSEPs nos permitiu investigar como se construiu o processo decisório no interior dos Conselhos. Para tanto, tomamos como objeto de estudo o Consep-Leste e, a partir dele, buscamos compreender como se dá o processo de construção da participação popular nos Conselhos de Segurança Pública. A questão acerca de “quem exerce o poder no Consep?” tornou-se importante às nossas análises na medida em que se teve como pressuposto que os Conselhos de Segurança Pública servem para ampliar a participação popular e, assim, melhorar a qualidade da democracia. Ora, a ampliação dessa participação só produziria o efeito que dela se espera se, de fato, os vários participantes tivessem a capacidade, de alguma maneira, de exercer o poder no interior dessas instituições (seja interferindo no processo decisório, seja moldando a agenda pública).

3. Participação popular, poder e decisão nos CONSEPS

3.1. A Análise do Poder a partir dos Métodos Posicional e Decisional

O poder é entendido, dentro da tradição Weberiana, como a capacidade de influenciar o processo decisório, isto é, de impor aos outros um determinado curso de ação em relação a um assunto específico. Segundo Fuks e Perissinotto (2003), duas orientações metodológicas podem ser utilizadas para análise da questão do poder: o método “Posicional” e o método “Decisional”. De acordo com estes autores, no método posicional, sistematizado por C. Wright Mills, o poder residiria nas mãos dos indivíduos que ocupam posições institucionais estratégicas numa dada comunidade. Sendo assim, o procedimento para saber quem governa a comunidade consistiria, primeiro, em identificar essas posições estratégicas de mando e, em seguida, fazer a “sociologia das instituições” – a origem social, os

valores e as relações entre os indivíduos que ocupam tais posições para que tivéssemos o “caráter” daqueles que exercem o poder e, por derivação, a natureza de suas decisões.

Há, porém, segundo apontou Fuks e Perissinotto (2003), um argumento contrário a este, elaborado pelos que propõem o método decisional de análise das relações de poder. A crítica que fazem ao método posicional é que este não pode se limitar a identificar os recursos possuídos por determinados atores políticos e derivar mecanicamente da quantidade e importância desses recursos o poder de seus proprietários. Os defensores do método decisional acreditam que somente o estudo de alguns processos decisórios concretos revelaria os indivíduos ou grupos sociais capazes de exercer o poder. Nesta perspectiva, exerceria o poder aquele indivíduo ou grupo que, num processo decisório específico e conflituoso, conseguisse fazer com que as suas preferências prevalecessem sobre as dos demais. Fica claro, então, que a ocupação de um cargo por si só não pode ser encarada como determinante na relação de poder.

Mas também este método decisional apresenta controvérsias. De acordo com Fuks e Perissinotto (2003), os que o criticam, vêem-no como insuficiente para identificar os poderosos por duas razões. Primeiro, porque os participantes podem levar em conta os interesses de grupos exteriores do processo decisório, temendo as sanções que sofreriam caso afetassem negativamente os interesses do grupo em questão. Segundo, porque seria necessário levar-se em consideração a cultura e os valores arraigados na sociedade que fundamentam os quais os processos decisórios. Nas palavras de Fuks e Perissinotto:

“O poder passa a ser visto como um conjunto de relações institucionalizadas, capazes de se interiorizarem nos valores e percepções dos atores sociais que, por meio de suas práticas, reproduziriam relações essencialmente hierárquicas, produtoras de uma distribuição desigual de recursos. A preocupação seria muito mais com os condicionantes sociais que inculcavam fins como ‘fins razoáveis’ e compatíveis com as estruturas em que estavam inseridos.” (FUKS e PERISSINOTTO, 2003: 03)

Esta perspectiva teórico-metodológica de cunho estruturalista não

rompe em sua concepção com o método decisional, já que o poder continua a ser visto como uma relação de conflito observável, ainda que de difícil observação. Contudo, o que nos parece de fundamental importância dentro desta concepção estruturalista é o fato de ela evidenciar que toda diversidade de atores sociais, quer seja, aqueles que ocupam cargos de poder, que participam de alguma instituição, ou ainda que, enquanto, membros de um movimento social, pressionam os detentores de cargo de poder, carregam consigo uma visão social de mundo estruturada a partir de valores sociais que tornam o indivíduo portador de seu tempo e do espaço que ocupa.

A partir desta sumária explanação sobre a análise do poder na perspectiva weberiana, fez-se uso das duas perspectivas metodológicas – os métodos posicionais e decisoriais – para análise da questão: “Quem exerce o poder no Consep?”. Para tanto, lançamos mão, de um lado, de entrevistas, do DRPEs e da análise das Atas do Consep/Leste, procurando identificar os recursos organizacionais e materiais de que dispunham os participantes do conselho analisado, assim como os aspectos motivacionais de sua conduta política; de outro lado, procuramos fazer uma análise do processo decisório em si, visando identificar os atores que, dentro dos conselhos, se destacaram na condução desse processo. Além da ênfase na posição dos atores e nos recursos que manipulavam, procuramos também destacar os condicionamentos sociais que se faziam presentes em suas ações naquele momento. Este é um dos aspectos teórico-metodológicos mais importantes defendidos por Fuks e Perissinotto (2003) para que possamos compreender as relações de poder historicamente marcadas nas instituições sociais. Assim, segundo eles,

“Não se trata de negar a existência de ações estratégicas e conscientes por parte dos atores sociais, mas sim de afirmar que tais ações são a parte visível de uma dimensão inconsciente da ação social, isto é, aquela produzida por longos processos de socialização a que os indivíduos estão submetidos e que definem para eles a razoabilidade de determinados objetivos a serem perseguidos. (...) O único instrumento capaz de revelar o poder inscrito nas estruturas sociais é a história. Somente a recuperação histórica do longo processo que nos conduziu ao estado atual das relações sociais pode mostrar que esse ‘estado atual’ está longe de expressar um consenso genuíno entre os agentes sociais, mas constitui-se, na

verdade, na cristalização final (e não desejada por ninguém) de lutas, vitórias e derrotas pretéritas.” (FUKS e PERISSINOTTO, 2003: 4)

A relação da polícia com a sociedade brasileira tem justamente uma história pretérita que possui como herança a imagem da polícia como perseguidora dos pobres e oprimidos, dos justos (como no caso da ditadura militar), frente à qual “a farda”, independente da instituição, se militar ou civil, se da marinha, da aeronáutica ou do exército, é um símbolo de opressão e medo. Desta forma, procuramos em nossa investigação, em um primeiro momento, apresentar uma análise do conselho a partir dos recursos disponíveis a cada segmento que o compõe (polícia, diretoria e a população participante). Nosso objetivo foi o de identificar os recursos materiais e institucionais e a intensidade do engajamento dos atores na participação política para, em seguida, apresentar a análise do processo decisório no CONSEP-Leste da cidade de Girassópolis, identificando os atores que exercem maior influência no processo de tomada de decisão. Contudo, perpassam estes dois eixos da análise os valores interiorizados nas ações dos atores envolvidos no CONSEP.

