

informe econômico

ISSN 1517-6258

Publicação do Curso de Ciências Econômicas/UFPI Ano 16, n. 33 dezembro 2014

SUMÁRIO

3 Crise global e o novo ataque aos direitos sociais: a latino-americanização da Europa?

Samuel Costa Filho

12 Desigualdade social: uma trajetória de insistência

Francisco Mesquita de Oliveira

23 Classe trabalhadora e espaço urbano: o surgimento do bairro Vila Operária em Teresina (PI) (1928-1950)

José Maurício M. dos Santos e Solimar Oliveira Lima

28 Os (des)caminhos da associação interfederativa: o caso do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí

João Soares da Silva Filho e Jaira Maria Alcobaça Gomes

36 O impacto da reputação na avaliação da qualidade percebida do serviço: uma proposta analítica para empresas de consultoria empresarial

Christian Bischof dos Santos, Cristiano Molinari Bispo, Heitor Takashi Kato e Tomas Sparano Martins

42 O mundo pós-queda do Muro de Berlim

Zilneide de Oliveira Ferreira

47 Interno e Internacional: fronteiras, continuidades ou semelhanças? Notas sobre Gramsci e Waltz relacionadas ao Terceiro Debate Teórico em Relações Internacionais

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos

55 População adulta e situação de rua no município do Rio de Janeiro: as políticas públicas e os serviços sociais

Irene Serafino

62 A nova cena da AIDS: um panorama atual que se comunica sobre a doença no Brasil

Maria Helena Almeida Oliveira e Francisco de Oliveira Barros Junior

70 Os intelectuais dos anos 1950 e os rumos da educação no Brasil

Diana Patricia Ferreira de Santana

74 Os dispositivos disciplinares e a normalização das sociedades modernas segundo Michel Foucault

Rosilene Maria Alves Pereira

EDITORIAL

O texto que segue como editorial, elaborado pelo nosso colaborador professor Fonseca Neto, reforça a linha desta publicação na leitura crítica das realidades sociais, a exemplo dos artigos apresentados nesta edição.

Boa leitura!

NORDESTINADOS

A transmutação que evidencia historicamente a formação social brasileira, em sua estruturação, reagregou sob este trópico elementos componentes de mundos diversos, havidos de fluxos de culturas e riquezas que se expandiam, mobilizadas, inclusive, pelas energias mentais e materiais geradas pelas impulsões da chamada “revolução copernicana”. Expansão dinamizada pela atividade mercantil.

O surgimento nesta margem do Atlântico de uma vasta zona de ocupação, pelo labor econômico, implicou a organização de um aparato de macro exploração de caráter colonial-predador, operando um espaço natural quase intocado, expressão genuína do viver humano primitivo. Para os europeus que forçavam então a abertura das cortinas de um mundo que lhes parecia um maná de riquezas mil, logo este imenso país palmeirinho se transformaria numa fronteira das mais promissoras donde extrair ditas riquezas. Como se sabe, ante o olhar ganancioso do invasor, o corpo dos habitantes e sua força laboral constituíram um dos primeiros “bens” a amealhar.

O país objetado nessa narrativa seria apelidado décadas e séculos depois de Brasil e na constituição de suas territorialidades particulares as áreas dos primeiros contatos e engendrações da ordem econômica e social passariam a ser chamadas de Nordeste, Bahia, Pernambuco e Maranhão, e suas cidades-cabeça, os seus eixos ordenadores estruturantes.

O que no último século se “inventou” como região Nordeste do Brasil, nos quatro séculos antecedentes, constituiria parte da banda norte da América euro-portuguesa. Região social e historicamente formada pela fixação de um sistema econômico estabelecido em unidades produtivas monoculturais movidas pelo trabalho escravo. Mas como falar-se e ter-se trabalho escravo em plena era da constituição e expansão do sistema do capital e sob a regência do motor mercantilista que afetava toda a dinâmica produtiva colonial? Concitamos à volta das leituras necessárias de Eric Williams, por exemplo, em seu *Capitalismo & Escravidão*, e também Fernando Antonio Novais, em *Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial*.

O Nordeste do Brasil de hoje é um campo depredado desses séculos de exploração colonial-mercantil-escravista. A despontualização de suas riquezas essenciais, no centro de tudo as terras, a mata atlântica, as águas, o sangue dos seus nativos, muito foi extraído em proveito das acumulações necessárias ao referido sistema do capital, que logo passaria do estágio mercantil do capital para o industrial. O Nordeste do Brasil que o grosso do “capital” sul-sudestino de hoje amaldiçoa é um campo das devastações entre os muitos que exemplificam os lugares de onde se tirou os materiais construtivos dos pórticos da Era do Capital.

Quando no alvorecer do Oitocentos encaminhou seu processo de autarquização estatal-nacional, o Brasil protagonizou o deslocamento de seu centro econômico interno, entrando o Norte/Nordeste (e ficando) numa condição de estagnação e de espaço esvaziado de iniciativas que insinuassem o que se chama de progresso material-social. Nesse espaço, porém, ficaram, e insistiram, espaços citadinos fragilizados e campos de lavras e de criatório gadeiro movendo a economia ao nível da manutenção do imperativo de subsistência de sua gente. No plano mais geral do ordenamento da sociedade, um espaço articulado por cultura e forma políticas que viçam no atraso. Como se nota, nada que se possa ter como determinação das forças cogentes do meio físico natural, do corpo social etnicamente considerado ou de um atavismo qualquer.

Decorrente da percepção de decadência em face desses deslocamentos dos lugares de produção social das riquezas é que são infundidas as leituras do Nordeste como espaço de miséria e de todas as formas de violência a esta associados. A perversão preconceituosa contra nordestinos emana de um vezo da cultura de classes nutrida nessas outras regiões e carregada de violência para além de simbólica.

O Nordeste do Brasil está engendrando uma conjuntura que já o inscreve nos marcos de retomadas significativas no caminho da reinserção de sua gente na elaboração do destino brasileiro.

Fonseca Neto

Historiador, professor do Departamento de Geografia e História/UFPI, Doutor em Políticas Públicas/UFMA.

Expediente

INFORME ECONÔMICO

Ano 16 - n. 33 - dezembro 2014

Reitor UFPI: Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Vice-Reitora: Prof. Dra. Nadir do Nascimento Nogueira

Diretor CCHL: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Chefe DECON: Prof. Esp. Luiz Carlos Rodrigues Cruz Puscas

Coord. Curso Economia: Prof. Dra. Edivane de Sousa Lima

Revisão: Zilneide O. Ferreira e João Paulo Santos Mourão

Projeto gráfico: Prof. Ms. Neulza Bangoim(CEUT)

Jornalista responsável: Prof. Dr. Laerte Magalhães(UFPI)

Endereço para correspondência: Campus Ininga

Teresina-PI - CEP: 64.049-550

Fone: (86)3215-5788/5789/5790-Fax: (86)3215-5697

Tiragem: 600 exemplares

Impressão: Gráfica-UFPI

Parceria: Conselho Regional de Economia 22ª Região-PI

Site DECON: <http://www.ufpi.br/economia>.

Editor-chefe: Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima

Editor-assistente: Economista Esp. Enoisa Veras

Conselho Editorial: Prof. Dr. Aécio Alves de Oliveira(UFC)

Prof. Dr. Alvaro Bianchi(Unicamp)

Prof. Dr. Alvaro Sánchez Bravo (Universidad de Sevilla-Espanha)

Prof. Dr. Anna Maria D'Ottavi(Università degli Studi Roma

TER-Itália)

Prof. Dr. André Turmel(Université Laval-Canadá)

Prof. Dr. Antônio Carlos de Andrade (UFPI)

Prof. Dr. José Machado Pais (Universidade de Lisboa-Portugal)

Prof. Dr. Leandro de Oliveira Galastri(Unicamp)

Prof. Esp. Luis Carlos Rodrigues Cruz Puscas(UFPI)

Prof.ª Dr.ª Maria do Socorro Lira Monteiro(UFPI)

Prof.ª Dra. Maria Elizabeth Duarte Silvestre (UFPI)

Prof. Dr. Marcos Del Roio(Unesp)

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires(Unesp)

Prof. Dr. Mário José Maestri Filho(UPF)

Prof. Dr. Manoel Domingos Neto(UFC)

Prof. Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos(Unesp)

Prof. Dr. Samuel Costa Filho(UFPI)

Prof. Dr. Sérgio Soares Braga (UFPR)

Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima(UFPI)

Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto(UFBA)

Prof. Dr. Wilson Cano(Unicamp)

Econ. Ms. Zilneide O. Ferreira



CRISE GLOBAL E O NOVO ATAQUE AOS DIREITOS SOCIAIS: a latino-americanização da Europa?

Samuel Costa Filho*

Resumo: Este artigo utiliza a distinção de Milton Santos entre globalização como fábula (palavra) e lógica da globalização perversa (ação) para, assim, analisar os efeitos da crise do capitalismo global na Europa. Objetiva mostrar que o sistema financeiro internacional na crise usa o Fundo Monetário Internacional para continuar o domínio da lógica parasitária financeira, levando a novo ataque aos direitos sociais, ao Estado do Bem-Estar Social, para continuar fazendo dinheiro e obtendo lucros. Todavia, a crise significa que esta etapa do capital encontrou seus limites e iniciou uma crise final desta etapa rentista e parasitária do capital. Infelizmente, essa crise não representa o fim do capitalismo, embora seja um processo de magnitude multidimensional, global, que inclui crise econômica mundial, crise na geopolítica, na área social, na política, militar, crise energética, crise alimentar, ecológica, ética e, ainda, uma crise social.

Palavras Chaves: Neoliberalismo. Crise Global. Estado do Bem-Estar Social.

Abstract: This article uses of the Milton Santos's distinction between globalization as a fable (word) and perverse logic of globalization (action), so as to analyze the effects of the crisis of global capitalism in Europe. Aims to show that the international financial system crisis uses the International Monetary Fund to continue the dominance of parasitic financial logic, leading to a new attack on law social, the Welfare State, to continue making money and making profits. However, the crisis means that this capital's fase found its limits and began a final crisis of this stage of the parasitary and rentier capital. Unfortunately, this crisis is not the end of capitalism, although it is a process of multidimensional magnitude, which includes global economic crisis, crisis in geopolitics, in social area, political, military, energy crisis, food crisis, ecological, ethical, and also a social crisis.

Keywords: Neoliberalism. Global Crisis. Social. Welfare State.

1 Introdução

Na década de 80 do século XX, diante da crise da dívida externa, as populações dos países da América Latina foram vítimas dos programas de austeridade impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo suas economias levadas a um agravamento da recessão, ocorrendo ainda uma piora da crise econômica e regressão do quadro social. O início do século XXI presencia uma crise econômica financeira em nível global no capitalismo, de grandes e graves proporções. Nesta realidade, são as populações dos países da Europa desenvolvida que protestam quanto à utilização em seus países de programas de austeridade do FMI, que são postos em prática tanto pelos governos de esquerda como pelos de direita.

O FMI, que havia participado de maneira inadequada na orientação da política de transição dos antigos países comunistas para economias de mercado, somente voltou à cena econômica mundial durante as crises financeiras do México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil e Argentina. Nessas várias crises dos anos 1990 e, principalmente, na crise dos Tigres Asiáticos, o FMI passou por um verdadeiro vexame por não

antecipar e detectar estas crises. O crescimento mundial do final do século XX e início do século XXI, comandado por um modelo que unia as economias dos Estados Unidos e da China, relegou o FMI a um papel secundário na conjuntura mundial; porém, a crise econômico-financeira mundial revela que a globalização financeira não acabou bem. O capitalismo presencia uma crise em nível global que, apesar de ter sido rapidamente combatida por medidas de intervenção do Estado, evitou uma grande depressão mundial, mas tem levado ao agravamento da situação da dívida de governos, principalmente em diferentes países da Europa, nos chamados PIIGS (Portugal, Irlanda, Itália, Espanha e Grécia).

Novamente, o FMI foi chamado para defender os interesses do capital financeiro internacional, aplicando medidas para socializar os custos do fracasso, exigindo austeridade dos governos, transferindo o ônus da crise para a classe trabalhadora, os servidores públicos, os aposentados, e exigindo a redução de direitos sociais da população. As mesmas políticas recomendadas pelo Fundo para os países da América Latina, que sempre se revelaram inapropriadas para promover o

desenvolvimento econômico e solucionar os problemas das dívidas, passaram a ser a norma para os governos na Europa. A agenda dos governos europeus está contaminada de conservadorismo e de falta de solidariedade social e internacional. Diante das graves crises do capitalismo global e dado que o G-20 não procurou viabilizar uma solução estrutural adequada, a política do FMI nos países da Europa acarretará novas crises e recuo de direitos e de políticas sociais criadas no *Welfare State*, e segue na linha de latino-americanização da Europa.

Desse modo, o presente trabalho objetiva ressaltar que o caminho conservador seguido pelos países europeus, adotando políticas do FMI, significa um retrocesso no avanço dos direitos sociais, um ataque ao Estado do Bem-Estar Social, relegando a questão social para segundo plano. Neste sentido, além desta introdução, o item seguinte apresenta uma abordagem crítica da diferença entre o uso da “palavra” e “ação” nesse processo de globalização. No ponto seguinte, trata da lógica do desenvolvimento do capital financeiro especulativo nesta fase do capitalismo. Em seguida, aborda as políticas do FMI nos países da Europa, com ataque aos direitos sociais e transformando os países europeus desenvolvidos em repúblicas sem autonomia de decisão; trata da busca de um sentido, ressaltando a necessidade de sistema alternativo de ideias em favor dos direitos sociais, da liberdade, da felicidade, da vida; e, por fim, a conclusão.

2 A diferença entre o uso da palavra e a ação: uma visão crítica da história da globalização

A globalização foi divulgada pela corrente hegemônica por meio de uma propaganda de “encantamento do mundo”, disseminado um discurso e uma retórica de harmonia, sucesso e prosperidade para os países que aderissem incondicionalmente a este processo. Essa retórica acarretou um movimento de alienação e adesão irrestrita de diversos governos a esse processo, alicerçado na linha de pensamento neoliberal e de supremacia de mercado. O FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) desempenharam papel decisivo na propagação dessa ideologia da globalização que representava o interesse de um número reduzido de atores na cena internacional, no campo da produção, das finanças, do consumo, da informação.

Foi na década de 1990 que o FMI, o Banco

Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos idealizaram o Consenso de Washington como receituário de políticas adequadas para os países emergentes para alavancar o seu processo de desenvolvimento. Essas medidas, classificadas como “adequadas” e que a mídia brasileira classificou como “dever de casa”, deveriam estar apoiadas nos pilares da austeridade fiscal, privatização, liberalização do mercado de capitais e do comércio.

Esse processo de globalização representa o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista e cria um novo processo de anexação das economias subdesenvolvidas pelo grande capital dos principais países do capitalismo mundial. Held e McGrew (2001), estudando este momento histórico, afirmam existir duas correntes: a dos **globalistas**, para os quais a globalização é um acontecimento histórico real e significativo, e a corrente dos **céticos**, que defende o caráter ideológico e mítico do fenômeno chamado globalização. Nesta mesma perspectiva, Lima Filho (2004) constata existir os **entusiastas**, que argumentam ser a globalização um fenômeno resultante das intensas transformações científicas e tecnológicas, do fim da guerra fria, da liberdade de capitais, de bens e serviços, de uma sociedade pós-industrial, do fim da história, e a corrente dos **críticos**, composta por estudiosos que percebem que este é um processo de expansão que ocorre nos marcos do capitalismo; portanto, uma falsa novidade.

A crise do capitalismo global que eclodiu em fins de 2008, principalmente nos Estados Unidos da América (EUA), em diversos países da Europa e no Japão, põe à mostra a fraqueza do processo de globalização, de dominância financeira, e deve levar, em longo prazo, ao descrédito das políticas e do discurso liberal dominante. Esse processo, que foi imposto de cima para baixo, a partir dos países da tríade EUA-Europa-Japão, representa a luta em nível mundial das diversas frações de capital internacional hegemônicas, procurando ampliar sua área de influência, de domínio e de sua hegemonia econômica e política em nível global.

Milton Santos (2000), ao estudar o processo de globalização, constata a diferença existente entre o uso da **palavra** e da **ação**. Esta realidade é apresentada como uma fábula (o uso da palavra), mas se trata de uma globalização perversa (o efeito da sua ação) que, ao encontrar os seus limites, possibilitará uma transformação em defesa de outra

globalização humana e social. Conforme Santos não é a palavra, a ideologia da harmonia e igualdade, mas a ação de uma globalização perversa que domina o cenário mundial. A ideologia liberal do pensamento único criou as condições de alienação e adesão irrestrita a este processo, principalmente nos países em desenvolvimento da América Latina, que somente elevou e agravou o seu grau de heterogeneidade, de dependência e de subordinação ao capital internacional.

O uso da “palavra”, a visão dominante, tentou impor uma ideia de uma globalização identificada como uma nova etapa no desenvolvimento do capitalismo, em que a dinâmica do grande capital não necessita mais do apoio dos seus Estados nacionais, passando, este capital, a ter a natureza global e, conseqüentemente, levando ao enfraquecimento generalizado desses Estados nacionais, o que criava a necessidade de se construir uma nova estrutura de poder mundial supranacional. Ainda, segundo a “palavra” e o discurso liberal, nessa nova realidade passou a ocorrer a “mundialização da cultura”, a construção de valores e de identidades globais que suplantam os valores e as identidades nacionais e locais, formando uma nova “sociedade civil global” - independentemente dos marcos nacionais - que, cada vez mais, deverá encaminhar as suas reivindicações diretamente aos organismos internacionais

Finalmente, o discurso - a fábula ou o uso da palavra - afirmava que os Estados nacionais, ao utilizarem uma agenda única de ajuste macroeconômico e uniformização institucional-regulatória orientada para a integração plena dos fluxos de recursos financeiros, de investimento e de comércio mundial, levariam inexoravelmente à homogeneização e harmonia das economias e sociedades do planeta. Entretanto, Milton Santos (2000) percebe o que o discurso de globalização representa: uma fábula, com a construção de mitos; um discurso que se apresenta como uma fantasia; uma ideologia que tenta encobrir a ação, ou seja, o domínio de uma lógica de globalização perversa fundada na tirania do dinheiro e da informação, na luta por competitividade.

A ação perversa da globalização está apoiada no sentido da **competitividade** e da **eficiência** que provocam uma guerra sem fronteira de todos contra todos, disseminando uma confusão nos espíritos e propagando a violência estrutural, acarretando o recuo e abandono das medidas e

das políticas sociais realizadas pelo Estado. Trata-se de um processo que estimula o egoísmo, o individualismo e o consumismo, o abandono da noção de generosidade e de humanização. O mundo das finanças se apodera do Estado, da dinâmica da economia mundial, levando, cada vez mais, ao domínio da racionalidade e da dinâmica da economia mundial a ser comandada pelas grandes empresas e pelo grande capital financeiro internacional. Eis, pois, a **ação**.

A ação perversa, nessa globalização, impulsiona uma política de encolhimento das funções do Estado, leva ao retrocesso quanto à noção de bem público e ao abandono da noção e da questão da solidariedade e da generosidade pessoal e universal. A ação estimula alastrando e aprofundando as mazelas espirituais e morais, com o crescimento do egoísmo, do cinismo e da corrupção, exacerbando o imediatismo, o culto ao consumo, ao desperdício, os excessos do consumismo de coisas inúteis, do narcisismo, com um processo de crescimento da ética pragmática individualista, tendo o dinheiro e o consumo como os objetivos reguladores da vida. A pobreza é abandonada à sua própria sorte e tratada como fenômeno banal, natural e inevitável. Esta questão da pobreza passa a não ser mais apenas uma questão de especificidade histórica de cada realidade de capitalismo nacional, estando presente em toda parte do mundo - sendo estrutural e ficando o poder público desobrigado da tarefa de proteção social.

Petrella (1997) afirma que o processo de globalização liberal implica na aceitação das “novas tábuas da lei de Deus”; leis mais rigorosas do que a colocada pela civilização cristã; leis que consagram uma nova aliança entre o mercado e o conjunto da humanidade, dominando, como lei geral, a vida social e tendo na regra da competitividade o guia humano e para a sociedade. O ser humano deve a ela se adaptar por toda a eternidade; e essas regras não aceitam desobediência e contestação, tendo os indivíduos, empresas e países, como única alternativa, a liberdade de submeter-se ao mercado. Em caso de recusa, de cair na tentação da desobediência, quem ousar, não terá perdão; será simplesmente eliminado do mercado - do mercado de trabalho, do mercado de bens, do mercado de capitais, do mercado mundial etc. Trata-se na verdade de uma fábrica de perversidade.

Em sua análise sobre o processo de

globalização, Milton Santos (2000) revela que a ação apresenta diversos traços e aspectos que dominam o mundo dessa globalização perversa:

- a) um denso sistema ideológico que envolve, orienta e sustenta as ações para que os indivíduos não entendam a evidência dos fatos, com a técnica da informação sendo utilizada pelo Estado e pelas empresas para atender a objetivos particulares, manipulando a informação e impedindo a descoberta da verdade, e para que as pessoas não passem a ter atitude e visão crítica;
- b) ocorre uma adaptação dos comportamentos locais aos interesses globais, com o Estado favorecendo aos atores hegemônicos e prevalecendo os interesses corporativos sobre os interesses públicos, sem qualquer compromisso com a sociedade local;
- c) aumenta o repúdio às ideias, às práticas, à defesa da questão social e cresce o apoio contra as medidas de políticas públicas e de defesa dos direitos da classe trabalhadora e dos membros da sociedade;
- d) ocorre a criação de uma nova hierarquia nos gastos público, empresarial e privado engajados na defesa dos interesses da financeirização da economia, sendo, nessa linha, a busca do interesse social e a defesa dos mais necessitados uma prática de cunho de solidariedade, assistencialista, política para o terceiro setor;
- e) este modo de vida não beneficia e nem interessa à maioria da humanidade, mas cria uma orgia de consumo de coisas e necessidades supérfluas que impõem relações e governam as pessoas, produzindo e recriando carências e escassez, num processo de recriação de necessidades infinitas;
- f) trata-se de necessidades fabricadas e impostas por meio da publicidade e do consumo conspícuo de coisas e necessidades que passam a nos governar, criando desejos insatisfeitos, passando o consumo e o conforto material a ser o principal motor da vida, sem a verdadeira tomada de consciência deste estado de coisas;
- g) este mundo globalizado produz uma racionalidade comandada pelos grandes negócios, cada vez mais concentrado e centralizado em poucas empresas e pessoas, que aumenta o grau de dependência dos países subdesenvolvidos, levando a um processo predominante de subordinação, obediência e conformismo dos países capitalistas;
- h) as instituições públicas nacionais passam a ficar frequentemente mais dóceis e subservientes,

deixando de lado os interesses próprios de cada nação e abandonando qualquer alternativa de projeto nacional; e

- i) as burguesias dos países emergentes continuam a aceitar, pregam e conduzem uma modernização ajustada aos interesses do capital financeiro internacional, de cima para baixo, conduzida pelas burguesias internacionais e pelas burguesias nacionais associadas.

3 Lógica do capitalismo especulativo, parasitário, rentista

A lógica do capitalismo se reduz e se transforma nesse capitalismo globalizado. A dominância do circuito D - M - D' passa a ser influenciado em maior peso pela busca da liquidez, pelo aspecto financeiro, com o circuito predominantemente se restringindo à dinâmica D - D' - típico do capital financeiro, portador de juros, o do capital fictício. Esse circuito de valorização financeira (D - D') supera a lógica do circuito real da economia (D - M - D') e reduz as oportunidades de valorização produtiva. Configura assim um novo regime de acumulação mundial que adquiriu a marca, cada vez mais nítida, de um capitalismo predominantemente **rentista e parasitário** subordinado às necessidades do capital-dinheiro.

Nesse processo de globalização, a dinâmica do capital produtivo é suplantada pelo capital especulativo, parasitário e financeiro. O capital fictício sob a forma de ações, títulos da dívida pública e dívida privada, mera e pura transações de papéis, passa a dominar a cena, sendo transacionados com grande flexibilidade e facilidade, por meio de práticas especulativas. Ocorre uma diversificação de investimentos, quer seja no mercado de ouro, de *commodities*, em imóveis, em ações, por meio de práticas de derivativos e securitização, sem a adequada regulamentação. A atividade financeira passa a ser a atividade preferida do grande capital, elevando a especulação a um nível que acarreta a formação de bolhas, que tende a provocar grandes colapsos financeiros (CARCANHOLO; NAKATANI, 2002).

O capital a crédito, que tinha o objetivo de financiar a atividade capitalista na formação da riqueza real, nos processos de produção e de circulação dessa riqueza (produtos e serviços), em virtude da ilusão do capital a juros, o "capital ilusório", cria o "capital fictício", que representa o direito de remuneração em atividades de comercialização de um título, ou seja, na sua

venda, que, com esse processo, não contribui para financiar o capital (produtivo ou comercial). Este capital fictício não apresenta e nem possui nenhuma substância real por trás dele. Este fato se torna possível em virtude de na economia capitalista existir o trabalho produtivo real, que gera riqueza na forma material e nos serviços, que, acumulado, transforma-se em mais capital. Todavia, existe um trabalho útil, porém improdutivo, que faz parte da atividade capitalista, seja capital improdutivo, não criando riqueza, representando mera transferência de riqueza entre os indivíduos e as empresas (CARCANHOLO; SABADINI, 2009).

A dominância do capital financeiro expande o capital fictício, faz a economia descolar a relação entre o âmbito produtivo e financeiro. O lucro fictício apresenta a ilusão de realização fácil e garantida. A expectativa de realização individual (sua compra e venda) mantém a crença e as expectativas que podem ser tornadas reais na sua totalidade em qualquer momento (ocorre que nunca **todos** podem vender imediatamente suas ações na bolsa). Esta impossibilidade de tornar real a totalidade dos lucros fictícios não é colocada no discurso dos economistas ortodoxos, dada sua concepção positivista e metafísica de aceitar que a atividade financeira, por ser atividade geradora de lucro, atua como “capital”, ou seja, é atividade produtiva.

Esta dinâmica financeira rentista difundiu a crença na globalização harmônica, encobrendo o processo de ampliação da concorrência em nível mundial, da procura de ampliar e ganhar mercados pelo grande capital internacional, com a integração econômica. A agenda neoliberal foi usada como “palavra”, nesse processo, com o objetivo e como arcabouço de políticas orientadas para eliminar as políticas nacionais alternativas e atacar o Estado do Bem-Estar Social, objetivando reduzir os direitos sociais, desprestigiar o papel do Estado, promover a desintegração das organizações operárias e despolitizar a sociedade. No discurso e na “palavra” dominam o esforço para difundir o ponto de vista de superação do imperialismo, as ideologias e as políticas de origem e de dominação dos países centrais. Assim, a globalização foi difundida como regida por leis diferentes daquelas que regulavam o capitalismo; sendo que na “ação” o atual estágio representa um processo histórico de expansão do capital.

A crise global do sistema capitalista representa o início do colapso dessa etapa especulativa,

parasitária, rentista do capitalismo. Não decorre de uma questão de falta de regulação e de permissividade das políticas dos governos, como afirmam os economistas keynesianos. A crise é própria das contradições do sistema capitalista financeiro, que gerou um descolamento entre as órbitas da produção e da apropriação de riqueza, com o lado real não podendo gerar o excedente necessário para atender ao conjunto do capital financeiro e do capital produtivo (CARCANHOLO, 2011).

Na realidade, trata-se de uma **grande crise** do capital especulativo e parasitário desse sistema rentista, do capital fictício, onde mais uma vez se constata que o capitalismo apresenta a característica de ser inerentemente instável, apresentando crises periódicas e causando muita desolação, tristeza e dor para a maioria da população do globo no seu processo de ajuste de contas, como pode ser constatado pelo elevado desemprego nos EUA e pelos efeitos das políticas do FMI adotadas pela Grécia, Irlanda e Portugal, e já antecipada pela Espanha, em um processo de latino-americanização de democracias da Europa.

4 A crise global e o novo ataque aos direitos sociais

O domínio do capital financeiro levou a um incremento descontrolado do endividamento público e privado (hipotecário, corporativo, crédito, consumo) que, por sua vez, levou a uma crise creditícia e hipotecária dos principais bancos dos EUA e europeus, espalhando-se por todo o mundo capitalista, obrigando os bancos centrais a resgatar os bancos e as empresas falidas. Assim, os Estados assumiram dívidas volumosas, a tal ponto que levou à falência diferentes governos em países da Europa, principalmente nos PIIGS, que foram obrigados, via mercado, a aceitarem o “socorro” do FMI, e com políticas econômicas de austeridade.

As décadas de supremacia do neoliberalismo elevaram a desigualdade e destruíram até a economia americana. Em muitos países europeus, os banqueiros e a mídia financeira exigem que seus governos sacrifiquem a economia e o bem-estar de sua população para pagar a dívida, implementando políticas de “eficácia” duvidosa do FMI - uma política de austeridade que promete levar a recuperação dessas economias, mas com o sacrifício e à custa das necessidades de seu povo. Os grandes bancos que tiveram comportamento irresponsável e fraudulento foram poupados da

bancarrota. Os grandes bancos, ao possuir enorme poder, não poderiam ser abandonados à própria sorte, ou seja, como se diz no jargão da ortodoxia, eram empresas grandes demais para que pudessem quebrar.

Trilhões de dólares foram usados para salvar, fundamentalmente, o sistema financeiro, os maiores especuladores mundiais, mas deixou-se que as empresas pequenas quebrassem, que a classe trabalhadora perdesse seus empregos e provocou enormes dívidas governamentais. Ocorre que essas políticas dos governos encorajaram o sistema bancário a continuar o seu jogo especulativo, com as mesmas práticas que determinavam a lucratividade dos bancos, estimulando o sistema financeiro internacional a continuar correndo ainda maiores riscos, e atacando os governos que haviam acabado de salvá-los da bancarrota.

Os governos preferiram aplicar medidas de cortes no orçamento público na área de educação, assistência social, assistência à saúde, em infraestrutura social básica, apoiados na ideia de que a política de austeridade vai trazer junto a prosperidade econômica aos países da Europa, embora o quadro econômico e social europeu tenda a se agravar, semelhante à América Latina nos anos 1980 e à Ásia nos anos 1990, quando das experiências do FMI nessas regiões (HUDSON; SOMMERS, 2011).

A crise global confirma a velha afirmação de Marx (2008) de que a história se repete duas vezes: a primeira, como tragédia; a segunda, como farsa. A história econômica da crise do modelo liberal de 1929 terminou com a tragédia do fascismo e da Segunda Guerra Mundial. A crise econômico-financeira neoliberal revela a farsa e o embuste que foi o período, que criou uma fábula para explicar e defender um processo de globalização perverso.

Na denominada “época de ouro do capitalismo”, entre 1945 e 1970, em diferentes países da Europa construíram o chamado Estado do Bem-Estar Social, devido, no momento histórico, à dominação capitalista necessitar do apoio da classe trabalhadora para, simultaneamente, afastar a ameaça de revoluções comunistas e para conseguir a colaboração e cooptação dos trabalhadores. Na crise do capital financeiro na Europa, está-se aplicando políticas conservadoras e o Estado deu prioridade à aplicação de medidas que obrigavam um retrocesso social, iniciando a eliminação dos direitos sociais e das conquistas trabalhistas

conseguidas pós-Segunda Guerra Mundial. O capital retornou à antiga política de exploração de classe típica do século XIX (SANTOS, B., 2010).

O vexame dessa crise obrigou à criação de uma nova visão ideológica da causa, do funcionamento e da dinâmica dessa crise da sociedade capitalista. Conforme se pode perceber em Boaventura Santos (2010), essa nova **palavra** vem sendo usada como um novo engodo, um **senso comum** para explicar o retumbante fracasso do capital financeiro e do capitalismo neoliberal. Segundo esse novo discurso do mercado, a crise é consequência de um período de esbanjamento da sociedade que estava vivendo acima das suas possibilidades. Tratava-se de um período de bonança insustentável para as possibilidades da economia. Devido a esta justificativa, a crise financeira mundial revela que a população dos países dos PIIGS terá que pagar a conta pelo esbanjamento anteriormente realizado pelo povo e pelo Estado, e os cidadãos devem aguentar os remédios amargos que foram indicados pelo FMI.

O discurso em defesa do capital financeiro tem sido repetido e difundido pelas principais agências financeiras internacionais e até pela grande maioria dos governos dos países desenvolvidos, que a cada dia estão mais conservadores. Estes estão a apresentar a crise financeira como uma farra de consumo, do fim de um período de bonança e bem-estar vivido pela sociedade, pelas empresas e pelo próprio Estado. Assim, o Estado assumiu seu papel histórico, aplicando a política de socialização dos prejuízos, ficando com as dívidas privadas, e os grandes credores não arcando com qualquer prejuízo. Na “palavra” reaparece um Estado ineficiente e perdulário que, para arcar com seus compromissos de classe e salvar o capital financeiro, tem que cortar os gastos sociais e reduzir os serviços, despedir funcionários públicos, diminuir salários, privatizar estradas, ferrovias, aeroportos, empresas públicas e até loterias.

Assim, a Europa, diante da crise financeira, apresentou a resposta mais conservadora, burocrática e retrógrada possível à crise global, esta é a “ação” retrógrada. A “resposta” da União Europeia (UE) sempre foi a pior possível. Comandados pela Alemanha, apoiam-se na ideia de que os Estados devem responder a esta crise do sistema financeiro cortando despesas, diminuindo direitos sociais e reduzindo os serviços públicos, de modo a permitir o pagamento e a remuneração dos credores do Estado, semelhante à América Latina nos anos 1980.

O problema da Irlanda não foi criado por gasto público irresponsável e não é apenas a crise das políticas neoliberais; é uma crise da globalização financeira, que antes era apresentada como fábula, um ufanismo, com um processo de globalização que desenvolvia necessariamente a solidariedade. Todavia, a “ação” demonstra como o melhor aluno europeu, sempre aplicando as políticas neoliberais, apresentando inclusive superávits fiscais nos cinco anos anteriores à crise do capital financeiro, foi à bancarrota quando a crise dos bancos privados explodiu e levou seus bancos à falência. O Estado irlandês tentou salvar o capital rentista e atuou na linha recomendada pelos economistas de mercado e, ainda assim, foi penalizado. A resposta da Grécia não salvou os outros PIIGS do saque realizado pelos piratas do capital financeiro.

Na Grécia, a precariedade das contas públicas foi relizada por um governo de direita e contou com auxílio do Goldman Sachs nesse processo de formação do caos vivido pelo povo grego. Assim, as nações do PIIGS estão em dificuldades por razões muito além do *deficit* do governo. A fase de financeirização da economia levou ao endividamento das empresas e das famílias, aprofundando a perda de competitividade dos PIIGS, em relação aos países da Europa Oriental, em decorrência dos baixos salários dos últimos; levou os bancos a ficarem quebrados; elevou a necessidade de manter serviços sociais e pagamento dos auxílios-desemprego em meio à queda de receita devido à crise financeira desde 2008.

Nesse quadro, os países do PIIGS estão sendo ainda obrigados a pagar juros punitivos para satisfazer e atender ao interesse do sistema financeiro da Alemanha, cortando gastos sociais e piorando o quadro de endividamento e recessão. Os bancos que foram resgatados com o dinheiro dos impostos arrecadados de todos os contribuintes europeus agora exigem que esses mesmos cidadãos contribuam, ainda mais, para a elevação de seus lucros financeiros e salvar seus governos aceitando medidas que significam perda dos direitos sociais de lutas históricas e de difícil conquista da classe trabalhadora e do povo - criaram novas “palavras” para encobrir a perversidade das “ações”. A verdade é encoberta. Nos países onde a crise é mais grave, os cidadãos estão sendo enganados pelas ideias de austeridade e de sacrifícios compartilhados. Criou-se uma mentira que encobre que a crise é do

capitalismo na etapa do capital financeiro desregulado que se deu bem e viveu acima do limite e esbanjou - que no período de bonança aparecia extremamente lucrativo. Na crise, o sistema financeiro é poderoso e forte demais e, não podendo ser abandonado e quebrar, exige o avanço na dissolução do Estado do Bem-Estar Social e o esvaziamento das funções do Estado.

Os pacotes de ajuda via Estado não procuraram mudar nada na dinâmica da economia financeira mundial e levaram a UE a um contágio que atingiu os PIIGS. Todavia, ao aceitar as regras impostas pelos piratas das finanças, a UE provocou mais crise, manutenção da queda no nível de crescimento e no emprego e não conteve o contágio. À quebra da Irlanda, seguiram-se as da Grécia e de Portugal e será acompanhada em breve pela da Espanha e Itália. A própria Inglaterra não pode dormir tranquila. O Estado, a quem, pretensamente, caberia e deveria, no mínimo, domesticar os mercados financeiros, criando regulamentação adequada, continuou na sua missão de subserviência ao capital financeiro, não produziu reformas significativas e, como consequência, muitos dos governos que salvaram o pescoço dos mercados financeiros mundiais estão sendo intimidados por estes mesmos mercados, via dívidas públicas que foram criadas para salvar os lucros desse capital financeiro.

Diferentemente das palavras, da fantasia de harmonia, a ação mostra uma falta de solidariedade internacional, um egoísmo social, até a diminuição da solidariedade entre parte de um mesmo país tem-se desenvolvido na Europa. Está abalada a defesa dos valores que historicamente fizeram parte dos povos europeus, como a noção de liberdade, igualdade, tolerância, fraternidade. Este fato aponta para a dificuldade de manter o Estado do Bem-Estar Social e os direitos dos cidadãos duramente conquistados, se vencerem a linha conservadora de latino-americanização da Europa, que acaba minando o Estado do Bem-Estar Social, e caminha para destruir a UE.

5 A busca de um sentido: a defesa da questão social e da construção de um sistema alternativo (a ideia de vida)

Urge a dissolução dessa ideologia, uma tomada de consciência, uma visão crítica sobre este processo de globalização que serve de alicerce às ações hegemônicas do capital financeiro internacional, das grandes empresas, dos Estados

do mundo desenvolvido, com apoio das principais instituições internacionais, impostas de cima para baixo, em detrimento da humanidade, da liberdade, da igualdade e da felicidade. Deve-se resgatar a ideia de utopia, o reino das possibilidades, o reino da vontade na perspectiva de construção de um futuro diferente sem a centralidade do consumo ostensivo e da ideologia do discurso pós-moderno, que constrói símbolos e propaganda ostensiva, ideologia com objetivo e discurso.

O FMI, que impôs à Grécia uma agenda ortodoxa de austeridade desleal e injusta, já fracassou em recuperar a economia, agravando a questão financeira do Estado. Mesmo assim, já inicia uma segunda fase de martírio grego, adentrando com políticas de privatização que objetivam a partilha do patrimônio público do povo grego - processo de privatização das empresas públicas, que inclui rodovia, aeroportos, ferrovias e até loterias para cumprir novas exigências e medidas de austeridade do Fundo. Na Grécia, os salários dos trabalhadores caem, as escolas e hospitais estão sendo fechados, professores e médicos perdem seus empregos, jornalistas são censurados, os sindicalistas perseguidos, os demitidos não recebem indenização ou aceitam cortes de salário, a polícia reprime os protestos dos cidadãos, os sem-teto vasculham os caixotes do lixo à procura de alimento. Os trabalhadores não podem fazer greve, não podem se organizar de forma coletiva, as férias foram cortadas e adoecer é um risco demasiado grande, tudo semelhante ao ocorrido nos países da América Latina na década de 80 do século XX (KOUKI, 2011).

Na Irlanda, após o fracasso do neoliberalismo, ocorreu também a implementação de medidas de austeridade terríveis no plano social. O governo irlandês e o FMI infligiram à população um programa de ajuste estrutural assentado em medidas impostas há três décadas aos países subdesenvolvidos e da América Latina. Dentre as medidas adotadas, ocorreu a eliminação de 24.750 postos de trabalho de funcionários públicos, os novos contratos de trabalho passaram a ser feitos com o pagamento de 10% a menos do que os anteriores à crise, ocorreu uma redução das transferências sociais e a diminuição das ajudas ao desemprego e às famílias carentes, sem contar a redução no orçamento de saúde e congelamento das pensões (TOUSSAINT, 2011).

Em Portugal, a consciência crítica já fez Boaventura Santos (2011) alertar que a receita do

FMI irá privatizar o que resta do setor empresarial e financeiro do Estado, propor medidas de precarização do trabalho, cortes nos gastos, nos serviços e nos subsídios do setor públicos, cortes nas pensões e nos salários, causando e aprofundando a crise portuguesa, como aconteceu na Ásia Oriental e na América Latina. Recentemente, milhares de pessoas na Espanha intensificaram protestos contra a situação econômica do país e estão procurando evitar destino similar aos de Portugal, Grécia e Irlanda, que tiveram que recorrer ao auxílio da UE e do FMI aceitando medidas de austeridade que agravam o quadro econômico e social. Nessa realidade, os partidos de direita iludem o povo, apresentando à nação, como inimigos, os imigrantes, os árabes, os excluídos, os direitos sociais etc., difundindo a xenofobia. Como nos países da América Latina, a adoção das medidas do FMI pelos países da Europa somente tem servido para agravar a heterogeneidade, a dependência e a subordinação dos países do PIIGS ao capital financeiro internacional. Governos supostamente progressistas, usando plataformas conservadoras, têm sido a norma na Europa.