3.1.1. Recursos e Influência Política

Como visto na análise de Fuks & Perissinotto (2003), a explicação para a influência política a partir da posse de recursos está dada na afirmação de que a consecução dos objetivos políticos de cada ator está direta e proporcionalmente associada aos recursos de que ele dispõe – recursos que, por sua vez, são atributos das posições sociais e institucionais em que se encontram os atores políticos.

É importante clarificar o conceito de recurso para proceder esta análise referente ao método decisional utilizado para a compreensão de como se constrói a relação de poder dentro dos CONSEPs. Esta noção se aproxima da noção de capital social no que diz respeito a explicitar os elementos que asseguram aos indivíduos atuarem socialmente, não apenas em prol dos seus interesses, mas também da coletividade. Assim, consideramos como recursos importantes na compreensão da atuação de cada um dos seg-

mentos que compõe o CONSEP: o ativismo político, a renda e os recursos organizacionais.

Em relação ao recurso ativismo procurou-se analisar a forma como se deu: o processo eletivo para a formação das diretorias do CONSEP e a motivação que levou seus membros a se inserirem nas chapas. No caso do Consep-Leste, apesar de a maioria dos membros da diretoria ser composta por representantes da comunidade, os antecedentes do processo eleitoral foram reveladores do atrelamento dessa diretoria à polícia. Tanto na primeira gestão (outubro de 2002), quanto na segunda (outubro de 2004), não se deflagrou um processo eleitoral. A diretoria foi composta a partir de sugestões de nomes saídos de uma reunião convocada pela polícia, na qual os participantes indicaram pessoas que consideravam como “líderes”: representantes de bairros, integrantes de movimentos religiosos, que tinham a confiabilidade dos moradores, “pessoas acostumadas a lidar na sociedade”. A partir desse processo, as chapas foram ‘montadas’.

No início, na primeira diretoria, os líderes de bairro é que ficaram. O Arlindo era presidente de bairro e continua sendo e entrou na primeira diretoria e agora está na função de presidente. O senhor Moacir também era representante de bairro lá debaixo e entrou também. Na época, a própria comunidade indicava um membro que ela achava que tinha condições de trabalhar e a própria pessoa escolhida dizia se tinha condições de trabalhar e se queria trabalhar nessa questão junto com a polícia militar. Na segunda diretoria houve indicação por parte da comunidade das pessoas: a Cristina, a Ana, a Florinda que é diretora da Escola “Y” e já cedia até a escola pra gente. Conhecia o projeto... Então só vieram a somar porque sabiam o que, qual era o propósito da polícia. Acreditaram e acreditam no desempenho da polícia militar. (Membro da Diretoria)

A experiência de participação coletiva foi um atributo usado como critério de seleção na ‘montagem’ das chapas da diretoria do CONSEP. A maioria dos membros que compuseram a diretoria tinha significativa inserção social no município, dadas as atividades que desenvolviam profissionalmente ou devido ao engajamento associativista e/ou religioso que possuíam. As atividades por eles realizadas em áreas importantes da sociedade local, como na educação, na saúde, na indústria, no comércio local,

na prestação de serviço e na igreja se traduziam em um capital social que lhes possibilitava a legitimação para a sua participação no CONSEP.

Dentre as motivações relacionadas pelos membros da diretoria para aceitarem participar do CONSEP, destacaram-se: a vontade de fazer um trabalho social, o engajamento em trabalhos comunitários e a crença no voluntarismo. Importante se perceber o quanto esse referencial moral se constituiu como justificativa para as participações. Até então, nenhum deles tinha tido qualquer participação representativa. A função que desempenhavam na sociedade garantiu-lhes o prestígio para a indicação dos seus nomes na chapa do Conselho. Apesar de contarem com a legitimidade do grupo ao qual pertenciam, apenas dois dos membros da diretoria do CONSEP acreditavam na sua capacidade de se elegerem para algum cargo político. Vemos, assim, que a motivação para assumirem o exercício de atuação no Conselho de Segurança não se manifestava, inicialmente, como um interesse pessoal. Essa ausência de pretensão política talvez se deva ao fato de esses membros do CONSEP não terem, na tradição política local vinculada aos “caciques” locais, um espaço favorável à participação popular. Na fala de alguns dos membros abaixo, percebe-se que eles tinham consciência de que o seu capital social foi usado na capitalização da confiança na comunidade:

“O critério da escolha eu acho que é por pessoas que conhecem, que têm mais contato com a comunidade. De alguma forma você tem um contato maior com a comunidade. Eu acho que o critério é esse mesmo. É uma pessoa que é bem vista na comunidade, que as pessoas aceitam com mais facilidade. Porque tem aquelas pessoas que às vezes não são bem vistas na comunidade. Eu acho que o critério para a escolha é esse!” (Membro da Diretoria do Consep Leste)

Na fala de um dos membros da diretoria, à época da formação da chapa, os membros foram arregimentados “a laço” sem que soubessem das suas atribuições ou conhecessem, de fato, do que se tratava o Consep. Três dos cinco participantes da atual diretoria tiveram seus primeiros contatos com o Consep quando foram convidados a participar da chapa.

“Olha, a primeira diretoria eu achei que saiu meia... Como é que fala? A gente de repente não sabia o que ia acontecer. Fomos pegos no laço mesmo, no popular. A gente não sabia o que seria o CONSEP, como seria, qual seria a disponibilidade de

tempo nosso, quanto tempo a gente teria que ficar aqui. Então são coisas assim que deixaram a gente muito... Nós pegamos mesmo no susto mesmo e aquela coisa... (Membro da Diretoria)

Como mostra o depoimento de um dos membros da diretoria, a participação no CONSEP não nasceu de uma necessidade sentida por parte da população. Durante o processo de escolha dos líderes, percebe-se a influência da polícia na escolha dos membros que comporiam a chapa da diretoria:

Na verdade, essa última diretoria não teve, não tivemos eleições não. Mas no estatuto consta que quem quiser montar uma chapa pode montar uma chapa, elabora os seus membros e ele pode concorrer. Aí a própria comunidade é que faz a votação quando tem uma segunda chapa. O que não foi o nosso caso porque da eleição passada ficou eu e o Antônio. Como não tinha nenhuma chapa o próprio comandante, o pessoal achou melhor ficar aqui pessoas que já estavam mais acostumadas, pessoas experientes, para não começar tudo da estaca zero. Aí pegou as pessoas que a gente mencionou e são pessoas que já estão acostumadas a lidar com movimentos de igreja, já estão acostumadas a mexer com jovens. A Cristina também mexe com pastoral e catequese aqui em Santa Luzia e são pessoas que a comunidade confia. Já estão acostumadas a lidar na sociedade. Então por isso que não teve empecilho com relação à entrada destas pessoas dentro da diretoria. (Membro da Diretoria do Consep Leste)

Podemos perceber que os cargos da diretoria foram compostos, na sua maioria, por membros da elite local e por lideranças religiosas da comunidade. Tal distinção social se evidencia também na análise da renda dessas pessoas. Avaliou-se que os membros da diretoria eram representantes de um segmento da sociedade econômica e socialmente distinto da população dos bairros em que são moradores: têm renda média de quatro salários mínimos, são industriários, representantes de vendas do setor moveleiro e de planos de saúde, servidores públicos estaduais e autônomos. Embora a renda desse segmento seja diferenciada em relação à população, não o é em relação aos membros da polícia que compõem o CONSEP⁹.

9. A carreira de um policial militar, cargo mais baixo dentre as patentes da polícia, se inicia com R\$ 770,00 chegando a R\$ 1.000,00 após um curso de qualificação de 06 meses.

No que diz respeito aos recursos organizacionais, em específico, a polícia é francamente dominante no que diz respeito à infraestrutura organizacional - conta com todos os recursos materiais e financeiros que o Estado pode colocar à sua disposição. Além disto, dispõe de importantes recursos humanos que lhe oferecem apoio técnico. Outro aspecto fundamental associado ao predomínio da polícia nos conselhos diz respeito ao fato de que essa inserção é parte integrante de sua atividade profissional, enquanto que no segmento da população, incluindo a diretoria, a “vontade de agir” resulta de um engajamento “voluntário” e custoso para a maioria dos seus membros, como demonstram os depoimentos abaixo:

Olha, eu aceitei participar porque eu acho que eu tenho que procurar fazer para a comunidade o que eu queria que a comunidade fizesse pra gente. Então eu acho que sempre tem que ter alguém buscando ajuda, tem que ter alguém para procurar melhorar as coisas, porque muitas pessoas aí, eu acho que são muito acomodadas. Eu acho que se a gente não levantar da cadeira, não levantar da casa da gente, largar uma novela, largar tudo e ir atrás e buscar alguma coisa para melhorar a comunidade da gente, ela não vai melhorar, não! Mas eu abro mão principalmente da minha família. Igual ela (aponta para a filha), ela com sete anos, eu largo ela sozinha em casa com meu filho, para ir. Quer dizer, a gente tem que abrir mão, sim! Às vezes é alguma outra coisa que a gente deixa de fazer. Uma reunião, um aniversário, alguma coisa assim, porque a gente tem essa agenda..Se sair uma reunião extraordinária, alguma coisa, a gente vai. Deixa mesmo de ir noutra coisa para participar. (Membro da Diretoria do Consep Leste)

É uma forma de eu me integrar mais com a comunidade. Além da que eu pertença, em outras comunidades. E assim, dar o que eu tenho de melhor porque eu quero participar, quero ajudar. Mas fácil não é. As reuniões são à noite. A gente deixa a família da gente sendo que a gente já trabalha o dia inteiro. Mas não me atrapalha assim, não. Eu acho que tudo conversado é entendido. Com diálogo você leva tudo. (Membro da Diretoria do Consep Leste)

Comecei a participar por pura vocação. Aquela vocação da gente querer ajudar todo mundo. Abro mão da minha vida pessoal que eu acho que é lógico que se eu não estivesse participando, eu estaria dormindo, descansando. Como se diz: quem ta na chuva é para se molhar mesmo. Eu não acho custoso, não. Eu faço por prazer. Total prazer. (Membro da Diretoria do Consep Leste)

No caso da polícia, é a obrigação profissional que se sobressai à vontade de agir. Embora o segmento da polícia também necessite abrir mão de seus investimentos pessoais, esta postergação de suas prioridades se dá em decorrência de um cumprimento advindo da sua função profissional.

Então eu como policial, eu tenho um setor sob minha responsabilidade. Esse setor tem uma área territorial onde a gente trabalha nessa área territorial. Então quer dizer, a gente fica à frente de um pelotão da Polícia Militar.(...) Abro mão de muita coisa pessoal pelo meu trabalho, né?... E até mesmo vida acadêmica porque a gente tem que estar faltando aula para poder participar das reuniões. A gente abre mão de bastante coisa, sim. Mas sempre vale a pena, né? Porque eu acredito no que estou fazendo! (Supervisor Técnico do Consep-Leste)

A análise do poder no Consep, a partir do método decisional, revela uma conformação centralizada na polícia. Ou seja, a polícia tem papel de destaque na condução dos processos decisórios no Consep, mesmo tendo o Conselho que ter vida “própria e independente” em relação aos órgãos públicos, inclusive em relação à polícia. A sua diretoria não possui poder de decisão, mas antes tem papel de apoio material e legitimador das ações em prol da segurança pública. Tal evidência pode se explicar, em grande medida, pelo fato de a polícia deter os recursos que são disponibilizados para o Conselho, além, é claro, de ser ela a responsável pela paternidade do projeto, o que parece lhe conferir um sentimento de exclusividade na condução do processo de gestão do Conselho. Nunca é demais destacar, também, que a cultura institucional da Polícia Militar traz os traços da hierarquia e obediência, daí estes elementos serem tão valorizados por ela na dinâmica de condução do Consep.