Para Beinstein (2011), esta crise representa ao mesmo tempo o início do declínio desse sistema; e a propalada recuperação econômica que a mídia divulga representa apenas um alívio passageiro. Beinstein afirma ainda existir uma multiplicidade de crises, como a crise financeira, a crise produtiva, a crise alimentar, a crise energética, a crise ambiental e a crise do complexo militar do império americano. Neste mesmo sentido de crise global, Dierckxsens et al. (2010) defendem a tese de que a crise iniciada em 2008 representa uma "crise da civilização" capitalista, uma crise extensa, profunda multidimensional, de alcance global, que inclui uma grande crise mundial econômica, geopolítica, social, política, militar, energética, alimentar, ecológica, ética e social.

Os avanços da civilização europeia e a sua integração baseada em um sistema de liberdade, paz, democracia e justiça social, com valores que reafirmem a fraternidade, a harmonia, a vida e a ética solidária, devem ser resgatados. A defesa da heterogeneidade das identidades entre continentes, entre os países, os povos, as culturas, os setores sociais, étnicos, regionais, todo tipo de diferenciação, deve ser preservada. A defesa da legalidade, da maioria, da democracia e da igualdade deve ser o objetivo do processo de recuperação da economia e da sociedade europeia.

Este deve ser o paradigma a guiar os demais povos do planeta.

6 Conclusão

A crise do capitalista, infelizmente, não significa o início da derrocada deste sistema; apenas representa o início do fim da fase especulativa parasitária rentista. Esta atual crise, que não é a primeira e nem será a última, revela-se uma grande crise do capital especulativo e de sua lógica fictícia e rentista. Novamente, constata-se que o capitalismo apresenta a característica de ser inerentemente instável, apresentando crises periódicas; e, após essas crises, o capitalismo deve ressurgir mais vigoroso, mais dinâmico e mais pujante que antes. Assim, infelizmente, a crise não levará ao fim do sistema capitalista. Todavia, para sua recuperação, irá cobrar e custar muita desolação, tristeza e dor para a maioria da população do globo.

O domínio dos valores éticos, culturais e ideológicos da racionalidade neoliberal e o domínio do capital rentista estão levando a Europa a políticas conservadoras que fracassaram na América Latina e na Ásia. Avanços na integração europeia exigem que se abandone a opção ortodoxa do FMI e que se prossiga na construção de um sistema baseado em liberdade, paz, democracia e justiça social por meio de valores que reafirmem a fraternidade, a harmonia, a ética solidária e sustentada na ideia de vida.

Milton Santos, na sua análise da globalização, finalizou otimista. Ele afirmou que a palavra, a produção dessas meias-verdades, desses mitos, não impedem que, nessa realidade, nascesse, crescesse e se desenvolvesse uma sociodiversidade devido à mistura de povos, raças, culturas, gostos, pessoas e filosofias, de todos os continentes, que criaria e possibilitaria o surgimento de um novo discurso, de uma nova realidade, a construção de outro mundo possível. Faz-se necessário começar a construir o mundo para melhor servir e atender à população e não para atender às instituições financeiras internacionais e aos interesses dos negócios globais. Dierkxsen também afirma que a crise abre oportunidades para a construção de novos caminhos na linha que assegurem a paz, a democracia, a liberdade, a justiça, a dignidade humana, o progresso e a segurança no convívio dos seres humanos e em harmonia com planeta o Terra.

Será possível isso no capitalismo? Tenho muitas dúvidas●

Referências

- BEINSTEIN, J. O declínio do capitalismo e o fim do crescimento global. *Carta Maior*, 23 abr. 2011. [online]. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17718>. Acesso em: 23 abr. 2011.
- CARCANHOLO, R. *A atual crise capitalista*. 03 fev. 2011. [online]. Disponível em: <<http://www.observatoriodelacrisis.org/2011/02/a-atual-crise-capitalista/?lang=pt-br>>. Acesso em: 03 mar. 2011.
- CARCANHOLO, R.; NAKATANI, P. Capitalismo especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Texto de Discussão*, Teresina, n. 2, 2002.
- CARCANHOLO, R.; SABADINI, M. de S. Capital fictício e lucros fictícios. *Revista da Sociedade de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-65, jun. 2009.
- DIERCKXSENS, W. et al. *Século XXI: crise de uma civilização. Fim da história ou começo de uma nova história?* Goiânia: Cepec, 2010.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HUDSON, M.; SOMMERS, J. A morte da Europa social. *Carta Maior*, 15 fev. 2011. [online]. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17443>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- KOUKI, H. A geração condenada da Grécia. *Carta Maior*, 16 maio 2011. [online]. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17801>. Acesso em: 17 maio 2011.
- LIMA FILHO, D. L. *Dimensões e limites da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MARX, Karl. *O dezoito brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- PETRELLA, R. As novas tábuas da lei de Deus. In: MALLAGUTTI, M. L.; CARCANHOLO, M. D.; CARCANHOLO, R. A. (Org.). *A quem pertence o amanhã?* Ensaio sobre o neoliberalismo. São Paulo: Loyola, 1997. p.17-21.
- SANTOS, B. S. A história da austeridade. *Carta Maior*, 15 nov. 2010. [online]. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17188>. Acesso em: 20 nov. 2010.
- SANTOS, B. S. Boaventura de Sousa Santos: para Portugal sair da crise. *Carta Maior*, 08 abr. 2011. [online]. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17667>. Acesso em: 09 abr. 2011.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- TOUSSAINT, E. A crise irlandesa e o fracasso do neoliberalismo. *Carta Maior*, 08 jan. 2011. [online]. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17291>. Acesso em: 10 jan. 2011.

*** Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI), economista, mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).**

DESIGUALDADE SOCIAL: uma trajetória de insistência

Francisco Mesquita de Oliveira*

Resumo: Este trabalho analisa o fenômeno da desigualdade social no Brasil, bem como a criação das condições de igualdade de oportunidades para todos. Desde a colonização até o início da modernização do Estado, praticou-se uma postura de indiferença em relação às desigualdades sociais. Somente nos anos de 1930 é que foram instituídas as primeiras políticas sociais de direitos dos trabalhadores. Durante o regime político autoritário, a desigualdade social cresceu e foi tratada como caso de polícia. Com a redemocratização do Estado, governos flexíveis, participação da sociedade civil organizada, nos anos 1990, o Estado dispôs-se a debater políticas de enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade social como política pública de direito social.

Palavras-chave: Desigualdade social. Pobreza. Distribuição de Renda. Educação.

Abstract: This work analyzes the phenomenon of the social inequality in Brazil, as well as creation of the conditions of equality of chances for all. Since the settling until the beginning of the modernization of the State, a position of indifference in relation to the social inequalities was practised. In the years of 1930 the first social politics of rights of the workers had only been instituted. During the regimen authoritarian politician the social inequality grows and was dealt with as case policy. With redemocratização of the State, flexible governments, participation of the organized civil society, in the years of 1990, the State made use to debate it politics of confrontation of the hunger and the poverty, as social right public politics and.

Keywords: Social inequality. Poverty. Distribution of Income. Education.

1 Considerações iniciais

O fenômeno **desigualdade social**, na realidade prática e conceitualmente, como categoria analítica, não é novo. Na Revolução Francesa de 1789, por exemplo, o lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” impulsionou o movimento revolucionário numa cabal demonstração de que à época, na França, não existia igualdade política, econômica e social entre os indivíduos. A partir de então, esse lema se tornou uma espécie de **carta programática** das lutas por liberdade política e igualdade social em diversos países. O conceito de igualdade, como parâmetro de análise sobre as origens das desigualdades econômicas, políticas e sociais entre os indivíduos foi insistente objeto de análise dos pensadores contratualistas e fundamentadores do pensamento liberal burguês, como Hobbes, em “Leviatã”; Locke, em “Dois tratados sobre o governo”, e Rousseau, em “O contrato social” (FERREIRA, 2003).

A busca pela superação da desigualdade social na sociedade moderna vem sendo abordada sob duas perspectivas: a ideia de igualdade absoluta (igualdade total na situação socioeconômica dos indivíduos) e igualdade relativa (igualdade de oportunidades a todas as pessoas da sociedade). A absoluta é irrealizável, uma utopia, devido à natureza de insatisfação das pessoas em acumular bens, dinheiro, poder, riqueza e, por isto mesmo,

uma permanente disputa entre indivíduos, expressada pela máxima **medida de encher nunca enche**. A igualdade relativa torna-se possível à medida que os grupos sociais menos favorecidos conquistam mais direitos; e estes se traduzem em políticas públicas de distribuição de renda, gerando equidade social (DIAS, 2001; GIDDENS, 2005). Equidade social é a justa distribuição de renda (riqueza produzida pelo trabalho) na sociedade, compreendida como o direito de as pessoas participarem não “só da atividade política e econômica, mas também o direito de contar com os meios de subsistência (adequada segundo suas necessidades) e com o acesso a um conjunto de serviços públicos que permitam manter um nível adequado de vida” (WOLFE apud DIAS, 2001, p. 152).

No Brasil, a desigualdade social está presente desde seu surgimento, em diversas dimensões (política, econômica, social, racial, regional e cultural), de forma exacerbada ao longo da história da sociedade. No período colonial, foi imposto o modelo econômico escravocrata, no qual o escravo era a principal mão de obra e, por ser ele comprado, não tinha participação na renda. Os demais trabalhadores pobres foram excluídos já na divisão das terras brasileiras; pelo Estatuto da Terra, negros, índios e pobres não recebiam terra para trabalhar. No primeiro período republicano

(1889-1930), o País adotou o modelo econômico agroexportador, que fortaleceu sobremaneira o nascente capitalismo brasileiro com trabalho assalariado nas fazendas de café e nas primeiras indústrias têxteis e tipografias. O valor e o tempo do trabalho assalariado não eram regulamentados, cabia ao empregador determinar esses fatores. O modelo político era oligárquico, com oligarquias rurais aliadas à nascente burguesia industrial urbana; a pobreza e desigualdade social eram casos de polícia (FERREIRA, 2003).

Entre 1930 e 1964, o Brasil viveu um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico capitalista, acelerou-se o processo de implantação e consolidação industrial em várias áreas: metalurgia, automobilística, química, petroquímica, alimentícia, eletrodomésticos, entre outros. Nesse período apareceram políticas públicas visando minimizar a desigualdade social através de uma política de salário mínimo, aposentadoria, regulamentação da jornada de trabalho, cuidados mínimos com a saúde do trabalhador, planos habitacionais destinados a grupos de pessoas, sob a responsabilidade do Estado. O modelo político, aos poucos, passou do oligárquico ao populista, de Getúlio Vargas (1930), instalou-se o Estado Novo (1937-1945) e a democracia política (1946-1963). O modelo econômico foi do nacional desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek às políticas de reformas de base de João Goulart (1963) (FERREIRA, 2003).

A questão social nesse período mudou: os trabalhadores organizaram-se para garantir mais direitos sociais e rendimentos salariais. No entanto, os altos rendimentos capitalistas ficaram concentrados nas mãos da elite industrial, a massa de trabalhadores tinha baixos salários, o êxodo rural, pela ausência de políticas públicas para o campo, encheram as cidades de desempregados e aumentou sobremaneira os índices de pobreza no País. No início dos anos 1960, com a construção de Brasília, instalou-se uma crise nas finanças públicas que obrigou ao endividamento externo do Brasil e criou uma instabilidade política que desembocou no golpe de estado pelos militares em 1964. Nos governos militares (1964-1985), o modelo político era totalitário; o econômico, chamado por alguns de desenvolvimento com segurança, sustentou-se no tripé capital nacional, capital estrangeiro e Estado empresarial autoritário; e a desigualdade social agravou-se, a organização dos trabalhadores e os movimentos sociais foram

tratados, novamente, como caso de polícia e questão de Estado (FERREIRA, 2003).

Não faltam exemplos ilustrativos para essa realidade na sociedade escravista (formalmente extinta em 1888). O negro, além de considerado vivente sem alma (o que justificou filosófica e teologicamente ser escravizado), era explorado ao esgotamento; os índios, historicamente, foram inferiorizados em relação ao homem branco; o voto (como direito de cidadania), por várias décadas, foi censitário, as mulheres, por exemplo, só exerceram direito ao voto em 1932 e os analfabetos, somente em 1988 (FERNANDES, 1978; FREYRE, 1978).

Percebem-se, nesses exemplos, variadas formas de convivência da sociedade brasileira, ao longo da história, com a desigualdade social. Desigualdade social vai além de aspectos subjetivos, relações sociais entre indivíduos, exploração do homem pelo homem, diferenciação do poder do voto; é um processo, sobretudo, de diferenciação material extrema entre pessoas, grupos e classes sociais presente geralmente em sociedades com renda concentrada. O contrário da desigualdade é a igualdade social, que, no plano teórico, consiste na ideia de as pessoas terem condições socioeconômicas o mais próximo possível da igualdade em várias áreas: educação, saúde, trabalho, oportunidade de consumo, utilização de bens de lazer, entre outros (MILLER, 1996). No plano prático, quanto menos diferença social entre as pessoas, grupos e classes sociais, maior será a superação das carências materiais e haverá mais efetivação de direitos humanos fundamentais.

Ao longo do tempo, mais na teoria que na prática, a questão da igualdade social tem sido tratada como construção de condições de igualdade de oportunidades às pessoas no acesso aos bens produzidos pela força de trabalho na sociedade. Nesse sentido, é defendido que as pessoas deveriam ter as mesmas condições de oportunidades, ou seja, as mesmas possibilidades de construir social e economicamente suas vidas. Para deixar mais claro, tomamos o exemplo de uma maratona em que os atletas partem todos do mesmo ponto de largada e chegam ao ponto final, porém, ao longo da corrida, alguns se destacam por suas habilidades, treinamento, empenho e dedicação à corrida etc., mas todos tiveram as mesmas chances. Assim também seria a vida das pessoas: elas partiriam de um mesmo

ponto para atingir o crescimento econômico e acesso à riqueza. Então, qual seria esse ponto de partida? Muitos estudiosos da questão social no Brasil têm defendido como ponto de largada a educação. A educação de qualidade e universal pode ser um vigoroso processo de construção da igualdade de oportunidades. Trata-se, pois, dos três ciclos da educação: infantil, fundamental e superior. Garantir o ciclo completo de formação da população é conferir-lhe condições reais de construção de sua vida de forma mais igualitária e justa. Mas, a quem cabe oferecer a educação de qualidade à população? A resposta é trivial: ao Estado; Estado compreendido não somente enquanto correlação de força entre grupos, mas também enquanto instituição que realiza políticas públicas; e a ele cabe essa tarefa por três motivos: primeiro, porque é ao Estado que todos os cidadãos contribuem economicamente com impostos; segundo, pelo fato de o Estado ser a instituição de maior responsabilidade com o desenvolvimento da sociedade; e terceiro, o processo de desenvolvimento social e econômico não dispensa a ação do Estado, que funciona como mola propulsora do desenvolvimento.

Na Modernidade, não se tem conhecimento de a sociedade desenvolver-se sem forte atuação do Estado e nem de sociedade desenvolvida social, econômica e culturalmente sem ter investido maciçamente na educação de sua população. É por essas razões (e outras mais) que cabe ao Estado prover educação de qualidade, capaz de dotar as pessoas de possibilidades que, pelo seu esforço, pelo resultado do seu trabalho e mérito não sofram desigualdade social.

O processo de criação de igualdade de oportunidades implica extinção de privilégios, de discriminação, de preconceitos racial, econômico e de sexo presentes na sociedade, quase sempre tolerados pelo Estado e, em alguns casos, até institucionalizado.¹ A existência desses condicionantes, em si, constitui barreiras limitadoras de mobilidade econômica de grupos sociais (MILLER, 1996). Nesse caso, o Estado, ao invés de permitir privilégios e preconceitos, deveria coibi-los, criar e discricionar equitativamente as oportunidades de crescimento socioeconômico das pessoas de modo a garantir condições de igualdade de oportunidades a todos. Este ideário de igualdade de oportunidades, de certa forma, descende do liberalismo econômico do século XVII, que, na prática, mostra-se não ser efetivo por si só,

porque não se trata de uma lei, uma regra a ser cumprida, mas sim de construção de condições objetivas e concretas às pessoas, especialmente àquelas que mais precisam do Estado para deixarem de fazer parte das estatísticas da desigualdade social.

A educação de qualidade, não resta dúvida, é um processo adequado à criação de condições de igualdade de oportunidades na sociedade brasileira que, desde sua origem, é extremamente desigual. A educação de qualidade é mais que apreender as operações principais de matemática, ler e escrever, é também saber ler a realidade, compreender a trama social, política e econômica, ter espírito crítico, aperfeiçoar-se em uma profissão pelas suas aptidões, capacidades e competências, educar-se para ser cidadão. Como diz Paulo Freire (apud VIEIRA, 2012), educação para a desigualdade social é educação para libertação. No entanto, isto implica na formação completa do educador; na mudança de concepção de professor que só transmite conhecimento para educador pesquisador, que constrói e socializa conhecimento; na valorização do educador em todos os aspectos; nas condições adequadas ao exercício de educar; na gestão participativa das instituições de ensino; e no acesso e uso das tecnologias; porém, historicamente, a educação popular, para ser educação do povo, tem sido objeto de incansáveis lutas de memoráveis intelectuais, a exemplo de Paulo Freire, Florestan Fernandes, Josué de Castro, Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e outros tantos que viram na educação a possibilidade real de combater a extrema desigualdade social e de promover a libertação do povo da ignorância, do analfabetismo, dando-lhe condição de **ser mais**, ser cidadão.

Essa possibilidade, entretanto, na prática, tem-se mostrado difícil; basta lembrar, por exemplo, os altos índices de analfabetismo da população brasileira com 15 anos ou mais de idade, ao longo do século XX e na primeira década do XXI: em 1920, o índice de analfabetismo chegava a 65% da população; em 1979, era 33,60%; em 1980, 25,50%; em 1991, 20,10% e, no ano 2000, ainda era 13,60% dos brasileiros adultos. Hoje, conforme a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), sobre dados de 2012, esse índice ainda é de 8,7%, cerca de 13,2 milhões de pessoas. Porém, considerando o analfabetismo funcional, pessoa que lê mas não compreende (conceito criado pela Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco), o índice sobe para 18,3%, que representa 27,8 milhões de analfabetos funcionais, mais que o dobro dos analfabetos em leitura e escrita (IBGE, 2013). Tal realidade indica que a educação, ao longo do tempo, não foi ofertada como mecanismo de criação de igualdade de oportunidades. Fazer isto não é tarefa fácil, pois demanda vontade política e exige repensar o modelo educacional e criar outras possibilidades de igualdade de oportunidades, complementar a educação. Retomaremos esse ponto nas considerações finais, mas prosseguimos agora com o debate do desenvolvimento econômico, ponto-chave no debate da desigualdade social no Brasil.

2 Desenvolvimento sem distribuição de renda

Neste tópico, trabalha-se com as consequências do modelo de desenvolvimento econômico implementado entre as décadas de 1970 e 1990, dando continuidade ao explicitado acima sobre a insistência da desigualdade social no percurso da história brasileira. Nos anos 1970 a máxima entre os economistas alinhados ao grupo político gestor do Estado era “deixar o bolo crescer para, depois, ser dividido”. Em outras palavras, os investimentos no desenvolvimento deveria acelerar o crescimento econômico, mas sem distribuição de renda, que seria distribuída em outro momento. O resultado foi um forte crescimento econômico do País, que ficou conhecido por “milagre econômico”, em que o “bolo da economia” cresceu, mas não houve a prometida e esperada distribuição.

Em 1974, por exemplo, o salário mínimo tinha metade do poder de compra do ano de 1960. Em contrapartida, nos anos do milagre (1968-1973), a taxa de crescimento econômico do Brasil ficou entre 10% e 14%, em momento de pico, e a indústria de transformação cresceu quase 25%, mas o salário mínimo, entre 1965 e 1974, manteve-se na média anual, com apenas 69% do poder aquisitivo do ano de 1940 (BOCCHINI, 2014). No regime político autoritário não havia espaço para expressão de organizações sociais, de lutas pelos direitos dos trabalhadores e da população pobre e a questão social era tratada como caso de polícia. Mesmo assim, como o País passaria por um ciclo virtuoso de crescimento econômico, a desigualdade social não se tornaria dramática, como veio a ocorrer nos anos 1980 e 1990. Aos poucos, o regime político autoritário foi forçado a, lentamente, caminhar para a democracia e, em um colégio

eleitoral, em 1985, após mais de 20 anos de autoritarismo, elegeu-se um presidente civil.

O presidente eleito, Tancredo Neves, morreu antes de tomar posse e assumiu seu vice-presidente, José Sarney. Na tentativa de conter a crise econômica e os ciclos inflacionários desenfreados, entre 1986 e 1990 foram administrados cinco planos econômicos nos governos de Sarney e de Collor de Mello. A inflação nesse período chegou a cifras sem precedência na história do País: em 1984, antes do Governo Sarney, ela estava em 250% ao ano; mesmo após quatro planos econômicos no governo de Sarney, em 1989, a inflação chegou a 1.764,86% ao ano, média de 147% ao mês. Em junho de 1994, último mês antes do Plano Real, nos primeiros 15 dias, a inflação estava em 47,43% (PASSARELLI, 2011). Por um lado, quem realmente perdeu economicamente com os processos inflacionários foram os trabalhadores assalariados e a população pobre desempregada, pois, nesses períodos, por conta da política de combate à inflação, estes setores da população viveram forte achatamento salarial, que implicou em maior empobrecimento devido à inflação corroer o poder aquisitivo dos salários; por outro lado, os mais ricos, além de sofrerem menos com a inflação, ainda concentraram mais renda e ampliaram a diferença da desigualdade social entre ricos e pobres.

Dados estatísticos desse período mostram as consequências do processo inflacionário, da alta concentração de renda entre os mais ricos e do empobrecimento dos mais pobres: “em 1992, os 10% mais ricos tinham 45,8% da renda nacional, enquanto que, em 1999, os 10% mais ricos passaram a ter 47,4% dessa mesma renda” (FERREIRA, 2003, p. 137). Utilizando dados oficiais sobre os índices de pobreza, Ferreira (2003, p. 138-139) indica que “1% mais rico da população do Brasil, que tinha 11,9% da renda nacional em 1960, passou a ter 16,9% em 1980” e, considerando “os 5% mais ricos, sua participação subiu de 28% para 37,9% no mesmo período, enquanto a dos 50% mais pobres caiu de 17,4% para 12,6%.”

No regime político autoritário, a desigualdade social praticamente foi ignorada pelo Estado. Somou-se a isso a crise econômica dos anos 1980, que agravou a situação de pobreza, e a desigualdade social tornou-se aguda, com grande contingente de famílias vivendo na extrema pobreza. Foi a sociedade, por meio dos

movimentos sociais, quem buscou saída para esse problema que se tornou crônico. O problema da pobreza passou a mobilizar pessoas em movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e pastorais da igreja católica. Dois exemplos expressivos da atuação da sociedade por meio dessas organizações ajudam a entender o desenrolar do problema daí para frente: a Pastoral da Criança e a Campanha Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. A Pastoral da Criança é uma organização de pessoas, principalmente mulheres, organizadas pela ação social da igreja católica, fundada em 1983, com objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças pobres e diminuir o alto índice de mortalidade infantil. Ela tem expressivos grupos de voluntárias organizadas em todos os estados da federação e funciona como um serviço social da igreja em apoio à maternidade e à infância de famílias pobres. Desde os anos 1980 até a atualidade, a pastoral realiza serviço de orientação às mães no cuidado materno-infantil através de agentes da pastoral que visitam os domicílios, orientam e acompanham o desenvolvimento de crianças e mulheres gestantes (PASTORAL DA CRIANÇA, 2013). A Campanha Contra a Fome, a Miséria e Pela a Vida surgiu em 1993, animada e coordenada pelo sociólogo Herbert José de Sousa (Betinho), foi uma resposta da sociedade civil à grave crise social exposta no Mapa da Fome, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma pesquisa realizada em 1993, em que o instituto constatou a existência de mais de 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza, isto é, vivendo com valores de menos de um dólar por dia (BURITY, 2005).

A Campanha, que depois passou a ser chamada de Ação da Cidadania, ao longo dos anos realizou várias atividades de arrecadação e distribuição de alimentos a pessoas pobres;² organizou milhares de comitês de voluntários em 22 estados da federação, mobilização de empresários, articulação de organizações parcerias em torno do problema da fome;³ e, o principal, no governo do então presidente Itamar Franco (1992-1994), colocou na agenda do poder público o problema da fome e da desigualdade social. Essa atitude fez o Governo criar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), junto ao Gabinete da Presidência da República, para discutir e propor políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no Brasil. Igualmente importante, nesse mesmo período, foi a sanção da Lei

Orgânica de Assistência Social (Loas).⁴ A partir dessas iniciativas, milhares de ONGs e movimentos sociais articulados com a Ação da Cidadania colocaram em pauta o debate sobre a fome e o combate à pobreza. Em 1994, o Consea articulou a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com participação da sociedade civil, para debater as causas da fome e diretrizes da segurança alimentar. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Consea foi extinto (como outros órgãos de assistência social) e deu lugar ao Conselho do Comunidade Solidária, que criou a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (PERES, 2005).

O modelo de desenvolvimento econômico nos anos 1990, do curto governo de Collor e dos governos de FHC (1995-2002), assumiu diretrizes do neoliberalismo e da globalização em ascensão mundial à época. Na concepção política do neoliberalismo, os investimentos do Estado na área social são contabilizados como gastos, portanto, ao governo é recomendado gastar o menos possível na área social, repassando ao mercado a responsabilidade pela prestação dos serviços à população. O Brasil, após o Plano Real (de 1994) estabilizar a economia e controlar a inflação, aos poucos retomou o crescimento econômico e deu sinal de saída das sucessivas crises econômicas; porém, obedecendo ao receituário do neoliberalismo e da globalização.

Na área social, com a globalização da economia em andamento e gestão do Estado sob o receituário do neoliberalismo - cuja orientação principal era repassar a execução das políticas sociais à sociedade e ao mercado -, o Governo FHC criou, em 1995, o programa Comunidade Solidária e, por meio dele, articulou programas sociais para atender a famílias que viviam na extrema pobreza, com pequena ajuda financeira. Os principais programas sociais executados no âmbito do Comunidade Solidária foram: Vale Gás; Bolsa Alimentação; Bolsa Escola; Erradicação do Trabalho Infantil e Brasil Jovem, que o governo repassava às famílias, cadastradas pelo governo, com renda *per capita* de até meio salário mínimo mensal, um valor variável entre R\$ 15,00 e R\$ 65,00 por mês. Em alguns programas, o valor era condicionado a beneficiar só até três crianças por família, com 15 reais cada, a exemplo do Bolsa Alimentação. Apesar de o programa articular várias iniciativas do Governo na área da complementação

de renda, o Comunidade Solidária não galgou expressivos resultados na diminuição da pobreza, pois focou a ação nos setores mais vulneráveis da população e de forma setorizada, como prescreve o neoliberalismo, sem atingir o universo da população que vivia na miséria (BURITY, 2005).

Em que pese a mudança de foco em relação ao Governo Itamar sobre o problema da fome, o esfriamento da mobilização social - dada a postura do Governo em transferir responsabilidade na execução de políticas sociais à sociedade - o debate sobre a questão da fome e da pobreza continuou no âmbito do Comunidade Solidária. Devido às razões acima, a eficácia dos programas sociais do Comunidade Solidária foi baixa. Quando FHC assumiu o governo, em 1995, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, o Brasil tinha 28,79% da população vivendo em situação de miséria; ao deixar o governo, em 2002, esse índice, era 26,72%. Houve uma pequena diferença na diminuição da miséria em oito anos de atuação do programa, o que significa que as políticas sociais articuladas no Comunidade Solidária foram eficientes apenas em evitar o crescimento da desigualdade social; a diminuição da miséria foi inexpressiva (PERES, 2005).

O índice de Gini, padrão internacional que mede a desigualdade social, nesse período, indicava a magnitude da desconcentração de renda tão somente de 1,89%. Em 1995, ele apresentava indicador de concentração de renda de 0,5987; oito anos depois, em 2002, este indicador estava em 0,5874, diferença muito pequena (IPEA, 2014).

O maior ganho no processo de mobilização da sociedade e articulação com os governos de Itamar e de FHC em torno desse problema, a meu ver, não foi a ajuda com alimentação a milhões de famílias e repasses em dinheiro do Governo num valor quase simbólico (que tiveram seu valor, não resta dúvida), mas foi sim possibilitar à sociedade brasileira assumir a causa da fome como um problema social grave e, ao Estado, assumir, ao menos em parte, responsabilidade com implementação de políticas sociais, ainda que em uma visão neoliberal de políticas sociais compensatórias.

A partir das mobilizações da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela a Vida, milhares de articulações locais de pessoas e atores coletivos da sociedade civil foram viabilizadas em todo o Brasil, formando ampla rede de solidariedade. Essa mobilização gerou uma opinião pública nacional de que a fome e a miséria são

problemas sociais graves, de responsabilidade pública, com correlação direta na concentração de renda, em consequência dos modelos de desenvolvimento econômico, e solução para os mesmos cabe ao Estado e à sociedade. Ao Estado, cabe construção e implementação de políticas sociais de erradicação da fome, diminuição significativa da desigualdade econômica, distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida das pessoas. A sociedade, por sua vez, tem a tarefa de mobilizar-se, exercer o controle social e participar ativamente na proposição de políticas públicas ao Estado.

3 O Estado pelo desenvolvimento, contra a fome e a miséria

O governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010) investiu em duas frentes de atuação: política de desenvolvimento econômico, com o Estado como indutor do processo; e investimento e criação de políticas de desenvolvimento social de combate à fome e à miséria. Na área econômica, uma medida relevante e imediata do governo se consistiu na criação do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social⁵ (CDES) - um "órgão de consulta da Presidência à sociedade civil, ao mesmo tempo em que um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais" (FLEURY, 2006, p. 79). O CDES contempla representação da sociedade civil e governo, reunindo três segmentos (empresários, trabalhadores e governo) na concertação de pactos pelo desenvolvimento econômico e social do País. Ao longo de 10 anos, o CDES concentrou-se nos seguintes eixos: agenda para o desenvolvimento; estratégias para o desenvolvimento; e agenda nacional do desenvolvimento.⁶ No Governo Lula, os grandes projetos de desenvolvimento econômico e social foram objetos de debates do Conselho (BRASIL, 2010).

Em janeiro de 2007, pelo decreto n. 6.025, o Governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - conjunto de políticas de estímulo ao crescimento econômico, com previsão de investimento da ordem de R\$ 503,9 bilhões até o ano de 2010⁷ O PAC articulava todas as ações de investimento em infraestrutura de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos do Governo. Para coordenar o programa, foi constituído um comitê gestor interministerial para

planejar e monitorar as obras. Em agosto de 2007 o comitê apresentou um balanço e registrou 2.014 ações; destas, 60% estavam em estágio de obra; 40% em licenciamento ou licitação; e avaliou o rendimento do mesmo satisfatório (BRASIL, 2010). Com razoável desempenho na arrecadação do Estado, nas parcerias com o setor privado, desembolso dos recursos, execução de obras planejadas, não obstante as críticas do Tribunal de Contas da União (TCU), “de obras superfaturadas”, crítica da oposição de que o programa era eleitoreiro (lançado na conjuntura pré-eleitoral das eleições municipais de 2008), o governo manteve o programa com monitoramento sistemático do comitê (LOPES, 2010).

Em março de 2010, o governo lançou o PAC 2, que previa recursos de R\$ 1,59 trilhões de investimentos para um amplo conjunto de obras de transporte, energia, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Tais investimentos na infraestrutura do País resultou em impacto positivo no crescimento econômico e na oferta de emprego em vários setores da economia, como indústria, construção civil, comércio, serviços etc. (BRASIL, 2014d).

A taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) entre 2003 e 2008 foi expressiva para padrões de anos anteriores. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sistematizados por Curado (2011, p. 92),

[...] neste período a taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2% a.a., praticamente o dobro da observada no período imediatamente anterior. Em 2009, em decorrência dos impactos negativos da crise financeira global, o PIB apresentou uma variação negativa de 0,6%, o que evidencia o impacto significativo da crise sobre a economia brasileira. Não obstante, a rápida recuperação de nossa economia é igualmente reconhecida. As expectativas do mercado, sintetizadas no relatório Focus, sinalizavam para um crescimento superior aos 7,0% em 2010. É salutar lembrar que entre 2007 e 2010, excluindo o ano de 2009, as taxas de crescimento do PIB foram superiores aos 5% ao ano.

A média do “crescimento (do PIB) nos dois mandatos do presidente [Lula] ficou em 4,60%” (SPITZ, 2011, n.p.). O crescimento de 2010, bem como a média em todo período daquele governo, foi resultado dos expressivos investimentos públicos articulados no PAC. Segundo Curado (2011, p. 93), no “primeiro trimestre de 2003 a relação Investimento/PIB era de 16,23%. No terceiro trimestre de 2008, antes dos efeitos da crise financeira global, a relação chegou a atingir 20,1%. No segundo trimestre de 2010 a relação atingiu 17,85%.” No mercado de trabalho, o impacto dessa

política econômica foi significativamente positivo:

[...] em janeiro de 2003 a taxa de desemprego era de 11,3%. Em outubro de 2010 a taxa alcançou 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. A retomada do crescimento econômico tem provocado também impactos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro em diversas dimensões, com destaque para a redução de seu grau de informalidade e para a elevação do rendimento médio real (CURADO, 2011, p. 93).

Na área social, ações de combate à fome e à redução da desigualdade social iniciadas no Governo Itamar, continuadas, algumas, no Governo FHC, foram complementadas e aprofundadas no Governo Lula. Tal como na área econômica, medidas importantes na área social foram implementadas no início do governo; entre elas: criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, reinstalação do Consea e instituição do programa Fome Zero.⁸ Ao referido ministério, coube formular e coordenar implementação da política nacional de segurança alimentar e nutricional com objetivo de garantir, no âmbito do território nacional, o direito humano à alimentação.⁹

O Consea, composto de representantes da sociedade civil organizada, do governo e de observadores, ainda funciona como instrumento de articulação entre governo e sociedade civil, na proposição de diretrizes e ações na área da alimentação e nutrição sob a coordenação do Ministério. A quantidade de ministros de Estado (19), juntamente com o leque de representação da sociedade civil organizada (representação de várias articulações de movimentos sociais, universidade e pesquisadores) no Consea, indica a relevância que este colegiado assumiu no Governo Lula (BRASIL, 2004).

O programa Fome Zero, também sob coordenação desse Ministério, reuniu um conjunto de ações públicas de combate à fome, como: Cartão Alimentação (distribuído às famílias para compra de alimentos); Programa de Aquisição de Alimentos (com compras públicas dirigidas para a agricultura familiar); restaurantes populares em várias cidades; e envolvimento da sociedade civil nas atividades do programa (BRASIL, 2003).

Em 2004, foi extinto o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); uma tentativa acertada do Governo em conferir maior importância à área imprimindo-lhe um caráter de desenvolvimento social, ao invés de assistência pontual e fragmentada, como vinha sendo feito.

Nessa linha, o MDS articulou um conjunto de

políticas sociais, algumas que vinham do Governo FHC e outras novas, em um amplo programa denominado Bolsa Família,¹⁰ que incorporou as ações do Fome Zero e unificou as transferências de renda por meio de um único cartão magnético para saques de repasses financeiros do governo às famílias em situação de insegurança alimentar, beneficiadas pelo programa,¹¹ o qual condiciona o benefício ao cumprimento de contrapartidas da família no uso, acesso e assiduidade aos serviços de saúde, educação e assistência social.

As condicionalidades têm como objetivo o desenvolvimento das famílias, ou seja, ações que possibilitam aos beneficiários lutarem contra situação de pobreza e vulnerabilidade social. Nesse sentido, na educação, as crianças e adolescentes das famílias cadastradas no Bolsa Família, com até 15 anos, devem estar matriculadas e ter, no mínimo, 85% de frequência escolar (BRASIL, 2011b).

Na saúde, os pais ou responsáveis pelas crianças menores de sete anos devem levá-las para tomar as vacinas recomendadas, pesar, medir e fazer exames frequentemente. As gestantes e/ou mães que amamentam devem participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde e, sobretudo, continuar o acompanhamento da sua saúde e do bebê, pós-parto, e ainda participar das atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável.

Na assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do programa e obter frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal. Essas condicionalidades dão ao programa uma concepção de cuidado de bem-estar às famílias por meio da efetivação de direitos sociais básicos, afastando a concepção de puro e simples assistencialismo nas críticas ao programa.

Recentemente o MDS, por oportunidade dos 11 anos do Bolsa Família, apresentou avaliação destacando resultados positivos obtidos ao longo desse período:

[...] redução da mortalidade infantil entre zero e seis anos em 58% por causas relacionadas à desnutrição; [...] redução em 51% no déficit de estatura média das crianças beneficiárias do Bolsa Família; [...] no ensino médio, a taxa de abandono dos beneficiários do Bolsa Família é de 7,4% ante a média nacional é de 11,3%; [...] no ensino fundamental, a taxa de abandono foi de

2,8% para os beneficiários do programa, enquanto a média nacional era de 3,2% e; [...] 1,7 milhão de famílias [deixaram o Bolsa Família voluntariamente por ter melhorado sua renda] (BRASIL, 2014c, n.p.).

Esses resultados se relacionam ao atendimento com ações de vários outros programas de proteção social criados e executados no MDS, constituindo o que é chamado de rede de proteção social; entre eles,

[...] proteção social básica; proteção social especial; erradicação do trabalho infantil; enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; sistema nacional de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei; Projovem; renda mensal vitalícia por idade, renda mensal vitalícia por invalidez; benefício de prestação contínua, da assistência social à pessoa idosa (BRASIL, 2011b, n. p.).

As políticas sociais dos governos do presidente Lula tiveram continuidade no Governo Dilma e foram mais aprofundadas focando no grupo de família que ainda viva na extrema pobreza, cujos membros tenham renda *per capita* de até R\$ 77,00 por mês. Para atender a esse segmento da população, o governo de Dilma criou o plano Brasil Sem Miséria,¹² que articula ações de 22 ministérios, coordenados pelo MDS, em benefício às vítimas da miséria. Após três anos de funcionamento do Plano, o MDS divulgou um balanço com resultados de programas e ações do Brasil Sem Miséria: (a) Pronatec, programa de capacitação técnica de jovens para acesso ao mercado de trabalho, cujos dados do governo indicam que, entre 2011 e 2014, teve “1,319 milhões de matriculas”; (b) microempreendedor individual, onde “9,2% são empreendedores oriundos do bolsa família”; (c) programa crescer, que faz empréstimo a juros reduzidos com orientação técnica para pessoas de baixa renda e que “fez 9,4 milhões de operações”; e (d) programa economia solidária, presente “em 2.275 municípios, com 10.925 empreendimentos” (BRASIL, 2014a, p. 8-10).

O resultado geral dessa política sistemática de desenvolvimento social do Estado brasileiro nos últimos 11 anos é uma sensível redução da desigualdade social, da pobreza absoluta e garantia das condições básicas essenciais de alimentação à população mais empobrecida. Olhando a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, índice que mensura o desenvolvimento das pessoas em relação ao PIB de um país, percebe-se, nos últimos 12 anos, um crescimento; por exemplo: em 2000, o IDH era 0,669; em 2005, subiu para 0,710; em 2010, atingiu

0,726 e chegou, em 2012, a 0,730. Houve uma progressão, ainda que lenta, mas continua, que fez o Brasil saltar da categoria de país médio para país de alto desenvolvimento humano, mas está ainda na 85ª posição no *ranking* mundial dos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 2013).

O maior impacto das políticas sociais nos governos de Lula e Dilma foi diminuição da pobreza extrema. Dados da PNAD apresentam a evolução desse fenômeno:

[entre os] anos de 2002 e 2012, a pobreza decaiu 57,4% no Brasil. Em termos absolutos foram 22,5 milhões de pessoas que deixaram a condição de pobreza (extrema), uma vez que passou de 39,3 milhões de brasileiros vivendo com até 140 reais mensais per capita de rendimento domiciliar em 2002 para 16,7 milhões de brasileiros em 2012 (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013, p. 2).

Com base na PNAD de 2013, o índice de Gini, que mensura a desigualdade, foi de 0,495 no Brasil, que indica desconcentração de renda e consequente diminuição da desigualdade social (IPEA, 2014).

4 Considerações finais

Ao longo dessa exposição ficou claro que o fenômeno da desigualdade social tem trajetória insistente no Brasil. O Estado brasileiro, em cada modo de produção (colonial, escravista, capitalista), tratou a desigualdade social, em grande medida, com indiferença. Somente a partir da modernização do Estado, nos anos 1930, foi que a questão começou ter a atenção, com instituição dos direitos sociais do período getulista. Nos governos autoritários, entre 1964 e 1985, as desigualdades sociais foram tratadas como caso de polícia e somente com a redemocratização política dos anos 1980, com o Brasil submerso em uma profunda crise social, com a mobilização da sociedade e uma postura flexível dos governos nos anos 1990 foi que o Estado incorporou uma agenda pública sobre a fome, a pobreza e a miséria.