3.1.2. O Processo Decisório e a Participação no CONSEP-Leste

A fim de analisarmos a forma como se constituiu o processo decisório e a participação no CONSEP-Leste nos remeteremos ao seu processo de implantação e às dinâmicas estabelecidas nas reuniões deste Conselho. Podemos perceber, ao longo das ações de implementação do CONSEP, como este permaneceu centrado no segmento da polícia. No primeiro mês de sua implantação, quando do encaminhamento das ações necessárias ao funcio-

namento do Consep-Leste, o Conselheiro Técnico se antecipava às ações que diziam respeito às providências necessárias à estruturação física (reforma da sala, aquisição de equipamentos) e jurídica do Conselho (registro do Consep). Assim, foi este oficial quem fez os contatos com os empresários do ramo moveleiro para solicitação de materiais a serem usados na reforma da sala, não tendo sido esta ação objeto de discussão no Conselho. Foi ele, também, quem delegou para si o contato com as autoridades competentes, buscando o apoio do Estado através de verbas para manutenção do Conselho. Foi, ainda, através de sua influência que se conseguiu um telefone celular, um computador e uma geladeira para uso do Conselho.

Embora a participação da polícia no CONSEP devesse se restringir à condição de Conselheiro Técnico, o que acontece de fato é que esta figura, fazendo uso de recursos cognitivos e técnicos e das prerrogativas do cargo que ocupa, tem um papel central nas reuniões, na permanente condição de membro nato do Conselho. É ele quem, freqüentemente, lidera as discussões, abre o debate para os assuntos em pauta nas reuniões do Conselho, é quem esclarece as questões de ordem técnica, divulga informações, encaminha as “soluções” aos questionamentos apresentados pela população, quem toma para si os trabalhos, especialmente aqueles da ordem da intelectualidade. Enfim, é quem lidera as reuniões e as discussões. De outro lado, isso também revela o peso que o conhecimento técnico tem na dinâmica do Conselho, o qual confere aos policiais o papel decisivo na disseminação das informações a respeito das ações e dos assuntos específicos relacionados à segurança pública.

A decisão quanto à forma como se daria a “participação” dos moradores nas ações necessárias à instalação do Consep foi tomada pela diretoria. Assim, o envolvimento da comunidade se daria na arrecadação de recursos físicos e financeiros através de eventos sociais que seriam promovidos visando a arrecadação de fundos para as despesas extras que a reforma e a manutenção do Conselho demandariam, bem como, na prestação de serviços, como mão-de-obra no mutirão que se faria para o encaminhamento das obras da reforma da sede. Esse mutirão envolveria também o trabalho de alguns soldados. A expectativa em relação aos moradores era de que

eles assumissem funções e responsabilidades restritas à implementação e à execução de tarefas, na provisão de serviços, e não propriamente para o compartilhamento do poder de decisão na formulação das políticas públicas de segurança.

A “participação” dos moradores nas primeiras reuniões do Consep se estabelecia através da denúncia de fatos e/ou pessoas envolvidas em delitos. Nas reuniões emergiam pedidos dos moradores de ações mais repressivas a “suspeitos”; denúncia de usuários de drogas, pedidos de aumento do policiamento nos bairros e nas escolas para coibição das ações de traficantes; palestras educativas; demandas para desativação de locais abandonados propícios a práticas ilícitas, reclamações sobre o tráfego de veículos em alta velocidade, som alto após o horário do silêncio e até pedidos de restauração da iluminação pública, que em vez de serem encaminhados diretamente à CEMIG, eram encaminhados à polícia. Vemos, através desta última demanda, que a população, freqüentemente, reivindica da polícia a resolução de problemas fora do âmbito da segurança pública, o que evidencia a visão que tem da corporação militar como “protetora”, além de punidora. Por ser a polícia uma das únicas instituições do Estado que se faz presente junto à população mais carente, é fácil compreender o porquê dessa representação antagonista.

Dentro das dinâmicas desenvolvidas no CONSEP, quando a população foi indagada sobre a forma como poderia contribuir para a melhoria da segurança pública da cidade, a denúncia foi uma das principais sugestões. Tal como um filho denuncia ou acoberta ao pai os delitos do irmão, assim se constroem o ideário e as ações da população em relação à polícia. Ainda dentro das sugestões apresentadas pela população como parte das suas contribuições para a segurança pública, se coloca a busca de uma maior integração da comunidade nas reuniões das associações existentes no bairro, o fortalecimento dos vínculos familiares através da orientação dos filhos sobre o que é certo e errado, impondo-lhes limites e, finalmente, o fortalecimento dos vínculos de vizinhança.

É interessante notar que o fortalecimento dos vínculos familiares e de vizinhança, enquanto uma ação a ser desenvolvida pela comunidade na busca da melhoria da segurança pública, explicar-se-ia na medida

em que a família foi tida, entre todos os segmentos, como uma das mais importantes instituições responsáveis pelo repasse dos valores morais e éticos, pelo controle social dos indivíduos e pela ordem na sociedade. Nesta lógica, o afrouxamento ou a perda dos vínculos familiares trariam como conseqüência a desordem e todos os problemas urbanos que estão presentes na sociedade, como a criminalidade, a violência etc.

Assim, entre os participantes do Consep era premente o entendimento da necessidade do resgate de um modelo de educação familiar mais severa e rígida, “trazendo os filhos em rédeas curtas” e “numa educação mais severa”. Esta perspectiva acentua os aspectos estáveis da realidade, a força da integração na sociedade. A “desintegração” é resultante da decadência moral, da desagregação dos valores e da ausência de referências. Nessa ótica Durkheimiana, a desintegração pode ser corrigida a partir do fortalecimento destes aspectos morais. No entanto, esta perspectiva não vislumbra a “desintegração” da sociedade enquanto resultado das contradições que são inerentes ao modo de produção capitalista, e sim como disfunções. Há, pois, neste sentido, um paradoxo entre a “lei” e a “ordem” dentro de uma análise organizacional. Assim, enquanto “ordem” implica conformidade a padrões absolutos de moralidade, por outro lado, “lei” significa limites racionais e impessoais à imposição de ordem.

Diante desta perspectiva de atuação moral tanto de si como da polícia, esta última se via em dificuldades para corresponder às expectativas da população. Às reclamações e/ou pedidos da comunidade seguiam-se, frequentemente, explicações do Conselheiro Técnico, trazendo justificativas para as dificuldades encontradas pela polícia para o cumprimento das suas ações. Estas justificativas sustentavam-se na precariedade dos recursos físicos e materiais da polícia (pequeno número de policiais e viaturas na corporação, viaturas com defeito, etc.); nas falhas do sistema de justiça criminal em punir os criminosos, visto pela instituição como composto por leis “ultrapassadas” e “protetoras” do bandido. A idéia de que a polícia prende e a justiça solta era exemplificada pela perspectiva de que advogados, promotores e juízes amenizam as punições dadas aos bandidos, contribuindo para que o sistema de justiça criminal tenha um efeito funil em relação

à quantidade de prisões realizadas pela polícia. De outro lado, uma série de problemas que desafiam as sociedades modernas, como o “aumento da pobreza e do desemprego, o tráfico de drogas, o colapso das famílias e dos valores morais”, eram vistos como tendo efeitos perversos no aumento da criminalidade, conforme evidencia a fala deste oficial:

“A polícia não está sendo omissa. Mas a legislação feita por políticos eleitos por nós é que não condiz com as nossas necessidades: são ultrapassadas e não possibilitam à polícia tomar atitudes necessárias. São diversas as ramificações do judiciário responsável pela nossa segurança, mas somente a polícia comparece com a população para tentar novas soluções. Acabar com o furto diante da facilidade do consumo de drogas é muito difícil e a cada dia se torna mais difícil combater os traficantes e os ladrões. Devemos, sim, continuar nosso trabalho de prevenção e denunciar a tudo que vemos de suspeito”. (Supervisor Técnico do Setor).

Se do lado da população o viés para a participação se consubstanciava através da denúncia e da perspectiva de união da comunidade em torno das questões sociais, por parte da polícia a expectativa era de que a população participasse do Conselho como “co-responsável” nas questões relacionadas à segurança pública, ajudando a buscar soluções para estes problemas. Podemos, no entanto, relativizar o sentido desta co-responsabilidade, haja vista que, desde o processo de implantação do Conselho, a participação da população se deu de forma instrumental, ou seja, mais no âmbito da execução de atividades do que no seu planejamento e elaboração. Corrobora a perspectiva de participação-instrumental que a polícia tem em relação ao envolvimento da população um discurso que a caracteriza como não estando pronta para exercer uma função pró-ativa, necessitando ser formada para tal, como pode ser visto na fala abaixo:

Hoje a gente tem aprendido muito com esse exercício de estar conversando com a comunidade. Um dos fatos que a gente percebe em termos de comunidade é que ela quer a resolução de problemas em curto prazo. Na verdade ela espera coisas assim, imediatas, soluções quase que mágicas. Isso na verdade também é esperado por nós, pelo próprio nível de educação das pessoas que acham que muitas soluções são simples e na verdade não são. ‘A capacidade crítica delas é muito pequena. A possibilidade de crítica, a consciência crítica delas é muito pequena’. Querem

soluções imediatas! E na medida em que isso não acontece – porque existem muitas questões aí que são mudanças inclusive culturais e que vão demandar muito tempo – o Conselho começa a ficar um pouco enfraquecido. Se não descredito, mas um pouco enfraquecido...”(Comandante “X”)

Ou seja, na prática, na maioria das vezes, a forma de participação é meramente um meio de troca de informações entre a população e a polícia; não se dá à população, uma autoridade efetiva no processo de tomada de decisões no que diz respeito às questões de segurança pública. Não chega a ser uma participação consumada, conforme conceitua Verba & Nie (1972), apud Carvalho (2000). Para estes autores, haveria dois tipos de participação: a instrumental e a consumada. A participação do tipo instrumental seria aquela orientada para fins específicos. Como nos casos dos Orçamentos Participativos, essa manifestação da opinião pública para assuntos específicos da segurança pública serviria para justificar as decisões governamentais. Neste tipo de participação, os governos coletam informações, “educam” os cidadãos, encontram suporte para suas iniciativas e programas e legitimam seus governos. Já na participação consumada ou participação como “partilha de poder” há uma preocupação com o processo de tomada de decisões quando as pessoas podem, efetivamente, participar deste processo.

No cotidiano das reuniões do CONSEP-Leste a participação da população era estimulada, sobretudo, na forma de denúncias de fatos e pessoas consideradas como “suspeitas”. A mobilização da população se direcionava no sentido de tentar responsabilizá-la pelos êxitos que sua contribuição poderia trazer para a ação da polícia. Tal mobilização se dava através do discurso de que “a comunidade é o prolongamento da polícia”:

“a base comunitária do Consep é a comunidade e não a Polícia Militar, se a comunidade não repassar as informações para a Polícia Militar, não denunciar os delinquentes, não há como a Polícia atuar e prevenir os delitos; onde a comunidade é omissa, inoperante, passiva, o crime assume o controle”¹⁰

10. A estrutura física de cada bairro é um fator limitante à participação via denúncias. Numa das reuniões em que a comunidade foi conclamada a denunciar os delitos cometidos no seu bairro, uma moradora comunicou a impossibilidade dessa ação já que o bairro não possuía telefone público. Diante desta informação, a diretoria se comprometeu a enviar um pedido à Companhia Telefônica para instalação desse serviço.

O caráter associativo e de irmandade era, freqüentemente, estimulado no Conselho. De acordo com esta concepção de participação, a população era estimulada a encaminhar a denúncia à polícia, por escrito, por telefone ou pessoalmente nas viaturas, estando protegidos os denunciadores pelo anonimato. Para efetivar a participação, a vigilância constante do “outro” era estimulada através de campanhas como “Meu vizinho, meu amigo”, através da qual se pretendia “alertar toda a vizinhança para fatos estranhos que possam vir a ocorrer nas casas próximas às suas”; nesses momentos, a conduta devia ser a de “entrar em contato com a polícia assim que se notasse algum ‘movimento suspeito’ nas redondezas”.

Para a polícia, as denúncias da população eram evidências de uma “comunidade ativa”, “participante”. Tais denúncias renderam as apreensões de algumas pessoas, como ficou registrado nas atas do CONSEP-Leste. No entanto, alguns fatos relatados nessas atas evidenciam que, muitas vezes, o apelo à vigilância do outro não surtia o efeito esperado, já que a população “protegia” os seus. Exemplo disto foi a tentativa de apreensão de uma pessoa pela polícia no bairro Vila Sabiá. Neste caso, os vizinhos deram, nas palavras da polícia, “guarita ao foragido”, dificultando o seu trabalho. Esta atitude pode estar relacionada ao medo que as pessoas sentem de, ao denunciarem, ficarem marcadas ou mal vistas perante o foragido, na medida em que este, ao sair da prisão - muitas vezes, não tendo cumprido pena alguma -, pode lhes oferecer represálias. Nesse momento, a fragilidade do sistema judiciário e penal, freqüentemente, emerge nas falas dos entrevistados, como um dos principais responsáveis pela impunidade e pelo aumento da criminalidade e, conseqüentemente, da não participação da população nas denúncias.