A partir do governo de Itamar, passando pelo de FHC, aprofundado pelo de Lula até o governo de Dilma, o Estado mudou da indiferença e da questão de polícia, ao lidar com a questão da fome e pobreza extrema, para política de desenvolvimento social. Em cada um desses governos, ao seu modo, pode-se dizer que houve avanços que foram se tornando cumulativos. A postura do Estado quanto à pobreza, à fome e à miséria começou a mudar com o governo de Itamar, pela atuação da sociedade civil, que fez surgir o Consea, atitude essa que levou o Governo a reconhecer a

responsabilidade do Estado com a fome e a pobreza. No Governo FHC, em que pese a mudança no foco da questão para uma visão neoliberal, teve continuidade e as primeiras políticas de transferência de renda foram implementadas. Os governos de Lula e Dilma não só deram continuidade às políticas de transferências de renda como criaram novas, envolveram a participação da sociedade, as três esferas de governo e instituiu um ministério para articular diferentes ações e programas em uma política de desenvolvimento social, com a tarefa (o ministério) de coordenar, debater, articular, propor e executar políticas e programas sociais, dando-lhes caráter de política de desenvolvimento social ao invés de assistencialismo.

Contudo, a atuação desses governos que tem colocado o Estado como indutor de ações de diminuição da fome, da pobreza extrema e das desigualdades sociais ainda deixa muito a desejar. Primeiro, pelo conceito de pobreza, em que as discussões e atitudes de todos esses governos assumem o conceito numa visão matemática; pobre, para eles, é quem tem renda *per capita* de até R\$ 154,00, e extremamente pobre, isto é, miserável, quem vive com renda *per capita* de 0 a R\$ 77,00 por mês (valores atuais). O conceito de pobreza relaciona-se a vários aspectos objetivos e subjetivos, não somente à renda, mas à falta de condições de acesso a serviços públicos e privados, insuficiência nas condições econômicas para acesso a bens culturais, bens materiais e autoestima. Segundo, ao longo de 20 anos (de FHC a Dilma) das políticas sociais, o número de 14.145.274 famílias atendidas no Bolsa Família é ainda muito grande (CARTA CAPITAL, 2014). Isto pode indicar baixa eficácia dessas políticas e significa que o processo de melhoria das condições econômicas dessas famílias é lento, requer combinação com outras políticas para dar eficiência na distribuição de renda, para além do que é feito com empreendedorismo, microcrédito, formação técnica etc.; o Estado, nesse ritmo, poderá levar séculos para erradicar a pobreza. Terceiro, os níveis ainda altos de desigualdade social, conforme apresentados acima, pelos índices de Gini e IDH, indicam necessidade de acelerar o processo de distribuição de renda no País; e não há como redistribuir renda em um país tão desigual como o Brasil se não houver políticas que distribuam renda de quem tem mais para quem tem menos ou não tem. Quarto, para as políticas

sociais não ficarem apenas nos programas de governos, dependendo do humor de cada gestor, e efetivamente tornarem-se políticas de Estado de desenvolvimento social (que equivaleria à construção do Estado de Bem-Estar social), seria necessário que a política social fosse um direito constitucional.

Retomo, por fim, à linha geral da nossa discussão de que a educação de qualidade é considerada suficiente para criar condições de oportunidades na redução das desigualdades sociais; porém, devido aos elevados níveis de desigualdades sociais e econômicas do Brasil, os efeitos lentos das atuais políticas de redistribuição de renda, as enormes diferenças econômicas regionais, a educação somente não é suficiente para reduzir significativamente as desigualdades, na velocidade que o problema exige, e, se for, levará muito tempo, cinco ou mais gerações para equilibrar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social; daí a necessidade de combinar várias políticas com a educação para acelerar a redução das desigualdades, tais como: política de valorização do salário dos trabalhadores; investimentos e melhorias na educação; política de geração de emprego qualificado e renda; política de saúde com atendimento prioritário aos setores menos favorecidos; aproveitamento dos nichos de desenvolvimento econômico; e, principalmente, uma política de desenvolvimento e crescimento econômico associada à justa política de (re)distribuição de renda.

Combater mais rapidamente a pobreza, a extrema pobreza e favorecer uma expressiva diminuição das desigualdades sociais e econômicas exigem medidas de aprofundamento das políticas sociais, maior participação da sociedade e transição de um Estado de benefícios e transferências de renda para um Estado de bem-estar social, que o Brasil, até o momento, ainda não experimentou ●

Notas:

(1) O auxílio moradia concedido recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para todos os juizes do País no valor de R\$ 4.377,00; decisão válida inclusive para juizes que têm moradia própria, não deixa de ser uma institucionalização de privilégio esta categoria de servidor público. O salário de um juiz em início de carreira é de aproximadamente R\$ 24.117,00, em um país onde o salário mínimo é R\$ 724,00 (e grande maioria da população não tem nem o equivalente a essa renda para viver) e onde mais de 14 milhões de famílias estão no Programa Bolsa Família - uma ajuda do Estado porque elas têm renda inferior a R\$ 154,00 por mês (BRASIL, 2011a).

(2) “Entre 1993 e 2005 foram arrecadadas 30.351 toneladas de alimentos em todo o Brasil, beneficiando 3.035.127 famílias. Entre 2006 e 2010 foram distribuídos 2.300.000 brinquedos e 500.000 livros em todo o País.” (AÇÃO DA CIDADANIA, 2014, n.p.).

(3) O problema da fome no Brasil foi amplamente discutido por Josué de Castro, entre os anos 1930 e 1960, quando, como pesquisador, escreveu o clássico livro “Geografia da Fome”, publicado em 1946. Foi a partir da luta incansável do médico Josué e de suas pesquisas que a fome foi desnaturalizada e passou a ser um vista como um problema social e não um fenômeno da natureza (cf. CASTRO, 1992).

(4) A Loas (lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) foi sancionada pelo presidente Itamar Franco para orientar as ações da Secretaria de Assistência Social e, como o Consea, resultou de ampla discussão e mobilização da sociedade brasileira para o efetivo combate à pobreza. A lei propunha romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos. No Governo Lula, ela foi reeditada para atender às necessidades do MDS (BRASIL, 1993).

(5) O artigo 1º do Regimento Interno do CDES o define como órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, com a missão de propor “I- [...] políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados” (BRASIL, 2003).

(6) Tais eixos foram desenvolvidos com base no seguinte diagnóstico do CDES: “extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social; II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados; III. Infraestrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais; IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho; V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais” (BRASIL, 2010, p. 13-14).

(7) Os investimentos têm como fontes empresas estatais, empresas privadas e bancos oficiais.

(8) O programa Fome Zero foi concebido pelo Instituto Cidadania de São Paulo, em 2001, lançado em 16 de outubro, Dia Mundial da Alimentação, objeto de proposta da campanha eleitoral a presidente de 2002, do presidente Lula, implantado a partir de 2003, com objetivo de combater a fome e suas causas estruturais e garantir a segurança alimentar aos brasileiros. O programa envolveu a participação das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Dados estatísticos oficiais estimavam que no Brasil, em 2002, existiam 54 milhões de pessoas passando fome; destas, 24 milhões viviam em situação abaixo da linha de pobreza, na miséria (BRASIL, 2005).

(9) O direito à segurança alimentar e nutricional da pessoa humana não é constitucional, ele não está inscrito na Constituição brasileira de 1988, mas é garantido pelos diversos acordos internacionais dos órgãos da Organização das Nações Unidas, em que o Brasil é signatário (BRASIL 2005).

(10) O parágrafo único do artigo 1º da lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, de criação do Bolsa Família, apresenta a junção das ações de transferência de renda nesse programa: “[...] especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola [...], do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAAL [...], do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação [...], do Programa Auxílio-Gás [...] e do Cadastro Único do Governo Federal [...]”

(11) Atualmente, o Bolsa Família beneficia mais de 14 milhões de famílias em todos os estados da Federação. O valor do benefício é variável; o básico é R\$ 77,00, podendo chegar a mais de R\$ 350,00, acrescendo ao básico o valor variável; o variável para jovem e para superação da extrema pobreza, com limite de até cinco benefícios por família. Têm direito ao benefício, a família com renda *per capita* de até R\$ 154,00 e as famílias consideradas extremamente pobres, com renda de 0 a R\$ 77,00, que recebem um benefício a mais incorporado ao cartão Bolsa Família (BRASIL, 2014b).

(12) Conforme o artigo 4º do decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011, que criou o Plano Brasil Sem Miséria, os seus objetivos são: “I - elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.”

Referências

- ACÇÃO DA CIDADANIA. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 dez. 1998.
- BRASIL. Decreto n. 4.744, de 16 de Junho de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2003.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Avaliação do TCU sobre o Programa Fome Zero*. Brasília: TCU, 2005.
- BRASIL. Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jan. 2007, edição extra.
- BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND*. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2010.
- BRASIL. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 jun 2011a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de Gestão - 2011*. Brasília: MDS, 2011b.
- BRASIL. *Plano Brasil Sem Miséria*: junho de 2011 a julho de 2014. Brasília: Presidência da República, 2014a.
- BRASIL. Decreto n. 8.232, de 30 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 maio 2014, retificado em 05 maio 2014b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família completa 11 anos*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2014c.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano de aceleração do crescimento*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 19 de out. 2014d.
- BURITY, J. A. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, C. et al. (Org.). *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 63-107.
- BOCCHIN, B. *Milagre para uns, crescimento da economia foi retrocesso para maioria*. 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, a. 7, v. esp., p. 91-103, 2011.
- CARTA CAPITAL. *Entenda como funciona o Bolsa Família*. 13 maio 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>> Acesso em: 25 out. 2014.
- CASTRO, J. Geografia da fome. 11. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- DIAS, R. *Sociologia e administração*. Campinas, SP: Alínea, 2001.
- FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1978.
- FERREIRA, D. *Sociologia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79-105.
- FREYRE, G. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1978.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO - FPA. *FPA Comunica 06*. São Paulo: FPA, 2013.
- GIDDENS, A. *Sociologia*. 4. ed. São Paulo: Artmed, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios*, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *A década inclusiva (2001-11): desigualdade, pobreza e política de renda*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 17 out. 2014.
- LOPES, E. Oposição crítica execução de obras do PAC. *Estadão*, 04 fev. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- MILLER, D. Igualdade e desigualdade. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 374-375.
- OLIVEIRA, M. Brasil melhora IDH, mas mantém 85ª posição no ranking mundial. *G1*, 14 mar. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- PERES, T. H. A. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 109-126, jan.-jun. 2005.
- PASSARELLI, H. Inflação: um problema que não pode ser esquecido. *Estadão*, 07 set. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br>> Acesso em: 21 de out. 2014.
- PASTORAL DA CRIANÇA. *Regimento Interno da Pastoral da criança*. 2013. Disponível em: <<http://www.pastoraldacrianca.org.br>>. Acesso em: 16 out. 2014.
- SUPLICY, E. M. Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da renda básica de cidadania no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 61-71, jan.-jun. 2003.
- SPITZ, C. PIB brasileiro fecha 2010 com crescimento de 7,5%, maior desde 1986, aponta IBGE. *O Globo*, 04 nov. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 05 out. 2014.
- VIEIRA, F. Para além do projeto desenvolvimentista. In: MARTINS, P. E. M.; MUNTEAL, O. (Org.). *Brasil em evidência*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; FGV, 2012. p. 87-97.

* Professor do Departamento de Ciências Sociais/ CCHL/UFPI e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFPI. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE.

CLASSE TRABALHADORA E ESPAÇO URBANO: o surgimento do bairro Vila Operária em Teresina(PI) (1928-1950)

José Maurício M. dos Santos* e Solimar Oliveira Lima**

Resumo: o presente artigo se filia ao campo da História Social do Trabalho no esforço de investigar a relação entre a classe trabalhadora e o direito à moradia na cidade de Teresina (PI) na primeira metade do século XX. O objetivo central é estudar a história da formação do bairro Vila Operária e os sujeitos envolvidos no seu processo de constituição; para isso, usamos algumas fontes como relatórios governamentais, atas da Câmara Municipal de Teresina, livro de memória e entrevistas com antigos moradores do bairro.

Palavras-chave: Teresina. Classe trabalhadora. Vila Operária

Abstract: this Article is affiliation to the field of Social History of Labor, in an effort to investigate the relationship between the working class and the right to housing in the city of Teresina in the first half of the 20th century. Our main objective is to study the history of the formation of the district Workers' Village. For this we will use some sources such as Government Reports, Book of Minutes Mayor of Teresina, book of memory and interviews with former residents of the neighborhood.

Keywords: Teresina. Working Class. Workers Village.

1 Introdução

A história da Vila Operária de Teresina, capital do Piauí, começou em 1928, ano da assinatura de um decreto pela prefeitura que autorizou a concessão de um terreno para os operários, depois da linha férrea e do bairro Mafuá, na região centro-norte da cidade. É importante destacar que alguns trabalhos, mesmo o objetivo central não sendo a história da Vila Operária, já deram algumas contribuições historiográficas sobre o assunto, a exemplo dos trabalhos de Francisco Alcides Nascimento (2002), Ana Maria Bezerra Nascimento (2008) e Ana Cristina da Costa Lima (2009).

Segundo Francisco Alcides Nascimento (2002, p. 219), "só na década de 1930 foram tomadas as primeiras iniciativas no sentido da construção de Vilas Operárias na cidade de Teresina." Esta informação é importante porque realmente só encontramos comprovação da construção de casas, no espaço que viria a ser a Vila Operária, durante a década de 1930.

Ana Maria Bezerra do Nascimento (2008) afirma que o bairro Vila Operária foi criado seguindo o modelo das vilas operárias de outras cidades brasileiras; mas ao se verificar o processo de construção do bairro percebemos muitas particularidades. A primeira é que ao contrário de várias vilas operárias que surgiram pelo Brasil a fora, a Vila Operária de Teresina não foi construída pela iniciativa privada de industriais, mas foi estimulada pelo poder público municipal. A segunda particularidade é que a prefeitura doou apenas o

terreno e os próprios trabalhadores fizeram o resto, desde a abertura das ruas à construção das casas. Destaca-se ainda que a maioria das casas era de taipa e coberta de palha, ou seja, em condições precárias de moradia, diferente de muitas outras vilas operárias que foram construídas em outras partes do País. Sobre o surgimento da Vila Operária e os sujeitos sociais envolvidos, Ana Cristina da Costa Lima (2009, p. 27) destaca:

Com base na fala do morador, percebemos que a construção do bairro Vila Operária se deu sob a intervenção administrativa do Estado, que autorizou a ocupação da área e a elaboração de uma planta com a nomeação das ruas, no entanto, coube aos operários o esforço físico e financeiro para que as ruas fossem abertas e as primeiras casas, construídas.

O modelo de Vila Operária adotado em muitas cidades brasileiras, com planejamento e construção a partir de uma ação privada e dotando-as de uma estrutura básica de equipamentos urbanos (creches, clubes, hospitais), parece, portanto, não se assemelhar ao processo de surgimento da Vila Operária teresinense.

Neste sentido, o incentivo para construção da Vila Operária de Teresina partiu do poder público municipal com a doação de um terreno localizado distante cerca de dois quilômetros e meio da região central da cidade. A ideia de higienização do lar e controle sobre o cotidiano do operário parece que não era parte dos objetivos do poder público que idealizou a Vila, como acontecia em outras experiências no País. (RAGO, 1985). O motivo para a construção da Vila estava mais ligado ao

afastamento das famílias do centro da cidade, alvo de embelezamento com a abertura de novas ruas, resultando em uma valorização das áreas que receberam esses melhoramentos.

Até as três primeiras décadas do século XX pode-se dizer que Teresina era uma **cidade concentrada**, tomando emprestado o conceito de Caldeira (2000), onde a maioria da população residia no que se poderia chamar de área central da cidade (entre o Troca-troca e a igreja São Benedito), convivendo, no mesmo espaço, casas de telha e casebres de palha. No entorno do centro, ou seja, em terrenos próximos à região central surgiram bairros como Palha de arroz, Barrinha, Barrocão e Cajueiro; porém, a partir dos anos de 1930, com o avanço do crescimento da cidade e a valorização das áreas centrais, que teve como consequência projetos urbanos que abriram novas ruas e avenidas, a cidade foi crescendo para a periferia. Com isso, os trabalhadores que moravam nessas regiões mais centrais, que passaram a ser objeto de valorização imobiliária motivada pela especulação das novas áreas urbanas, tiveram que migrar cada vez para mais longe do centro, resultando no surgimento de bairros como; Vermelha, São Pedro, Monte Castelo, Ilhotas (na região sul), Vila Operária, Matinha, Por Enquanto, Matadouro, só para citar alguns. Aqui, a outra forma de cidade, centro-periferia, evidencia-se, pois amplos segmentos da população trabalhadora, por conta da valorização dos terrenos, migraram para regiões mais distantes da região central da cidade.

2 A classe trabalhadora e a luta por moradia: o caso da Vila Operária em Teresina

O nome Vila Operária é claramente uma referência às experiências habitacionais que estavam sendo implantadas desde o final do século XIX em outras regiões do País e no mundo. De acordo com relatório da prefeitura de 1936, os terrenos da Vila Operária doados pela prefeitura foram legalizados naquele período. O relatório confirma o ano de 1928 como sendo o marco inicial da doação dos terrenos para a construção do bairro, quando afirma que “fica o prefeito autorizado a mandar expedir títulos de posse de lotes concedidos aos operários pela lei nº 60, de 15 de Maio de 1928.” E, no mesmo documento, também foi dada a autorização para a construção de posto médico, farmácia e mercado público; porém, a construção desses serviços ficou condicionada a “quando existirem, pelo menos, vinte e cinco casas de telhas, na vila operária.”

(TERESINA, 1936b, p. 61), o que demonstra que a maioria das casas do bairro tinha situação precária, construídas com palha e taipa.

Segundo depoimento do operário Antônio Sales (apud NASCIMENTO, F., 2002), a Vila Operária era formada por casas simples, geminadas, e que tinha, no início, apenas uma igreja, uma praça e o centro social.

Chama atenção a participação que a organização operária Aliança Federativa dos Obreiros do Piauí teve no processo de construção da Vila Operária. A Aliança Federativa era uma entidade mutualista que foi criada em 1905 para prestar assistência social aos seus associados. O interessante é que essa entidade teve uma participação efetiva na construção do bairro, o que fica evidente quando foi sancionada a lei n. 39, de 16 de maio de 1935, onde diz que “a Aliança Federativa dos Obreiros do Piauí entregará a prefeitura a cópia da Ata de sorteio de que trata a lei nº 51 de 16 de Maio de 1935” e já “com as alterações havidas entre os possuidores dos lotes de terrenos.” (TERESINA, 1936a, p. 61). O controle sobre os critérios de distribuição dos lotes, no qual prevaleceu o sorteio, ficou, portanto, sob a responsabilidade da Aliança Federativa. Assim, podemos considerar que a construção de um bairro operário em Teresina foi uma reivindicação real do movimento operário na cidade, o que veio a se concretizar já no final dos anos de 1920 com a doação dos terrenos pela prefeitura.

A sede da Aliança Federativa também estava localizada na Vila Operária, pois o mesmo relatório de 1936 registra a doação de dois terrenos localizados no bairro para a entidade “destinados a construção dos prédios da sede e da cooperativa da mesma associação.”; e ainda ressalta que “a referida associação fica obrigada a instalar no prédio [...] uma escola noturna para adultos.” (TERESINA, 1936c, p. 39) Na época, era comum as organizações operárias garantirem o funcionamento de escolas, tanto para os associados como para os filhos dos operários, diante da ausência da oferta de educação pública pelos governos. Conforme relato de Dona Maria Rodrigues (2013), moradora do bairro desde 1944, as condições de moradia da Vila Operária eram bastante difíceis:

[...] era mesmo o pessoal pobre que morava aqui que fazia suas casinha, depois foi aumentando, foi melhorando, aí foi fazendo a casinha melhor. [...] era uma aqui outra acolá, era tudo casinha véa, tinha muito terreno vago. [...] Era só os trabalhadores, pessoa pobre mesmo. Casa de palha, feita de taipa, aí foi morando, ajeitando.

Sobre o serviço de luz elétrica e água encanada, ela falou: “Tinha não. Depois foi com o tempo que botaram, tudo era na lamparina. Era difícil. Tudo era na lamparina, tinha uns candieirozim que eles acendiam no poste.” (RODRIGUES, 2013). De forma simples e lúcida, Dona Maria foi descrevendo com riqueza de detalhes a situação na qual encontrou o bairro quando lá chegou em meados da década de 1940, com a inexistência de condições mínimas de moradia, casas de palha afastadas umas das outras, ausência de luz elétrica e de água encanada.

Ana Maria Nascimento (2008) destaca que os moradores da Vila Operária eram principalmente operários artífices da construção civil, sapateiros, funileiros, alfaiates, torneiros, marceneiros, ferreiros e ourives, que trabalhavam em suas oficinas ou em outros estabelecimentos fabris de Teresina. Inclusive, alguns operários da fábrica de fiação construíram suas casas e foram morar na vila. Isso pode ser explicado porque muitos operários que moravam ao redor da fábrica tiveram suas casas removidas pela prefeitura para a abertura de avenidas; e isso aconteceu no mesmo período de construção da Vila (LIMA, I., 2002). Em seu livro de memórias, “Teresina descalça”, Orgmar Monteiro (1987) relata como se deu o processo de “bota abaixo” realizado pela prefeitura, quando várias casas de trabalhadores que habitavam a região, próximo à fábrica de fiação, cederam lugar à construção de duas grandes avenidas.

Recebendo todo o apoio da Fábrica [Fábrica de Fiação e Tecidos Piauiense], principalmente do Engº Raimundo Arêa Leão ou Mundico para os íntimos, seu presidente, promoveu um bota abaixo na abertura das ruas Benjamim Constant e Campos Sales, essas no trecho da Baixa das Éguas na direção leste para oeste até o muro da fábrica na primeira, e ao rio na última (MONTEIRO, 1987, p. 285)

Para esta pesquisa, não se conseguiu mensurar a real relação da Fábrica de Fiação e Tecidos Piauiense com a construção da Vila Operária; no entanto, Dona Maria confirmou que eram muitos os moradores do bairro que trabalhavam na Fábrica de Fiação e Tecidos e em outras profissões, como sapateiros e pedreiros:

Tinha umas que trabalhavam na fiação... Que tinha a fiação onde hoje é ali o Paraíba... é a fiação. Uma fábrica de tecido que tinha aqui... trabalhavam na fiação. E os outros mesmo era pessoa empregado, a pessoa que costurava, tinha uns sapaterim, que naquele tempo não tinha assim. [...] Pedreiro. Naquele tempo não tinha esses emprego assim (RODRIGUES, 2013)

A construção da Vila pode ter sido a solução encontrada para o problema habitacional desses

operários, já que muitos que trabalhavam na fábrica passaram a morar na Vila. É preciso aprofundar as pesquisas para confirmar a relação entre a remoção das famílias operárias do entorno da Fábrica de Fiação e Tecidos Piauiense e a construção da Vila; tarefa que fica para outras pesquisas a serem realizadas.

O depoimento de Antônio Vieira Sales (apud NASCIMENTO, F., 2002, p. 219), ex-operário e sindicalista da construção civil, revelou em detalhes como ocorreu a criação do bairro:

Uma área de terreno bem ali começando na Augusto Ferro pra lá, todas aquelas ruas ali, esta planta eu acho que ainda deve está aí pela casa do Narciso [...] Nós executamos aquilo, compreendeu? Aquelas ruas, na planta, dado pelo Luis Pires Chaves para a gente fazer a vila operária.

Quando o operário afirma que nós executamos aquilo, deixa explícito que participou da construção da Vila Operária; e afirma que o terreno para a construção das habitações foi concedido no governo do prefeito Luis Pires Chaves (1932-1935), já durante o governo do presidente Getúlio Vargas. É interessante que o decreto para a construção da Vila Operária, como ficou confirmado, data de 1928, durante o governo do prefeito Anfrísio Lobão (1925-1929), porém, a memória que permaneceu para Antônio Sales (apud NASCIMENTO, F., 2002) é que foi no governo de Luis Pires Chaves que o terreno foi doado aos operários; certamente porque nesse governo a construção efetiva do bairro teve início.

Francisco Alcides Nascimento (2002, p. 219) caracteriza a construção da Vila Operária como um “ordenamento da cidade, realizado de forma autoritária e excludente” que estava associado ao afastamento da população trabalhadora do centro de Teresina, tendo em vista que a área onde foi construída a vila localizava-se após a linha férrea, em uma região isolada e distante da região central da cidade.

No depoimento, Antônio Sales (apud NASCIMENTO, F., 2002, p. 220) disse que:

Todas aquelas ruas nós abrimos [...] quando a gente arranjava um dinheirinho dava um empurrão, né? [...] quando já tinha aberto as veredas com os nomes das ruas, de acordo com a planta, fizemos uma missa [...] para chamar a atenção do povo que ninguém acreditava que a gente fizesse, era mata maciça. Tuncunzal, compreendeu?

Pode-se inferir, portanto, que, além de ter participado da construção da Vila desde a abertura da mata para a construção das ruas, possivelmente, Antônio Vieira Sales também tenha

morado no bairro que ajudou a construir. Esse indício pôde ser observado quando ele afirmou que “quando a gente arranjava um dinheirinho dava um empurrão, ne?”, falando supostamente da construção da sua casa. Depois de limparem a área, o terreno foi dividido em lotes e distribuído aos operários. Outro fato evidente no relato do líder sindical Antônio Sales é que, mesmo que o decreto doando o terreno tenha sido assinado em 1928, foi somente a partir de 1932 que a Vila Operária passou a ser erguida - primeiro, com a limpeza do terreno e, depois, com a abertura de ruas e a construção das casas de palha e taipa.

Com a saída de Leônidas Mello do governo estadual e a entrada de Rocha Furtado (1947-1950), pertencente à União Democrática Nacional (UDN), os lotes deixaram de ser distribuídos, conforme afirmou o ex-sindicalista. É importante registrar que Antônio Vieira Sales, assim como o ferreiro Ney Baumann, era um sindicalista que apoiava as ações do governo estadual, fazia parte do campo do sindicalismo “amarelo”, ou seja, era um aliado do Governo Vargas. Ele foi presidente do Sindicato dos trabalhadores da construção civil e fez parte da direção do Centro Proletário de Teresina - este último fundado em 1904.

As atas da Câmara Municipal de Teresina da década de 1930 revelam um pouco das características do bairro e dos problemas enfrentados pelos trabalhadores que lá moravam. No pleito eleitoral de 1936, quatro operários foram eleitos vereadores, dentre eles, o ferreiro e líder sindical Ney Baumann, que permaneceu como vereador até novembro de 1937, quando o golpe instalou o regime autoritário chamado de Estado Novo, que dissolveu os parlamentos em todas as esferas de governo. Após o fechamento da Câmara Municipal de Teresina, Ney Baumann, que era aliado do governo, foi indicado prefeito de Campo Maior.

3 O líder sindical e vereador: Ney Baumann e a Vila Operária

Nas atas da Câmara Municipal, estão registrados os discursos e as proposições de ações para dotar a Vila Operária de alguns serviços públicos, como escolas, campo de futebol e transporte coletivo. Durante o ano de 1936, um dos assuntos que foi pauta das discussões da Câmara Municipal foi o transporte público. Teresina crescia sua zona urbana, novas casas e bairros surgiram nas zonas periféricas da cidade e logo o transporte público se tornou uma necessidade para os amplos

setores da população que precisavam se deslocar pela cidade.

A distância de alguns bairros para o centro era razoável, o que trouxe a necessidade de a população ter acesso ao transporte coletivo para se locomover para chegar ao trabalho e demais afazeres. Durante os anos de 1920, foi inaugurado um sistema de transporte público por meio do bonde; no entanto, o serviço não durou muito tempo (NASCIMENTO, F., 2002). Já na década de 1930, com a massificação do automóvel, o ônibus passou a ser uma alternativa de transporte público. A ata afirma que:

Foi lida também uma mensagem do Sr. Dr. Prefeito Municipal sobre a empresa de auto-ônibus, pedindo autorização para contratar com quem melhores vantagens oferecer, mediante concorrência pública, a realização do serviço de transportes nesta capital, pois segundo chegou ao seu conhecimento a empresa de auto-ônibus, que actualmente faz o serviço de transportes em Teresina, deseja ausentar-se por falta de uma subvenção por parte do município (TERESINA, 1937, p. 11).

Nesse período, foi indicado pelo interventor como prefeito de Teresina o Dr. Lindolfo Monteiro, que assumiu o governo no ano de 1935. Pelo fragmento citado acima, já no ano de 1937, Teresina contava com um sistema de transporte público prestado por uma empresa privada, que, por causa de supostas dificuldades financeiras e reclamando da falta de incentivo financeiro por parte da prefeitura, abandonou a exploração do serviço; e, por isso, o prefeito solicitou que a Câmara abrisse nova licitação para contratar outra empresa para assumir o serviço de transporte público da cidade. O sistema contava com apenas três ônibus da marca Ford, comprados com finanças da prefeitura. Sobre o assunto está registrado em ata que:

O Vereador Raimundo Ney Baumann disse que em nome dos quatro operários da Câmara desejava e requeria que o contrato a ser lavrado ou a lei a ser elaborada a respeito, ficasse contatada a obrigação do contratante a ter linhas permanentes para os bairros Cajueiros e Villa Operaria, ou, pelo menos, suas imediações, pois exactamente nesses lugares é que mora o maior numero de proletários (TERESINA, 1937, p. 11).

Duas interpretações deve-se fazer do discurso do vereador Baumann: o primeiro é que, já em 1937, a Vila Operária contava com uma quantidade razoável de habitações e de famílias operárias; a segunda inferência é que a antiga empresa não tinha linhas circulando por esses bairros dos subúrbios, causando a reclamação da população que ali residia. Outro projeto apresentado por Ney Baumann destinado a dotar a Vila Operária de

serviços públicos foi a construção de um escola. Baumann defendeu que o nome da escola levasse o nome de Pires Chaves, que foi prefeito de Teresina e, no seu governo, deu-se início à construção de casas na Vila Operária.

O Vereador Raimundo Ney Baumann apresentou um projecto mandando construir um grupo escolar na praça principal da Villa Operária, que se denominará Grupo Escolar Pires de Castro e abrindo credito de Rs. 12:000\$000, para occorrer as despesas com o mesmo serviço. [...] Que quanto ao nome de Pires Chaves para o Grupo Escolar que será construído na Villa Operária, não é favor, é a justa e sincera homenagem a que Pires Chaves tem direito pelos seus relevantes serviços prestados aquela Villa, ao operariado que hoje possui terreno n'aquela local (TERESINA, 1936, n.p).

Percebe-se, portanto, uma preocupação do verador Ney Baumam de dotar alguns bairros operários, especialmente a Vila Operária, de alguns equipamentos urbanos que melhorassem a vida dos trabalhadores. Conforme Dona Maria Rodrigues (2013), quando foi morar na Vila Operária, já “tinha o Dom Severino [escola], que era bem ali na rua Amazona, aí nessa alameda Parnaíba.” Dom Severino é uma escola localizada no bairro e que, possivelmente, foi a primeira escola pública da Vila Operária, porque, como ela mesma afirmou, “[...] quando eu cheguei aqui já tinha essa escolinha lá.”

Segundo Daniel Sólón, o analfabetismo afetava a grande maioria da população teresinense, notadamente os trabalhadores e seus filhos. No artigo “Os sons que vêm do subúrbio”, ele afirma que “o recenseamento geral de 1950 revelava que 47.463 dos 76.402 moradores de Teresina (com idade acima de 5 anos), não sabiam ler, nem escrever. Dentro da zona urbana da capital piauiense, dos 43.830 moradores nesta faixa etária, apenas 24.832 eram alfabetizados.” (BRANCO; SOLON, 2011, p. 69); portanto, mais de 40% da população de Teresina era analfabeta. Eram poucas as escolas, principalmente na periferia, e, por isso, algumas associações operárias como o Centro Proletário, mantinham suas próprias escolas para educar os associados e seus filhos.

4 Conclusão

Acredita-se que este breve texto contribuiu para aprofundar as reflexões sobre as particularidades históricas do surgimento da Vila Operária em Teresina. A primeira conclusão a que chegou é que o surgimento da Vila Operária foi resultado de uma

intervenção do poder público municipal na política habitacional, ao contrário de muitas vilas operárias de outras regiões do País. A Vila Operária surgiu, portanto, como um projeto de afastamento da população das regiões centrais da cidade. Ficou claro também que a construção do bairro e o controle sobre quem teria acesso à moradia ficou sob a tutela da organização operária Aliança Federativa dos Obreiros do Piauí, e isso leva a refletir sobre a força que o movimento operário tinha para defender os interesses dos trabalhadores e interferir nas políticas públicas, sem entrar no mérito da dependência e independência da organização frente ao Estado, o que acaba por evidenciar que a questão da moradia era uma reivindicação importante do movimento operário teresinense no período ●

Referências

- BRANCO, J. V. C.; SOLON, D. V. Os sons que vêm do subúrbio: amplificadoras e sociabilidades na periferia de Teresina nos anos 50. In: BRANCO, J. V. C.; SOLON, D. V. *Histórias em poliedros: cultura, cidade e memória*. Teresina: Edufpi, 2011. p. 55-78.
- CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.
- LIMA, I. M. M. F. Teresina: urbanização e meio ambiente. *Scientia et Spes*, Teresina, v. 1, n. 2, p. 181-206, 2002.
- LIMA, A. C. C. *Práticas de devoção a Nossa Senhora do Perpétuo Socorro na Vila Operária, Teresina - PI*. 2009. 213 f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2009.
- MONTEIRO, O. *Teresina descalça: memória desta cidade para deleite dos vinhos habitantes e conhecimento dos novos*. Fortaleza: [s.n.], 1987.
- NASCIMENTO, A. M. B.. *Trabalhadores e trabalhadoras no fio da história das práticas e projetos educativos no Piauí (1856-1937)*. 2008. 158 f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008.
- NASCIMENTO, F. A.. *A cidade sob o fogo: modernização e violência policial em Teresina (1937-1945)*. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2002.
- RAGO, M. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar*. Brasil 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- RODRIGUES, M. T. Depoimento concedido ao pesquisador José Maurício Moreira dos Santos. Teresina, 27 de novembro de 2013.
- TERESINA (Piauí). *Ata da Câmara Municipal de Teresina*. Arquivo da Câmara Municipal de Teresina, Teresina, 22 maio 1936.
- TERESINA (Piauí). *Ata da Câmara Municipal de Teresina*. Arquivo da Câmara Municipal de Teresina, Teresina, 23 abr. 1937.
- TERESINA (Piauí). *Relatório Governamental da Prefeitura Municipal de Teresina*. Arquivo Público do Piauí, Teresina, 16 maio 1936a.
- TERESINA (Piauí). *Relatório Governamental da Prefeitura Municipal de Teresina*. Arquivo Público do Piauí, Teresina, 22 jun. 1936b.
- TERESINA (Piauí). *Relatório Governamental da Prefeitura Municipal de Teresina*. Arquivo Público do Piauí, Teresina, 25 jun. 1936c.

* Graduado em História, especialista em história na área, “Estado, Movimentos sociais e Cultura” pela UESPI, mestrando do programa de História do Brasil da UFPI e professor da rede pública.
** Professor da Universidade Federal do Piauí, do Departamento de Ciências Econômicas, programa de Pós-graduação em História e Núcleo de Pesquisas sobre Africanidades e Afrodescendência.

OS (DES)CAMINHOS DA ASSOCIAÇÃO INTERFEDERATIVA: o caso do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí

João Soares da Silva Filho* e Jaira Maria Alcobaça Gomes**

Resumo: este artigo busca analisar a experiência de associação intermunicipal no estado do Piauí, a partir de levantamento bibliográfico, dados secundários e análise documental de material do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí, implementado sob a égide da Lei de Consórcios Públicos. A Carta de intenções apresentada foi assinada por 36 municípios dos territórios de desenvolvimento Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras.

Palavras-chave: Cooperação interfederativa. Consórcios públicos. Intermunicipalidades.

Abstract: this paper seeks to analyze the experience of municipal association in the state of Piauí, from literature, survey indicators in official bodies and analysis of documentary material Consortium Regional Sanitation South of Piauí, implemented under the aegis of the Public Consortia Law. The letter of intent was presented signed by 36 municipalities of the territory development boards Alto Parnaíba and Chapada Mangabeiras.

Keywords: Cooperation interfederativa. Public consortia. Intercommunalities.

1 Introdução

As experiências de associação voluntária de municípios têm se convertido ao longo das últimas décadas no novo paradigma que se propõe a levar os municípios - dos mais diferentes portes - a ter condições de prestar bens e serviços públicos com eficiência e alcançar os níveis de desenvolvimento desejáveis, considerando o momento histórico em que as municipalidades avançaram nas esferas de poder, sem, no entanto, obter por suas próprias competências o volume de recursos suficientes para atender à necessidade de infraestrutura e às demandas sociais crescentes.

O processo de descentralização efetivou-se com a Constituição de 1988, que define como competências municipais a legislação e organização de serviços públicos locais, justificou-se, pela expectativa de incremento de fontes de receita, na função alocativa exercida com maior eficiência, na redução da rigidez burocrática e na flexibilidade administrativa.

Nesse novo modelo, propõem-se novas institucionalidades a partir da concepção de gestão solidária e de instrumentos de alcance de objetivos comuns; daí se investigar o instrumento de consórcio público, tomando-se como referência o setor de saneamento, em que o poder central incentiva fortemente a gestão associada dos entes federados por meio de convênios de cooperação e dos consórcios.

O primeiro consórcio público de saneamento do Brasil, o Consórcio Regional de Saneamento do

Sul do Piauí (Coresa Sul do PI), tem na sua concepção as feições representativas desse novo modelo, tendo sido amplamente divulgado como uma experiência exitosa pela literatura corrente,¹ sem, no entanto, apresentar resultados substanciais.

Neste artigo busca-se analisar a experiência de associação interfederativa no Piauí a partir de levantamento bibliográfico, levantamento de indicadores em organismos oficiais e análise documental de material do Coresa Sul do PI; e está estruturado em cinco seções: na segunda, discute-se o processo de descentralização da gestão, com destaque ao movimento pós-1988; na terceira seção, apresenta-se a concepção dos consórcios públicos a partir do seu arcabouço legal e das suas formas de implementação; na quarta, apresenta o processo de gestão do Coresa Sul do PI e busca-se traçar um panorama da situação atual; finaliza, na quinta seção, com as conclusões que puderam ser apreendidas ao longo da pesquisa.

2 A Descentralização da Gestão Pública

O advento da descentralização da gestão pública não é um fenômeno novo. Registram-se, ao longo do processo de formação e consolidação política brasileira, momentos de maior ou menor partição de competências e atribuições entre o poder central e as unidades subnacionais. Tal fenômeno, reconhecido num contexto de distribuição de competências decisórias, não se efetiva em um processo pacífico, justamente por

mudanças profundas nos núcleos de poder, o que dificulta a sua efetivação, principalmente no contexto do Estado brasileiro, marcado, no seu processo de formação histórica, social e econômica, por concepções autoritárias e centralizadoras.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a questão da autonomia dos entes federados se fortaleceu e o município - enquanto unidade política, territorial e culturalmente definida - encontrou um momento favorável ao reconhecimento e ampliação do seu espaço de atuação. Garantiu-se, portanto, a redefinição de questões de ordem política, administrativa e financeira através de amplas reformas que geraram maior autonomia aos governos subnacionais (PEDREIRA, 2006).

Segundo Giambiagi e Além (2008, p. 324), o Brasil tem tendências municipalistas que foram reconhecidas pela Carta Magna:

[...] os municípios foram reconhecidos como membros da federação, postos em condições de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres. Em particular, o sistema de transferências constitui-se em um incentivo à proliferação de municípios.

Além desse fator econômico, os autores argumentam que a descentralização pode ser motivada por questões culturais, políticas, institucionais e geográficas.

Um forte argumento em favor desse modelo, considerando a função alocativa do setor público, é a necessidade de responder mais prontamente às demandas sociais, que são mais claramente percebidas numa escala municipal - onde os problemas de fato se concretizam. Nesse caso, as políticas locais e regionais propiciariam maiores perspectivas de atendimento aos anseios das populações. Para Ribeiro e Guedes (2001, p. 51), esse movimento também objetiva “superar a rigidez burocrática da administração direta, contando então com entidades de maior flexibilização administrativa que, portanto, fossem mais eficientes na atividade econômica do Estado.”

Segundo Lima (2010), sob a égide das lutas sociais dos anos de 1970 e 1980, o processo de descentralização fez-se acompanhar da necessidade de partição do processo decisório, em que a sociedade civil, normativamente, é chamada a integrar instâncias da gestão pública e do seu controle, derivando novos modelos de planejamento e intervenção urbana, que ocorrem, principalmente, no nível de governos locais.

No entanto, as distorções do modelo aparecem na medida em que

A Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Forçados pelas novas circunstâncias, estados e, principalmente municípios, expandiram seus gastos, com destaque para os serviços de saúde e educação. A questão é que, tendo em vista que não houve um processo organizado de transferência de encargos, a descentralização “forçada” de algumas despesas sociais gerou importantes distorções quanto ao atendimento das demandas da população, havendo em muitos casos uma falta de atendimento ou uma superposição de responsabilidades (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 332).