De outro lado, a atitude de não denunciar e/ou acobertar um foragido pode estar relacionada à identificação do bandido como alguém próximo, territorial e emocionalmente, ou seja, pessoas amigas ou velhos conhecidos que, muitas vezes, podem estar mais próximos que a própria polícia. Nesse processo de identificação, os outros significativos são escolhidos a partir de aspectos ligados à sua própria localização na estrutura social. O mundo social é ‘filtrado’ para os indivíduos através desta seletividade. (Berger e Luckmann, 1998).

Na perspectiva da polícia, o discurso sobre participação popular fundamentava-se em três dimensões: na educação para o exercício da cidadania, na organização da sociedade e na sua mobilização, conforme pode ser observado na fala abaixo:

“(...) porque na verdade esse trabalho da participação, a gente busca nele através de três grandes frentes de trabalho. Uma é questão da educação das pessoas, de uma forma geral. Resumidamente visa o exercício da cidadania e o exercício da cidadania não é hoje bem visto pelas classes dominantes, não é? Então, a questão da educação para a cidadania é a primeira meta. A segunda é a organização desta sociedade como fator dificultador do surgimento de pessoas nocivas a esta sociedade. Então, na medida em que ‘você’ organiza uma sociedade, um político mal intencionado não tem vez, nem bandido não tem vez. E o terceiro é a mobilização. Depois de educados e organizados, aí nós vamos nos mobilizar, para então obter aquilo que a gente deseja, aquilo que a gente acha que é bom para a sociedade e para aquela comunidade.” (Comandante “X”)

Fica patente no trecho que grifamos acima que, segundo a polícia, a população só saberia o que é bom para ela, se passasse por um processo de “educação”, ou seja, a população será incapaz de participar e atuar de acordo com seus desejos, enquanto não atingir um ideário futuro, diferente de seu atual estado. Portanto, a polícia não considera a população, em geral, apta a participar de um modelo decisional conjunto, visto que esta população “ainda precisa ser educada”. Também a crença nas instituições e nos políticos é frágil por parte da polícia. Vimos refletida nesta perspectiva da instituição militar a idéia tão corrente entre nós de que só uma autoridade fortemente constituída “pode dar jeito nessa bagunça”. Neste caso, o “Salvador da Pátria”, defensor dos pobres e oprimidos, salvaguardador da ordem, seria a própria polícia.

Em sua fala, evidencia-se o olhar que tem de si mesma enquanto um segmento portador de conhecimentos, capaz de direcionar e conscientizar a população para uma prática política adequada, cidadã. Neste papel que ela se auto-institui, evidencia-se a ordem hierárquica de poder e de conhecimento que estabelece na relação com a comunidade. De outro lado, transparece, no seu discurso, que a participação é uma “palavra mágica”

que possibilitaria a construção de uma “consciência política” das pessoas, a diminuição da violência e o estabelecimento de uma sociedade mais justa. A cidadania é vista como um valor a ser outorgado por outrem aos indivíduos que estariam numa posição social inferior, visto que somente quando educados dentro de um modelo “X”, estariam aptos a se tornar atores sociais. A relação estabelecida entre os vários atores aí presentes, se faz dentro de uma ordem verticalizada e desigual de poderes.

“Um dos objetivos do CONSEP é também estar mostrando para a população a necessidade de participação na vida do município. Tanto a vida política, econômica e social... A palavra mágica aí seria a questão da participação. Ela é de fundamental importância. E o que a gente percebe é que existe um interesse muito grande da “parte política” para uma não participação dessas pessoas. Então é um conflito, na medida em que a gente está buscando a participação e, hoje, os líderes políticos, de uma maneira geral, não é só o caso de Girassópolis, mas no Brasil, de maneira geral, não existe o interesse dos líderes políticos de uma efetiva participação da comunidade para as questões políticas. Os interesses da comunidade são uns e os interesses dos políticos são outros, totalmente diferentes. (...) (Comandante “X”)

Ao identificar nos políticos um suposto desinteresse pela qualificação cidadã da população, a polícia descredencia tanto a confiança nas instituições públicas, como a capacidade de discernimento da população para a escolha dos seus líderes, além do que não reconhece na sociedade elementos para a sua auto-gestão. Caberia, portanto, à polícia o papel de “instruir a sociedade civil, organizando-a”. Assim, o trabalho voluntário se constituiria em um modelo de atuação da sociedade a partir da “responsabilidade social” das pessoas. Tal modelo se desenvolvia no apelo à solidariedade a partir do slogan “Educação para a Cidadania”. A prática caritativa era incentivada entre a população e estava presente nas doações de cestas básicas feitas pelo Conselho e no atendimento de pessoas em situação de pobreza. Adotava-se uma perspectiva privatista, que substituiu e redefiniu o significado coletivo da participação social. A bandeira para essa participação era a “solidariedade” que, despida de seu significado político e coletivo, se apoiava no terreno privado da moral. Esta perspectiva moral promove, nos termos de Dagnino (2004), a despolarização da participação

na medida em que dispensa os espaços públicos onde o debate dos objetivos da participação pode ter seu lugar.

Neste contexto, a cidadania é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez entendida no mais das vezes como mera caridade. No discurso da cidadania há uma total ausência de referência a direitos universais ou ao debate político das causas da pobreza e da desigualdade. Os alvos das ações são pessoas “carentes”, que necessitam ser atendidas pela caridade privada, e não como cidadãos com direito a ter direitos. Esse deslocamento de “cidadania” e “solidariedade”, segundo Dagnino (2004), obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público construídas anteriormente pelas lutas democratizantes.

As propostas encaminhadas para votação no CONSEP-Leste não geravam controvérsia naquele Conselho. As atas não registravam confrontos em torno de assuntos trazidos às reuniões. Tal constatação poderia nos fazer supor que o processo decisório no CONSEP-Leste não era perpassado por relações de poder. No entanto, o funcionamento do processo decisório explica-se, sobretudo, nos fatores relacionados à construção do consenso que expressa relações de poder exercidas externamente e anteriormente aos processos decisórios daquele Conselho. Essas análises não nos permitem afirmar que a “população” (mesmo considerando que ela não representa um grupo monolítico ou unívoco) se caracterizava como um grupo “passivo”. Diante da impossibilidade de exercício do poder no CONSEP, sua não-passividade revelar-se-ia na não-denúncia aos foragidos/criminosos, na ausência às reuniões, na “não-participação” no Consep.