Instaurado o novo regime federativo, as dificuldades econômicas, o calendário político e o agravamento da crise fiscal não permitiram o seu fortalecimento (REZENDE, 2011). Os entes federados esperavam a maior autonomia financeira mais com o intuito de gastar do que de competência para instituir e cobrar tributos. Assim, sem o incremento na sua base tributária, a receita da maioria dos estados e municípios cresceu às expensas das transferências.

Considerando a sua heterogeneidade de tamanho, organização e contexto econômico dos municípios, dificuldades tendem a aparecer a partir do momento em que as novas responsabilidades, principalmente no âmbito social, são assumidas pelas diferentes unidades que estão em situações muito dispare.

3 Os Consórcios Municipais no Brasil

Os fundamentos basilares da República Federativa partem do princípio da cooperação entre os entes, descrito no parágrafo único, do artigo 23 da CF/1988, com as modificações dadas pela emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. No entanto, o cenário político-econômico que se observa na atualidade apresenta - em sua maioria - práticas pouco solidárias, uma vez que lutam por recursos limitados, concorrendo entre si. Observam Abrucio e Couto (1996, p. 46):

Os dois primeiros parâmetros da reforma do Estado no âmbito municipal - a questão fiscal federativa e a desigualdade econômica entre os municípios - apontam para a exigência de serem estabelecidos mecanismos de cooperação entre as unidades de governo. O fato é que a atual escassez de recursos tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva - e até mesmo predatória - de recursos. A única forma pela qual torna-se possível alterar este quadro é a institucionalização de mecanismos que incentivem a ação cooperativa.

Os mecanismos de cooperação existem no

Brasil desde o século XIX, como se observa na Constituição Estadual de São Paulo de 1891, onde já se previa, no seu artigo 56, que “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porem (sic), da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem.”

Ao longo do século XX, outras modalidades foram se estruturando a partir da pactuação das representações subnacionais, principalmente através de agências, associações, convênios de cooperação e consórcios, dentre outras.

Em todo o território nacional, no ano de 2011, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros 2011”, aponta que 2.903 municípios integram algum tipo de consórcio intermunicipal, o que corresponde a 52,17% do total de entes municipais federados. A pesquisa detectou as principais áreas: saúde (2.288); meio ambiente (704); turismo (456); saneamento básico (426); desenvolvimento urbano (402); educação (280); cultura (248); habitação (241); assistência e desenvolvimento social (232); transporte (211); emprego e trabalho (143) (IBGE, 2012).

Na atualidade, essa é uma das modalidades mais comuns de associação. Através dos consórcios públicos, muitos municípios têm se agregado com o objetivo de potencializar as suas capacidades de prestação de bens e serviços públicos, através de ganhos de escala, que garantam o desenvolvimento socioeconômico e a garantia de direitos sociais, uma vez que podem se constituir para atuação em diversas áreas da gestão pública.

Por consórcio público entende-se uma associação de dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum. Trata-se, portanto, de uma parceria voluntária. Legalmente, conforme o Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, é considerado uma

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I).

O arcabouço legal que prevê a figura do consórcio público compõe-se, basicamente, da CF/1988, no seu artigo 241; da emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, no que alterou a

redação do artigo 241 da CF/1988; da lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos); e do Decreto n. 6.017/2007, que regulamentou a lei n. 11.107/2005.

Um consórcio pode se construir em uma condição de cooperação horizontal (entes da mesma esfera) ou cooperação vertical (entes de diferentes esferas), sempre obedecendo ao princípio da subsidiariedade. Na sua formatação e implantação, sinteticamente, Campos et al. (2012) apresentam as seguintes instâncias/etapas: (a) protocolo de intenções (documento inicial do consórcio, devendo ser publicado e subscrito pelos chefes do Poder Executivo); (b) ratificação (aprovação do Poder Legislativo); (c) assembleia geral; e (d) elaboração de estatuto e regimento interno.

De acordo com Batista (2011), os principais argumentos apontados como favoráveis à sua formação são:

- a) instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
- b) permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros e promover a regionalização e territorialização de políticas públicas;
- c) promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos municípios, dos estados/distrito federal e do Governo federal;
- d) agilizar a execução de projetos, baratear custos, dar maior transparência à aplicação de recursos públicos;
- e) ampliar a capacidade contratual dos consórcios públicos, inclusive na captação de recursos.

Embora se reconheça as vantagens da associação, não se deve ignorar as limitações que esse tipo de experiência apresenta. Aspectos técnicos muitas vezes podem ser inviabilizados por questões políticas. Assim, o sucesso de uma associação não se garante somente pela sua viabilidade técnica, econômica, social e ambiental.

A constituição dos consórcios deve vir acompanhada de uma gestão eficiente e efetiva, que garanta o alcance dos objetivos propostos. Lamparelli (2001, p. 229), citando Fontes, afirma:

A consolidação dos consórcios intermunicipais exige mais do que bons estatutos sociais ou uma organização administrativa eficiente e eficaz. É preciso a vontade real dos prefeitos que os compõem para que questões políticas partidárias não interfiram, ou interfiram o menos possível, no seu desenvolvimento e fortalecimento. Torna-se necessário que os Executivos municipais adquiram consciência do espaço maior em que

se inserem para transformar em realidade o somatório de suas forças.

Aponta-se, portanto, a formação dos consórcios como o padrão do novo modelo de gestão interfederativa, com o forte estímulo do poder central, que, inclusive, dá prioridade a esse tipo na obtenção de recursos federais.² Nele, busca-se superar as dificuldades já apontadas e associar as parcerias solidárias a questões maiores, como do ordenamento territorial e do desenvolvimento econômico.

4 O Coresa Sul do Piauí: concepção, institucionalização e investimentos

4.1 O desenho e a institucionalização do Coresa Sul do Piauí

O Coresa Sul do PI foi concebido a partir do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), implementado no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades (MCidades).

O PMSS nasceu com o intuito de estimular a reestruturação institucional e a melhoria da eficiência dos serviços públicos de saneamento, aperfeiçoando a gestão e buscando a ampliação da cobertura, com sustentabilidade financeira e qualidade dos serviços (BRASIL, 2006a).

No Piauí foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre o MCidades e o Governo do Estado para assistência técnica do PMSS à reestruturação dos serviços de saneamento ambiental do estado. As análises técnicas concentram-se na companhia estadual Água e Esgotos do Piauí S/A (Agespisa), que, mediante os seus resultados financeiros e operacionais - historicamente deficientes -, conduziram à proposta de reestruturação não só da Companhia, mas de se promover uma reforma institucional mais ampla nos serviços de saneamento do Piauí (BRASIL, 2006a).

Esses estudos iniciais culminaram, a pedido do Governo do Estado, na proposição de um novo planejamento institucional e na indicação de implantação de um novo modelo de gestão dos serviços de água e esgotos.

De acordo com o MCidades (BRASIL, 2006a),

Esta nova fase iniciou-se com a elaboração do estudo de cenários para prestação de serviços de saneamento ambiental no Estado do Piauí. O estudo analisou a viabilidade técnica, logística e financeira de modelos alternativos de gestão dos serviços, a partir de dados dos sistemas de água de todas as sedes municipais do estado, tendo concluído que o modelo institucional mais sustentável e adequado à realidade socioeconômica do Piauí combina as seguintes soluções:

(i) limitação da área de atuação da Agespisa à capital, aos municípios maiores e circunvizinhos, criando condições mais favoráveis para viabilizar a sustentabilidade da empresa;

(ii) divisão do restante do território estadual em 4 macrorregiões, ajustadas à concepção de planejamento regional da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN/PI);³

(iii) criação de 4 consórcios regionais de saneamento (norte, leste, sul e sudeste), possibilitando a cooperação dos municípios de cada região entre si e com o estado, promovendo a gestão associada e as economias de escala necessárias à sustentabilidade dos serviços municipais, por meio de um novo modelo institucional;

(iv) prestação dos serviços no nível local realizada diretamente pelas prefeituras municipais.

Organizados os estudos de viabilidade, propôs-se a criação do Coresa Sul do PI, que viria a ser o primeiro consórcio público de saneamento do Brasil, implementado sob a égide da Lei de Consórcios Públicos (Lei n. 11.107/2005). O seu Protocolo de Intenções foi assinado pelo chefe do poder executivo estadual e pelos chefes do poder executivo municipal da macrorregião Sul, que corresponde aos territórios de desenvolvimento Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, que incorporam 36 municipalidades: Alvorada do Gurguéia, Antônio Almeida, Avelino Lopes, Baixa Grande do Ribeiro, Barreiras do Piauí, Bertolínia, Bom Jesus, Canaveira, Colônia do Gurguéia, Corrente, Cristalândia do Piauí, Cristino Castro, Curimatá, Currais, Eliseu Martins, Gilbués, Guadalupe, Júlio Borges, Jerumenha, Landri Sales, Manoel Emídio, Marcos Parente, Monte Alegre do Piauí, Morro Cabeça no Tempo, Palmeira do Piauí, Parnaaguá, Porto Alegre do Piauí, Redenção do Gurguéia, Riacho Frio, Ribeiro Gonçalves, Santa Filomena, Santa Luz, São Gonçalo do Gurguéia, Sebastião Barros, Sebastião Leal, Uruçuí (SEPLAN, 2013).

Uma vez que as leis de ratificação do Protocolo de Intenções foram aprovadas nas instâncias legislativas estaduais (Lei Ordinária n. 5.501/2005) e de 30 municípios⁴ - superando o número mínimo de 20 municípios exigido no Protocolo -, e sancionadas pelos respectivos chefes do Poder Executivo, o Coresa Sul do PI passou a existir juridicamente, tendo sido instalado em 17 de fevereiro de 2006, na cidade de Bom Jesus, com a realização da Assembleia Estatuante, em que compareceram o governador do estado e os prefeitos dos 30 municípios consorciados. No ano de 2008, os municípios signatários Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha e Ribeiro

Gonçalves incorporaram-se ao Coresa Sul do PI, após a ratificação pelas suas câmaras legislativas. Assim, o Consórcio passou a ter o número de 35 membros. Os municípios de Eliseu Martins e São Gonçalo do Gurgueia não ratificaram o Protocolo de Intenções e, portanto, não se tornaram associados (BRASIL, 2006b).

4.2 Breve caracterização dos municípios integrantes do Coresa Sul do Piauí

O problema mais significativo que se pode levantar sobre o Coresa Sul do PI é que o objetivo de se constituir um consórcio é obter ganhos de escala - econômico-financeiros - para resolver problemas das comunidades locais. A população a ser assistida, em 2010, alcançou o número de 273.529 pessoas (8,77% da população piauiense), das quais 167.727 (61,3%) vivem no meio urbano e 105.802 (38,7%) no meio rural (IBGE, 2013).

Do conjunto dos 36 municípios, em 2010, 26 deles têm populações inferiores a 10.000 habitantes. Apenas três municípios têm populações entre 20.000 e 26.000 habitantes: Corrente (25.407), Bom Jesus (22.629) e Uruçuí (20.149) (PNUD, 2013).

O Coresa Sul do PI circunscreve uma área de 87.088,4 km², que corresponde a 34,6% da área do estado (Tabela 1).

Nos territórios desse Consórcio, verifica-se um forte contraste social e econômico; são populações pobres (ou empobrecidas), uma vez que a região é, economicamente, a mais visada pelo setor privado, em particular pelo agronegócio, por ser conhecida como **a última fronteira agrícola do País**, e a riqueza não é bem distribuída. Nela, ainda persistem a agricultura e a pecuária tradicionais de subsistência, apesar do avanço do agronegócio. Em 15 municípios, o percentual da população pobre é superior a 50%.

Tabela 1 - Área total, índice de desenvolvimento humano, renda *per capita* e percentual de pobres, segundo os municípios signatários do Protocolo de Intenções do Coresa Sul do PI. 2010

Município	Área (km ²)	IDH-M	Renda <i>per capita</i> (R\$)	Percentual de pobres (%)
Alvorada do Gurgueia	2.139,93	0,578	203,23	56,77
Antônio Almeida	654,76	0,620	293,53	33,76
Avelino Lopes	1.301,85	0,554	218,97	50,65
Barreiras do Piauí	2.037,32	0,557	260,79	42,95
Bom Jesus	5.491,19	0,668	501,14	31,29
Canaveira	1.809,82	0,583	209,47	46,03
Colônia do Gurgueia	432,12	0,628	291,37	33,09
Corrente	3.062,40	0,642	378,39	40,16
Cristalândia do Piauí	1.208,76	0,573	204,49	58,48
Cristino Castro	1.856,71	0,566	307,32	40,60
Curimatá	2.362,76	0,607	285,52	40,77
Currais	3.171,22	0,542	168,68	54,66
Gilbués	3.508,45	0,548	285,45	53,13
Guadalupe	1.024,07	0,650	426,79	20,89
Júlio Borges	1.308,11	0,582	179,61	54,96
Landri Sales	1.198,49	0,584	266,01	41,99
Manoel Emídio	1.625,73	0,573	222,62	50,16
Marcos Parente	778,15	0,590	295,66	35,32
Monte Alegre do Piauí	2.428,24	0,578	217,23	53,45
Morro Cabeça no Tempo	2.124,37	0,542	150,52	60,65
Palmeira do Piauí	2.029,69	0,557	278,54	45,73
Parnaguá	3.297,46	0,575	211,44	53,38
Porto Alegre do Piauí	1.142,41	0,563	228,65	39,30
Redenção do Gurgueia	2.478,69	0,589	255,92	48,55
Riacho Frio	2.231,51	0,541	161,99	62,65
Santa Filomena	5.306,80	0,544	216,61	53,49
Santa Luz	1.191,62	0,588	228,71	48,31
Sebastião Barros	1.018,35	0,536	189,25	60,70
Sebastião Leal	3.125,53	0,562	198,01	52,02
Uruçuí	8.488,15	0,631	364,39	29,70
Baixa Grande do Ribeiro*	7.841,76	0,564	225,94	47,37
Bertolínia*	1.230,32	0,612	325,94	32,82
Jerumenha*	1.701,14	0,591	275,19	34,55
Ribeiro Gonçalves*	3.994,41	0,601	274,79	42,23
Eliseu Martins**	1.095,86	0,595	370,70	38,25
São Gonçalo do Gurgueia**	1.390,24	0,560	281,43	51,86

Fontes: PNUD, 2013; IBGE, 2013.

* Municípios que ratificaram o protocolo de intenções após a instalação do Coresa Sul do PI.

** Municípios que não ratificaram o protocolo de intenções e não se tornaram associados.

Estima-se que os municípios do Coresa Sul do PI teriam uma renda média *per capita* da ordem de R\$ 262,62; no entanto, os municípios de Bom Jesus, Guadalupe, Corrente e Uruçuí integram o rol das 20 unidades administrativas do estado com maiores rendas, com valores, respectivamente, de R\$ 501,14 (4ª), R\$ 426,79 (6ª), R\$ 378,39 (13ª) e R\$ 364,39 (18ª) (PNUD, 2013).

Essa região, que se localiza em uma zona de transição onde predomina o bioma cerrado, ainda é assolada por sérios problemas de abastecimento e, por vezes, de disponibilidade hídrica, apesar da sua riqueza em águas superficiais, onde se destacam a existência de rios como Parnaíba, Uruçuí-Preto, Uruçuí-Vermelho e Gurgueia; além de sistemas de represamento, como as barragens de Boa Esperança e Algodões II (SEPLAN/PI, 2013).

4.3 Investimentos e resultados do Coresa Sul do Piauí

Os investimentos iniciais previstos no Coresa Sul do PI eram da ordem de R\$ 33.653.514,67, dos quais, R\$ 31.573.160,35 seriam de recursos federais oriundos do orçamento do Programa de Aceleração do Crescimento, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e do MCidades (NUNES, 2007).⁵ A contrapartida do consórcio seria da ordem de R\$ 2.080.354,32; tais recursos serviriam para implantação de sistemas de abastecimento de água, construção da sede do Consórcio e aquisição de laboratório móvel.

Os contratos entre a União e o estado do Piauí para intervenções nos sistemas de abastecimento de água nos municípios que integram o Coresa Sul do PI estão sob a responsabilidade da Gerência de Filial Desenvolvimento Urbano e Rural-Teresina/PI (GIDUR/TE), da Caixa Econômica Federal (CEF).

Segundo Diniz e Melo (2013), constam, na GIDUR/TE, dois contratos firmados para execução de sistemas de abastecimento: de números 0218090-94 e 0320640-08. O primeiro contrato - 0218090-94 - é o mais amplo deles e foi assinado em 10 de setembro de 2007, onde seriam beneficiados 27 municípios integrantes do Coresa Sul do PI.⁶ Os valores previstos para repasse pela União eram de R\$ 28.179.000,00, ao que se agregaria R\$ 1.674.000,00 de contrapartida do Governo do Estado. Por força da Portaria MCidades n. 656/2010, esses valores foram reduzidos para R\$ 26.770.050,00 de repasse e R\$ 1.408.950,00 de contrapartida.

A vigência desse Contrato expirará em 30 de

novembro de 2014, tendo sido prorrogada por duas vezes. Cerca de seis anos após a sua assinatura, foram liberados apenas R\$ 11.766.026,75 e, segundo a GIDUR/TE, a execução física das obras atinge 41,75%. Para os municípios de Barreiras do Piauí, Corrente, Gilbués, Parnaguá, Porto Alegre do Piauí e Santa Filomena não houve liberações, logo, nenhuma obra foi iniciada.

Ainda conforme os autores supracitados, o segundo contrato - 0320640-08 - foi firmado em 31 de dezembro de /2010 e atende aos municípios de Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha, Ribeiro Gonçalves e Cristalândia do Piauí. O valor do Investimento total é de R\$ 6.000.000,00, dos quais R\$ 5.700.000,00 é oriundo de repasse e R\$ 300.000,00 deve ser repassado pelo Governo do Estado. Em 32 meses, nenhuma obra nesses cinco municípios foi iniciada, uma vez que não foram apresentados à CEF nenhum resultado dos processos licitatórios.

Segundo Nunes ([2013]), uma das grandes dificuldades de implementação dos projetos é a análise da CEF. A superintendência do Consórcio considera que os constantes questionamentos do agente financeiro quanto a licitação e medições fazem paralisar os processos e liberação de recursos, exigindo reformulação dos projetos, com alterações de preços, gerando desentendimentos entre o agente repassador, o Governo, as prefeituras e as empresas contratadas.

A superintendência do Coresa Sul do PI registra que, do conjunto de obras previstas para os 34 municípios consorciados, apenas Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo tiveram as suas etapas concluídas. Isso se deu via recursos oriundos do Orçamento Geral da União, por meio de emenda parlamentar, repassada pela Funasa. Um balanço de 2012, revela que apenas nos municípios de Alvorada do Gurgueia, Sebastião Barros e Cristalândia do Piauí haviam obras em andamento (NUNES, [2013]).

A situação é preocupante em praticamente todos os municípios. Tem-se que o Coresa Sul do PI ainda não conseguiu avançar no alcance do seu objetivo de prestar serviços de saneamento ambiental com qualidade e transparência, uma vez que estão longe de se concretizarem os meios para o cumprimento das metas planejadas. As justificativas para a agonia do Coresa Sul do PI foram de várias ordens. A principal delas foi a falta de recursos de contrapartida do Estado e da transferência dos sistemas de saneamento

administrados pela Agespisa na região. Os municípios também tiveram suas restrições orçamentárias que limitaram o impulso do Consórcio.

Destacam-se ainda vários erros de projeto, com a necessidade de intensas intervenções e revisões para aprovação dos projetos junto aos repassadores de recurso, em particular à CEF. Os processos licitatórios de parte significativa dos projetos não foram atrativos para o setor privado, com alguns processos dados como **vazios** (NUNES, [2013]).

Pode-se destacar ainda as questões políticas locais, uma vez que os recursos não chegavam diretamente aos municípios. Os seus gestores foram se desestimulando ao longo do processo, uma vez que não seriam eles próprios os executores das obras, o que certamente se converteria em capital político. Esse desestímulo alimentou o desgaste do Consórcio.

O Coresa Sul do PI pode ser considerado hoje como uma experiência que não funcionou, quer seja pela dificuldade institucional, quer seja pelo viés político, ou ainda pela pouca capacidade associativa dos municípios piauienses. Destaca-se, entre os elementos mais substanciais, a sua gênese totalmente destituída da premissa básica de formação de um consórcio: o voluntarismo. Esse modelo verticalizado, aceitável em outro contexto político, não se legitimou pela vontade dos governos municipais em se articular em torno de problema(s) comum(ns) e necessidades coletivas. A negociação não se conduziu num jogo de forças mais justo, mas na imposição do Governo Central para fazer expandir o seu projeto maior para o setor de saneamento.

As instalações físicas da sede do Coresa, no município de Bom Jesus, ainda não funcionam e se degradam pela ação do tempo devido à desarticulação dos entes. Um concurso feito em 2007, oferecendo 31 vagas, só aprovou 17 candidatos; destes, apenas quatro foram contratados, devido às limitações de recursos financeiros (NUNES, [2013]).

Importa ainda registrar a dificuldade de acesso a informações sobre o Consórcio, em que pesem todos os instrumentos de publicização hoje disponíveis. O sítio do Coresa Sul do PI, que seria uma fonte razoável (e não exclusiva) de informações, não apresenta informações consistentes ou atualizadas; situação análoga ao do Portal do Governo do Estado do Piauí.

5 Conclusão

O processo de descentralização política e fiscal verificado com a nova Constituição federal foi fruto

de uma tendência municipalista fortemente arraigada na conformação política brasileira, com movimentos de maior ou menor partição de poder que acompanhou o conturbado caminho rumo à democracia.

Ditadas as novas regras - dos direitos e deveres - aos entes federados, percebeu-se a incapacidade de muitos municípios, em especial os de pequeno porte, de responder a contento às demandas sociais e econômicas que a sua população exigia. Muitas unidades administrativas buscaram em diferentes alternativas voluntárias e solidárias mecanismos para prestar melhores bens e serviços públicos, em condições mais eficientes sob os aspectos econômico-financeiro e ambiental.

O Governo federal fortaleceu esse movimento ao editar uma série de instrumentos que deram novas competências às parcerias intermunicipais ou interfederadas, privilegiando a modalidade dos consórcios públicos, dotando-lhes de maiores garantias jurídicas e espaços privilegiados de acesso a recursos da União. Tal instrumento foi oferecido ao estado do Piauí, através do PMSS, como a alternativa mais razoável a resolver o problema histórico do acesso aos serviços de saneamento de qualidade na região sul do estado.

Intriga - embora não surpreenda - o caso do Coresa Sul do PI pela sua natureza quase compulsória, formado verticalmente, a partir de uma orientação do poder central, indo de encontro à filosofia do modelo associativo de vontades próprias, proposto pela figura do Consórcio. Vendeu-se aos prefeitos uma ideia sem observar que as práticas solidárias entre os entes exigidas não haviam sido culturalmente desenvolvidas e acumuladas; daí a pactuação e contratação sem bases consistentes que fizeram dispendir recursos financeiros da sociedade, dissipar energia dos entes e conduzir ao descrédito da população local.

Mais do que alcançar os objetivos de ganhos de escala - econômico-financeiros - para prestar serviços de saneamento ambiental com qualidade e transparência, importa lembrar que um consórcio (ou qualquer outra modalidade de prestação de serviços públicos) é constituído para resolver problemas das comunidades locais. Assim, deve-se observar mais o que está descrito na definição institucional do Coresa Sul do PI (2013, n.p.): o seu objetivo "é melhorar a qualidade de vida da população do Sul do Piauí."

O saneamento, vital para a manutenção das condições de bem-estar das pessoas, serve nesse

momento como um exemplo sintomático da (in)capacidade governamental de se articular, planejar, executar e promover o bem comum nessa região, no estado e no País.

O histórico do Coresa Sul do PI revela uma política pouco articulada, frágil e engessada, que - passado o momento da euforia - não se faz acompanhar de grande interesse dos prefeitos municipais, do estado e da União. Exemplo disso é a redução de recursos através de portaria ministerial, a ausência de contrapartida do governo estadual e a descrença dos chefes dos executivos locais que ignoram as ações conjuntas e tendem a retornar às velhas práticas de individualmente barganhar junto aos governos estadual e federal obras para os seus municípios, em um movimento contrário ao de agregação proposto pelo modelo de associação municipal ou interfederada.

É necessário se retomar as negociações para o reestabelecimento do Consórcio, a fim de que o conjunto de recursos já liberados e o montante ainda passível de aplicação tenha o uso correto.

Atualmente, esse processo tem pouca força no âmbito local e estadual. Caberia, à União, através do MCidades, cuidar daquilo que começou e atender às expectativas que criou, não só nas gestões municipais, mas na vida dos cidadãos, carentes de respostas aos seus problemas crônicos, como é o caso do saneamento básico ●

Notas:

⁽¹⁾ Como exemplos, cf. publicações recém-editadas: BATISTA (2011) e CAMPOS et al. (2012).

⁽²⁾ Cf. o artigo 18, I, §1º, da lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

⁽³⁾ As quatro macrorregiões obedeceriam ao novo mapa de planejamento econômico do estado, incluindo os 11 territórios de desenvolvimento, assim distribuídas: 1ª **Norte**, com os territórios Planície Litorânea, Cocais, Carnaubais e Entre Rios, com sede proposta em Campo Maior; 2ª **Sudeste**, com os territórios Tabuleiros dos Rios Piauí e Itaueiras e Serra da Capivara, com sede proposta em Canto do Buriti; 3ª **Leste**, com os territórios Vale do Sambito, Vale do Rio Guaribas e Vale do Canindé, com sede proposta em Picos; e 4ª **Sul**, com os territórios Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, com sede proposta em Bom Jesus.

⁽⁴⁾ Em 2008, os municípios de Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha e Ribeiro Gonçalves aprovaram nas suas câmaras legislativas as suas leis municipais, ratificando o Protocolo de Intenções e incorporando-se formalmente ao Coresa Sul do PI. Os municípios de Eliseu Martins e São Gonçalo do Gurgueia não o ratificaram e não se tornaram associados.

⁽⁵⁾ O coronel da reserva do Exército e engenheiro civil Raimundo Elias Alves Nunes foi o primeiro superintendente do Coresa Sul do PI, no período de agosto de 2006 a janeiro de 2010 (NUNES, 2007).

⁽⁶⁾ O contrato 0218090-94 não prevê projetos nos municípios de Cristalândia do Piauí, Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo.

Referências

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.

BATISTA, S. et al. *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno 1).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí*: o primeiro Consórcio Público de saneamento. Saneamento para todos. Brasília: Ministério das Cidades, 2006a. v. 2, 1. par.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí*: o primeiro Consórcio Público de saneamento. Saneamento para todos. Brasília: Ministério das Cidades, 2006b. v. 2, 2. par.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

CAMPOS, H. K. T. et al. *Estruturação e implementação de consórcio público de saneamento*. Brasília: Funasa/Assemae, 2012.

CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ - CORESA SUL DO PI. *O consórcio*. Disponível em: <<http://www.coresa.pi.gov.br/consorcio.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

DINIZ, M. M.; MELO, J. A. L. [Ofício] n. 3759/2013/GIDUR/TE (CEF). Situação dos contratos do CORESA Sul do PI em vigor ou concluídos. Teresina, 22 ago. 2013. [para] SILVA FILHO, J. S. Teresina, 2013. 3 f.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LAMPARELLI, C. M. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. 2. ed. São Paulo, 2001. p. 229-236.

LIMA, A. J. Orçamento participativo e governo municipal: dilemas e possibilidades.

Revista Praia Vermelha. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 125-142, jan.-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.ess.ufjf.br/cejomal/index.php/praiavermelha/article/view/146/98>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

NUNES, R. E. A. Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí. In: CONGRESSO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DO NORTE E NORDESTE. Fortaleza, 2007. 1 CD-ROM.

NUNES, R. E. A. Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí - CORESA Sul do PI. Arquivo pessoal. CORESA SUL DO PI_DOC EX SUPERINTENDENTE.doc. [2013?]. 1 CD-ROM.

PEDREIRA, C. A. *A cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos: uma alternativa na busca do desenvolvimento nacional*. 2006. 226 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

REZENDE, F. A. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, R.; GUEDES, T. J. C. Descentralização: limites e possibilidade. In: YANNOULAS, S. C. *Controle democrático, descentralização e reforma do Estado*. Brasília: Paralelo, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Constituição Política do Estado de São Paulo. Congresso do Estado de São Paulo, São Paulo, 14 jul. 1891. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/doc-e-informacao/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ - SEPLAN-PI.

Planejamento participativo: mapa dos territórios. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/planejamento.php>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

* Economista, mestre e doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo Prodem/UFPI e professor do Decon/UFPI.

** Economista, doutora em Economia Aplicada pela Esalq/USP, professora do Prodem/Tropen/UFPI e do Decon/UFPI.

O IMPACTO DA REPUTAÇÃO NA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE PERCEBIDA DO SERVIÇO: uma proposta analítica para empresas de consultoria empresarial

Christiane Bischof dos Santos*, Cristiano Molinari Bispo**, Heitor Takashi Kato*** e Tomas Sparano Martins****

Resumo: A proposta do presente artigo é articular sobre os efeitos que a reputação de empresas de consultoria podem gerar na qualidade percebida dos serviços profissionais prestados neste âmbito. Duas perspectivas de avaliação serão consideradas: a expectativa e a percepção da qualidade do serviço sob o ponto de vista do cliente. Para este fim, sugere-se como instrumento de medição o SERVQUAL, adequando-o a este tipo de serviço. Os resultados visam acrescentar um novo olhar para nossa compreensão das relações estabelecidas na prestação serviços profissionais.

Palavras-chave: Reputação. Qualidade percebida. Serviços profissionais.

Abstract: The purpose of this article is articulate about what effects the reputation of consulting firms can generate on the perceived quality of professional services rendered under this scope. Two perspectives of assessment will be considered: the service quality expectation and perception from the customer point of view. With this goal, it is suggested SERVQUAL as the measuring instrument adapted to this type of service. The results aim to add a new look to our understanding of the relationships established in rendering professional services.

Keywords: Reputation. Perceived quality. Professional services.

1 Introdução

A análise da qualidade de serviços tem sido amplamente discutida e a literatura referente aos métodos utilizados é abundante. Como exemplo desta metodologia o conhecido modelo SERVQUAL (PARASURAMAN; ZEITHAML; BERRY, 1988). No entanto, anterior à medição da qualidade percebida do serviço, há alguns elementos relacionados ao contexto e à cultura em que se inserem os prestadores de serviço que podem impactar diretamente na avaliação realizada posteriormente à execução do serviço.

O escopo do artigo delimita-se à avaliação de prestação de serviços de consultoria, observando atributos reconhecíveis tanto à empresa quanto à figura do consultor, doravante denominados de prestadores.

Entende-se que reputação e experiência são elementos antecedentes à escolha da empresa prestadora do serviço ou do profissional que presta o serviço. Ou seja, um profissional pode ter vasta experiência, ter uma boa reputação e mesmo assim prestar um serviço que, no olhar do contratante, não seja bem avaliado. A questão é que a experiência e a reputação são elementos que

certamente geram a expectativa de que a qualidade do serviço seja boa, embora não a garanta.

Contudo, a confrontação destas variáveis aos resultados obtidos por meio de avaliação da qualidade percebida pode ser um exercício interessante, pois, caso a experiência e a reputação sejam percebidas como altas, acredita-se que este fato pode impactar tanto na geração da expectativa como no resultado final de percepção.

Destarte, a questão é: o cliente, já tendo escolhido a empresa ou o profissional, pode ter seu julgamento sobre a expectativa alterado devido a reputação e experiência da empresa ou profissional escolhido? Se isto for verdade, os hiatos entre o esperado e o percebido poderão ser maiores para empresas ou profissionais com grande experiência e reputação, caso a qualidade do serviço não seja tão melhor quanto à exigência adicional do cliente.

2 Referencial teórico

2.1 Serviços profissionais

Comparado a um produto manufaturado, o serviço tem uma característica predominantemente intangível. Logo, medidas de satisfação e performance para serviços são dificultadas. Como

conseqüência desta situação aparentemente sem controle, o cliente então tem a percepção de um risco maior associado.

Segundo Shostack (1987), todo serviço pode ser analisado quanto à complexidade ou à divergência. Complementarmente, caracteriza-se pela sua intangibilidade, incapacidade de estocagem, indivisibilidade e variabilidade (EIGLIER, 1983). A complexidade de um serviço pode ser definida ao analisar o número de passos requeridos para realizá-lo, bem como suas inter-relações. Já a divergência é caracterizada pelo grau de customização do serviço prestado.

Serviços do tipo “profissionais” apresentam altas divergência e complexidade, uma vez que envolvem quantidade significativa de julgamento, descrição e adaptação às mais diversas situações.

2.2 Reputação

Para Albrecht e Zemke (2002), existe algo mais que o valor intrínseco de determinado produto. São necessárias várias outras contribuições no jogo de atração, tais como a reputação do serviço, deixando claro que **os serviços não são uma vantagem competitiva, mas a vantagem competitiva.**

Em vista da intangibilidade característica da prestação dos serviços, destaca-se nisto um potencial fator de risco para as organizações, visto que, devido à dificuldade em avaliar os resultados e a impossibilidade de mensurar a satisfação antes do consumo, o cliente é fortemente influenciado pelas informações de terceiros, bem como pela reputação do prestador de serviços. Inegavelmente, a reputação pode ser considerada como um destes fatores intangíveis a serem considerados no setor de serviços profissionais; atua como fonte de vantagem competitiva, com características únicas e difíceis de serem imitadas (FOMBRUN, VAN RIEL, 1997). Os autores citados ainda complementam que reputações são percebidas externamente e saem do controle direto dos prestadores de serviços e leva tempo para que uma reputação seja formada nas mentes dos observadores. Uma vez confrontados com informações negativas, observadores e possíveis usuários do serviço podem mudar sua avaliação quanto à reputação de determinado prestador de serviços.

Lippmann (2007) analisa a reputação sob o ponto de vista da pesquisa de *marketing* (mais especificamente em relação ao estudo da imagem de marca) e atribui significados cognitivos e afetivos às informações recebidas sobre um determinado

objeto de análise. No caso dos serviços profissionais, o objeto ou produto em análise seria o próprio desempenho do prestador do serviço em relação à sua habilidade em entregar resultados valorosos. Nesta mesma linha, no caso de serviços de consultoria, a reputação pautar-se-ia no desempenho e na postura do próprio consultor.

Drazen (2000, p. 168) argumenta que “Na utilização corrente, ‘reputação’ frequentemente refere-se às crenças gerais relacionadas a determinadas características de grupos ou indivíduos.” A reputação pode então ser definida em termos das ações que se espera que um agente tome. Como sistema coletivo, a reputação consolida-se como uma importante ferramenta social de sinalização e indicação do que pode ser positivo ou negativo, principalmente quando não é possível reconhecer previamente os atributos da pessoa com a qual será necessário estabelecer um relacionamento (RÊGO, 2010).

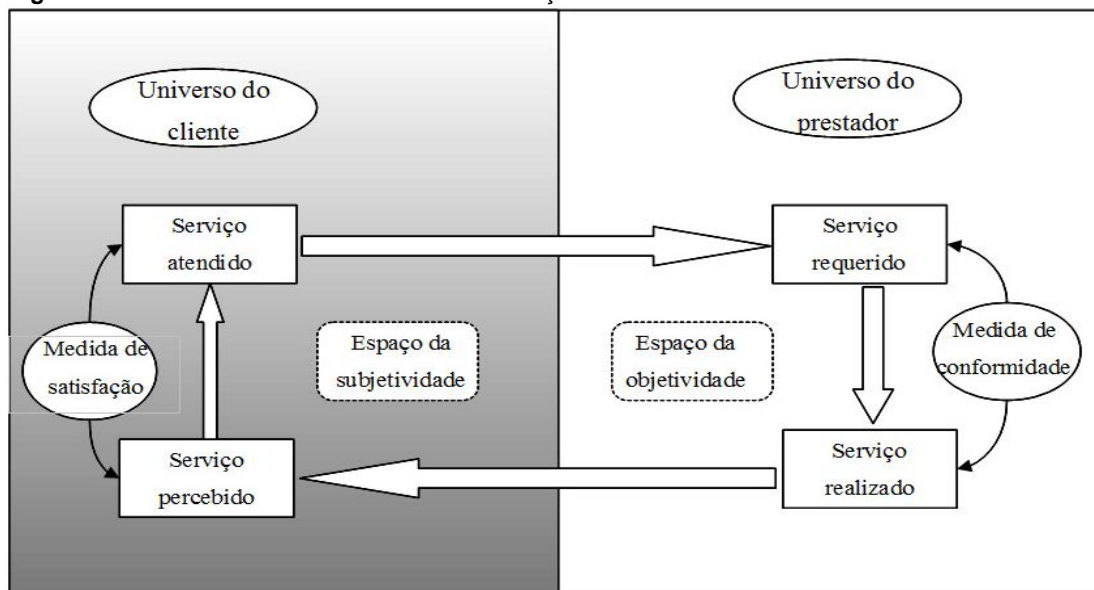
Segundo Grönroos (1993), a reputação e a credibilidade fazem parte do conjunto de critérios da boa qualidade percebida do serviço. Para este autor, os clientes acreditam que as operações do prestador de serviço merecem sua confiança, valem o dinheiro pago e que representam o bom nível de desempenho e valores que podem ser compartilhados entre clientes e o prestador de serviços (critérios relacionados à imagem). Este valor estimado da “marca” do serviço de boa reputação reflete-se inclusive no *brand equity*, ao buscar o preço adequado, pois reduz-se a incerteza do comprador (AAKER, 1998; SAXTON; DOLLINGER, 2004).

2.3 Qualidade de serviço e métodos de avaliação

A crescente importância do setor de serviços implica na necessidade de se empreender esforços em relação à mensuração da qualidade nos serviços prestados.

Segundo Averous e Averous (1998), a relação entre clientes e prestadores de serviços pode ser analisada sob dois universos diferenciados. O modelo básico é apresentado conforme Figura 1.

A palavra avaliação, no sentido mais geral, consiste em atribuir valor a algo (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Nesta acepção, o termo avaliação refere-se ao ato ou efeito de avaliar, ou seja, conferir valor, manifestar-se em relação a alguma coisa, sem compromisso, no entanto, com o fundamento desse juízo ou com um método específico.

Figura 1 - Modelo de relacionamento entre serviços e clientes

Fonte: Averous e Averous (1998).

Quando se trata, contudo, de avaliar serviços ou programas, o que corresponde a situar a avaliação no campo das modalidades de intervenção social e, conseqüentemente, das ciências sociais, recorre-se à utilização de “procedimentos que, apoiados no uso do método científico, servem para identificar, obter e proporcionar a informação pertinente e julgar o mérito e o valor de algo de maneira justificável” - a chamada avaliação em sentido estrito ou avaliação sistemática (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 23).

Diversos pesquisadores têm dedicado esforços nesta área, buscando aprimorar sua conceituação e desenvolver técnicas de medição. Grönroos (1993) e Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) foram precursores ao propor modelos de medição de qualidade do serviço. Além desses autores, podem-se encontrar na literatura vários outros modelos propostos para avaliar a qualidade em serviços, durante e após a experiência de aquisição de serviços. No entanto, dentre todos, o mais conhecido e utilizado em estudos especializados é o SERVQUAL (PZB).

Na mesma linha do modelo apresentado conforme Figura 1, Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) propuseram que as percepções do cliente da qualidade de serviço são uma função da diferença entre o serviço esperado e das percepções do serviço atualmente fornecido. Os autores estabeleceram então a abordagem SERVQUAL que consiste em duas seções contendo 22 itens cada, a primeira mede as expectativas do serviço pelo cliente e a segunda,

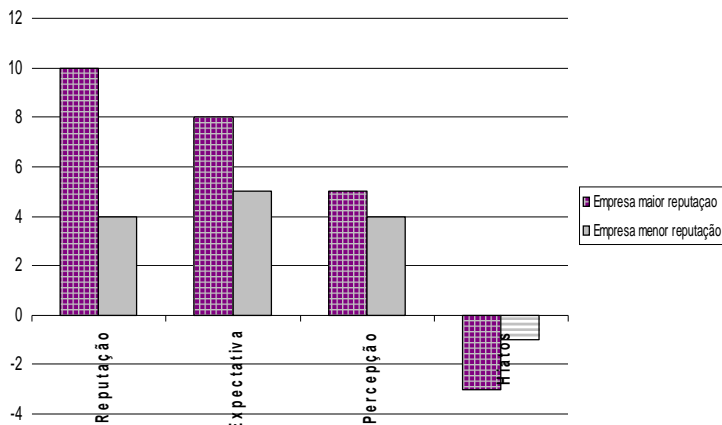
as percepções do cliente quanto a uma companhia particular no setor. Esta abordagem foi refinada em outro estudo com os mesmos autores (PARASURAMAN; BERRY; ZEITHAML, 1991) e resultou em algumas questões adicionadas e outras que precisaram ser reescritas. No entanto, os autores recomendam utilizar o questionário por completo, pois, enquanto a reescrita de alguns itens a fim de adaptá-los a ocasiões específicas é apropriada, a exclusão de alguns itens pode afetar a integridade da escala. Por outro lado, os autores argumentam que a adição de itens específicos ao contexto pode ser realizada desde que mantenha formato similar à abordagem SERVQUAL existente.