A grande contradição embutida na proposta da polícia de formação dos CONSEPs é que a constituição de um conselho de segurança pública deveria supor e considerar a existência de atores locais capazes de iniciativa. Em tese, o CONSEP ofereceria mais possibilidade à prática da participação popular na gestão das políticas públicas de segurança, uma vez que os cidadãos e a polícia estariam mais próximos territorialmente. O que a polícia não percebe é que, enquanto entidade de direito privado, os Conselhos de Segurança Pública devem ter “vida própria e independência”

em relação aos órgãos públicos, inclusive em relação à Polícia.

Podemos ver nesta estrutura de organização da dinâmica do CONSEP aquilo para que Fuks e Perissinotto (2003) chamam a atenção, quando destacam a forma como os condicionamentos sociais historicamente construídos podem estar subjacentes às dinâmicas sociais atuais. No caso em questão, isto se faz notar quando percebemos que as relações hierárquicas instituídas internamente na polícia se fazem presentes e se reproduzem na própria dinâmica de funcionamento do CONSEP; sobretudo, na ausência de possibilidades de se construir, de forma conjunta, uma pauta de assuntos que seja do interesse da população, uma vez que o papel delegado a esta é, prioritariamente, o de atender às expectativas da polícia. A polícia age no CONSEP tal como no quartel - a obediência aos padrões hierárquicos é uma característica marcante da sua relação com os membros do CONSEP.

Referências bibliográficas

BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. A construção social da realidade. 15. ed. Trad.: Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis. Vozes, 1998.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa. A descentralização formal: o processo de descentralização Pós-Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. Tese de Doutorado. FAU/USP. São Paulo. 2000. 501p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? IN: Políticas de Ciudadanía Y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización. 95-110. 2004.

DA MATTA, R. O que faz o Brasil, Brasil. Rio de Janeiro, Rocco, 1984.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: o caso dos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. 28° Encontro Anual da ANPOCS. 2004.

GIRÔTO, Delfim Soares. O exercício da Polícia comunitária no município de Ubá, MG. (Monografia de Especialização). 2003.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania. São Paulo. Editora 34. 2001.

Resenha

MACHADO, Maria das Dores Campos.
Política e Religião: a participação dos evangélicos nas eleições
Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 180 páginas.

*Por Renata de Castro Menezes*¹

Desconstruindo estereótipos

A presença evangélica na política brasileira, crescente desde a Constituição nos anos 1980, é vista com reticências por grupos que associam os evangélicos a estereótipos de rigidez moral, conservadorismo, apoliticismo, opressão feminina, distanciamento da cultura nacional, emocionalismo barato, alienação e obscurantismo. É na ultrapassagem dessas noções pré-concebidas, e no desvelamento de nuances naquilo que um observador menos atento trataria monoliticamente como “a bancada” evangélica, que se encontra a grande contribuição do livro da professora Maria das Dores Machado.

Após publicar uma premiada tese de doutorado, na qual tratara dos efeitos, na esfera familiar, da adesão religiosa de carismáticos e pentecostais, a autora dedica-se na obra atual à compreensão do “jeito evangélico” de fazer e estar na política. Sua análise é baseada em dados sobre a atuação de candidatos e parlamentares evangélicos em configurações políticas no

1. Antropóloga, professora adjunta do PPGAS / Museu Nacional / UFRJ e pesquisadora associada ao Iser Assessoria.

município e no estado do Rio de Janeiro: em 2000, as eleições municipais, para prefeito e vereadores; e em 2002, as eleições para o governo estadual e para o legislativo federal e estadual. Assim, o Rio torna-se um locus de observação, ainda que singularizado no cenário nacional, visto tratar-se do estado em quarto lugar em população evangélica (op. cit., 12-13), e em primeiro lugar quanto aos “sem religião”. É aí que, desde as eleições de 1998, três evangélicos alternaram-se no governo (Anthony Garotinho, Benedita da Silva e Rosângela – Rosinha – Matheus), sendo que o primeiro deles alcançou votação expressiva à presidência da república nas eleições de 2002.

O livro divide-se em duas partes; a primeira, voltada às eleições de 2000, é composta por dois capítulos. No capítulo um, há um quadro geral da disputa pelo Legislativo, a distribuição dos candidatos por agremiações partidárias e confessionais, a agenda política e as estratégias de campanha dos candidatos evangélicos, além do acompanhamento dos primeiros 18 meses de mandato dos eleitos. Já o capítulo dois trata da questão de gênero, cara à autora, através da análise da participação das mulheres nos processos proporcional e majoritário, com destaque para a trajetória de Benedita da Silva, candidata evangélica à prefeitura.

A segunda parte do livro, com cinco capítulos, destina-se às eleições de 2002. Nos capítulos três e quatro, há análises do processo eleitoral e o acompanhamento de mandatos, tanto da bancada federal fluminense na Câmara, como no Senado. Nesta última casa, toma-se a eleição de Marcelo Crivella, bispo da Igreja Universal, como um paradigma do fortalecimento da influência dos evangélicos na esfera pública, mas também como um exemplo concreto de como as atividades assistenciais se tornaram um elemento fundamental, junto à identidade religiosa, na eleição de políticos evangélicos. O tema do assistencialismo político é tratado em profundidade no capítulo cinco, enquanto que o capítulo seis retorna à questão de gênero, focando o embate pelo executivo estadual entre duas candidatas evangélicas, Rosinha e Benedita, e discutindo a participação das parlamentares evangélicas na 7a. Legislatura da Alerj. O último capítulo apresenta, a partir de uma visita da pesquisadora ao Congresso Nacional, e de entrevistas, elementos para analisar a ação dos representantes fluminenses evangélicos na 52a. Legislatura da Câmara Federal.

Para abarcar esses cenários e agentes, foi utilizada uma metodologia eclética, no melhor sentido do termo: a autora traçou perfis de candidatas a partir de dados do TSE (com os quesitos religião, ocupação, escolaridade e filiação partidária), gravou os programas noturnos de TV durante a propaganda eleitoral gratuita, levantou material impresso de campanhas, visitou templos, comitês eleitorais, sede de diretórios regionais, acompanhou notícias políticas dos jornais O GLOBO, Jornal do Brasil, e da Folha Universal, entrevistou candidatas, parlamentares e assessores. Além de tratar das disputas eleitorais, abordou ainda o exercício dos mandatos, contabilizando projetos de lei e leis aprovadas, classificando-os quanto a temas.