3 Procedimentos metodológicos

Como o cliente desenvolve sua expectativa de um serviço de excelência? Isto talvez dependa do tipo de empresa que o cliente tem conhecimento, ou que mantém algum tipo de relação, ou que tem possibilidade de contratar. Consoante esta premissa, duas questões podem ser realizadas:

- questão 1: se um cliente conhece, relaciona-se ou tem condições de contratar as melhores empresas, será que seu padrão de empresa de excelência (expectativa) não seria maior do que outro cliente que não tenha estas características?
- questão 2: se um cliente conhece, relaciona-se ou tem condições de contratar as melhores empresas, será que sua avaliação do serviço prestado (percepção) não seria maior do que outro cliente que não tenha estas características?

Figura 2 - Determinação dos hiatos existentes entre expectativa e percepção em relação à reputação



Fonte: Sugerido pelos autores.

Se apenas a questão 1 for verdadeira, os *gaps* (hiatos), neste caso, tenderão a ser maiores para os clientes que têm maior conhecimento, relacionamento ou condições para o caso de um serviço ter sido prestado, digamos, dentro da média, gerando um sentimento de frustração. Outra possibilidade seria somente a questão 2 ser verdadeira, o que aumentaria também o *gap*, mas de forma inversa.

Ou seja, há várias possibilidades. A Figura 2 procura ilustrar isto com um cliente que conhece, relaciona-se ou tem condições de contratar um prestador com experiência/reputação nível 10 e outro somente nível 4. Para cada caso, observam-se as possibilidades de influência desta experiência/reputação sobre: a expectativa e percepção simultaneamente; somente sobre a percepção; e somente sobre a expectativa. Para cada caso, os hiatos (*gaps*) são calculados.

Na Figura 2, pelo fato de um cliente poder contratar a firma com reputação em um nível fictício 10, sua expectativa geral foi estimada em 8. Como a percepção da qualidade foi 5, o hiato foi de -3. Já no caso de um cliente apenas poder contratar a firma com experiência/reputação 4, sua expectativa geral pode até ser 5, mas como a qualidade percebida foi 4, o hiato foi de -1. Neste contexto, sugere-se que a frustração da empresa com maior reputação pode ser maior devido à maior expectativa gerada inicialmente.

Em relação à mensuração da reputação, lasbeck (2007) sugere a criação de meios permanentes e monitoráveis de resposta imediata do público, isto é, o levantamento e tratamento dos *feedbacks* dados pelo público usuário, sejam eles positivos (comentários e sugestões), sejam negativos (críticas e reclamações).

Sugere-se realizar a avaliação da reputação da empresa por meio de entrevistas junto aos potenciais usuários de determinado serviço, tanto em relação à empresa avaliada como a concorrentes. A partir das informações com os potenciais clientes, faz-se o levantamento das principais empresas que são contatadas para o envio de cotações e efetiva prestação de serviços. As entrevistas então consistiriam em procurar evidenciar por que a escolha desta e não daquela empresa, levando em consideração prerrogativas de credibilidade necessárias na prestação dos serviços.

3.1 Avaliação da expectativa e da percepção

O modelo SERVQUAL mostra-se apropriado ao avaliar comparativamente a expectativa e a percepção. Para isso, faz uso de um questionário aplicado antes e depois da execução do referido serviço. No entanto, verifica-se que no caso dos serviços profissionais, em especial um serviço de consultoria empresarial, muitos dos itens relacionados na escala não são diretamente aplicáveis, tendo em vista a intangibilidade característica deste serviço. Poder-se-ia então propor que algumas questões fossem desconsideradas, no entanto, segundo os próprios criadores do instrumento, não é aconselhável eliminar questões, mas sim adaptá-las pois, conforme os criadores da metodologia, itens eliminados podem afetar a integridade da escala. Propõe-se desta forma, focar o próprio consultor e a disposição de recursos (materiais, *websites*).

A reformulação das principais questões existentes no SERVQUAL (considerando a versão após refinamento) está sugerida conforme o Quadro 1.

4 Conclusão

A avaliação proposta visa verificar qual o impacto da reputação de empresas de consultoria na expectativa e percepção da qualidade do serviço prestado. Procura-se desta forma evidenciar se imagens pré-concebidas da organização podem levar a frustrações quanto à qualidade percebida do serviço prestado. Sugeriu-se aplicar este modelo a empresas de consultoria e treinamento empresarial, tendo em vista que há poucos estudos sobre este setor específico do serviço profissional. Adicionalmente, ao considerar a intangibilidade e complexidade presentes neste tipo de serviço, sustenta-se que a reputação é um fator essencial para a consolidação da empresa no mercado.

Para a avaliação da reputação, sugere-se a realização de entrevistas em profundidade com a

Quadro 1 - SERVQUAL adaptado ao contexto de serviços de consultoria empresarial.

	Expectativa	Percepção
1	Consultorias excelentes disponibilizam <i>websites</i> modernos	A empresa de consultoria XYZ possui um <i>website</i> moderno.
2	Consultorias excelentes situam-se em escritórios com bom aspecto.	A consultoria XYZ situa-se em um escritório com bom aspecto.
3	Colaboradores de consultorias excelentes devem apresentar uma postura adequada.	Os colaboradores da consultoria XYZ apresentam postura adequada.
4	Materiais associados ao serviço (panfletos, <i>banners</i>) são visualmente agradáveis.	Materiais associados ao serviço da consultoria XYZ são visualmente agradáveis.
5	Quando consultorias excelentes se propõem a realizar algo em determinado prazo, certamente as farão.	Quando a consultoria XYZ compromete-se a realizar algo em determinado prazo, ela o faz.
6	Quando clientes têm algum problema, as consultorias excelentes demonstram sincero interesse em auxiliá-los.	Quando você tem um problema, a consultoria XYZ demonstra sincero interesse em auxiliá-lo
7	Consultorias excelentes realizarão o serviço de forma correta já na primeira vez.	A empresa de consultoria XYZ realiza o serviço de forma correta já na primeira vez.
8	Consultorias excelentes executarão o serviço no prazo em que se comprometeram.	A consultoria XYZ executa seus serviços no prazo em que se comprometeu.
9	Empresas de consultorias excelentes insistirão na prestação de serviços sem falhas.	A consultoria XYZ insiste em prestar serviços sem falhas.
10	Colaboradores de consultorias excelentes informam aos seus clientes exatamente quando o serviço será executado.	Os colaboradores da consultoria XYZ informam exatamente quando os serviços serão realizados.
11	Colaboradores de consultorias excelentes prestarão o serviço prontamente.	Os colaboradores da consultoria XYZ prestam prontamente o serviço.
12	Colaboradores consultorias excelentes estarão sempre à disposição para auxiliar seus clientes.	Os colaboradores da consultoria XYZ sempre estão à disposição para lhe auxiliar.
13	Colaboradores de consultorias excelentes nunca estarão ocupados demais para responder às demandas de seus clientes.	Os colaboradores da consultoria XYZ nunca estão ocupados demais para responder a suas demandas.
14	O comportamento dos colaboradores de consultorias excelentes instigará confiança em seus clientes.	O comportamento dos colaboradores da consultoria XYZ instiga confiança em seus clientes.
15	Clientes de consultorias excelentes sentir-se-ão seguros em suas transações.	Você se sente seguro nas transações com a consultoria XYZ.
16	Colaboradores de excelentes empresas de consultoria serão corteses com os clientes.	Os colaboradores da consultoria XYZ são corteses com você.
17	Colaboradores de excelentes empresas de consultoria terão conhecimento para responder questões dos clientes.	Os colaboradores da consultoria XYZ têm conhecimento para responder às suas questões.
18	Excelentes empresas de consultoria darão a seus clientes atenção individual.	A consultoria XYZ presta atenção individual a você.
19	Excelentes empresas de consultoria trabalharão em horários convenientes a seus clientes.	A consultoria XYZ opera em horários que são convenientes para todos seus clientes.
20	Excelentes empresas de consultoria terão colaboradores atenciosos aos clientes.	Os colaboradores da consultoria XYZ lhe dão atenção personalizada.
21	Excelentes empresas de consultoria consideram profundamente os maiores interesses dos clientes.	A consultoria XYZ demonstra considerar profundamente seus maiores interesses.
22	Colaboradores de excelentes empresas de consultoria compreenderão as necessidades específicas de seus clientes.	Os colaboradores da consultoria XYZ compreendem suas necessidades especiais.

Fonte: Parasuraman, Berry e Zeithaml (1991); adaptado pelos autores.

finalidade de evidenciar por que a escolha de determinados serviços de consultoria e não outros. A partir destes resultados, pode-se definir ou categorizar um grau de reputação relativo a determinado grupo de empresas de consultoria considerado.

Em seguida, sugeriu-se o SERVQUAL para a devida avaliação da expectativa e da percepção da qualidade de algumas empresas deste setor. No questionário sugerido, algumas questões foram reformuladas a fim de melhor se adequarem ao tipo de serviço analisado.

Tendo em mãos os resultados obtidos tanto das entrevistas como da aplicação do SERVQUAL, resultados comparativos podem ser estabelecidos. Algumas limitações em relação ao tamanho da amostra escolhida, bem como a enorme gama de serviços prestados por consultorias empresariais podem afetar a precisão dos resultados obtidos. Portanto, sugere-se delimitar o tipo de consultoria ou treinamento prestado e o grupo de clientes envolvidos a fim de minimizar este viés ●

Referências

- AAKER, D. A. *Marcas: Brand Equity gerenciando o valor da marca*. São Paulo: Negócio, 1998.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- ALBRECHT, K.; ZEMKE, R. *Serviço ao cliente*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- AVEROUS, B.; AVEROUS, D. *Mesurer et manager la qualité de service: la méthode CYQ*. Paris: Insep, 1998.
- DRAZEN, A. *Political economy in macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- EIGLIER, P.; LANGEARD, E. *Marketing of services*. New York: McGraw Hill, 1983.
- FOMBRUN, C.; VAN RIEL, C. The reputational landscape. *Corporate Reputation Review*, v.1, n. 2, p. 5-13, 1997.
- GRÖNROOS, C. *Marketing: gerenciamento e serviços: a competição por serviços na hora da verdade*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- IASBECK, L.C.A. Imagem e reputação na gestão da identidade organizacional. *Organicom*, a. 4, n. 7, 2007.
- LIPPMANN, W. *Public Opinion*. Sioux Falls, SD: Nu Vision, 2007. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=KMQ4yxaeR3oC&printsec=frontcover&dq=public+opinion+Lippmann&source=bl&ots=WXT7ONhzZE&sig=lwYCauBqiVMnPH2iJa-VtIMdaKc&hl=pt-BR&ei=P7HhTJ2iKoH-8Aa4pLn0Dw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CDEQ6AEwAw>. Acesso em: 16 nov. 2010.
- PARASURAMAN, A.; BERRY, L.L.; ZEITHAML, V.A. Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale. *Journal of Retailing*, New York, v. 67, n. 4, p. 420-450, 1991.

PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. A., BERRY, L. L. A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, Chicago, n. 49, n. 4, p. 41-50, 1985.

PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. A., BERRY, L. L. SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, New York, 64, n. 1, p. 12-40, Spring-1988.

RÊGO, A. R.; O crescente valor da reputação corporativa no ambiente mercadológico. In: CONGRESSO BRASILEIRO CIENTÍFICO DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE RELAÇÕES PÚBLICAS, 4., 2010, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2010.

SAXTON, T.; DOLLINGER, M. Target reputation and appropriability: picking and deploying resources in acquisitions. *Journal of Management*, v. 30, n. 1, p.123-147, 2004.

SHOSTACK, G.L.: Service Positioning Through Structural Change, *Journal of Marketing*; Chicago, v. 51, n. 1, p. 34-43, Jan. 1987.

***Mestre em Administração pela PUC-PR em 2006, doutoranda em Administração pela PUC-PR, bolsista Capes-PDSA. 18312-12-8. Consultora para empresas automotivas.**

**** Mestre em Administração pela PUC-PR em 2004, doutorando em Administração pela PUC-PR, bolsista pela Fundação Araucária.**

***** Doutor em Administração pela FGV-EASP, professor titular da PUC-PR.**

******Doutor (2012) e Mestre (2004) em Administração pela PUC-PR. Atualmente é professor nos cursos de especialização na área de estratégia da Universidade Positivo e da PUC-PR.**

O MUNDO PÓS-QUEDA DO MURO DE BERLIM

Zilneide de Oliveira Ferreira*

Resumo: o objetivo deste ensaio é apresentar um panorama mundial pós-1989, ano que marcou o fim da Guerra Fria e da ordem internacional bipolar, com a queda do Muro de Berlim, símbolo da divisão do mundo em dois sistemas: capitalismo e socialismo.

Palavras-chave: Queda do Muro de Berlim. Fim da Guerra Fria. Panorama mundial pós-1989.

Abstract: the purpose of this essay is to present a global picture post-1989, year which marked the end of the Cold War and the bipolar international order, with the fall of the Berlin Wall, symbol of the world's division into two systems: capitalism and socialism.

Keywords: Fall of the Berlin Wall. End of the Cold War. Global picture post-1989.

1 Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial na Europa, com o Acordo de Potsdam,¹ realizado em 1945 pelos vencedores da guerra (Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética), a Alemanha foi dividida em quatro zonas de ocupação, controladas, cada uma delas, por uma das quatro potências aliadas. Posteriormente, as zonas não soviéticas se uniram e adotaram o regime capitalista, passando a vigor dois regimes: o capitalista, na Alemanha Ocidental, e o socialista, na Alemanha Oriental; mas não somente na Alemanha, pois esta polaridade ficou evidente na disputa de poder entre os Estados Unidos e a então União Soviética, levando ao que ficou conhecido como Guerra Fria, que findou há 25 anos, em 9 de novembro de 1989, com a queda do Muro de Berlim, símbolo da divisão do mundo em dois sistemas: capitalismo e socialismo.

Neste contexto, o objetivo deste ensaio é apresentar um panorama mundial pós-1989, ano que marcou o fim da Guerra Fria e da ordem internacional bipolar (Estados Unidos e União Soviética), com a queda do Muro de Berlim. Inicialmente, de forma sucinta, apresentam-se os antecedentes que levaram à queda do Muro de Berlim; em seguida, as causas capitais deste evento e um panorama mundial pós-queda do Muro de Berlim.

2 Antecedentes

Em 1939, havia um mundo multipolar com sete importantes potências [Alemanha, Itália, Japão, Inglaterra, União Soviética, França e Estados Unidos]. Após a “Segunda Guerra Mundial, restaram apenas duas superpotências: os Estados Unidos e a União Soviética.” (NYE JR., 2009, p. 145).

Em que pesem as grandes perdas decorrentes da Segunda Guerra Mundial, na época, a União

Soviética saiu politicamente fortalecida e os Estados Unidos militar e economicamente.

A Alemanha foi dividida em quatro setores de ocupação controlados, cada um, por um dos países aliados: Estados Unidos, Reino Unido, França e União Soviética (RIBEIRO, 2014). As três primeiras potências se uniram e adotaram o regime capitalista (liderado pelos Estados Unidos), formando a Berlim Ocidental; o lado soviético de Berlim (socialista) deu origem à Berlim Oriental.

[...] a humanidade mergulhou no que se pode encarar, razoavelmente, como uma Terceira Guerra Mundial, embora uma guerra muito peculiar. Pois, como observou o grande filósofo Thomas Hobbes, “a guerra consiste não só na batalha, ou no ato de lutar: mas num período de tempo em que a vontade de disputar pela batalha é suficientemente conhecida” [...]. A Guerra Fria entre EUA e URSS, que dominou o cenário internacional na segunda metade do Breve Século XX, foi sem dúvida um desses períodos (HOBSBAWM, 1995, p. 223).

Grosso modo, a Guerra Fria é a denominação dada ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos de várias ordens (política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica) entre os Estados Unidos e a União Soviética, entre o final da Segunda Guerra Mundial e a dissolução da União Soviética.

Conforme Almeida (2009), a Guerra Fria se estendeu desde 1946, quando fracassou a Conferência de Paris, a qual deveria aplicar as decisões de Yalta e Potsdam quanto à reorganização democrática da Europa, até 1991, quando se desfez, por autoimplosão, o regime socialista. A Guerra Fria foi o elemento que definiu as relações internacionais em grande parte da segunda metade do século XX (ALMEIDA, 2009).

Em termos objetivos, a Guerra Fria teve como peculiaridade o fato de não haver perigo iminente de outra guerra mundial, pois, “apesar da retórica

apocalíptica de ambos os lados [Estados Unidos e União Soviética], mas sobretudo do lado americano, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças” no final da Segunda Guerra Mundial - havia um equilíbrio de poder desigual não contestado em sua essência. A União Soviética controlava ou exercia influência predominante em uma parte do globo, “a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra - e não tentava ampliá-la com o uso de força militar.” Os Estados Unidos, por sua vez, exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista e assumiram o que restou “da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética” (HOBBSAWM, 1995, p. 223).

Em 1948, Berlim estava dividida em duas zonas, a ocidental e a soviética. Em represália ao Plano Marshal, Stalin instituiu o Bloqueio de Berlim, fechando todas as estradas (de rodagem e férrea) que ligavam Berlim à Alemanha Ocidental, “na tentativa de fazer com que os aliados ocidentais desistissem de sua parte na cidade” (SCHILLING, 2014, n.p.), impedindo também que alimentos, materiais e suprimentos chegassem à zona ocidental. Diante disso, “Estados Unidos, Reino Unido, França, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e vários outros países começaram uma imensa ‘ponte aérea para Berlim’, fornecendo alimentos e outros suprimentos à parte da cidade controlada pelo Ocidente.” (RIBEIRO, 2014, p. 1). Os Estados Unidos lançaram a *Berlin Airlift*, que transportou milhares de toneladas de alimentos para os berlinenses e que durou 11 meses, de 25 de junho de 1948 a 12 de maio de 1949 (SCHILLING, 2014).

No final da Segunda Guerra Mundial, depois da ocupação soviética na Europa Oriental, a maioria da população que vivia nas áreas recém-adquiridas do bloco oriental aspirava à independência e à saída dos soviéticos (THACKERAY, 2004). O número de pessoas da Alemanha Oriental que emigraram para a Alemanha Ocidental quase dobrou entre 1950 (197.000 pessoas) e 1953 (331.000); uma das razões dessa emigração foi o medo de uma sovietação mais intensa com as ações de Stalin, em 1952 e no início de 1953 (RIBEIRO, 2014). Conforme Voltaire Schilling (2014), esse processo migratório que ocorreu de 1949 a 1961 é explicado não somente pela diferença do regime (capitalista), mas também pela

extraordinária recuperação econômica do lado ocidental: o milagre econômico dos anos 1950-1960, resultado dos grandes complexos industriais e trabalhadores especializados.

3 A Queda do Muro de Berlim

Antes, ainda que brevemente, faz-se mister discorrer sobre a construção do Muro de Berlim. A mesma teve início em agosto de 1961, pela então República Democrática Alemã (Alemanha Oriental), separando a área capitalista da área socialista.

O objetivo da construção do Muro de Berlim era deter o constante fluxo migratório, pois, entre 1949 e 1961, mais de 2,6 milhões de soviéticos fugiram para o lado ocidental. Inicialmente, a barreira foi levantada com arame farpado, depois se tornou uma monstruosidade arquitetônica e, quando ficou pronto, seu cinturão externo media 155 km e o interno 43 km, e nele foram instaladas 302 torres de observação, expondo a absoluta insensibilidade das autoridades soviéticas. O muro “resultou de um previsível processo de isolamento, seguido de enclausuramento dos alemães orientais, que já se arrastava desde 1952”, ano em que a fronteira entre as duas Alemanhas foi definitivamente fechada (SCHILLING, 2014, n.p.).

Avançando no tempo, em fevereiro de 1986, Gorbachev lançou os programas *Glasnost* (transparência política) e *Perestroika* (reestruturação econômica); o primeiro visava “combater a corrupção e a ineficiência administrativa dentro do Estado soviético, como parte de um projeto maior de abertura política” e o segundo, “aumentar a produtividade da economia do país” (RIBEIRO, 2014, n.p.), mas

[...] apenas tornou mais visíveis problemas que há muito vinham se acumulando: a ineficiência da economia, engessada por um planejamento excessivamente centralizado; o peso dos crescentes gastos militares; a inflexibilidade de uma burocracia estatal de proporções monstruosas, que procurava controlar e regulamentar cada atividade produtiva. Para Gorbachev, só haveria futuro para o socialismo se tal estrutura fosse inteiramente reformulada (RIBEIRO, 2014, p. 3).

Gorbachev também passou a gradualmente reduzir a ajuda econômica aos países do Leste Europeu, bem como a retirar de lá várias das tropas soviéticas (RIBEIRO, 2014).

Conforme Nye Jr. (2009, p. 170), tanto a política interna como a política externa de Gorbachev promoveram “numerosas ações que aceleraram tanto o declínio soviético existente quanto o fim da Guerra Fria.” Em 1985, quando assumiu o poder,

“Gorbachev tentou disciplinar o povo soviético como uma maneira de superar a estagnação econômica existente”, mas não obteve êxito e lançou a *Perestroika* e a *Glasnost*, cujos resultados estão espostos acima. A política externa de Gorbachev, denominada por ele de “novo pensamento”, também contribuiu para o término da Guerra Fria e tinha dois elementos importantes; um deles (ante a ameaça nuclear) consistia no conceito de segurança comum, “no qual o clássico dilema da segurança é superado com a união para proporcionar segurança”; o outro foi “sua opinião de que o expansionismo é normalmente mais caro do que benéfico.”

O controle soviético sobre um império na Europa Oriental estava custando demais e proporcionando muito poucos benefícios, e a invasão do Afeganistão foi o desastre mais caro. Não era mais necessário impor um sistema local comunista como um meio de assegurar a segurança nas fronteiras soviéticas (NYE JR., 2009, p. 171).

Em 1989, os “cidadãos de Alemanha del Este” foram às ruas exigir reformas democráticas. As autoridades hesitaram em disparar ou não sobre a multidão. Moscou anunciou que suas tropas na Europa Oriental não participassem de qualquer repressão. A intensidade das manifestações foi-se multiplicando e resultou na queda do Muro de Berlim. Em poucos meses, um após outro, os regimes comunistas na Europa foram varridos (RAMONET, 2014, n.p.).

Resumindo, Ramonet (2014) aponta que pelo menos três fatos capitais ocorridos durante a década de 1980 levaram à queda do Muro de Berlim:

- a) as greves de agosto de 1980, na Polônia, que demonstravam uma contradição fundamental: a classe trabalhadora se opunha a um suposto Estado operário e suposto partido da classe operária. A teoria oficial sobre a qual o comunismo de Estado se baseava desmoronou;
- b) em março de 1985, em Moscou, o lançamento da *Perestroika* e da *Glasnost*, visando à reforma do comunismo soviético;
- c) em junho de 1989, em Pequim, na véspera de uma visita de Gorbachev, milhares de manifestantes que exigiam reformas semelhantes às realizadas na União Soviética foram reprimidos militarmente pelo governo chinês, resultando em centenas de mortos na Praça da Paz Celestial e na condenação internacional do regime em Pequim.

Simbolicamente, a queda do Muro de Berlim marcou o fim da Guerra Fria, assim como o fim -

embora a União Soviética não se tenha dissolvido até dezembro de 1991 - do comunismo autoritário, mas não o fim da aspiração de milhões de pobres a viver dignamente em um mundo justo e igualitário (RAMONET, 2014).

Caiu o Muro de Berlim, entretanto levantaram-se outros muros (ORTEGA, 2014; RAMONTE, 2014).

4 O Mundo após a Queda do Muro de Berlim

Com a queda do Muro de Berlim, mas não somente por isso, o mundo mudou,² embora naquele tempo não se divisasse com clareza que foram plantadas muitas das sementes do que tinha ocorrido naquele quarto de século, e que seguiria ocorrendo. A queda do Muro em si gerou uma série de eventos: (a) o colapso da União Soviética dois anos depois (1991) - que, segundo Vladimir Putin, foi a maior catástrofe geopolítica - e o colapso da Iugoslávia; (b) a unificação da Alemanha e da ainda incompleta Europa, com o euro e o alargamento; e (c) os anos de unipolaridade dos Estados Unidos (ORTEGA, 2014).

O sistema socialista entrou em colapso devido à própria deterioração interna e não por ofensiva do capitalismo, uma vez que os Estados Unidos estavam em recessão profunda após a Segunda-feira Negra, em Wall Street, dois anos antes, em 1987 - embora a interpretação que se dê seja a de que, no enfrentamento entre o socialismo e o capitalismo, este se tenha imposto - por nocaute. O erro fatal foi que, ao perder seu “melhor inimigo”, por uma relação de força constante forçando o capitalismo a autorregular e moderar seus impulsos, deixou-se arrastar por seus piores instintos. Esquecendo a promessa de fazer o mundo se beneficiar dos “dividendos da paz”, Washington impôs em toda parte, em alta velocidade, o que acreditava ser a ideia triunfante: a globalização econômica; ou seja, a extensão para todo o planeta dos princípios ultraliberais: financeirização da economia, desrespeito pelo meio ambiente, privatização, liquidação dos serviços públicos, insegurança no emprego, marginalização dos sindicatos, concorrência brutal entre os funcionários em todo o mundo, deslocalizações etc. - um retorno ao capitalismo desenfreado (RAMONET, 2014, n.p.).

Em 1989 se lançou (de forma definitiva), do Centro Europeu de Pesquisa Nuclear, na *internet* - que havia nascido antes -, a Rede, ou seja, a WWW (então com outro nome, *Enquire*), que tantas coisas tem mudado e que se abriu ao

público em 1993, em uma revolução que guarda certo paralelismo com a de Gutenberg e a imprensa há quase seis séculos. A Rede tem revolucionado a maneira de nos relacionar, para os muitos e para os poucos, com uma multiplicação dos atores e uma difusão do poder que também os radicais têm aproveitado. E alguns deles, como Al-Qaeda, têm sua origem então (ORTEGA, 2014).

Em 1989, os soviéticos se retiraram do Afeganistão, o que pouco depois deu passagem à conquista do poder no país pelos talibãs e Osama Bin Laden - monstro, em parte, gerado pelo Ocidente -, ao 11 de Setembro (2001) e a tudo o que veio depois, incluindo o Estado islâmico, que tentou se instalar entre o Iraque e a Síria. Mas também cresceu a Frente Islâmica de Salvação na Argélia, à qual um golpe de Estado pouco depois impediu de chegar ao poder. 1989 também marcou o regresso das questões religiosas ao centro da política em uma parte do mundo (ORTEGA, 2014).

A nova onda democrática que não se limitaria à Europa, também chegaria pouco depois à África do Sul, com o fim do **Apartheid**. Também houve a repressão e matança de **Tiananmen**, e o renovado impulso da **China** por modernizar sua economia e globalizar-se, evitando o colapso que a União Soviética havia experimentado. O termo "**globalização**" se estendeu com o fenômeno que representava (e que também estava por trás do colapso da União Soviética). Pode-se dizer que então se acelerou a entrada de 3.000 milhões de novos capitalistas, como apresentou Clyde Prestowitz, de produtores e consumidores na economia mundial, algo positivo mas que tem colocado riscos maiores aos velhos países capitalistas. Outra coisa que aconteceu foi que o capitalismo, ou o mercado, após 1989-1991 deixou de ter alternativas. Hoje se enfrentam modelos de capitalismo, mas não se coloca em questão o mais básico (ORTEGA, 2014, n.p., grifos do autor, tradução nossa).

Ainda conforme Ortega (2014), citando Saskia Sassen, o fim da Guerra Fria foi muito mais que uma expansão do mercado, pois lançou uma das fases econômicas mais brutais da era moderna, e a crise atual contém características que sugerem que o capitalismo financeirizado atingiu os limites de sua própria lógica para esta fase; embora não esteja nada claro o que pode vir depois.

No plano militar, Washington demonstrou sua hiperpotência, por exemplo, com a invasão do Panamá, a Guerra do Golfo, a ampliação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), a guerra de Kosovo, a marginalização da Organização das Nações Unidas (ONU). Após os atentados de 11 de setembro de 2001, George Bush e seus "falcões" decidiram castigar e conquistar o Afeganistão e o Iraque. A ajuda aos países pobres do Sul foram reduzidas e foi lançada

uma cruzada contra o "terrorismo internacional" utilizando-se de todos os meios, inclusive os menos nobres, como vigilância generalizada, tortura, "desaparecimento", prisões secretas, cárceres ilegais, como Guantânamo. O balanço foi desastroso: nenhuma vitória militar real, uma imensa derrota moral e uma grande destruição ecológica, sem que os principais perigos tenham sido eliminados. A ameaça terrorista não desapareceu, a pirataria marítima agravou-se, a Coreia do Norte dotou-se de armas nucleares, o Irã poderia fazê-lo e o Oriente Médio seguiu sendo um barril de pólvora (RAMONET, 2014, n.p., tradução livre).

Depois do colapso do regime socialista, em âmbito global, o capitalismo despontou como sistema político-econômico mundial e vários países se aproximaram do mundo capitalista visando ingressar nesse sistema e alcançar uma integração no mercado.

O mundo passou a ser multipolar. Vários grandes países (Brasil, Rússia, Índia, China, Sudáfrica) fizeram alianças à margem das potências tradicionais. Na América do Sul, Bolívia, Equador e Venezuela exploram novas vias do socialismo. O G-20, por causa da crise econômica mundial, confirma que os países ricos do Norte não podem por si sós resolver grandes problemas mundiais (RAMONET, 2014).

A divisão dos países - socioeconômica e política (Teoria dos Mundo) - passou a ser entre países desenvolvidos (do Norte) e subdesenvolvidos e em desenvolvimento (do Sul), devido às diferenças que os separam, respectivamente: riqueza e pobreza; e não mais em Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo.

A partir dos anos 1990, comércio internacional, direitos humanos e meio ambiente também se tornaram questões-chave no mundo, uma vez que dizem respeito à toda a humanidade e não a um país isoladamente ou a determinado grupo. No Rio de Janeiro, em 1992, na II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foram difundidas as noções de desenvolvimento sustentável, incompatibilidade entre crescimento demográfico ilimitado e planeta finito, subordinação da tecnologia à ecologia, poluição e pobreza provocadas pelo consumo incontido e necessidade de medidas locais e globais para a proteção do meio ambiente. Em 1993, em Viena, a II Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos difundiu a implementação de medidas nacionais, interação e ação conjunta dos órgãos e agências da ONU e de órgãos globais e regionais

visando fomentar uma cultura comum e universal sobre direitos humanos. Em 1994, ocorreu a Rodada Uruguai do Gatt (Acordo Geral de Comércio e Tarifas), que instituiu a Organização Mundial do Comércio para regulamentar os fluxos de bens, serviços e propriedade intelectual entre os países e solucionar controvérsias a respeito (SENADO FEDERAL, 2013).

5 Conclusão

Neste artigo, buscou-se apresentar um panorama do mundo pós-queda do Muro de Berlim, porém, nestes últimos 25 anos ocorreram muitas transformações, tornando-se impossível enumerá-las e/ou aprofundá-las. Os diversos meios de comunicação, cotidianamente, têm-nas divulgado. Assim, pelo que se tem visto, vivido, tomado conhecimento e pelo exposto, pode-se concluir com as palavras de Ramonet, abaixo.

A oportunidade histórica que constituía a queda do Muro de Berlim foi desperdiçada. O mundo de hoje não está melhor. A crise climática que pende sobre a humanidade é um perigo mortal e a soma das quatro crises atuais (alimentar, energética, ecológica e econômica) dá medo. As desigualdades têm aumentado e a muralha do dinheiro é mais imponente que nunca: a fortuna das 500 pessoas mais ricas é superior a das 500 milhões de pessoas mais pobres. O muro que separa o Norte e o Sul permanece intacto: a má nutrição, a pobreza, o analfabetismo e a situação sanitária que se tem deteriorado, particularmente na África; para não se falar do muro tecnológico. Ademais, tem-se levantado novos muros: como o edificado por Israel contra os palestinos; ou o dos Estados Unidos contra os migrantes latinoamericanos; ou os da Europa contra os africanos etc. Quando decidiremos destruir de uma vez para sempre todos esses muros da vergonha? (RAMONET, 2014, tradução livre) ●

Notas:

(1) cf. DEUTSCHE WELLE, 2014.

(2) Conforme Cruz (2001, p. 32), "O episódio que trouxe à consciência de todos o fato de que o mundo havia mudado foi a Guerra do Golfo.", pois a operação militar dos Estados Unidos em um ponto tão nevrálgico do planeta seria impensável. A Rússia assistia ao bombardeio de Bagdá e a interceptação dos mísseis iraquianos pela televisão; "meses depois, em meio à crise nacional aguda, tentativa frustrada de golpe no Estado promovida por *aparatchics* desesperados apressava a desintegração do Estado soviético." Assim, inaugurava-se um período singular, pois pela "primeira vez na história um Estado se via elevado à condição de supremacia mundial não contestada." Sobre as

relações de poder no sistema internacional que emergiram após o fim da Guerra Fria, seu grau de permanência, como ocorreram as interações no interior dessa situação/ordenamento, qual sua dinâmica e que tendência evolutiva ela manifesta, cf. CRUZ, 2011, p. 33-36.

Referências

- ALMEIDA, P. R. O Brasil e as relações internacionais no pós-Guerra Fria. In: LADWIG, N. I.; COSTA, R. S. (Org.). *Vinte anos após a queda do muro de Berlim*. Palhoça: Unisul, 2009. p. 15-38.
- CRUZ, S. C. V. Evolução geoplítica: cenários e perspectivas. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1611, maio 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 03 nov. 2014.
- DEUTSCHE WELLE. 1945: Conferência de Potsdam. Disponível em: <<http://www.dw.de/1945-confer%C3%Aancia-de-potsdam/a-593737>>. Acesso em: 04 nov. 2014.
- HOBSBAWM, E. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- NYE JR., J. S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.
- ORTEGA, A. 1989, mucho más que el Muro de Berlín. *El Espectador Global*, Madrid, 04 nov. 2014. [online]. Disponível em: <<http://www.blog.rielcano.org>>. Acesso em: 04 nov. 2014.
- RAMONET, I. EL día que cambió el mundo. *Le Monde Diplomatique*, n 185, nov. 2014. [online]. Disponível em: <<http://www.eldiplo.org>>. Acesso em: 04 nov. 2014.
- RIBEIRO, M. *A ascensão e os 25 anos da queda do Muro de Berlim*. 09 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br>>. Acesso em: 08 nov. 2014.
- SCHILLING, S. *O muro de Berlim*. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br>>. Acesso em: 06 nov. 2014.
- SENADO FEDERAL. Instituto Legislativo Brasileiro - ILB. *Relações internacionais: teoria e história*. (Material didático da plataforma do curso de capacitação à distância realizado pela autora em 2013).
- THACKERAY, F. W. *Events that changed Germany*. Westport: Greenwood Press, 2004.

INTERNO E INTERNACIONAL: fronteiras, continuidades ou semelhanças? Notas sobre Gramsci e Waltz relacionadas ao Terceiro Debate Teórico em Relações Internacionais

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos*

Resumo: o objetivo do texto é propor uma breve discussão sobre eventuais semelhanças, igualdades e diversidades envolvendo o plano interno e o plano internacional a partir de um cotejo crítico envolvendo uma brevíssima apresentação de formulações teóricas de Antonio Gramsci e Kenneth Waltz.

Palavras-chave: Gramsci. Waltz. Teoria das Relações Internacionais.

Abstract: the aim of this text is to provide a brief discussion on possible similarities, equal formulations and differences concerning internal level and international level from a critical comparison between a brief presentation of Antonio Gramsci's and Kenneth Waltz theoretical formulations.

Keywords: Gramsci. Waltz, International Relations Theory.

1 Introdução

A literatura acadêmica em Relações Internacionais convencionou chamar de Terceiro Debate¹ a contenda teórica entre formulação de grande impacto a partir de 1979, o realismo ou neorealismo ou realismo estrutural de Kenneth Neal Waltz (1924-2013) e seus críticos. Partindo desta advertência inicial, coloca-se como objetivo da presente reflexão o cotejo entre algumas formulações do acadêmico norte-americano mencionado e do comunista italiano Antonio Gramsci (1891-1937).

É sabido que Gramsci serviu de fonte e de inspiração para diversas formulações que Waltz no contexto do referido debate, notadamente a teoria crítica conforme seus princípios enunciados por Robert W. Cox e outros autores, normalmente rotulados como gramscianos e neogramscianos² dentro da vertente conhecida como teoria crítica. Dentro das discussões que ensejaram o referido debate, sabe-se, por motivos cronológicos e pela morte de Gramsci em 1937, que nunca houve uma contenda direta entre ambos. Porém, dado o pretexto de que houve e ainda há enorme onda de estudos gramscianos nas humanidades e no próprio campo teórico das Relações Internacionais, um breve cotejamento entre os dois autores seria ponto digno de consideração neste tema.

Não é o objetivo do texto tratar das leituras e interpretações de Gramsci conforme os diferentes teóricos críticos, mas sim buscar elucidar alguns aspectos sobre o plano internacional elaborados pelo prisioneiro de Mussolini pertinentes ao temário

do Terceiro Debate em questão a partir, tanto quanto possível, de algumas fontes primárias de sua obra pré-carcerária e carcerária. Evidentemente que tal empreitada na perspectiva gramsciana demandaria esforço e espaço de grande envergadura; por isso, nosso foco recairá principalmente sobre alguns parágrafos do caderno carcerário 13, notadamente o parágrafo 17, em função de sua centralidade e relevância do ponto de vista da metodologia histórica adotada por Gramsci como critério fundamental dentro de sua obra carcerária. Acrescente-se também o fato de que os autores neogramscianos referidos usam, na sua grande maioria, edições limitadas da obra do comunista italiano, o que inviabiliza o contato com formulações relevantes de sua obra carcerária para o temário internacional.³

Além disso, a abordagem por boa parte desses autores suscita uma inacuracidade com o marxismo gramsciano dentro daquilo que se poderia chamar de paroquialismo, em uma livre interpretação de Quentin Skinner (1969). Por outras palavras, a abordagem gramsciana fica prejudicada em vista destes autores se apropriarem do universo intelectual que lhes é familiar, distanciando-se em muitos aspectos de elaborações fundamentais do comunista italiano.⁴

É neste sentido que se pretende contribuir modestamente - lançando elementos para futuras pesquisas - na presente reflexão relacionando-a de algum modo ao Terceiro Debate: um contraponto gramsciano em suas fontes originais que permitam elucidá-lo de modo mais acurado em relação a

algumas formulações centrais de Kenneth Waltz.

No que refere a Waltz, usar-se-á formulações contidas em seus dois principais livros: "O Homem, o estado e a guerra" (WALTZ, 2004) - cuja redação terminou em 1954 - e "Teoria das Relações Internacionais" (WALTZ, 2002) - cuja publicação original na língua inglesa data de 1979. Também não é o objetivo tratar deste autor de modo exaustivo, mas reconstruir aspectos centrais de seu argumento para o cotejamento que se intenta desenvolver neste texto e a busca de uma resposta ao problema central do mesmo.

A questão central que orienta o presente texto é a seguinte: em conformidade com os autores mencionados, o plano internacional tem a sua especificidade que o aparta do âmbito interno dos Estados ou possui continuidades que denotam igualdades ou semelhanças entre os dois níveis, ou ainda ambos se relacionam em alguns aspectos de algum modo?

A hipótese que acompanhará a exposição do argumento consiste na pertinência da argumentação gramsciana de um vínculo das relações internacionais com o plano interno ao nível de uma relação lógica com as relações sociais fundamentais, isto é, as devidas especificidades em uma totalidade orgânica. A totalidade em questão envolve o âmbito endógeno dos países com as devidas especificidades e o plano do além-fronteiras para a explicação de tais níveis. Tal pertinência coloca uma objeção à explicação waltziana, focada na explicação internacional em termos sistêmicos como apartada da política interna dos Estados, resultando na separação dos diferentes níveis de análises ou imagens (WALTZ, 2004).

O texto percorre os seguintes momentos com vistas a uma resposta ao problema central exposto: uma relação entre as formulações teóricas precoces e tardias de Waltz demonstrando a centralidade de três autores em seu raciocínio: Durkheim (2000), Rousseau (2002) e Lakatos (1987). Tais fontes embasam a sua abordagem sistêmica de uma abordagem teórica centrada nos aspectos sistêmicos do plano internacional. Posteriormente, um esboço gramsciano centrado para a indagação proposta e uma elaboração crítica às assertivas waltzianas, buscando demonstrar o vínculo orgânico na perspectiva das devidas especificidades em contexto de totalidade e historicidade abordando os planos interno e internacional. Por fim, a conclusão resume os principais argumentos e lança questionamentos para futuras investigações e reflexões.

2 As primeiras formulações de Waltz e sua posterior sistematização teórica: o interno e sua irrelevância para a teoria do além-fronteiras

As três imagens ou níveis de análise constituíram o primeiro esboço de Waltz nos anos 50 do século XX para tratar de uma teorização das relações internacionais em torno da seguinte indagação central: quais as causas das guerras?

A primeira imagem foi associada às imperfeições da natureza humana como causa dos conflitos bélicos, tendo Baruch de Espinosa (1632-1677) como expoente da reflexão sobre o tema o filósofo. Um tema tão vago, amplo e subjetivo como a natureza humana poderia suscitar as mais diferentes interpretações sem que pudessem atender às questões metodológicas centrais enunciadas por Kenneth Waltz. Isto é, um filtro focado na reflexão psicológica e filosófica sobre a natureza da individualidade humana não responde àqueles aspectos indicativos da linha de raciocínio, do filtro dos dados e informações para uma elaboração científica de modo objetivo, sem pré-conceitos ou juízos de valor prévios.

Em outras palavras, Waltz estabeleceu como critério para sua linha de raciocínio o que ele chama de imagens; algo como uma espécie de filtro, um método para buscar responder à sua indagação ou para separar aquilo que é pertinente para as relações internacionais na enorme massa de fenômenos que constitui a realidade além das fronteiras. A despeito dos diferentes filtros ou imagens priorizarem certos aspectos e explicarem aspectos importantes dos fenômenos no além-fronteiras, nem todos tratam de modo adequado das causas da guerra.

Dito de outra forma no que refere à primeira imagem, estabelecer uma conexão, um ponto em comum entre as causas das guerras no além-fronteiras e toda a avaliação sobre o entendimento da natureza do homem demandaria adentrar pontos não objetivos, impossíveis de serem constatados e observados por todos. Tal é o cerne da dificuldade no que concerne a abordagens no âmbito da psicologia e da filosofia. Neste ponto e nas demais etapas da argumentação waltziana, é central a linha de argumento da sociologia clássica de Émile Durkheim (2000) referente ao seu conceito de fato social, talvez mais do que o próprio Waltz dê notícia em seus textos.

Veja-se o conceito do sociólogo francês. O fato social corresponde a

[...] toda maneira de agir fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior ou então ainda, que é geral na sua extensão de uma sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter (DURKHEIM, 2000, p. 52).

Seriam exemplares da perspectiva durkheimiana de fato social geradora de uma coerção externa sobre o indivíduo e extensiva a toda a uma sociedade: o direito, a moral, a moda, o mercado, a educação, o suicídio, a religião e a solidariedade.⁵ Uma manifestação fenomênica que atingisse um indivíduo no plano explicativo da psicologia ou de uma definição de cunho filosófico não se encaixaria nesta linha de raciocínio.

Valer-se de uma abordagem afim ao tema da identificação do caráter bom ou mau da natureza humana remete, com a definição acima em mente, àquilo que Waltz (2004) formula aludindo a Durkheim: não se pode conceituar ou explicar nenhuma forma social através do fator psicológico. Tal nível de elaboração e reflexão guarda um ponto de contato com a vagueza e indefinição que as abordagens de cunho filosófico sobre a natureza humana que Spinoza empreende. Por outras palavras, distintas abordagens nesses campos de conhecimento podem ensejar as mais distintas interpretações, com diferentes juízos de valor ou assertivas de cunho subjetivo, parcial e pessoal. Ou seja, o entendimento de uma natureza humana boa ou má é algo passível de ser compreendido sem uma conclusão única. Sendo a natureza humana bondosa ou perversa, não há a possibilidade de se constituir uma avaliação mais precisa se o indivíduo tomado isoladamente é responsável pelo curso dos fatos que leva a todo tipo de belicismo.

A despeito de uma eventual importância de todos os aspectos de ordem psicológica e filosófica para a compreensão da causalidade das guerras, Waltz percebe a insuficiência da primeira imagem para dar conta de sua indagação central. Afinal, os “eventos a serem explicados são tantos, e tão variados, que a natureza humana possivelmente não pode ser o único determinante” (WALTZ, 2004, p. 102).

A título de conclusão parcial, pode-se reter que o plano interno a partir da perspectiva dos indivíduos e sua natureza não têm uma importância para a explicação do nível internacional.

Passa-se, então, a outro filtro para tomar por base outro nível analítico ou imagem. A segunda imagem versa sobre a natureza dos diferentes

governos das sociedades. O autor paradigmático para tal filtro seria Immanuel Kant (1724-1804).

Para o filósofo prussiano, a trajetória humana universal, mediada inclusive por conflitos violentos, apontaria para uma perspectiva finalista resultante de uma federação de repúblicas. Entende-se república aqui de modo distinto da definição tradicional. Um governo republicano na acepção kantiana é aquele que separa o poder executivo do poder legislativo proporcionando uma natureza de moderação, de publicidade do direito - inclusive dos tratados entre os distintos Estados -, pontos identificados com o anseio dos cidadãos (KANT, 1989). Assim, não há o interesse por parte dos cidadãos das repúblicas mencionadas na medida em que se identificam tais iniciativas como prejudiciais aos seus próprios interesses. A república identificada com tal ideário seria, em tese, o melhor governo para eliminar as causas das guerras.

Contudo, há uma restrição. Ela aponta novamente para a linha de raciocínio posta pela assertiva metodológica durkheimiana do fato social. Um fato social independe dos juízos, preferências pessoais, prenoções, preconceitos e congêneres. É um fato exterior a todos os indivíduos em dada sociedade de modo absolutamente distanciado, em perspectiva objetiva de se produzir um conhecimento sociológico científico. Isto não se coaduna com análise do que seja um governo bom ou ruim ou com qualquer preferência ou avaliação sobre a melhor forma de condução política de um dado Estado. Qualquer que seja a orientação ou designação dada a este ou aquele governo, haverá padrões de continuidade na história apontando para a possibilidade e a prática das guerras porque não haverá consenso sobre a natureza moderada de um governo e seu eventual nexos com a origem das guerras. Associar um governo moderado a uma guerra será objeto de avaliação, no mínimo, controversa. Alguns concordarão e outros discordarão na análise de diferentes governos, suas eventuais naturezas moderadas e seus nexos com a origem dos conflitos bélicos interestatais. Tudo isto leva à conclusão parcial de que se torna questão secundária se o governo ou o Estado são democráticos, liberais, capitalistas, socialistas, fascistas etc. Objetivamente, a despeito de alguma capacidade explicativa, tal imagem se mostra insuficiente para a questão central levantada por Waltz.

Isso posto, depreende-se também a lacuna explicativa do plano atinente aos governos e suas

respectivas orientações, formatos. Portanto, percebe-se também a vicissitude do filtro da segunda imagem. A título de conclusão parcial, Waltz descarta qualquer relevância de maior monta para a explicação da origem das guerras e da compreensão do plano internacional da primeira e da segunda imagens; segue a tradição da maioria dos autores realistas que separa e desvincula o plano interno dos Estados para a compreensão das relações internacionais. Não há objetividade nos argumentos atinentes à esfera doméstica no sentido de se pensar e avaliar o plano internacional.⁶ Do ponto de vista metodológico, tal tese se coaduna com a sociologia de Émile Durkheim, ampliando o raciocínio do sociólogo francês pensado inicialmente para os indivíduos. No caso da discussão sobre as causas das guerras, ele é deslocado para os Estados. Ao invés de indivíduos tomados isoladamente em perspectiva de cunho psicológico ou filosófico, a linha de raciocínio faz o mesmo com os Estados considerados separadamente em linha de raciocínio que leva às duas imagens já explanadas.

Passa-se à terceira imagem, simbolizada pelo filósofo genebrino Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). A imagem em questão reproduz a perspectiva de uma anarquia internacional, conforme os intérpretes do filósofo em questão. O argumento rousseauiano tem como ponto de partida um Estado identificado com seus concidadãos, que contempla a vontade geral de toda a sociedade.

Conforme Rousseau (2002), mesmo que o conjunto dos Estados fosse efetivamente legítimo com seus governos e contemplassem o bem comum, o interesse de todos os cidadãos - a vontade geral -, eles não estariam imunes ao ambiente de um estado de natureza sem regras e sem autoridade no além-fronteiras. Trata-se, portanto, de uma ambiente no além-fronteiras propício ao risco e à manifestação da violência interestal. Uma vez que não há no contexto internacional uma autoridade superior que reproduza o Estado e sua ação soberana no interior de seu território, até mesmo os bons Estados, laudatórios da vontade geral, sucumbem ao meio no qual estão inseridos.

Este é o cerne do argumento de Waltz para sustentar a pertinência da terceira imagem para as relações internacionais e para o diagnóstico de que um ambiente anárquico no além-fronteiras somente pode pôr fim às guerras com o eventual advento de

um governo mundial (WALTZ, 2004). Assim, Waltz coloca em evidência uma explicação sistêmica do ambiente dos estados quando alude ao primado do estado de natureza na sua conduta. O sistema internacional ou a estrutura com sua feição anárquica molda a ação dos Estados individualmente, retomando metodologicamente a assertiva durkheimiana sobre o papel exterior e coercitivo do fato social frente a todos os indivíduos.

Este resumo de sua formulação primeva serviu de base para a sua sistematização que referenciou o debate teórico internacionalista a partir de 1979.

Dentre outros pontos, Waltz acrescentou à sua formulação mais tardia o refinamento de um componente epistemológico, isto é, referente à natureza do conhecimento ou da teoria científica com a qual se lida. Tomou a formulação de uma teoria científica na perspectiva da unidade epistêmica conhecida como programa de pesquisa ou programa de investigação, cunhada por Imre Lakatos (1987). O nome desta unidade epistêmica é sugestivo. Em se tratando de um programa, é uma sequência de distintas teorias sobre um determinado campo do conhecimento científico. Tal sequência pode ser cumulativa - na medida em que a sua capacidade explicativa evolui com novas formulações ou com novas elaborações que dão conta de novas dificuldades apresentadas pela base empírica - ou degenerativa, quando a sucessão de teorias não consegue avançar em termos de capacidade de resolução de problemas postos pela empiria ou não formula novos avanços teóricos adequados aos desafios científicos postos ao programa.

Na sua teorização de 1979, Waltz (2002) a vê como progressiva na medida em que entende ser sua perspectiva sistêmica de teoria dotada de melhor capacidade explicativa que as teorias reducionistas. As teorias reducionistas seriam aquelas que vinculariam a origem das guerras à redução explicativa da natureza do homem e dos governos dos Estados. Waltz, portanto, identifica um refinamento da capacidade explicativa, bem como uma ampliação de compreensão da base empírica na sequência lógica da passagem das teorias reducionistas para as teorias sistêmicas. Verifica-se um raciocínio similar à sua elaboração primeva de 1954, embora nela não haja menção à perspectiva epistemológica de Lakatos. Neste argumento, é observado um aumento de capacidade explicativa ao se tomar como ponto de partida a insuficiência da primeira e da segunda

imagem⁷ sucedida da terceira imagem como nível adequado.

Do ponto de vista metodológico, Waltz mantém a ampliação da perspectiva metodológica durkheimiana. Ou seja, raciocina de modo análogo a Durkheim: um fato social molda coletivamente a conduta de todos os indivíduos e na mesma linha o sistema internacional molda a ação dos Estados em perspectiva de tendência ao equilíbrio em termos de suas capacidades de poder e ações bélicas. A partir do que Waltz entende ser a experiência histórica, a estrutura, o sistema internacional tem no equilíbrio um princípio permanente de sua configuração (WALTZ, 2002).

Para uma conclusão parcial, depreende-se que não há grande relevância do interno para a explicação sistêmica do plano internacional. Em vista da preeminência da terceira imagem e das teorias sistêmicas, o plano interno é um ponto secundário no esforço teórico de Waltz para a compreensão de aspectos essenciais das relações internacionais voltadas ao seu caráter anárquico, identificado com a manifestação e o risco permanente da ocorrência de guerras.

3 Gramsci: o historicismo absoluto da relação lógica e orgânica do interno com o externo em ritmos distintos de desenvolvimento no plano global

Existe quase nada em comum envolvendo Gramsci e Waltz. Há que se clarear que a perspectiva histórica de Gramsci não é a de Waltz. Não é compatível com o marxismo gramsciano a aceitação de uma anarquia internacional como retrato ampliado de uma natureza humana interesseira, egoísta, belicosa e imutável que transfere suas características para o além-fronteiras nas ações dos Estados. A historicização absoluta de Gramsci teria espaço eventualmente para um equilíbrio na ação política entre os Estados, desde que colocado na sua singularidade na relação de forças envolvendo o conflito de grupos sociais e frações de classe no plano internacional por trás dos Estados. No mesmo sentido da historicização absoluta, a incorporação, “tradução”⁸ de Maquiavel ao construto de Gramsci rechaça a formulação da repetição da história e da inerente natureza humana imutável e ambiciosa do secretário florentino. Ainda nesta perspectiva, historicizar uma formulação ou categoria implica em discuti-la no nexos das transformações históricas, sem um único significado ou definição (GRAMSCI, 1975).

Na esquematização waltziana, os Estados sempre tenderam e tenderão ao equilíbrio de modo esquemático. No registro waltziano, a experiência histórica é pautada pela repetição; ponto totalmente excludente com a perspectiva de Gramsci.

Ademais, a perspectiva epistemológica de Waltz calcada no programa de pesquisa de Lakatos (1987) incorre em enorme anacronismo, uma ausência de lastro histórico específico. A fim de não alongar-se muito neste ponto, basta considerar a cronologia dos autores que emblemam cada uma das três imagens.

Do ponto de vista lakatosiano, é aceitável uma reconstrução racional da história da ciência de modo que um programa de pesquisa ou investigação tenha uma sequência cumulativa. É exatamente o que ocorre no esboço waltziano de uma perspectiva lakatosiana referente às três imagens. A reconstrução racional de Waltz pode contemplar uma certa cronologia, na medida em que Espinosa viveu entre 1632 e 1677. Sucede-o na segunda imagem, Immanuel Kant, que viveu entre 1724 e 1804 e teve sua obra lapidar “Para a paz perpétua” publicada em 1795. A terceira imagem, por sua vez, está associada a Rousseau, que viveu entre 1712 e 1778 e publicou “Do contrato social”, em 1762. É sabido que Kant fora leitor de Rousseau e não o inverso, sem falar que a cronologia das obras jamais autorizaria argumento de que a obra de Rousseau melhor responderia problemas não solucionados na obra de Kant. É o próprio Kant quem dá notícia em seu “Ideia universal de um ponto de vista cosmopolita”. Por exemplo, Kant (1989) escreve que uma ideia de uma federação de Estados rumo a uma paz duradoura seria algo digno do escárnio de Rousseau. Tal lógica, portanto, incorre em anacronismo histórico.

Voltando à análise de Gramsci, vários pontos poderiam ser registrados a fim de clarear sua perspectiva metodológica. Para os propósitos deste texto, registre-se a unidade orgânica entre local, regional, nacional e internacional considerando-se as especificidades destes planos.

Mencione-se alguns trechos importantes da obra carcerária e pré-carcerária de Gramsci voltados ao esboço de uma resposta ao problema enunciado no início deste artigo. Em primeiro lugar, a curta, mas relevante formulação de sua obra pré-carcerária datada de 1919: “O capitalismo é um fenômeno histórico mundial e seu desenvolvimento

desigual significa que as nações não podem estar no mesmo nível de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo” (GRAMSCI apud MORTON, 2007, p. 1).

Em segundo lugar, um trecho do parágrafo 3, do caderno carcerário 13, provavelmente, conforme Francioni (1984), escrito em março de 1935:

As relações internacionais precedem ou seguem (logicamente) as relações sociais fundamentais? Indubitavelmente seguem. Toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações *absolutas e relativas* no campo internacional, através de suas expressões técnico-militares. Até mesmo a posição geográfica de um Estado nacional não precede, mas segue (logicamente) as inovações estruturais, ainda que reagindo sobre elas numa certa medida (exatamente na medida em que as superestruturas reagem sobre a estrutura, a política sobre a economia, etc.). De resto, as relações internacionais reagem passiva e ativamente sobre as relações políticas (de hegemonia dos partidos) (GRAMSCI, 2000, p. 20, grifos do autor).

Em terceiro lugar, o trecho que tomará maior ênfase da análise; e por isso se justifica sua longa reprodução. Trata-se do caderno 17 do parágrafo 13, também elaborado possivelmente em março de 1935:

Na história real, estes momentos implicam-se reciprocamente, por assim dizer horizontal e verticalmente, isto é, segundo as atividades econômico-sociais (horizontais) e segundo os territórios (verticalmente) combinando-se e cindindo-se variadamente: cada uma destas combinações pode ser representada por uma própria expressão organizada econômica e política. Deve-se ainda levar em conta que estas relações internas de um Estado-Nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas. Uma ideologia, nascida num país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local das combinações. (A religião, por exemplo, sempre foi uma fonte dessas combinações ideológico-políticas nacionais e internacionais; e, com a religião, as outras formações internacionais, como a maçonaria, o Rotary Club, os judeus, a diplomacia de carreira, que sugerem recursos políticos de origem histórica diversa e os fazem triunfar em determinados países, funcionando como partido político internacional que atua em cada nação com todas as suas forças internacionais concentradas; mas religião, maçonaria, Rotary, judeus, etc., podem ser incluídos na categoria social dos “intelectuais”, cuja função, em escala internacional, é a de mediar entre os extremos, de “socializar” as descobertas técnicas que fazem funcionar toda atividade de direção, de imaginar compromissos e alternativas entre as soluções extremas). Esta relação entre forças internacionais e forças nacionais torna-se ainda mais complexa por causa da existência, no interior de cada Estado, de várias seções territoriais com estruturas diferentes e diferentes relações de força em todos os graus (assim, a Vendéia era aliada das forças reacionárias internacionais e as representava no seio da unidade territorial francesa; assim, na Revolução Francesa, Lyon representava uma conexão particular de relações, etc.) (GRAMSCI, 2000, p. 42-43).

Dos trechos acima, alguns pontos podem ser destacados. Além do reconhecimento de uma unidade global do capitalismo no início do século XX, Gramsci reconhece que os graus de desenvolvimento das forças da produção da vida são distintos, variam ente si. Portanto, na compreensão da totalidade e das especificidades em termos de história, o capitalismo expressa distintas temporalidades em termos do desenvolvimento das forças de produção da vida.

Um segundo ponto remete ao entendimento de que não há uma extensão idêntica do plano interno para o âmbito internacional. Neste último, tem-se que este plano segue logicamente as relações sociais fundamentais porque há no plano interno uma unidade orgânica entre Estado e sociedade civil, superestrutura e estrutura, aparelho coercitivo e lócus das relações sociais e econômicas que incidem sobre o que há além das fronteiras. Não se separam as transformações do plano interno daquelas de ordem técnica e militar no plano externo, assim como não se separa guerra e política; tampouco se desconsidera aqueles aspectos referentes à geografia e o ao espaço físico que possibilitam esse nexos lógico entre interno e externo, bem como as manifestações desiguais constantes no âmbito do capitalismo global. Seguir logicamente não é a reprodução em iguais termos, até porque não há, conforme Gramsci, uma sociedade civil e um Estado mundiais. Se existe tal unidade no plano interno dos países, o mesmo não pode ser aplicado ao além-fronteiras. Os tempos, as velocidades de transformação histórica no plano global e local podem diferir muito. Neste ponto, seguir logicamente acompanha estar atento para tais possibilidades, uma vez que as reações passiva e ativa a tais transformações passam por tais diferenças entre o plano interno e o plano externo. A busca pela hegemonia (direção com mais consenso e menos força no âmbito ético-político, moral, intelectual) envolve o conflito entre diferentes partidos no sentido *lato* (grupos sociais, classes e suas frações) também no nexos entre o âmbito endógeno e o âmbito exógeno dos Estados.

Avaliando a rica formulação do trecho citado do parágrafo 17 do caderno 13, pode-se chegar a várias formulações. A questão do espaço, da geografia, é ponto importante a ser considerado como nexos de causalidade em conjunto com as relações econômicas e sociais. Isso produz várias possibilidades em termos de diversidade histórica

quando em termos de particularidade histórica se considera as diferentes combinações envolvendo os planos interno e externo. Isso remete a ideias que podem ter seu nascedouro em países de maior avanço econômico e repercutir em países de menor expressão neste aspecto. Estas ideias e sua respectiva difusão por forças que atuam no âmbito da busca de construção do consenso (que não deve ser confundido com unanimidade ou ausência de conflitos e cisões) dentro dos Estados em suas sociedades civis sugerem a formação de partidos (não como organização política, mas em sentido mais amplo, *lato*) de alcance internacional. Os grupos e classes sociais associados à religião e à maçonaria podem desempenhar o papel de intelectuais. Não se tem em mente a definição comum de intelectual. A definição gramsciana considera que todos os homens são intelectuais, a despeito de somente alguns desempenharem tal função no sentido de organizar a vida e sua reprodução em conformidade com uma dada concepção de mundo.

As múltiplas possibilidades dos conflitos envolvem a atuação destas forças no plano internacional com os seus desdobramentos no âmbito doméstico. Tal atuação considera desigualdades e especificidades na sua concretização em face das distintas possibilidades referentes às combinações com o plano espacial, a localização e o papel que a inserção de cada agente coletivo exerce na relação com a sua posição no espaço de cada país.

O que Gramsci chama à atenção remete às várias possibilidades em termos de relações de força na construção dos conflitos históricos que consideram uma miríade de combinações envolvendo os mais distintos aspectos relacionados às relações econômicas e sociais, os grupos e classes sociais, as questões técnicas, políticas, militares, geográficas nas suas mais diferentes possibilidades em termos de diferenciação envolvendo os planos interno e externo. Note-se aqui não haver um padrão único envolvendo os Estados, até porque eles não são por si só agentes. Há grupos, frações, que agem envolvendo os Estados, ponto distinto da formulação de Waltz.

Ainda que Waltz (1986) tenha argumentado que sua preocupação não se direcionou para a dinâmica do funcionamento interno de um Estado e, por isso, não se preocupou com uma teoria do Estado e sim uma teoria das relações internacionais, tal argumento não encontra eco na

formulação gramsciana do parágrafo acima aludido.

O fato de forças nacionais atuarem em combinação com forças internacionais, seja como no caso da maçonaria, da religião etc., implica na unidade teórico-prática que subjaz a qualquer ação política. A ação prática daqueles que desempenham o papel de intelectuais parte de tal entendimento. O intelectual como indivíduo ou agrupamento ou classe ou fração, para Gramsci, guarda uma unidade teórico-prática ainda que ele possa somente ver a si próprio apenas na perspectiva prática. Não há cisão entre teoria e prática nem entre interno e externo. O nexo dialético entre todos estes pontos, cuja separação só é concebível metodologicamente, vai muito além de uma mera teoria das relações internacionais e incide como uma concepção teórico-prática mais ampla, global, com as devidas especificidades, conflitos, contradições etc.

Portanto, não há má teorização única para o interno e o externo conforme Gramsci, tampouco um único padrão que possa caracterizar, a rigor, uma teoria gramsciana das relações internacionais. Há, sim, nexos indissolúveis entre interno e externo calcados em particularidades históricas e conflitos de grupos, classes que aspiram pela hegemonia no interior das sociedades e em contexto ampliado, internacional. Tudo isso com devidos nexos lógicos, sem necessariamente um único formato. Há desenvolvimento diverso, diferentes ritmos das dimensões da produção da vida, considerando a riqueza da materialidade social, aí inclusa a questão da geografia.

4 Conclusão

Buscou-se mostrar ao longo deste artigo, de modo sucinto, a irrelevância dos aspectos internos para aquela vertente que serviu de referência para o mais recente debate teórico no campo de conhecimento das relações internacionais. De acordo com tal perspectiva, não há nexo lógico entre o plano interno e o nível internacional na abordagem de Kenneth Waltz.

Por outro lado, a partir da perspectiva marxista de Gramsci e um cotejo crítico com o neorealismo de Waltz, buscou-se mostrar que há na formulação do comunista italiano um nexo lógico, não idêntico dentro das mais distintas possibilidades entre as diversas forças que atuam em conflito por trás dos Estados e no interior dos mesmos.

Em vista deste resumo, colocam-se algumas questões para discussões futuras. Até que ponto a

referência metodológica de Waltz calcada no retrato ampliado de uma sociedade no interior de um Estado não reforça a tese da necessidade do nexos lógico entre interno e externo com as devidas especificidades entre ambos, ainda que o autor norte-americano não reconheça tal relação? Como configurar as diferentes temporalidades entre interno e externo de modo mais específico na compreensão da análise da relação de forças conforme Gramsci?

Após esta brevíssima argumentação que está muito longe de encerrar a discussão proposta, entende-se que avançar nestes pontos contribuiria ainda mais para verificar fronteiras e continuidades entre o interno e o internacional ●

Notas:

(1) Consulte-se a respeito, Halliday (1999).

(2) Consulte-se, por exemplo, Cox (1981), Murphy (1994) e Rupert (1995).

(3) Os limites em questão apontam para a impossibilidade de captar o movimento de elaboração de Gramsci de sua obra carcerária com a constatação de textos de primeira redação, segunda redação e redação única. Além disso, as edições limitadas referidas contêm um agrupamento arbitrário de trechos de textos de Gramsci que dão a falsa impressão de um formato sistemático, que efetivamente não houve na sua obra carcerária. Palmiro Togliatti, o Secretário-Geral do Partido Comunista da Itália, o primeiro a publicar tais edições, dispôs os textos de forma a passar a imagem de um Gramsci stalinista, dentre outros pontos adequados à tática e estratégia do partido a partir dos anos 50 do século XX. As edições em língua inglesa consultadas pelos autores "gramscianos" ou "neogramscianos" possuem perfil semelhante às edições compiladas originalmente por Togliatti ou são traduções dessas mesmas edições do dirigente do Partido Comunista da Itália. Para os propósitos deste texto, usar-se-á como referência e citação de trechos traduzidos a edição brasileira (organizada por Carlos Nelson Coutinho) dos cadernos carcerários. Ela contempla apenas aqueles textos que Valentino Gerratana – organizador da edição crítica italiana dos Cadernos carcerários (GRAMSCI, 1975) classificou "B" e "C", respectivamente, textos de redação única (os quais Gramsci teve uma única escrita) e textos de segunda redação (que ele fez segunda escrita dos mesmos com reelaboração de seu conteúdo ou não). A edição brasileira em questão não contempla os textos de primeira redação, que Gerratana classificou como "A". Ainda que seja uma limitação metodológica nos estudos gramscianos, optou-se nesta reflexão por contemplar textos da edição brasileira referida e suas traduções. Considera-se a edição de Coutinho melhor do que as edições temáticas e antologias publicadas na Itália, nos países de língua inglesa e no Brasil. Sobre o ecletismo e a inacuracidade de Cox e alguns autores neogramscianos com relação às formulações de Gramsci e seu estatuto epistemológico, consultar Passos (2013).

(4) A título de exemplificação, consulte-se o trabalho de Saad-Filho e Ayers sobre a formulação eclética de Cox que a distancia em boa medida do marxismo com o uso de categorias em registro keynesiano e institucionalista (SAAD FILHO; AYERS, 2008).

(5) Definida como um conceito sociológico referente ao padrão de sociabilidade, de divisão do trabalho, valores e natureza do direito no interior de uma sociedade específica.

(6) Um relevante autor realista que vai nesta direção é Morgenthau (2003).

(7) A rigor, Waltz sustenta que a análise de Kant referente à segunda imagem é melhor de que a de Espinosa referente à primeira: "A análise de Kant, apesar de em alguns aspectos ser semelhante à de Espinosa, é a um só tempo mais complexa e mais sugestiva" (WALTZ, 2004)

(8) Tradução ou tradutibilidade ou traducibilidade é a ressignificação de um autor, conceito ou categoria a uma dada particularidade histórica e cultural de modo não mecânico, sob outros prismas. A tradução de diversas categorias e autores por Gramsci busca situá-los em termos de uma ressignificação compatível com o materialismo histórico. Ver a respeito em Baratta (2004).

Referências

- BARATTA, G. *As rosas e os cadernos: o pensamento dialógico de Antonio Gramsci*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- COX, R. W. *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory*. *Millenium*, London, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- DURKHEIM, E. O que é fato social? In: RODRIGUES, J. A. *Durkheim*. São Paulo: Ática, 2000. p. 46-52.
- FRANCIONI, G.: *L'Officina Gramsciana: ipotesi sulla struttura del "Quaderni Del Carcere"*. Napoli: Bibliopolis, 1984.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.
- GRAMSCI, A. *Quaderni del cárcere*. Torino: Einaudi, 1975.
- HALLIDAY, F. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- KANT, I. *Political writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- LAKATOS, I. *The methodology of scientific research programmes*. New York: Cambridge University Press, 1987. v. 1.
- MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- MORTON, A. *Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy*. London: Pluto Press, 2007.
- MURPHY, C. *International organization and industrial change: global governance since 1850*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- PASSOS, R. D. F. Gramsci e a teoria crítica das relações internacionais. *Novos Rumos*, Marília, v. 50, n. 2, p.1-19, 2013.
- ROUSSEAU, J. J. *Rousseau e as relações internacionais*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: UnB, 2002.
- RUPERT, M. *Producing hegemony: the politics of mass production and American global power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- SAAD FILHO, A.; AYERS, A. J. Production, class, and power in the neoliberal transition: a critique of coxian eclecticism. In: AYERS, A. *Gramsci, political economy and international relations theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 109-130.
- SKINNER, Q. Meaning and understanding in the history of ideas. *History and Theory*, Middletown, v. 8, n. 1, p. 3-53, 1969.
- WALTZ, K. Reflections on "Theory of International Politics": a response to my critics. In: KEOHANE, R. *The neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 311-345.
- WALTZ, K. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WALTZ, K. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

* Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Marília, e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-Doutorado pelo Instituto de Economia da Unicamp e bolsista de Pós-Doutorado Sênior pelo CNPq.

POPULAÇÃO ADULTA E SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: as políticas públicas e os serviços sociais

Irene Serafino*

Resumo: a partir das reflexões sobre as políticas públicas para a população em situação de rua e a realidade que ela vive no centro do Rio de Janeiro, este trabalho, expõe a situação dos serviços sociais viabilizados para assistir as pessoas que se encontram em situações de forte exclusão social e mostra a rede dos Serviços Sociais e a interlegação entre eles e ações mais coercitivas gerenciadas pela Secretária de Ordem Pública.

Palavras chaves: Exclusão social. Serviços sociais. Ordem pública.

Abstract: from reflections on the public policies for homeless and the reality that they lives in the center of Rio de Janeiro, this work exposes the situation of social services made to assist people who are in situations of strong social exclusion and shows the network of Social Services and interrelation between them and more coercive actions managed by the Secretary of Public Order.

Key words: Homeless. Social Services. Public Order.

1 Introdução

O presente artigo traz algumas reflexões acerca das políticas públicas e dos serviços voltados para população adulta em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. No específico, tentou-se conhecer o funcionamento da rede dos serviços e a relação com os possíveis usuários.

Este trabalho é o resultado de uma pesquisa de campo, feita para a dissertação de mestrado na Universidade de Bolonha, realizada na cidade do Rio de Janeiro entre abril e dezembro de 2011. Durante o trabalho de campo, foram utilizadas técnicas específicas como a observação direta e o diário de campo; e foram também realizadas entrevistas diretas com assistentes sociais que trabalham no Centro de Referência de Assistência Social, localizado na região central da cidade do Rio de Janeiro, e com os próprios usuários dos serviços.

Ressalta-se que cada pessoa entrevistada assinou o termo de consentimento livre e esclarecido. Os módulos compilados foram entregues ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí. Para não comprometer as pessoas envolvidas, escolheu-se manter o anonimato das mesmas; portanto, os entrevistados são identificados com um número, especificando se são técnicos(as) ou moradores(as) de rua. No total, a amostra foi composta por 7 técnicos(as) profissionais dos Serviços Sociais e 9 moradores(as) de rua adultos(as). No específico, foram 5 assistentes

sociais: 3 responsáveis pelo Serviço Social da Prefeitura em que operam, 1 psicóloga do Serviço Social da Prefeitura e 1 dos fundadores da associação Organização Civil de Ação Social (Ocas).¹ Dos 9 moradores de rua adultos que vivem no centro do Rio de Janeiro, 7 homens e 2, mulheres; sendo que 6 foram encontrados nos Serviços Sociais que frequentavam e 3 foram conhecidos em outras circunstâncias.

Este artigo, depois de identificar algumas características da população em situação de rua no Brasil e os pontos essenciais da legislação nacional voltada para esta população, aborda a realidade dos serviços gerenciados pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e mostra como os serviços voltados para esta população se desenvolveram nos últimos anos, ressaltando as ambiguidades presentes no gerenciamento, às vezes integrado com ações de repressão.

2 A população em situação de rua

A condição de vida da população em situação de rua é uma das formas mais extremas de exclusão social, presente em todos os Estados modernos, e passa por um processo de *desafiliación* (CASTEL, 2009), que implica a trinômia expulsão, erradicação e privação. No Brasil, a população em situação de rua está presente na maioria das cidades, contudo, eles se concentram em maior número em grandes metrópoles, como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Rio de Janeiro.

No caso da cidade do Rio de Janeiro (SCOREL, 1999; PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2007, 2008; SILVEIRA, 2008), a população em situação de rua é composta por crianças, jovens, adolescentes, adultos, homens, mulheres e idosos. Dentre esses, são recorrentes a dependência química, problemas psiquiátricos, desemprego e abandono, problemáticas que muitas vezes acentuam-se e causam a mesma situação de rua. As pesquisas evidenciam ainda que há inteiras famílias que moram na rua e a maioria delas tem uma longa história de rua que envolve mais de uma geração. A população em situação de rua possui, portanto, perfis extremamente diferentes que indicam e confirmam a multiplicidade e complexidade desse fenômeno. Assim, muitos moradores de rua compartilham históricos marcados por processos de exclusão no âmbito do trabalho, da educação, da habitação, da saúde, do sistema político, assistencial e social. Conforme Castel (2009), é preciso levar em conta o processo de *desafiliación* como auge de um processo marcado por exclusões que se somaram ao longo da vida da pessoa: para essas pessoas, a rua não é uma escolha; torna-se uma estratégia de sobrevivência.

3 As políticas públicas: legislação e práticas

No Brasil, as políticas públicas para a população em situação de rua são bastante recentes. Em alguns estados, elas ou estão em fase de implantação ou foram recentemente implantadas. A referência para a implementação dos serviços é o decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), na segunda gestão do Governo Lula (2003-2010), que instituiu a Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua. Além de definir os princípios norteadores desta política, esta legislação estabelece, dentre as diretrizes fundamentais, que a atuação dos serviços sociais, deve ser voltada para a promoção de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das pessoas, respeitando a dignidade, as diferenças de raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência; define ainda que a responsabilidade pela elaboração e financiamento dos serviços é do poder público e que a implantação deve ser articulada e integrada entre os diversos níveis de governo com a participação da sociedade civil. O poder público deve, portanto, formar e financiar a

rede de serviços voltados à assistência e à proteção dos direitos da população em situação de rua, gerenciando esses serviços de forma integrada entre os níveis de atuação: federal, estadual, municipal.

Mesmo diante do previsto no decreto n. 7.053, no que se refere a princípios e diretrizes dessa política nacional, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, até o final da realização do trabalho que deu origem a este artigo, não formalizou compromisso com vistas à adequação do serviço. Para discutir o assunto, alguns conselheiros municipais de partidos da oposição ao governo municipal instituíram a comissão especial para discussão de políticas públicas para população adulta em situação de rua para discutir e denunciar as políticas públicas atuadas com a população em situação de rua pela prefeitura do Rio de Janeiro. A comissão solicitou ao prefeito a assinatura de um documento que formalize o compromisso dessa prefeitura para aderir ao decreto n. 7.053 e para respeitar os objetivos e as diretrizes da Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua.

A falta de alinhamento legislativo do município com a referida política nacional é também um dos pontos principais do confronto atual existente entre a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o movimento social Associação dos Catadores da População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro (ACPRURJ), o Fórum Permanente da População Adulta em Situação de Rua (MUÑOZ, 2009) e as associações que trabalham com os moradores de rua.

Os órgãos políticos do Rio de Janeiro não parecem estar intencionados em respeitar os princípios do decreto n. 7.053 e as ações do município ainda estão centradas em medidas paliativas, punitivas e de afastamento das pessoas do centro da cidade. Conforme destaca Dantas (2007, p. 67):

[...] o perfil da assistência à população em situação de rua no município do Rio de Janeiro é caracterizado pela descontinuidade dos programas implementados, atuação não suficientemente integrada entre os diferentes setores governamentais envolvidos, tensa relação do governo com as organizações da sociedade civil e tendência ao exercício de práticas punitivas e de isolamento. Persistem ainda ações de caráter paliativo e higienista e a implementação de ações pautadas pela perspectiva da segurança pública, com a retirada forçada da população [em situação de rua] para abrigos e albergues.

Mesmo esses pontos negativos na cidade do Rio de Janeiro, depois da Política Nacional de

Assistência Social (PNAS) de 2004, que define as linhas de ação e as competências de cada órgão federado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os serviços de assistência social da cidade foram redefinidos e reorganizados para adequá-los à normativa de 2004 (BRASIL, 2011). Já antes da PNAS, existiam os abrigos, mas após a promulgação dela implantaram melhorias nas condições de acolhimento. No município, a prioridade foi para o enfrentamento das carências estruturais da cidade e os serviços públicos mais precários. Os investimentos para os serviços voltados à população em situação de rua foram poucos, porém, proporcionaram importantes melhorias, conforme pode ser observado no trecho da entrevista a seguir:

Houve investimento, houve melhorias, mas [os serviços para a população em situação de rua] não era prioridade. E o fato de não ser prioridade determinava que a quantidade de serviço fosse muito pequena, em número de abrigos, de assistentes sociais que trabalhavam nesses serviços. Antes [de 2004], no serviço de abordagem nem tinha assistentes sociais (Técnico T6).

De 2004 a 2008, alguns serviços voltados à população em situação de rua tiveram reduzida melhoria na qualidade de sua estrutura. Porém, conforme um assistente social entrevistado, após a eleição do novo prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, em 2009, a situação ficou ainda pior:

Em 2009 entrou um novo governo, um novo Prefeito, Eduardo Paes. Já na campanha eleitoral dizia que em cem dias ia acabar com o problema de moradores de rua na cidade. A gente [os assistentes sociais] ficou (*sic!*) muito preocupada pensando “vai matar todo mundo”. Porque ou ele não sabia o que estava falando ou ia matar todo mundo (Técnico T6).

As medidas utilizadas para “controlar” a situação da população em situação de rua, tiveram um traço majoritariamente repressivo, com a adoção de medidas de caráter de ordem pública e com a atuação frequente de ações denominadas comumente de choque de ordem, com a expulsão das pessoas das ruas à força, conforme expressou outro assistente social entrevistado:

O choque de ordem é uma questão atual, direcionado pela Secretaria de Ordem Pública, não de assistência. Foi o prefeito atual que recomeçou essas ações. Não que essas situações não ocorressem, mas atualmente as operações são maciças (Técnico T5).

É importante destacar que após 2008 as ações de recolhimento indiscriminado deixaram de ser pontuais e focalizadas em áreas específicas da cidade. Portanto, após a ascensão ao poder do referido prefeito, foi criado um projeto denominado

Projeto Rio Acolhedor, gerenciado pela Secretaria de Ordem Pública, que, conforme trecho da entrevista abaixo, sistematizou as operações:

Essas formas de repressão *versus* população de rua já aconteciam antes, mas eram situações muito pontuais para tirar um determinado grupo de uma praça, mas não era uma rotina, não era normal que isso acontecesse; até porque a própria Secretária de Assistência era contrária a isso [essa tipologia de intervenção] e era respeitada [pelos outros órgãos administrativos e pelos políticos]. Com Eduardo Paes, a Secretária de Ordem Pública, especialmente, mas também a guarda municipal e também as subprefeituras, as administrações regionais (RA), todo mundo ficou quase que em uma caça às bruxas. Todo mundo tinha que tirar os moradores de rua em qualquer lugar onde eles estivessem. Então se passou a recolher as pessoas desenfreadamente (Técnico T6).