A obra é fruto de pesquisas realizadas na Escola de Serviço Social da UFRJ, e seu objetivo central é refletir sobre a porosidade entre as esferas política e religiosa, e não apenas, como tem sido mais usual na literatura, sobre o voto evangélico. Ao assumir tal perspectiva, a autora driblou mais um estereótipo, quase com força de lei, aquele que “caracteriza como ilegítima toda e qualquer atuação pública das religiões”, chamando a atenção para as pré-noções subjacentes ao modelo liberal da separação de esferas sociais. Tendo por propósito “verificar as diferentes possibilidades de articulação dos grupos confessionais com a sociedade política” (Machado, 2006: 19), Maria das Dores defende que “seria um equívoco caracterizar a recente participação de evangélicos na política como a emergência do fenômeno religioso na esfera pública”. Segundo ela, “o mais correto seria interpretar essa participação como uma ampliação da arena política em decorrência do surgimento de novos atores individuais e coletivos nas sociedades civil e política” (op. cit, 20).

Do expressivo conjunto de análises, surge um quadro multifacetado, o oposto do monolitismo do senso comum. “Os evangélicos” se tornam múltiplos e diversos entre si, pois diferentes são as trajetórias, as estratégias e as denominações. Ter ou não ter cargo eclesiástico, usar ou não a identidade religiosa como um elemento de campanha, ser ou não apoiado pela hierarquia religiosa, e, em caso de apoio, o grau e o tipo de apoio recebido (receber ou não dinheiro, ser candidato principal ou secundário, ter ou não direito a tempo de televisão pelo partido), tudo isso marca diferenças

entre candidatos e parlamentares evangélicos. Se a prática de buscar votos nas igrejas e de transformar os templos em espaços políticos está cada vez mais consolidada e naturalizada, nem todos os candidatos procedem dessa maneira, e nem todas as igrejas se abrem à política da mesma forma: há um amplo espectro, desde os que vêem os fiéis de sua igreja como “cabos eleitorais gratuitos” aos que acham que “religião e política não devem se misturar” (ainda que o parlamentar que defendeu essa posição seja da Igreja Metodista, uma igreja do protestantismo histórico, e não pentecostal).

O comportamento de bancada é também relativizado: se a Igreja Universal do Reino de Deus é capaz de traçar claras estratégias eleitorais, construir candidaturas e controlar os parlamentares eleitos a partir de sua estrutura hierarquizada, outras denominações, como a Assembléia de Deus, de grande peso entre a população fluminense, não demonstram a mesma capacidade de transferir o pertencimento e a fidelidade religiosos para o domínio eleitoral (talvez por uma estrutura mais congregacional, mais “democrático-participativa” que a IURD). Enquanto alguns temas provocam a coesão dos evangélicos, fazendo-os votar em bloco, por sobre as distinções denominacionais, outros implicam em posicionamentos distintos e mesmo opostos – como o caso da votação da lei de biosegurança, citado como o melhor exemplo de heterogeneidade e dos limites da Frente Parlamentar Evangélica (op, cit, p. 146).

Também do ponto de vista das relações com os partidos, as coisas não são simples, pois as “interseções entre estruturas religiosas e agremiações partidárias não se dão sem riscos para ambos” (op. cit, p. 151). Há partidos mais e menos abertos à participação de candidatos que usem eleitoralmente a identidade evangélica, seja por questões ideológicas, seja por concepções pragmáticas, de estratégias que vêem no uso desse emblema um limite às votações para cargos majoritários.

Percebe-se ainda uma certa transformação quanto à presença evangélica na política: se esta inicialmente associou-se a um discurso moralizante de honradez e trabalho árduo, possibilitando que esses atores se favorecessem da desconfiança dos brasileiros quanto aos políticos profissionais (a “crise de credibilidade da elite e das instituições políticas”),

a bandeira da ética na política ficou chamuscada por irregularidades de políticos evangélicos descobertas nos últimos anos.

Por outro lado, são apresentados depoimentos com concepções “nativas” da entrada na política como um desígnio de Deus, e do mandato e do cargo como “dados por Deus” (op. cit, p. 113, 118), por isso cabendo ao parlamentar evangélico usá-lo para servir ao Senhor (e muitas vezes, à igreja). Seria interessante avançar na interpretação do que formulações como essas implicam em concepções (modernas, liberais) da relação entre mandato, delegação e soberania popular.

Quanto ao tema de gênero, a autora constata, através dos dados e das análises que apresenta, que a mulher, entre os evangélicos, não é mais discriminada que no restante da sociedade brasileira.

Um último destaque se daria às referências bibliográficas do trabalho. Elas abrem uma dimensão comparativa para outros países latino-americanos, vencendo a tentação corrente de dar ao Brasil um caráter (excessivo) de excepcionalidade, quando outras situações sociais podem envolver processos históricos semelhantes.

Orientação para possíveis colaboradores

A **PRAIAVERMELHA Estudos de Política e Teoria Social** publicará trabalhos inéditos seguindo as normas da ABNT da seguinte forma:

1. sob a forma de artigos, resenhas de livros e matérias diversas como noticiário, entrevistas, em português;
2. os artigos deverão ter no máximo 30 laudas, espaço duplo, com 70 toques por linha ou 63 mil caracteres no total, em letra tipo 12/Times New Roman, incluindo as referências bibliográficas e notas;
3. os artigos devem vir acompanhados de um resumo com até 150 palavras, em português, bem como contendo 4 palavras chave;
4. as resenhas bibliográficas devem ser de livros recentes, com no máximo 4 laudas de 30 linhas com 70 toques, ou 8.400 caracteres. Devem apresentar a referência completa das obras analisadas, indicando o número de páginas;
5. os autores devem se identificar apresentado suas filiações institucionais e endereços completos para contato;
6. as notas devem vir no rodapé. As referências bibliográficas devem aparecer no corpo do texto com seguinte formato: sobrenome do autor, ano da publicação e página, conforme exemplo a seguir: (Habermas, 1980:57); e no final do artigo em ordem alfabética, tais como:

Livro

ALMEIDA, Suely Souza. Femicídio: Algemas (In)visíveis do Público – Privado.. Rio de Janeiro: REVINTER, 1998.

Coletânea

LESBAUPIN, Ivo (Org.). O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

Artigos em coletânea

BISNETO, Augusto José. A Análise Institucional no Processo de Renovação do Serviço Social no Brasil. In: VASCONCELOS, Eduardo Mourão (Orgs.). Saúde Mental e Serviço Social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. São Paulo: Cortez, 2000, pp. 291-328.

Artigos em periódico

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, Vol. 1, n.1, pp.123-144, 1 Semestre/1997.

Trabalhos não publicados

ABREU, Haroldo Baptista. Cidadania, Capitalismo e Modernidade. Rio de Janeiro, ESS/UFRJ, Tese de Doutorado, 2000.