Com frequência, as ações repressivas atuadas pelo Projeto Rio Acolhedor separam as pessoas recolhidas dos seus pertences e dos seus pontos de referências, causando-lhes constrangimento e levando-as a situações ainda mais desesperadoras. Após essas medidas, é comum encontrar ainda mais moradores de rua vagando pela cidade à procura de novos serviços e de outros lugares para se fixarem e protegerem-se. Obviamente, essas condições fazem com que as pessoas em situação de rua procurem novas alternativas para comer, lavar-se, ganhar dinheiro e, portanto, tornarem-se mais visíveis ao restante da população, causando maiores transtornos. Em síntese, essas medidas agravam ainda mais as condições de vida da população de rua, fato que requer a necessidade de ajudas, cada vez mais diversificadas, exigindo mais tempo para as intervenções de assistência social, dificultando a saída dessas pessoas das ruas. Um dos principais resultados destas ações foi retirar as pessoas das áreas da cidade de maior circulação turística, afastando-as nas periferias da zona norte e oeste, deixando-as em situações de abandono e vulnerabilidade ainda pior:

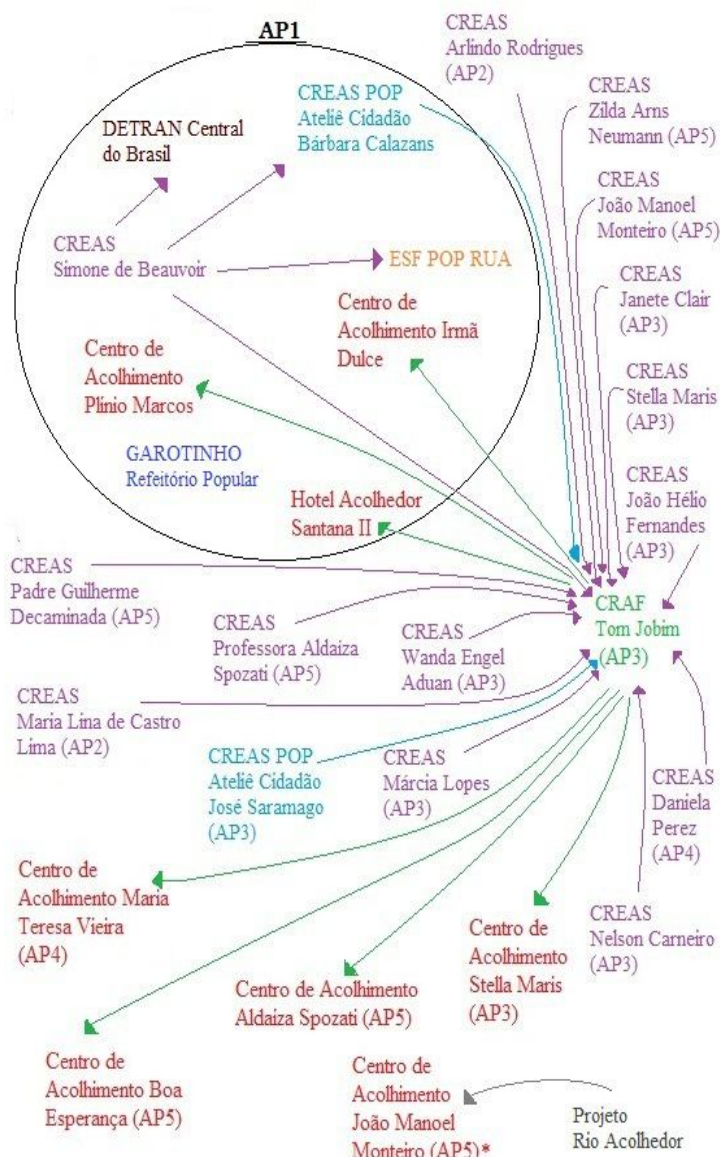
A pessoa é recolhida daquele lugar e é levada por um lugar mais distante e, nesse lugar mais distante, ela não conhece o segurança da área, ela não conhece o comerciante, ela não conhece a dona que vai levar comida para ela no final do dia, ela não tem relações. Ela também não é conhecida daquelas pessoas que moram nesse novo lugar; então, ela passa de alguma forma a incomodar aquelas pessoas. Isso da uma ideia do que a problemática aumentou, mas na verdade a pessoa só saiu de um lugar para outro. E a pessoa começa a rodar a cidade toda e a demorar ainda mais para sair da situação de rua, porque a situação dela vai piorando. Esses recolhimentos pioraram também a qualidade dos abrigos, porque tiveram que hospedar muitas mais pessoas [...] as ações de recolhimento começaram a desorganizar muito a vida das pessoas na rua, porque antes as pessoas

estavam lá no centro ou na zona sul com seus carrinhos, catando as suas coisas, conseguindo juntar um dinheiro para poder sair da rua. De repente [em seguida a essas ações], eles perdem o carrinho, eles perdem os documentos, eles perdem tudo o que eles estavam juntando e eles voltam para uma situação pior do que já estavam (Técnico T6).

4 Serviços sociais/serviços de ordem pública

Para compreender melhor a estrutura dos serviços sociais voltados à população em situação de rua do Rio de Janeiro, foi construído um esquema (Figura 1), onde estão retratadas as instituições que desenvolvem ações relacionadas ao atendimento de demandas dessa população.

Figura 1 - A rede dos serviços da Prefeitura do Rio de Janeiro para a população adulta em situação de rua



Fonte: a autora, com base no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (2011), entrevistas diretas e diário de campo.

A área delimitada representa o centro da cidade (AP1) e corresponde à área da pesquisa empírica. Outros serviços fora da AP1 foram visitados, mas apenas para se ter uma ideia do funcionamento do sistema na sua complexidade.

Na Figura 1, os serviços assistenciais foram identificados com diferentes cores. Com a cor verde foi indicada a Central de Recepção para Adultos e Famílias Tom Jobim (CRAF Tom Jobim), que coordena e gerencia os CREAS², os CREAS POP³ e os abrigos. Com a cor roxa, foram indicados os 14 CREAS da cidade que, no âmbito dos serviços para a população adulta em situação de rua, desenvolvem um trabalho de abordagem cotidiano pelas ruas da cidade. Em azul-claro, foram identificados os dois CREAS POP; em laranja, o serviço de atendimento sanitário Estratégia Saúde da Família para População em Situação de Rua (ESF POP RUA); em azul-escuro, o restaurante popular Garotinho; em marrom, o órgão que viabiliza a documentação - (Detran Central do Brasil); e em vermelho, todos os abrigos da rede.

Ao longo da pesquisa de campo, porém, foi individuado também outro tipo de serviço voltado para a população em situação de rua, que transfere os moradores de rua exclusivamente para o abrigo chamado Centro de Acolhimento João Manoel Monteiro. No que refere a este abrigo, é importante destacar que, apesar de o mesmo ser oficialmente incluído entre os serviços da Secretária de Assistência, sua organização é realizada pelo Projeto Rio Acolhedor, evidenciado em cinza na Figura 1, e, portanto, este serviço é gerenciado pela Secretaria de Ordem Pública.

5 A combinação dos serviços. Assistência social ou repressão?

Para dar uma maior compreensão acerca do funcionamento dos serviços e da real situação das ações desempenhadas por ambas as secretarias, é importante ressaltar que há casos em que existe uma colaboração entre as secretarias e, muitas vezes, os assistentes sociais, que trabalham pela Secretaria de Assistência Social, que têm obrigação de participar das ações de ordem pública, repressivas e coercitivas. Nesses momentos, parece haver uma intenção política de misturar os papéis e as ações dos diversos serviços, pois, nessas ações, que envolvem também as equipes da Secretaria Municipal de Assistência Social, fica difícil distinguir quem é responsável pelas operações de ordem pública. As

equipes do Projeto Rio Acolhedor usam os coletes das equipes de abordagem dos CREAS, com a identificação “Assistentes Sociais da Secretária de Assistência Social”, situação que provoca grande confusão e equívocos junto à população em situação de rua e também junto à opinião pública.

Entre os moradores de rua entrevistados, apenas dois, os quais fazem parte do movimento social ACPRURJ, não confundiram o serviço de abordagem dos CREAS com o chamando Choque de Ordem. Os demais associam as equipes do Projeto Rio Acolhedor com as equipes dos serviços sociais, conforme explicitado no trecho dessa entrevista: “Acho que o serviço social é bom. Ajuda! Mas dessa maneira de pegar pelo braço, que me xingou, aí eu não quero mais.” (Moradora S9). Entre os entrevistados ficou explícito que essa percepção produziu uma desconfiança, que levou ao distanciamento de muitos deles com vínculos históricos já constituídos com os serviços sociais da prefeitura do Rio de Janeiro. Em geral, o afastamento deles ocorria por medo de serem denunciados e, portanto, serem localizados pelas equipes do Choque de Ordem. Conforme relatado no diário de campo em 12 de novembro de 2011, as equipes são constantemente trocadas:

Parece que a população em situação de rua não consegue sempre identificar as diferenças entre as equipes de abordagem dos CREAS e as equipes do Projeto Rio Acolhedor. Com frequência, pelos comportamentos, parece que eles acham serem a mesma coisa. A Prefeitura parece querer confundir os dois serviços.

A hipótese da intenção política de confundir os serviços das duas secretarias foi também evidenciada por um morador de rua que participa do movimento social ACPRURJ. Segundo ele, as sedes do CREAS POP e do Projeto Rio Acolhedor coincidem: “Foi feito só um CREAS POP e ele está na mesma sede das forças do Choque de Ordem. A própria guarda municipal que massacra eles [os moradores de rua] no dia a dia, tem sede no CREAS POP, e identifica as lideranças nos grupos para tirá-lo” (Morador S7).

A desconfiança está presente também entre muitas associações do terceiro setor que já não colaboram com os serviços sociais municipais e preferem não compartilhar mais as informações com eles. O temor das associações é que também os CREAS participem, com os dados e as estatísticas que têm, denunciando, ao Projeto Rio Acolher, que não respeita os direitos humanos da população em situação de rua e os lugares de concentração dessas pessoas:

Hoje em dia, a gente está em uma situação muito difícil por causa da posição da Prefeitura que atua no acolhimento compulsório, que tira as pessoas o direito de estar na rua. As mesmas instituições [do terceiro setor] presentes no território desde quando há essa política estão com pé atrás com a gente e não querem trabalhar com a gente. A gente poderia nortear e identificar o que é preciso no território e sugerir o que desenvolver, mas não conseguimos. As instituições [do terceiro setor] acham que, como somos da assistência social da Prefeitura, trabalhamos da mesma forma que o Choque de Ordem (Técnica T3).

Esse medo das instituições do terceiro setor parece ter fundamentos concretos, pois as equipes dos CREAS têm obrigação de participar das ações mais importantes desenvolvidas pelo Projeto Rio Acolhedor, conforme relato no diário de campo em 13 de junho de 2011:

Conforme as informações denunciadas pelos assistentes sociais que participaram do encontro do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), os CREAS, que devem enviar os dados coletados à Secretária Municipal de Assistência, têm a obrigação de participar de algumas operações do Projeto Rio Acolhedor, para legitimar elas e para encaminhar as pessoas recolhidas para a rede dos serviços sociais. Durante as operações os assistentes sociais permanecem dentro da Kombi esperando.

Mesmo que todos os assistentes sociais entrevistados tenham denunciado e criticado as ações do Projeto Rio Acolhedor, e mesmo não concordando com as ações implementadas pelo mesmo, são obrigados a presenciar as operações desenvolvidas durante as madrugadas:

[...] atualmente a equipe de abordagem do CREAS está lutando para ser desvinculada das operações [do Projeto Rio Acolhedor], denunciando por meio de relatórios tentando incomodar e fazer entender que ou vão mudar a tipologia de abordagem ou eles não nos chamam. E se chamarem a gente vai denunciá-los, mas a gente ainda não conseguiu [se desvincular da atividade] (Técnica T3).

Por um lado, as assistentes sociais e os educadores das equipes de abordagem dos CREAS que devem participar das operações denunciam as situações em que os direitos das pessoas não são respeitados. Por outro, as legitimam, de fato, com suas presenças nas operações. Esse é um dos grandes motivos que levaram as/os assistentes sociais a desejarem se afastar das ações repressivas e não quererem mais presenciá-las. Porém, ao serem obrigados a participar das mesmas, escolheram contestá-las, denunciando-as por meio de seus relatórios técnicos, onde contrastam as medidas violentas presenciadas:

A postura da Prefeitura [da Secretaria de Ordem Pública] é de ir, pegar, levar e daí jogar fora. A gente [equipe de abordagem do CREAS] tenta controlar, que não levem os documentos, e tenta

garantir os direitos mínimos dos meninos [...]. A gente falava: espera aí, se leva a pessoa tem que levar os pertences dela também [...]. A gente não quer trabalhar assim, mas a gente agora vai até mesmo para controlar, para garantir que os direitos daqueles usuários sejam defendidos: não levar documentação, não bater. Há situações em que é preciso intervir (Técnica T3).

Até alguns profissionais da comunicação, quando abordam acerca das operações desenvolvidas pelo Projeto Rio Acolhedor, identificam os profissionais envolvidos como assistentes sociais. Na Figura 2, pode-se verificar como os funcionários da Secretaria de Ordem Pública são identificados, pelos jornalistas, como sendo assistentes sociais.

Figura 2 - Ação do Projeto Rio Acolhedor; a confusão dos serviços



As ações da Secretaria de Assistência Social do Rio para acolher os moradores de rua requerem o apoio da Polícia Civil e Militar (Foto: Osvaldo Prado / Agência O Dia / 28.06.2011)

Fonte: Coletivo Desentorpecendo a Razão (2011)

Alguns assistentes sociais relataram que não participaram diretamente das ações gerenciadas pela Secretaria de Ordem Pública e, quando foram obrigados a participar, ficaram esperando as pessoas recolhidas nas Vans, para preencher a ficha de identificação de cada uma. Os/as profissionais ressaltaram que durante essas ações são utilizadas, de maneira indevida, as siglas da Secretaria da Assistência Social, mesmo quando esta não está envolvida com as operações. As assistentes sociais evidenciaram também que o porte físico dos “assistentes sociais” que atuam nas operações do Projeto Rio Acolhedor é parecido com o de agentes policiais. Acrescentaram que a maioria das assistentes sociais da cidade são mulheres e que nunca utilizam a força para atender as pessoas.

Durante o encontro do Conselho Regional de Serviço Social que aconteceu dia 13 de Junho 2011, discutiu-se acerca do modo como ocorre o recolhimento e da maneira como o serviço utiliza, de forma indevida, os coletes e as Vans da Secretaria de Assistência Social. Nessa reunião, tomou-se a decisão de encaminhar uma carta às emissoras de comunicação, denunciando a situação, destacando que os profissionais que participam ativamente das operações, usando a força, não são as assistentes sociais que trabalham na Secretaria de Assistência Social.

6 Conclusão

Apesar das dificuldades apontadas, a rede dos serviços sociais da cidade do Rio de Janeiro tem vindo a aumentar e os profissionais dos serviços assistenciais procuram desenvolver ações no sentido de melhorar as condições de vida da população em situação de rua, abrigando-a por períodos definidos, desenvolvendo projetos personalizados ou criando relações e grupos, conforme o decreto n. 7.053. É importante ressaltar que, todavia, as ações repressivas desenvolvidas no âmbito do Projeto Rio Acolhedor tornam o trabalho de assistência social ainda mais difícil.

Como visto ao longo deste artigo, este estudo identificou dois tipos de serviços organizados pela prefeitura do Rio de Janeiro: os serviços assistenciais gerenciados pela Secretaria de Assistência Social e os “serviços” de controle e repressão gerenciados pela Secretaria de Ordem Pública. Portanto, se, por um lado, existe uma importante rede de serviços sociais onde trabalham profissionais especializados que desenvolvem serviços assistenciais, educativos e de cura para a população em situação de rua, por outro lado, a Secretaria de Ordem Pública age de forma repressiva e violenta e recolhe de forma indébita estas pessoas, desrespeitando os direitos delas●

Nota:

- (1) **OCAS” saindo das ruas** é uma associação do terceiro setor que publica uma revista mensal homônima, distribuída pelos moradores de rua.
- (2) Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
- (3) CREAS POPulação de rua são centros de convivência comunitária voltados à população em situação de rua.

Referências

- BRASIL. Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 dez. 2009, p. 16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm> Acesso em: 05 dez. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>> Acesso em: 08 nov. 2011.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS. *Panfleto*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2011.

COLETIVO DESENTORPECENDO A RAZÃO. *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente declara que internações compulsórias são ILEGAIS*. [online]. 15 set. 2011. Disponível em: (2012). <<http://coletivodar.org/2011/09/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-declara-que-internacoes-compulsorias-sao-ilegais/>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

DANTAS, M. *Construção de políticas públicas para população em situação de rua no município do Rio de Janeiro: limites, avanços e desafios*. 2007. 164 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

SCOREL, S. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

MUÑOZ, J. V. (Org.). *Bases para uma política pública de inclusão social da população adulta em situação de rua no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Luana Aguiar, 2009.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Levantamento da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos de Assistência Social*, Rio de Janeiro, v. 11, 2007.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Levantamento da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos de Assistência Social*, Rio de Janeiro, v. 18, 2008.

SILVEIRA, F. E. *Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua: sumário executivo*. Rio de Janeiro: Sagi, 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.

*** Graduação em Serviço Social na Universidade de Bolonha – IT (2008), mestrado em Serviço Social e Política Social na Universidade de Bolonha – IT (2012) e doutoranda em Sociologia na Universidade do Porto.**

A NOVA CENA DA AIDS: um panorama atual que se comunica sobre a doença no Brasil

Maria Helena Almeida Oliveira* e Francisco de Oliveira Barros Junior**

Resumo: quem fala e o que se fala sobre como o Brasil enfrenta sua quarta década de Aids é o que se pretende apresentar neste artigo, que tem foco na comunicação para os jovens, cujos índices de contaminação pelo HIV ainda se mostram prevalentes e até mesmo crescentes em alguns segmentos. De um lado, o Estado que atua para cumprir metas com a agenda internacional para o controle da doença, para 2015; de outro, a voz de ativistas históricos que ressoam o discurso do retrocesso na política de Aids; e, no cerne a população, os jovens, para os quais se dirigem campanhas e que sinalizam não se interessarem tanto assim pela nova cena da Aids.

Palavras-chave: Aids. Comunicação. Estado. Jovens.

Abstract: who speaks and what about talks how the Brasil is facing its fourth decade of Aids, is what in this article intends to present, which focuses on communication for young people whose rates of HIV infection, show still prevalent and even increasing in some segments. On one hand, the State acts to accomplish goals with the international agenda for disease control, 2015; on the other, the voice of historical activists which resonates that has a reverse in Aids policy; and, among these, the population, young peoples, to whom they are addressed and campaigns that signal are not interested, so much so, the new scene of Aids.

Keywords: Aids. Communication. State. Young.

1 Introdução

Ao entrar em sua quarta década, a síndrome da imunodeficiência adquirida (*acquired immunodeficiency syndrome* - Aids) volta a ocupar posição de destaque no noticiário mundial; e avanços nos campos biomédico e farmacológico são registrados na imprensa internacional. No Brasil, país que já foi referência para o mundo por seu programa de política pública para tratamento de pessoas portadoras de HIV e doentes de Aids, o final de 2013 parece ter sido definido como um novo marcador para destacá-lo na ponta do alcance das metas de controle da epidemia. As mudanças nos protocolos de definição para distribuição de modo universal do coquetel de medicamentos antirretrovirais a todos que forem detectados com o vírus - independentemente da condição de contagem de células CD4, as responsáveis pela resposta à imunidade - foram divulgadas como um grande avanço do Programa Nacional de Aids, por parte do governo federal, enquanto as organizações da sociedade civil engajadas na luta contra a Aids demonstraram reticências com as novidades apresentadas. Tudo isso serviu, sem dúvida, para dar, outra vez, visibilidade à Aids como assunto na mídia, pois, ao que parecia, o tema estava encoberto pela aparente mudança na face da doença, que surgiu como uma sentença de morte nos anos 1980, atravessou os anos 1990 em meio

aos estigmas dos comportamentos desviantes e do risco, para chegar aos anos 2000 como uma doença controlável e aparentemente esquecida.

Como 2015 é o marco da agenda do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (ONUSIDA) para se chegar a atingir a meta de atender, mundialmente, com terapia antirretroviral 15 milhões de soropositivos, e o início do plano para se atingir o fim da pandemia, com infecção zero por HIV e morte zero por Aids, alcançando universalmente 25,9 milhões de pessoas que necessitam de terapia antirretroviral em todo o mundo, isso parece ter reacendido a chama do interesse da mídia, e não apenas a noticiosa, mas também a da indústria do entretenimento, em falar de Aids outra vez. Do cinema de Hollywood às novelas da Rede Globo, a Aids esteve na tela, o que já não se via com frequência há algum tempo.

Por outro lado, o governo brasileiro, através do Ministério da Saúde investe, a cada ano, cerca de R\$ 15 milhões (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA AIDS, 2014) em campanhas de prevenção ao HIV, concentrando a exibição nas datas próximas ao carnaval e a 1º de dezembro, Dia Mundial de Luta Contra a Aids; porém, abre novas frentes de divulgação, para além da mídia tradicional, aplicando parte dos esforços de comunicação na *internet*, especialmente, no *site* de relacionamento *Facebook* (ATITUDE AIDS, 2014), onde, desde

novembro de 2012, mantém uma página própria para as campanhas e para a divulgação do uso da camisinha.

Os movimentos da publicidade e do entretenimento são importantes pontos de análise para se compreender como o País organiza suas estratégias de atuação sobre as políticas públicas de prevenção ao HIV e combate à Aids, tendo como foco para esta observação as ações da comunicação produzida pelo governo, por meio do Ministério da Saúde - isto, porque se entende e o presente artigo pretende demonstrar que é relevante se ter a comunicação como parte não apenas instrumental das políticas públicas, mas como um objeto pertinente ao planejamento integral do que ali está disposto.

Válido é pensar que por meio da comunicação se pode contribuir para incrementar a participação dos cidadãos usuários dos serviços públicos, que, pelo conhecimento, sejam possibilitados de pensar, dialogar e agir com alguma consciência sobre os fatos. Desse modo, faz-se pertinente pensar o direito à comunicação como um direito humano, que - ao se seguir a referência de Bobbio (1992), que divide o direito em gerações - pode ser considerado como um direito de quarta geração, onde se incluem os chamados direitos republicanos, como o direito ao patrimônio cultural, ambiental, aos recursos públicos. O direito à comunicação é de toda a sociedade, contempla o direito à informação e vai além dele: "É uma comunicação que se ocupa da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão" (DUARTE apud BRANDÃO, 2012, p. 20).

É isso, por exemplo, que se busca encontrar no momento por um estudo em construção no programa de doutorado de políticas públicas, do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí, cujo objetivo geral é avaliar como as estratégias de comunicação adotadas, neste século XXI, nas políticas públicas de Aids alcançaram os sujeitos para os quais foram dirigidas; no caso, os do segmento das **juventudes** - assim mesmo, visto em sua pluralidade como a complexidade da própria conceituação do termo em si exige (GIL CALVO, 2011); e é pelas vozes de alguns desses sujeitos, representados por jovens universitários de Teresina, capital do Piauí, por meio de toda a diversa gama de sentidos por eles produzidos, que serão avaliadas as estratégias de comunicação presentes

nas políticas públicas de Aids no País; sendo importante ressaltar que, de acordo com o "Boletim epidemiológico de Aids" (BRASIL, 2013b), é na faixa etária de 14 a 25 anos que há incremento de contaminação pelo HIV.

Diante desse cenário, o presente artigo faz um levantamento do panorama de como se encontra o debate sobre o que se está comunicando acerca da Aids, trazendo as vozes do poder oficial e da sociedade civil organizada; isso para compreender em melhor instância a relevância do direito à comunicação, em que pese o seu sentido de formação cidadã pela capacidade dialógica possibilitada pelo acesso à participação como sujeito; no caso, os jovens.

Entende-se que, ao se reconhecer e se apropriar dos conteúdos comunicacionais presentes nas políticas públicas de comunicação para a Aids, esses jovens seriam melhores preparados para capturar as mensagens e reproduzir em suas vidas as noções ali transmitidas. Entretanto, crê-se na hipótese de que, apesar do volume de comunicação sobre o tema, os jovens não estão atentos ao que acontece na cena atual da Aids, embora guardem no imaginário muitos dos estigmas (GOFFMAN, 1975) originais que marcaram os primeiros anos da doença.

2 O que se fala e o que se faz sobre a Aids de agora

"Para viver melhor é preciso saber!" Faça o teste de Aids, ensinava o governo brasileiro na campanha do dia 1º de dezembro de 2013, para, em seguida, anunciar a novidade sobre a ampliação da oferta de tratamento com antirretrovirais, coquetel de medicamentos que impede a proliferação do vírus HIV, a todas as pessoas notificadas com a infecção pelo mesmo, independentemente da relação com a contagem de células CD4. O avanço na política pública de combate à epidemia de Aids, no Brasil, era celebrado junto com a data mundial de luta contra a doença, que se alonga por quase quatro décadas. Na ocasião, para comemorar o fato, no *site* do Ministério da Saúde (BRASIL, 2013a), foram postados vídeos de honoráveis representantes dos mais importantes órgãos ligados à pesquisa e às políticas de prevenção e combate ao HIV e à Aids no Brasil e no mundo, com mensagens que ressaltavam a importância do pioneirismo brasileiro em se manter à frente na busca pelo controle da doença.

Segundo o Ministério da Saúde (FOLHA DE S. PAULO, 2013b), 313 mil pessoas recebem as drogas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e outras 100 mil devem se beneficiar da ampliação em 2014. Ao todo, cerca de 718 mil pessoas têm HIV no País. A iniciativa é parte do orçamento de R\$ 1,3 bilhão do Ministério da Saúde destinado para a Aids, em 2014. Em 2013, o orçamento foi de R\$ 1,2 bilhão, sendo R\$ 770 milhões para remédios contra doenças sexualmente transmissíveis. O Ministério também anunciou que um teste que detecta o vírus por meio de uma amostra de saliva seria vendido por R\$ 8,00 nas farmácias a partir de fevereiro de 2014.

Para o infectologista Artur Timermam (FOLHA DE S. PAULO, 2013b): “O único problema da estratégia [...] é o possível uso irregular dessas drogas, o que pode levar à resistência”. Estudos demonstram que se uma pessoa tomar remédios de forma irregular, pulando doses, por exemplo, ela pode selecionar uma população mais resistente do vírus e ter problemas com o tratamento.

Para corroborar esse pensamento, têm-se os resultados do levantamento feito pelo Instituto de Infectologia Emílio Ribas, que apontam que 20% dos adolescentes com Aids acompanhados pelo hospital abandonaram o tratamento em 2012. Como causas principais para a desistência de um em cada cinco dos jovens que deveriam seguir se tratando estavam o preconceito com a doença e a negligência dos pais (FOLHA DE S. PAULO, 2013a).

Na contrapartida das notícias oficiais sobre o avanço do programa brasileiro de combate ao HIV e à Aids, há as falas de renomados sujeitos participantes da história social da Aids no Brasil, entre os quais Mário Scheffer, presidente do Grupo pela Vida, organização não governamental (ONG) que teve papel relevante nas conquistas das pessoas vivendo com HIV e Aids no País nas décadas de 1980 e de 1990. Para Scheffer (apud ABIA, 2012), no momento em que se chega a 30 anos de Aids, o tempo é de avaliar a posição do Brasil, tanto do Estado como da sociedade civil organizada.

“Há, de fato, uma esperança cada vez maior sobre a possibilidade de encontrarmos a cura. No entanto, o Brasil encontra-se parado em relação a tais questões. O governo se omite de tratar a questão como deveria ser com políticas mais incisivas.” [...] “De um lado, temos um governo que tem se omitido na questão da Aids, o que tem implicado, inclusive, em perda de competência técnica e de expertise de um país que já foi referência mundial no tratamento da doença. Do

outro lado, há uma diminuição do protagonismo político da sociedade civil. Não apenas as portas do governo estão fechadas para nós. Falta também pessoal do lado de cá. E, muitas vezes, sem gente não conseguimos pleitear e começar projetos. É uma crise de participação” [...] (SCHEFFER apud ABIA, 2012, n.p.).

A reflexão acima foi feita em 2012, por ocasião das comemorações dos 25 anos da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA), também uma ONG/Aids decisiva nas lutas em favor das causas ligadas à vida com HIV e Aids no Brasil. Ao tempo em que o governo brasileiro noticiava, como retrocitado, durante o Dia Mundial de Luta contra a Aids de 2013, as mais recentes diretrizes da política pública de combate ao HIV e à Aids, outra vez, foi Mario Scheffer, em artigo publicado com o infectologista Caio Rosenthal, no jornal Folha de S. Paulo (SCHEFFER; ROSENTHAL, 2013), quem trouxe a voz da sociedade civil organizada em reflexão sobre as medidas anunciadas.

Naquele momento, a comunicação oficial novamente se voltava para a ênfase na divulgação em massa sobre a necessidade de se fazer o teste para detecção do vírus, mote da campanha do 1º de dezembro de 2013, além da própria determinação de se pôr à disposição um teste de farmácia a preço acessível, como já referido neste artigo. Sob o título “Aids no Brasil, oportunidades perdidas”, o artigo alertava para o que os autores consideravam retrocessos do Brasil no combate à Aids, mesmo diante de tantos avanços surgidos no campo biomédico:

É bem possível que muitos de nós ainda estejamos vivos para assistir ao fim da epidemia da Aids. [...] Ganha força a ideia da cura funcional da Aids. [...] Hoje, quem faz o teste, descobre que tem HIV e recebe o tratamento [...] assim como já é possível o uso controlado de antirretrovirais antes ou depois do sexo sem proteção [...]. Se combinadas com a massificação do uso de preservativos, essas estratégias fariam cair drasticamente o número de infectados e de mortes. [...] Nos últimos anos, no entanto, o Brasil não só perdeu essas oportunidades como imprimiu retrocessos no seu outrora respeitável programa de combate à Aids (SCHEFFER; ROSENTHAL, 2013, n.p.).

O ponto central de tal ocorrência, de acordo com os especialistas, encontra-se com o objeto de estudo da pesquisa que origina este artigo, uma vez que,

Por falta de campanhas adequadas, o uso de preservativos só diminui. Desde 2006, as taxas de mortalidade voltam a crescer e, em algumas regiões, superam as da década de 1980. Trinta mortes e cem novos casos são registrados todos os dias no país” (SCHEFFER; ROSENTHAL, 2013, n.p.).

Comunicação a qual também deve ser pensada em amplitude maior do que somente quanto a

publicidade ou propaganda¹ de massa das campanhas, mas que deve estar presente nos ambientes de contato com os usuários dos serviços de saúde, atuando em conjunto com a prestação de atendimento médico e farmacológico ou que seja parte dos planejamentos de ações estratégicas, para chegar aos diversos públicos, conseguindo alcançar resultados mais eficazes, por exemplo, quanto à redução da subnotificação de portadores do vírus; até mesmo porque a propaganda em si não pode ser vista somente como força econômica, mas deve ser pensada como algo que ocasiona profundas implicações sociais e individuais, pois, como afirma Robert Leduc (1986, p. 373), a propaganda

É um fenômeno social no sentido de que age sobre o conjunto do grupo social e se integra no contexto da vida cotidiana de cada um. Além desses efeitos econômicos e comerciais, a propaganda tem igualmente incidências de ordem social, portanto de ordem estética e moral. Ela se une às outras forças sociais das quais é, ao mesmo tempo, o espelho e catalisador.

As campanhas publicitárias são uma parte das estratégias de comunicação para prevenção do HIV que se juntam a outras tantas, como, por exemplo, a divulgação de notícias sobre a antecipação do tratamento com coquetel antirretroviral para qualquer pessoa soropositiva, assim como as convocações para a testagem rápida. Expor essas informações na mídia, dar visibilidade aos assuntos, requer preparação de um círculo de atores que inclua desde o SUS, todo seu aparelhamento, gestores, profissionais, equipamentos e tudo que se fizer necessário para que ele funcione, como outros setores, como a própria imprensa, que é, em boa medida, despreparada para lidar com assuntos complexos como o HIV e a Aids.

A notícia que foi divulgada por ocasião do 1º de dezembro de 2013 pegou de surpresa gestores estaduais e municipais, como foi possível constatar em participação como palestrante de um fórum pelo Dia Mundial de Luta Contra a Aids, em Teresina (PI), em 1º de dezembro de 2013, no qual participavam representantes de municípios do interior do estado, assim como de ONGs Aids, bem como representantes da gestão estadual. Estes disseram ter tomado conhecimento das medidas, anunciadas, pelo então ministro da Saúde Alexandre Padilha por meio da imprensa, quando este anunciou as novidades durante cerimônia de lançamento da campanha publicitária pelo 1º de dezembro, no Rio de Janeiro; ocasião mesma que

provocou, também, ponderações de Scheffer e Rosenthal, cuja preocupação era o descompasso entre as medidas e as condições de efetividade para executá-las. Diziam, na ocasião, que:

Recente diretriz nacional que antecipa o começo do tratamento da Aids prevê o deslocamento de milhares de novos pacientes para as unidades básicas de saúde, que não estão preparadas para um atendimento que exige experiência e especialização. A oferta antecipada de medicamentos depende também do diagnóstico precoce. Infelizmente, as iniciativas de testagem do HIV buscam holofotes, do Carnaval ao Rock in Rio, mas deixam de identificar novos casos. Os mais atingidos pela epidemia seguem sem acesso ao teste (SCHEFFER; ROSENTHAL, 2013, n.p.).

As críticas dos médicos ainda se voltaram ao programa de produção de medicamentos genéricos, uma das referências da política de combate à Aids que o Brasil apresentou ao mundo, e contestaram as análises oficiais sobre os caminhos da epidemia de Aids, hoje concentrada e urbana, ao contrário do que se previa, e alertaram sobre o ressurgimento da doença (SCHEFFER; ROSENTHAL, 2013, n.p.).

Outras vozes também se fizeram ouvir naquele momento em que, aparentemente, a Aids voltou à cena com uma visibilidade que lhe parecia haver sido desfocada depois que perdeu força o movimento social dos anos 1980 e 1990. A Associação Brasileira de Saúde Coletiva organizou - no VI Congresso Brasileiro de Ciências Sociais e Humanas em Saúde - uma mesa em que se discutiu a quarta década de epidemia da Aids em que se abordou o esgotamento da ênfase na camisinha como método de prevenção. Em matéria publicada no *sítio* da entidade, intitulada “O mantra da camisinha se esgotou’, avaliam especialistas”, Flaviano Quaresma (2013) aponta haver unanimidade de pensamento entre os debatedores de que, como estratégia discursiva para prevenção, a camisinha não serve mais e há a necessidade de uma proposição de novas políticas públicas envolvendo outras perspectivas estruturais cuja prevenção seja vista de modo amplo e que contemple as práticas biomédicas e comportamentais. Sobre a comunicação que se faz a respeito do tema, a matéria de Quaresma destaca a fala de Veriano de Souza Terto, professor, pesquisador da Aids, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e ativista da ABIA, que lembrou da campanha feita pelo governo federal em 1995, considerada a mais ousada até hoje, em que um homem conversava com seu pênis, o “Bráulio”.² O repórter destacou em determinado fragmento do

texto que o pesquisador pontuou que:

“Hoje não se fala mais em sexo como na época do ‘Bráulio’, que nos orientava a olhar para o pênis numa relação de diálogo. E as propagandas que tentam uma abordagem mais próxima desse objetivo são vetadas, substituídas ou transformadas em discursos moralistas.” [...] “Desde sempre as pessoas tomam decisões e criam formas próprias de gerenciar o risco. E isso vem acontecendo a partir do momento em que se instaurou um ‘cansaço’ do discurso do preservativo. [...] (QUARESMA, 2013, n.p.).

A redundância praticada pela propaganda de Aids, com o imperativo do *slogan* Use Camisinha, sendo reprisada ao longo de mais de três décadas, realmente parece ter-se amalgamado à noção de uma vida que segue sem Aids, com camisinha em disponibilidade e sem atenção para a relação entre uma coisa e outra; algo que a pesquisa em comunicação há tempos se ocupa em analisar sobre os efeitos do que é midiático, não de forma linear e pontual, mas em longo prazo. A hipótese do *agenda setting* (SHAW, 1979), por exemplo, cabe para avaliar como, a despeito de 30 anos de campanha sobre Aids, nos tempos que correm, os jovens passaram quase que a ignorar esse tema.

Considerando que a audiência não é passiva aos meios e que há limites de poder dos últimos sobre a primeira, vale trazer o *agenda setting* para ressaltar que existe mais a se considerar na subjetividade da comunicação de Aids do que campanhas. Em linhas gerais, o que a hipótese do *agenda setting* demonstra é que a prática dos meios de comunicação atua sobre a forma como as pessoas tomam conhecimento da realidade social através do que é divulgado pelos *media*. O efeito não é pontual, mas em longo prazo, como num processo, sendo o mais interessante que, ao tempo em que a mídia influencia por suas especificidades, a audiência por modos diferenciados - o envolvimento daí surgido - amplia a comunicação fora do circuito estrito à mídia, o que faz circular, com maior dinamismo, a informação e a comunicação pelos mais diversos campos de convivência entre as pessoas (HOHLFELDT, 1997).

Se já não se fala de Aids fora da sazonalidade do carnaval, se não há mais notícias em destaque que alimentem as discussões cotidianas entre os círculos de referência social sobre a questão, se a escola e a família não se abrem ao diálogo sobre o tema central e outros que lhes são transversais, se não há mais com o que se preocupar (pois o Brasil demonstra que tudo está controlado com seu programa de combate à doença), se os espaços de

atendimento e prestação de serviços de saúde seguem rotinas ordinárias quanto aos procedimentos relativos à testagem, diagnóstico e tratamento de soropositivos, se no imaginário social viver com Aids passou a ser algo que não representa consequências, como, então, interpelar sujeitos jovens, vivendo uma fase da vida marcada por tantas transformações e interesses múltiplos, a incluírem em seu rol de interesses os cuidados com a prevenção para o sexo seguro tendo como motivação não contrair o HIV nem adoecer de Aids?

A despeito da divulgação em massa sobre o uso da camisinha e sua distribuição gratuita, quando se chega aos números sobre seu uso, a realidade é diferente. Recente pesquisa demonstrou que 34% dos jovens entre 14 e 20 anos não usam o preservativo; e este número cresce nas meninas (FALCÃO, 2014).

Não se pretende pôr na comunicação, particularmente em uma ação de publicidade, a responsabilidade por mudanças de atitudes tão subjetivas e prenes de valores como é a prevenção para a prática sexual, mas, sem dúvida, as formas e os meios de comunicação possuem relevância significativa na organização do pensamento, na produção dos sentidos, na formação dos repertórios discursivos que podem levar as pessoas a melhorarem suas condições de compreensão, convivência e negociação com as situações enfrentadas quanto aos riscos, não apenas em relação ao sexo, mas também, às drogas - claro que, nestas, incluindo componentes ainda mais específicos de serem trabalhados em se tratando dos dependentes; daí porque é importante incluir esses temas junto com os sujeitos e as comunidades na discussão sobre prevenção.

É isso que se quer refletir em ter a comunicação como direito humano na perspectiva adotada neste artigo, a qual busca contemplar as subjetividades contidas nessa relação e compreende ser possível o fortalecimento da cidadania por meio da capacidade dialógica fomentada pelo acesso e pela participação nos debates dos temas sociais, neles incluído o viver com HIV e Aids.

O direito à comunicação - utilizando-se do pensamento de Jürgen Habermas (1997, p. 418), para quem “à medida que a comunicação serve ao entendimento [...] pode fazer possível a ação comunicativa” - pode ser considerado como meio de fortalecer as relações dos indivíduos no espaço

público, seja pela força argumentativa praticada entre cidadãos, seja na relação destes com a esfera pública abstrata protagonizada pela mídia, como se pode exemplificar a partir da mobilização pela causa dos direitos às pessoas vivendo com HIV/Aids.

É importante ressaltar que foi a mobilização que elevou a vida com HIV e Aids no Brasil ao patamar de qualidade que se viu ser referência mundial, mas que demonstrou com o passar dos anos se transformar em arrefecimento, como já registrado na fala de Mário Scheffer (ABIA, 2012). Situações recentes demonstram o contrário, como exemplo da campanha de carnaval de 2012 que, depois de pronta e aprovada, foi vetada pela presidente Dilma Rousseff, por meio do Ministério da Saúde, que mandou retirar do seu site oficial o vídeo de um casal de jovens gays em cena de beijo, sendo alertados sobre a necessidade de uso da camisinha. Esta campanha, segundo a versão oficial, deveria se restringir à exibição em espaços fechados frequentados por homossexuais. O que ficou, afinal, para ser veiculado em rede nacional de TV aberta foi uma campanha baseada em números e o reforço do conselho de que “Sem camisinha não rola!”.

Assim, viu-se intervenções de esferas governamentais para além do campo da comunicação, dissonantes dos discursos proeminentes nas falas dos representantes das organizações civis de luta contra a Aids, como pode ser visto em trechos retrocitados neste artigo, transformarem o curso do exercício do direito à comunicação e, desse modo, bloquearem a expressão, que poderia ampliar o debate acerca do que está em plano mais aprofundado na questão da infecção pelo HIV na população de jovens gays.

Ao longo de mais de 30 anos, como citado, a despeito de todo o investimento que o País tenha feito em distribuição de preservativos ou na divulgação e disseminação do teste para o diagnóstico do HIV, são recorrentes os problemas enfrentados quanto ao uso da camisinha como prática usual nas relações sexuais ou quanto à subnotificação de pessoas portadoras do vírus. Estima-se que cerca de 718 mil habitantes do País vivam com HIV e Aids e, desses, 144 mil não tenham sido diagnosticados (BRASIL, 2013b). Entre 2005 e 2011, foram mais de seis milhões de testes produzidos por laboratórios públicos nacionais, oferecidos pelo SUS, como parte de uma das mais significativas ações estratégicas

para ampliação da testagem do HIV para ampliação do diagnóstico precoce em populações em maior vulnerabilidade, a estratégia “Fique Sabendo”, que teve início em 2003 (BRASIL, 2012).

Em relação à distribuição de preservativos, no País, a população tem acesso gratuito aos mais de 450 milhões de preservativos que são distribuídos ao ano. Em 2008, a instalação de uma fábrica de preservativos masculinos em Xapuri, no Acre, garante a produção das camisinhas brasileiras, com produção de 100 milhões de unidades por ano, além de ser, o Brasil, “o maior comprador governamental de preservativos do mundo” (BRASIL, 2012, p. 2). Das milhões de camisinhas em circulação no território nacional, a grande maioria é usada pela população jovem, pois há uma prevalência da Aids nessa faixa etária, particularmente entre os jovens homossexuais, o que levou o governo federal a explicitar sua atenção específica ao segmento, como em trecho do boletim sobre ações estratégicas para Aids, de 2012, que, sobre jovens gays, ressalta:

[...] Quando há uma comparação desse grupo com os jovens em geral, a chance de ter um jovem gay estar infectado pelo HIV é aproximadamente 13 vezes maior. O governo federal vem investindo em planos específicos para as populações em situação de maior vulnerabilidade, como o Plano de Enfrentamento da Epidemia de Aids e das DST entre população de Gays, HSH e Travestis e em projetos específicos para essa população (BRASIL, 2012, p. 2).

É relevante retomar o veto da presidente Dilma Rousseff à campanha para o carnaval do mesmo ano, 2012, voltada para jovens gays, pois que se identifica a paradoxal postura das instituições nacionais ao se detectar a relação de incidência de HIV em parte da população, a referência a planos e projetos específicos para essa população e, paralelamente, ter uma ação no sentido contrário. A dicotomia presente nas políticas públicas para Aids no que tange aos protocolos normativos, às recomendações discursivas e às práticas exercidas pontualmente, por meio das ações decisórias da gestão pública, há muito é tema de debate entre os que atuam nas diversas esferas que compõem esse campo.

3 Entre um lado e o outro, os que estão no centro são jovens

Como dito, o Brasil ainda demonstra crescimento em infectados na juventude, mesmo com todas as campanhas. Para o ex-ministro Alexandre Padilha, o problema não é de falta de informação.

Para ele,

[...] o crescimento da taxa de jovens gays, bissexuais masculinos e travestis infectados no país está ligado à falta de compromisso com a prevenção, e não à ausência de informação: mais de 80% desse grupo sabe que preservativo é importante, mas só 50% usa na primeira relação sexual [com o companheiro] - e o índice cai ainda mais quando eles partem para relações duradouras (PADILHA apud QUEIROZ, 2012, n.p.).

Dilatando a visão sobre o assunto para um horizonte que contemple a possibilidade de se entender as dificuldades de prevenção como algo além do compromisso e da responsabilidade individual, como determina o ministro, a questão sobre os motivos dessa tendência à infecção entre jovens de todos os gêneros propala-se em tantas outras que ensejam uma imediata associação com a comunicação presente nas políticas públicas, as quais reduzidas ao planejamento do modelo verticalizado da política de saúde nacional (OLIVEIRA, 2007), diminui sua capacidade como agente de promoção da cidadania.

Para além da atual caracterização da Aids e de sua relação com os jovens, as ações de comunicação promovidas pelo governo brasileiro parecem não ter avançado no diálogo com eles, numa linguagem que os impacte e os sensibilize de modo mais direto. Do mesmo modo que a trajetória da Aids percorreu caminhos diversos ao longo dos últimos 30 anos, tempo de sua existência viva na história social, também as trajetórias juvenis foram se modificando no tempo e nos espaços. Uma e outra não se definem por si mesmas, ao contrário, são atravessadas por uma diversidade de situações, de contextos e de conceitos que lhes conferem representações variadas.

Historicamente, asseveram Levi e Schmitt (1996, p. 8-9):

[...] as sociedades sempre "construíram" a juventude como um fato social intrinsecamente instável, irredutível à rigidez dos dados demográficos ou jurídicos [...] ou - melhor ainda - como uma realidade cultural carregada de uma imensidão de valores e de usos simbólicos, e não só como um fato social simples, analisável de imediato. [...] pertencer a determinada faixa etária - e à juventude de modo particular - representa para cada indivíduo uma condição provisória. Mais apropriadamente, os indivíduos não pertencem a grupos etários, eles os atravessam.

A comunicação sobre Aids para os jovens, nessas três décadas, por outro lado, demonstrou circunscrições que talvez possam ter gerado ressonância aquém do desejado na adesão dos jovens às mensagens públicas de prevenção para o HIV e o viver em tempos de Aids, e, não obstante,

ter influenciado sobremaneira as representações sociais que as juventudes construíram acerca do vírus e da doença.

4 Conclusão

Ao retornar à cena midiática nesta segunda década do século XXI, a Aids se faz outra vez visível, mas o interesse agora é diferente do que levou ao clamor social em tempos atrás. Não se impressionam os jovens, nem mesmo os adultos, agora se movimentam os organismos públicos em busca do controle, principalmente dos custos financeiros e, claro, dos custos humanos que a pandemia já demandou ao longo de sua permanência.

O Brasil, na visão da sociedade civil ativista na luta contra a doença, perdeu as oportunidades conquistadas nos anos de 1990 quando saiu na frente pela referência de questões cruciais ao enfrentamento do avanço do HIV, com ganhos no campo dos medicamentos genéricos, da distribuição gratuita de terapia antirretroviral, de testagens sorológicas e qualidade do sangue usado em bancos de transfusões; e retrocedeu no campo social, com vetos a campanhas de publicidade, investimentos em repetidas fórmulas de comunicação verticalizada e centralizada, redução da participação dos movimentos sociais.

Na versão oficial, o País segue seu programa de combate à Aids na busca do cumprimento das metas para 2015 e investe em incentivo para testagem rápida, início precoce do tratamento antirretroviral, uso de preservativos e incremento da universalidade de distribuição do coquetel anti-HIV, como prega a cartilha da Unids).³

Em meio a isso, está a população, em especial os jovens, que representam cerca de 51 milhões de brasileiros e que na epidemia de Aids aparecem como um segmento vulnerável, cujos índices de infecção pelo HIV se manifestam prevalentes e crescentes. Jovens que demonstram distanciamento ampliado do tema Aids vez que não foram sensibilizados a agendarem tal assunto em seus cotidianos. O que daí virá em suas trajetórias futuras só o tempo irá concluir, vez que são essas pessoas que hoje, como os sujeitos da pesquisa ora em construção encontram-se na faixa etária dos 17 aos 25 anos, que daqui a pouco tempo estarão no auge da vida produtiva.

O panorama atual da Aids no país faz emergir reflexões acerca de posturas entre a participação do Estado e da sociedade civil organizada na

condução de questões de interesse da população. Com o debate, ganham visibilidade, voltam à agenda e podem repercutir em ganhos sociais. Assim, relevante é olhar Comunicação como um direito humano, garantido a sujeitos diversos e que devam ser capazes de participar dos diálogos sobre o que às suas vidas se refere ●

Notas:

(1) Neste artigo, os termos publicidade e propaganda são considerados equivalentes, embora alguns autores admitam contextualizações como a propaganda ter um emissor claramente identificado enquanto na publicidade isso nem sempre acontece (PREDEBON et al., 2004) ou quando se observa a diferenciação dos vocábulos (SANT'ANNA, 2002).

(2) cf. FOLHA DE S. PAULO, 1995.

(3) cf. ONUSIDA, 2013.

Referências

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA AIDS. *Epidemia de AIDS atinge 34 milhões de pessoas no mundo. Número de novas infecções se estabiliza e de mortes diminui*. Disponível em <<http://www.agenciaaids.com.br/noticias/interna.php?id=18123>>. Acesso em: 18 abr. 2014.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA INTERDISCIPLINAR DE AIDS - ABIA. *30 anos de Aids: a história social de uma epidemia e a resposta brasileira*. Disponível em: <<http://www.abiaids.org.br/eventos/eventoView.aspx?lang=pt&seq=13116&mid=3&smid=2&fg=Aconteceu>>. Acesso em: 18 set. 2012.
- ATITUDE AIDS. Disponível em <<https://www.facebook.com/campanhaatitudeaids?fref=ts>>. Acesso em: 26 fev. 2014
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-33.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Aids no Brasil*. Brasília, dez, 2012. Disponível em <http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/page/2010/36364/aids_no_brasil_2012_17137.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2012.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais.** *Para OMS, Brasil é exemplo de liderança na luta contra a Aids. 01 dez. 2013a. Disponível em:* <<http://www.aids.gov.br>>. Acesso em 10 jan. 2014.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico AIDS e DST*, Brasília, a. II, n. 1, dez. 2013b. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2013/55559/_p_boletim_2013_internet_pdf_p_51315.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- FALCÃO, J. Pesquisa da Unifesp revela que 1/3 dos jovens não usam camisinha. *O Globo*, 27 mar. 2014. [online]. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/brasil/pesquisa-da-unifesp-revela-que-13-dos-jovens-nao-usa-camisinha-12000868>>. Acesso em: 14 abr. 2014.
- FOLHA DE S. PAULO. *Pênis vira personagem de campanha contra Aids*. 14 set. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/14/cotidiano/17.html>>. Acesso em: 29 ma. 2014.
- FOLHA DE S. PAULO. *20% dos adolescentes com Aids abandonam o tratamento em SP, diz pesquisa*. 18 jul. 2013a. [online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1312903-um-em-cada-cinco-adolescentes-com-aids-abandona-o-tratamento-em-sp-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 03 dez. 2013.
- FOLHA DE S. PAULO. Governo amplia oferta de antirretrovirais a todas as pessoas com HIV. 01 dez. 2013b. [online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2013/12/1379262-governo-amplia-oferta-de-antirretrovirais-a-todas-as-pessoas-com-hiv.shtml>>. Acesso em: 02 dez. 2013.
- GIL CALVO, E. A roda da fortuna: viagem à temporalidade juvenil. In: PAIS, José Machado; BENDIT, René; FERREIRA, Vítor Sérgio (Orgs). *Jovens e rumos*. Imprensa de Ciências Sociais: Lisboa, 2011. p. 39-56.
- GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975
- HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa: complementos e estudos prévios*. 3. ed. Madrid: Cátedra. 1997.
- HOHLFELDT, A. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. *Famecos*, Porto Alegre, v. 1, n. 7, p. 42-51, nov. 1997. [online]. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/2983/2265>>. Acesso em 13 dez. 2013.
- LEDUC, R. *Propaganda: uma força a serviço da empresa*. São Paulo: Atlas, 1986.
- LEVI, G.; SCHMITT, J. C. (Org.). *História dos jovens I: da antiguidade a era moderna*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- OLIVEIRA, M. H. A. *O avesso da aids, pós-coquetel, expressa aos olhares da cidade: como as relações entre as políticas públicas e a publicidade contam a história social da Aids em Teresina de 1997 a 2006*. 2007. xxx f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2007.
- PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE HIV/AIDS - ONUSIDA. *Tratamento 2015*. Geneva: Unaid, 2013. Disponível em <http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2013/JC2484_treatment-2015_pt.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.
- PREDEBON, J. et al. (Coord.). *Curso de propaganda: do anúncio à comunicação integrada*, São Paulo: Atlas, 2004.
- QUARESMA, F. 'O mantra Use Camisinha se esgotou', avaliam pesquisadores. 17 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.abrasco.org.br/site/2013/11/o-mantra-use-camisinha-se-esgotou/>>. Acesso em: 29 nov. 2013.
- QUEIROZ, H. *Jovens gays são maioria dos casos de Aids no Brasil, diz boletim do governo*. Disponível em: <<http://brasil.gay1.com.br/2012/11/jovens-gays-sao-maioria-dos-casos-novos.html>>. Acesso em: 15 dez. 2012.
- SANT'ANNA, A. *Propaganda, teoria, técnica e prática*. 7. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- SHAW, E. Agenda-setting and mass communication theory. *Gazette*, Amsterdam, v. 25, n. 2, p. 96-105, May 1979.
- SCHEFFER, M.; ROSENTHAL, C. Aids no Brasil, oportunidades perdidas. *Folha de S. Paulo*, 01 dez. 2013. [online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/12/1378713-caio-rosenthal-e-mario-scheffer-aids-no-brasil-opportunidades-perdidas.shtml>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

* Profa. Msc. e coordenadora dos Cursos de Publicidade e Propaganda e de Jornalismo do Centro Unificado de Teresina (Ceut) e doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). mariahelena.lena@hotmail.com.
** Prof. Dr. do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). barrosjr@ufpi.edu.br.

OS INTELECTUAIS DOS ANOS 1950 E OS RUMOS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Diana Patricia Ferreira de Santana*

Na forma de uma dissertação, pretendemos expor, neste trabalho, uma leitura acerca do tema dos intelectuais nos anos 50, do século XX, e a relação de suas ideias com os rumos da educação no Brasil. O fio condutor desta leitura é baseado nos resultados apresentados por Anísio Teixeira (1969a) em “Política, industrialização e educação”, por ocasião dos Encontros Regionais de Educadores Brasileiros, nos quais o autor ofereceu um sumário das pesquisas e análises do volume “O industrialismo e o homem industrial”.¹ A tese que nos orienta afirma, *grosso modo*, que a **estratégia** condutora do processo de industrialização² nos diferentes países reflete o tipo de elite que comanda a transformação e, por essa razão, assume diferentes aspectos em função das peculiaridades de cada país. Adverte-nos Teixeira (1969a, p. 182) que

O processo de industrialização é terrivelmente dinâmico e, de certo modo, implacável e irreversível. Se a elite que o estiver comandando não se revelar capaz, será muito provavelmente destruída e substituída pela elite nova que se vier formando à sombra dos erros da primeira. Aliás, toda fase de transição é fase de luta entre o velho e o novo [...].

Surge então uma primeira pergunta: Qual o tipo de elite à frente da industrialização no início dos anos 1950 no Brasil? Ainda: quais eram suas ideias? Como essas ideias afetaram a educação? Sob os escombros de qual elite ela se ergueu?

“Escrever a história significa atribuir aos anos a sua fisionomia” (BENJAMIN apud KONDER, 2000, p. 355). Ao evocar esta frase de Walter Benjamin, Leandro Konder (2000), em “História dos intelectuais nos anos cinqüenta”, procura revelar, a partir dos historiadores brasileiros, a **fisionomia** daquela década, recuperando algumas características do ambiente cultural brasileiro; e conclui ser o fim da década uma fisionomia mais animadora que seu início, pois havia pouca expectativa em relação ao novo e o passado teimava em se perpetuar.

Esboçaremos esse panorama num primeiro momento e, em seguida, investiremos na tentativa de responder às questões acima colocadas.

No cenário internacional, o País assistia às disputas entre norte-americanos e soviéticos

(o que se costumou denominar “guerra-fria”) e também às tensões internas desses países na sucessão de seus líderes; à frente da igreja católica, tínhamos um papa rígido e conservador (Papa Pio XII); além de crises e ações revolucionárias em Cuba, que em 1958 conseguiu se desvencilhar do imperialismo norte-americano e conquistar sua independência. E o Brasil? Quais eram as tensões internas que animavam o povo brasileiro?

De acordo com Konder (2000), no início da década de 1950, o Brasil possuía ainda aproximadamente 64% dos habitantes vivendo no campo. Getúlio Vargas, que exercera o poder ditatorialmente na década anterior, assumiu democraticamente em 1950 o comando do País, mas viria a se suicidar em 1954 em meio a uma enorme crise nacional. Para piorar, a equipe brasileira de futebol, mesmo jogando em casa, perdera para o time do Uruguai e fora derrotada na Copa do Mundo. Apesar do quadro desolador, surgiu uma esperança com a eleição de Juscelino Kubitschek em 1955. Um projeto de desenvolvimento prometia, entre outras coisas, tirar o Brasil de sua condição subdesenvolvida e colocá-lo no patamar de outras nações em pleno desenvolvimento. Uma linha de importantes intelectuais brasileiros se mobilizou para apoiá-lo e, entre as diversas linhas que propunham uma interpretação da história brasileira, surgiu a linha designada por **nacional-desenvolvimentismo**. Em 14 de julho de 1955, foi criado, sob o Ministério da Educação e Cultura, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com o intuito de promover o projeto desenvolvimentista a partir de uma ideologia nacionalista identificada com os anseios das massas populares. Entre os intelectuais que compunham essa linha destacamos: Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier, Nelson Werneck Sodré, Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes, entre outros. Cabe esclarecer, neste momento da história, as classes que estavam à frente desse processo. Entretanto, faz-se necessário apontar preliminarmente as orientações teóricas que motivaram esses intelectuais e suas expectativas em relação à nação.

Segundo Caio Navarro de Toledo (1997), o Regulamento Geral do ISEB privilegiava a pesquisa e o trabalho teóricos. Para o presidente em exercício, Juscelino Kubitschek, era tarefa da instituição “formar uma mentalidade, um espírito, uma atmosfera de inteligência para o desenvolvimento” (TOLEDO, 1997, p. 42). Num dos *slogans* isebianos do desenvolvimento, Roland Corbisier parafraseava Lenin nos seguintes termos: “Se é verdade, como já se disse, que não há movimento revolucionário sem teoria do movimento revolucionário, não haverá desenvolvimento sem a formulação prévia de uma ideologia do desenvolvimento nacional” (TOLEDO, 1997, p. 46).

O sentido de ideologia para os isebianos (com exceção de Nelson Werneck Sodré) não tinha caráter negativo, não significava falso pensamento e nem algo vinculado ao discurso da classe dominante. Para os isebianos, a ideologia do desenvolvimento desempenharia um papel ativo na transformação da sociedade, pois seria ela a única capaz de unificar os interesses gerais da nação independentemente da classe. Justifica-se a necessidade de forjar tal ideologia em razão das próprias possibilidades contidas no atual processo histórico das nações subdesenvolvidas.

Segundo Vieira Pinto (apud TOLEDO, 1997, p. 44-45), no interior dessas formações sociais, as ideologias não estão superadas, pois “tudo é subdesenvolvido no subdesenvolvimento”; cabe, assim, forjar novas ideologias. Isto porque o desenvolvimento nacional não ocorre casualmente. As condições materiais estavam dadas e a consciência de que o destino da nação deveria passar pelo desenvolvimento, segundo Vieira Pinto, não era imposta às massas, mas procedia delas. Diz Toledo (1997, p. 47):

As transformações ocorridas no interior da estrutura semicolonial (ou subdesenvolvida) - e que permitem a emergência da consciência crítica - não a conduzirão necessariamente ao estágio superior do desenvolvimento. Só a ideologia do desenvolvimento permitirá que aquelas mudanças assumam a feição de processo (onde haja clareza e precisão das metas e fins visados), conduzindo, promovendo e incentivando um desenvolvimento nacional integrado, harmonioso e sem grandes disparidades internas.

Nesta situação, não poderia haver luta de classes. A ideologia do desenvolvimento deveria representar as diversas classes e, por essa razão, só poderia ter por conteúdo o **nacionalismo**. Esta é uma das razões para insuficiência, nos textos isebianos, de qualquer reflexão teórica acerca das classes sociais. A emergência de uma nação autônoma precedia, historicamente, a luta de

classes. Para Cândido Mendes (apud TOLEDO, 1997, p. 149), trata-se de um “princípio de conduta tática”. Neste íterim, o nacionalismo não é só a apologia do amor à terra e respeito aos símbolos nacionais, é, antes, nas palavras de Guerreiro Ramos (apud TOLEDO, 1997, p. 149), “[...] o projeto de elevar uma comunidade à apropriação total de si mesma, isto é, de torná-la o que a filosofia da existência chama ‘um ser para si’.”

De acordo com Caio Navarro de Toledo (1997), as orientações dos intelectuais isebianos possuem dificuldades teóricas das mais diversas, desde o ecletismo às más interpretações de ideias que, ao serem transplantadas de suas fontes filosóficas para o contexto da realidade brasileira, na pretensão de alçar o patamar da crítica, revelaram-se mistificadoras e equivocadas.

Uma das teses mais difundidas que ficou comprometida sustentava que o desenvolvimento da nação subdesenvolvida só se realizaria após o rompimento radical com a nação imperialista.

Assim, ao entender a luta de classes como um estágio posterior, uma etapa na qual a nação já estaria liberta do imperialismo e em pleno desenvolvimento, não se aperceberam de que esse desenvolvimento industrial se faz pela vinculação e aliança da classe dominante dos países metropolitanos com a burguesia industrial dos países subdesenvolvidos numa relação de dependência. Conforme esclarece Toledo (1997, p. 179):

Particularmente, Vieira Pinto e R. Corbisier julgavam que só haveria (efetivamente) desenvolvimento nacional caso este se processasse sem contradições (sem desequilíbrios regionais e sem agravamento das tensões sociais). Tais autores, na sua euforia desenvolvimentista, pareciam desconhecer que o desenvolvimento capitalista - quer ele se verifique na periferia ou nos “países centrais” - será sempre gerador de contradições, de desigualdades e de disparidades regionais. [...] [N]ão levaram na devida conta uma das “leis” do capitalismo periférico: a plena compatibilidade entre dependência e desenvolvimento.

Isto significa que desenvolvimento e emancipação não caminham juntas e que o subdesenvolvimento, nas palavras de Theotônio dos Santos (apud TOLEDO, 1997, p. 182), “não é um estado atrasado e anterior ao capitalismo, mas uma consequência dele e uma forma particular de desenvolvimento; o capitalismo dependente.”

A classe hegemônica que conduzia o processo de industrialização (ou desenvolvimento) no País era, portanto, a burguesia industrial que se atrelava ao capital estrangeiro. Segundo Toledo (1997, p. 187), “A ideologia formulada pelo ISEB estaria,

assim, marcada fundamentalmente por uma inspiração intelectualista e de classe média.”

Em “Política, Industrialização e Educação”, Anísio Teixeira (1969a) expõe de modo resumido cinco tipos de elites que têm conduzido nos diversos países a marcha da industrialização promotora do desenvolvimento. São elas: a elite dinástica, a da classe média, a dos intelectuais revolucionários, a dos administradores coloniais e a dos líderes nacionalistas. “A elite dinástica oferece continuidade; a classe média, escolha individual; os intelectuais revolucionários, alta velocidade de industrialização; e os líderes nacionais, a integridade e o progresso da nação.” (TEIXEIRA, 1969a, p. 193).

Segundo o educador, em nosso processo de desenvolvimento ocorre uma mistura dessas elites. Possuímos o setor aristocrático, o setor liberal democrático de classe média e o grupo nacionalista. Os isebianos dividem essas classes basicamente em dois setores: o setor tradicional (parasitário), onde se abrigam a classe latifundiária, a burguesia mercantil e a classe média não produtiva, juntamente com a parcela não produtiva do proletariado; e o setor moderno (produtivo), que abriga a burguesia industrial, a classe média produtiva e a parcela produtiva do proletariado. Dos três grupos sugeridos por Anísio Teixeira, só o segundo tem uma doutrina (a liberal-democrática), mas, como a doutrina é aberta, a confusão e a obscuridade permeiam a relação entre seus líderes. Os demais são dominados por interesses e sentimentos. Nas suas palavras:

Entre a difícil doutrina liberal e o emocionalismo nem sempre lúcido do nacionalismo, o pensamento político brasileiro se refugia em expedientes intelectuais e conjurações de interesses. Falta à cena nitidez e definição. Por isto mesmo, o desenvolvimento brasileiro se vem fazendo com uma carga de contradições tão grande e resistências tão implacáveis ao seu funcionamento lógico que, se não receio a sua parada, receio a sua ruptura, devido ao jogo de progressos e regressos que vem provando e alimentando sua grande confusão Ideológica (TEIXEIRA, 1969a, p. 194-195).

Embora, numa primeira visada, possa parecer lógico que nosso desenvolvimento estivesse mais atrelado à elite de classe média, Anísio Teixeira conclui que a nossa classe média é reacionária, não tem a mentalidade típica dessa elite e, como consequência, nosso desenvolvimento está “muito mais sob a influência do espírito dinástico e paternalista, que herdamos do Estado Novo e agora recebe a propulsão do combustível nacionalista [...]” (TEIXEIRA, 1969a, p. 196). Em “Os donos do

poder” (de 1958), Raimundo Faoro (apud KONDER, 2000), ao procurar compreender a origem do conservadorismo brasileiro, afirma que nossa herança patrimonialista portuguesa adaptou-se tão eficaz e perversamente às nossas condições que demonstra enorme versatilidade em se perpetuar, seja no capitalismo ou no socialismo. O patrimonialismo, segundo o autor (apud KONDER, 2000), torna problemática a mobilização das massas que ou se submetem às lideranças paternalistas ou caem nas armadilhas da burocracia que obstaculizam sua organização.

Em meio a tudo isto, a educação, que é condição essencial para a formação do cidadão que vive sob os auspícios de uma democracia liberal, fica relegada a segundo plano. Ao invés de contribuir para dar luz à mentalidade atrasada da classe média e promover a manutenção e coesão do tecido social, tende a preservar os valores tradicionais, reservando às elites o acesso que deveria ser estendido a todos. Nesse contexto, as universidades desempenham um papel quase inexistente em relação à industrialização; e aos trabalhadores é destinada uma educação elementar mais identificada com um adestramento técnico. Voltando aos tipos de elites elencadas por Teixeira, analisemos que tipo de educação está associada a cada uma delas:

A elite dinástica, visando acima de tudo, preservar a tradição, oferece educação, apenas aos poucos e, especialmente, a grupos seletos e destinados a constituir a elite governante. A ênfase é em educação humanística e na formação jurídica, com restritas facilidades para a educação científica [...]. O característico do comportamento educacional da classe média é a sua crença na educação como instrumento fundamental de justiça social e de mobilidade vertical, com enfraquecimento das fronteiras e divisões de classe. Das cinco elites, são a da classe média e a dos intelectuais revolucionários que efetivamente acreditam em educação. Ambas distribuem a educação a todos. Ambas consideram a educação essencial ao desenvolvimento econômico. Ambas ligam o processo educacional, as escolas e as universidades ao desenvolvimento industrial. Ambas fazem da educação o método de ascensão social. Já fizemos acaso algo disto? Nada, por certo. Apenas falamos e cansamos de falar em tudo isto (TEIXEIRA, 1969a, p.197/202).

Para o educador, permanecemos aristocráticos e nacionalistas quanto à condução de nossa política educacional. Ela reproduz nossa elite, que não é nova, mas continua a ser a velha reminiscência do aristocratismo apoiado no clamor nacionalista **gigante pela própria natureza**.

A profecia é a da continuidade do ensino favorecendo uns poucos e das “falsas campanhas de alfabetização para ‘dopar’ a consciência

nacional cada vez mais incomodamente desperta para a sua tragédia educacional” (TEIXEIRA, 1969a, p. 203). Anísio adverte ainda que se quisermos empreender uma política educacional segundo os moldes da elite de classe média, baseada numa sociedade democrática, devemos insistir na educação para todos e cada um, pois interessa transformar não apenas alguns homens, mas todos. “Todas as outras formas de sociedade precisam de alguma educação, mas só a democracia precisa de educação para todos e na maior quantidade possível [...]” (TEIXEIRA, 1969b, p. 220). Para Teixeira, a relação entre educação e democracia é intrínseca; pois só uma educação conduzida intencionalmente e planejada para esse regime político e social é capaz de realizá-la. A escola, em sua origem, é uma instituição conservadora e destinada a poucos, ela não nasceu com a democracia; sempre foi um privilégio para poucos, aqueles que tinham posses. “A democracia, assim, não é algo especial que se acrescenta à vida, mas um modo próprio de viver que a escola lhe vai ensinar.” (TEIXEIRA, 1969b, p. 215).

Iniciamos este trabalho evocando Walter Benjamin, procurando expor de modo muito fragmentário as principais ideias que animaram os intelectuais dos anos 1950 num momento muito peculiar de nossa história. Vimos que nem sempre o ideário filosófico caminha a par das mudanças reais que se processam no bojo da sociedade, mas que afetam significativamente nossas instituições. Mostramos, neste trabalho, como esse descompasso pôde ser percebido na esfera educacional; estender tais análises a outras esferas da vida pública é algo que escapa ao nosso objetivo. Gostaria de concluí-lo evocando Benjamin mais uma vez para que suas palavras permaneçam ecoando em nossas consciências e mais preparados para os perigos vindouros:

Articular historicamente o passado não significa conhecê-lo “como ele de fato foi”. Significa apropriar-se de uma reminiscência, tal como ela relampeja no momento de um perigo. [...] O perigo ameaça tanto a existência da tradição como os que a recebem. Para ambos o perigo é o mesmo: entregar-se às classes dominantes, como seu instrumento. [...] O dom de despertar no passado as centelhas da esperança é privilégio exclusivo do historiador convencido de que também os mortos não estarão em segurança se o inimigo vencer. E esse inimigo não tem cessado de vencer (BENJAMIN, 1994, p. 224-225) ●

Notas:

(1) Anísio Teixeira (1969a) destaca a importância dos estudos conduzidos pelos economistas Clark Kerr, John T. Dunlop, Frederick Harbinson e Charles A. Myers do *Inter University Study of Labor Problems in Economic Development*. Este foi o último volume publicado (até a sua época) entre 12 livros e dezenas de trabalhos científicos.

(2) Embora haja uma diferença entre industrialização e desenvolvimento, não a exploramos neste trabalho. Ao falar em industrialização, entendemos todo conjunto complexo de estruturas que ela mobiliza numa sociedade e que chamamos de desenvolvimento.

Referências

- BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história. In: BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Obras escolhidas, vol. 1).
- KONDER, L. Histórias dos Intelectuais nos Anos 50. In: FREITAS, M. C. *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2000. p. 355-374.
- TEIXEIRA, A. Política, industrialização e educação. In: TEIXEIRA, A. *Educação e o mundo moderno*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969a. p. 180-204. (Coleção Cultura, Sociedade, Educação, v. 12).
- TEIXEIRA, A. Democracia e educação. In: TEIXEIRA, A. *Educação e o mundo moderno*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969b. p. 205-221. (Coleção Cultura, Sociedade, Educação, v. 12).
- TOLEDO, C. *ISEB: fábrica de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Unicamp, 1997.

* Docente do Instituto Federal de Tecnologia de São Paulo, Campus de Bragança Paulista (SP).
Doutoranda em Educação pela Unicamp/SP.

OS DISPOSITIVOS DISCIPLINARES E A NORMALIZAÇÃO DAS SOCIEDADES MODERNAS SEGUNDO MICHEL FOUCAULT

Rosilene Maria Alves Pereira*

1 Introdução

Em 1975, Foucault (1998) publicou sua primeira obra da fase genealógica de suas pesquisas; fase em que se afastou das preocupações epistemológicas que permearam suas obras arqueológicas dos anos de 1960 e passou a ter preocupações políticas. A obra em questão é “Vigiar e punir”. Dentre as diversas questões que esta obra nos traz, uma merece destaque; são os dispositivos disciplinares e seu poder de produzir subjetividades que favorecem o modelo de sociedade capitalista dominante. Segundo o pensador francês, a sociedade disciplinar pode ser definida como um tipo de sociedade que se caracteriza por um tipo específico de poder sobre o indivíduo; poder que funciona e se exerce em rede. Em suas malhas, os indivíduos não só circulam, mas estão na posição de exercer este poder e sofrer sua ação; os indivíduos são constituídos por dispositivos disciplinares que surgiram na segunda metade do século XVII e foram se prorrogando até os dias atuais.

O objetivo do presente artigo é apresentar como atuam esses dispositivos disciplinares sobre os indivíduos conforme as análises de Foucault e como, ao longo dos últimos séculos, as disciplinas se normatizaram aumentando, assim, o seu poder de disseminação no conjunto das sociedades modernas.

2 A Modernidade e o poder disciplinar

Em “Vigiar e Punir”, Foucault (1998) faz referências às sociedades modernas como sendo sociedades marcadas pelo momento histórico das disciplinas; é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente ao aumento de suas habilidades, tampouco aprofundar sua sujeição, mas visa à formação de um indivíduo que, quanto mais se torna economicamente útil, mais se torna obediente. Com as disciplinas, forma-se uma política de coerções; são efetivamente um trabalho sobre o corpo, uma manipulação calculada de seus elementos, gestos

de seu comportamento. O corpo humano entra em uma maquinaria de poder que o esquadriha, o desarticula e o recompõe. Nasce um modo específico de domínio sobre o corpo dos outros que, de certo modo, visa a alma e o controle da mente - é o que caracteriza o momento histórico das disciplinas.

A disciplina fabrica assim corpos submissos exercitados, corpos “dóceis”. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos de utilidade) e diminui estas mesmas forças (em termos políticos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo; faz dele por um lado uma “aptidão”, uma “capacidade” que ela procura aumentar; e inverte por outro lado a energia, a potência que poderia resultar disso, e faz dela uma relação de sujeição estrita. Se a exploração econômica separa a força e o produto do trabalho, digamos que a coerção disciplinar estabelece no corpo o elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada (FOUCAULT, 1998, p. 119).

Uma característica dos métodos disciplinares é a atenção minuciosa ao detalhe: “disciplina é uma anatomia política do detalhe” (FOUCAULT, 1998, p. 120); foi o que quis dizer Foucault na obra de 1975, na qual encontramos caracterizadas todas as minúcias de detalhes presentes nos procedimentos disciplinares e que fazem parte de instituições como quartéis, escolas, fábricas e hospitais. Ressalte-se que esses procedimentos disciplinares atendem a interesses capitalistas, estendendo-se do interior destas instituições para toda a sociedade, ao fazerem crescer a docilidade e a utilidade em todos os espaços da sociedade, conforme a obra famosa se encarregou de mostrar. Foucault apresenta três mecanismos principais de atuação dos dispositivos disciplinares presentes nas instituições aqui citadas, encarregadas dos processos disciplinares. Esses mecanismos são: a vigilância hierárquica e permanente, a sanção normalizadora e o exame. Como cada um desses mecanismos atua é o que encontramos no capítulo de “Vigiar e punir” dedicado à disciplina e que passo a resumir brevemente.

Começamos com a vigilância hierarquizada. Esta, segundo Foucault (1998), é contínua e funcional, supõe um dispositivo que induz efeitos

de poder pelo uso do olhar que funciona como meio de vigilância e coerção. A perfeição de tal aparelho disciplinar permite, através de um único olhar, tudo ver em conjunto e permanentemente. Com tal aparelho, o poder disciplinar torna-se um sistema integrado de tal modo que o indivíduo não consegue escapar de seus efeitos. Nesta rede integrada de vigilância, todos os indivíduos são vigiados; independente da função exercida, cada indivíduo isoladamente ou em grupo é vigiado e vigilante; todos, indistintamente, sofrem efeitos de poder e exerce poder sobre os outros. Todos estão igualmente sujeitos à vigilância e ao controle disciplinar.

Quanto à sanção normalizadora, é o segundo instrumento e é descrito por Foucault (1998) como sendo uma penalidade perpétua que atravessa todos os pontos e controla todos os instantes da vida nas instituições disciplinares, seja um quartel, uma escola, um hospital, uma fábrica ou seja qualquer outra instituição; não visa uma expiação nem mesmo a repressão, visa estabelecer uma norma, um padrão de normalidade que funciona como princípio de coerção, e produz a penalidade da norma, que tem o poder de estabelecer uma fronteira entre o normal ou anormal. Fica estabelecido com a normalização que os indivíduos, apesar das diferenças individuais, tendem à homogeneidade. Nesta perspectiva, o diferente é visto como sendo o anormal, o fora do lugar ou o sem lugar na sociedade; este é o caso das minorias.

O último instrumento disciplinar descrito por Foucault (1998) é o exame. Este combina as técnicas da hierarquia que vigia e a sanção que normaliza; é ao mesmo tempo um controle normalizante e uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir. É através do exame que o indivíduo é visualizado e classificado, seja em uma escola, hospital ou outras instituições; é através dele que se produz um saber sobre os indivíduos e se exerce um poder invisível sobre estes mesmos indivíduos. O exame, juntamente com suas técnicas documentárias, transforma aquilo que seria um privilégio ser observado em suas características individuais em um meio de controle e um método de dominação. Isso se dá através do poder que o especialista tem de classificar, padronizar, tachar, corrigir, retificar e combater aquilo que discrepa e é considerado desviante. Enfim, o exame, com suas transcrições, funciona como um processo de objetivação e

sujeição e fixa de modo ritual e científico individualidades que, nesse caso, não significam uma exaltação de traços pessoais e sim a fabricação de individualidades normalizadas a partir da combinação de traços, aptidões e capacidades demonstradas; e que passam a significar a verdade produzida para aquele indivíduo. No curso de 1974 no Collège de France, no livro intitulado “Os anormais” (FOUCAULT, 2002), encontramos mais análises sobre o poder de verdade e de controle que tem o exame.

Com a caracterização destes dispositivos disciplinares, que atuam em conjunto sobre os indivíduos com o objetivo explícito de conter multiplicidades e tornar os indivíduos o mais padronizado, dócil e útil possível, Foucault (1998) argumenta que visa diagnosticar um acontecimento histórico, que é a formação da sociedade disciplinar que atende a uma conjuntura histórica bem conhecida: o começo do século XVIII, com a grande explosão demográfica e os problemas que esta acarreta com o aumento da população flutuante. Um dos objetivos da disciplina é fixar e conter diferenças. Vale ressaltar que grupos mais homogêneos são mais fáceis de controlar e dominar.

3 A normalização das disciplinas nas sociedades atuais

Apoiando-se em Foucault principalmente a partir da obra “Vigiar e punir”, François Ewald (1993), em “Foucault: a norma e o direito”, apresenta uma importante articulação entre o dispositivo da norma e a ordenação jurídica das sociedades modernas. É a norma, no sentido de normal, que, ao lado da lei, é responsável pela disciplina no conjunto da população. Aqui, a norma é apresentada como um dispositivo de saber e poder que regula, ordena e administra a vida da população em espaços mais amplos que os espaços institucionais e reclusos das disciplinas. Em relação a esta articulação disciplina e norma, Ewald considera as disciplinas como o primeiro conjunto de práticas da norma, no sentido moderno do termo, como foi descrito na obra de 1975, que no decorrer dos séculos XVII e XVIII se difundiram pelo conjunto do corpo social.

Segundo Ewald (1993), a primeira forma de difusão da norma se deu quando a função das disciplinas foi invertida. Esperava-se antes que elas neutralizassem perigos, que fixassem populações inúteis ou agitadas, que evitassem os inconvenientes das aglomerações.

Pensa-se, então, que as disciplinas desempenham um papel positivo no sentido de fazer crescer a utilidade dos indivíduos. A inversão se deu com a passagem das disciplinas como bloqueio inteiramente voltadas para funções negativas, isto é, deter o mal, romper comunicações, para as disciplinas como mecanismo - estas sendo capazes de produzir as demandas positivas da sociedade.

A segunda modalidade de inversão do papel das disciplinas, Ewald (1993) a denominou como sendo uma redução ou estabilização dos termos de seus mecanismos; este fenômeno é explicado como sendo um processo que se foi desencadeando à medida que os estabelecimentos disciplinares se multiplicaram e os mecanismos disciplinares utilizados nesses espaços institucionais passaram a ter certa tendência a se desinstitucionalizarem e a saírem das fortalezas fechadas onde funcionavam para circular em estado livre por toda a sociedade. O poder está em toda parte. Esta conhecida afirmação de Foucault, segundo Ewald, quer dizer que a sociedade disciplinar não é uma sociedade do enclausuramento generalizado; é, ao contrário, uma sociedade das disciplinas em toda parte.

Quanto à normatização, a terceira modalidade de difusão é considerada a mais importante na visão de Ewald (1993), isto porque, como foi dito, é a difusão do normativo que possibilita as duas modalidades anteriores. Como ele afirma:

A norma ou normativo é ao mesmo tempo aquilo que permite a transformação da disciplina bloqueio em disciplina mecanismo, a matriz que transforma o negativo em positivo, e vai possibilitar a generalização disciplinar como aquilo que se intui em virtude dessa transformação. A norma é precisamente aquilo pelo qual e mediante o qual a sociedade comunica consigo própria a partir do momento em que se torna disciplinar. A norma articula as instituições disciplinares de produção de saber, de riqueza, de finanças, homogeneiza o espaço social, se é que não o unifica (EWALD, 1993, p. 83).

4 Conclusão

Conforme o exposto, há uma complementaridade entre a norma e as disciplinas. Estas, à medida que se disseminaram na sociedade, tornaram-se normativas. Este foi o diagnóstico feito por Foucault e complementado por Ewald. O importante acontecimento da modernidade foi sem dúvida a normatização das disciplinas, um fenômeno que vem tomando conta de todo o espaço social e das instituições, antes

tidas como disciplinares. Escolas, exército, fábricas e hospitais tornaram-se redundantes. O que ocorre é que, além das instituições que tradicionalmente são disciplinares, têm-se outros espaços que se utilizam dos mesmos mecanismos caracterizados em "Vigiar e punir", como a vigilância e a normalização - o que se pode dizer do modo de vida, em modernos condomínios, sejam de luxo ou populares? O que dizer da busca por uma verdade científica sobre si mesmo e uma etiqueta de normal? Finalmente, o que dizer da valorização da dimensão produtiva, como a única relevante, em detrimento de outras dimensões da vida? Os dispositivos disciplinares produzem indivíduos produtivos e maleáveis, conforme as necessidades das modernas sociedades.

O que Foucault apontou como uma espécie de contradição da modernidade é que esta, ao tempo em que defendeu as liberdades, inventou as disciplinas, com suas técnicas de produção de individualidades maleáveis e fáceis de dominar. Ao contrário do que o ideal das luzes sempre pregou (a liberdade e os laços contratuais), os modernos criaram os laços disciplinares ●

Referências

- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FOUCAULT, M. *Os anormais*: curso no Collège de France. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- EWALD, F. *Foucault: a norma e o direito*. Lisboa: Veja, 1993.

