



IUPERJ

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Cadernos de Sociologia e Política

5/6

2002

CADERNOS DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA

Fórum dos Alunos do IUPERJ

Editora de texto: **Tema Pechman**

Editoração eletrônica: **Claudia Boccia**

Projeto gráfico: **Dataforma**

IUPERJ

Rua da Matriz, 82 - Botafogo

CEP 22.260-100 - Rio de Janeiro - RJ

Tel.: (021)537-8020

Fax: (021)286-7146

E-mail: iuperj@iuperj.br

Os conceitos emitidos são de absoluta e exclusiva
responsabilidade de seus autores.

Sumário

APRESENTAÇÃO

5

CLEBER DE DEUS

A Distribuição Espacial do Voto e suas Possibilidades Analíticas

7

THAMY POGREBINSCHI

John Rawls: Da Justiça como Equidade ao Liberalismo Político

27

LEANDRO MOLHANO RIBEIRO

Algumas Considerações sobre a Teoria Poliárquica

41

FELÍCIA PICANÇO

Modernização Econômica, Mercado de Trabalho, Gênero e uma Questão: Qual Modernidade?

57

ALICIA VENEZIANO

Evolución del Concepto de Descentralización y algunas Sugerencias para su Abordaje

75

CRISTIANE CORRÊA BATISTA SANTOS

Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina: 1980 a 1995

97

PEDRO SIMÕES

Gênero, Origem Social e Religião: Caracteres Definidores do Serviço Social

115

DARIO DE SOUSA E SILVA FILHO

Feios, Sujos e Malvados – Os “Sem-Teto” e o Mundo do Trabalho na Rua

129

A Distribuição Espacial do Voto e suas Possibilidades Analíticas¹

CLEBER DE DEUS*

O presente texto tem por finalidade sistematizar a literatura que trata da questão da distribuição espacial do voto no Brasil. Essa literatura pode ser dividida em dois blocos: no primeiro, discutem-se os padrões de distribuição do voto de uma perspectiva que privilegia as eleições majoritárias (presidencial e municipal); do segundo, constam os trabalhos voltados exclusivamente para o estudo da concentração/dispersão do voto nas eleições proporcionais. Os autores voltados para as eleições presidenciais têm como foco de análise o eleitorado brasileiro como um todo, ou seja, sua unidade analítica é o universo eleitoral do país. Representando esse bloco temos: Cotrim (1990), Droulers e Velut (1997) e Romero et *alii* (1997). No que se refere às eleições municipais, os trabalhos são de Novaes (1996a; 1996b) e Lima (1996)².

Na verdade, o único trabalho que abrange todo o eleitorado brasileiro é o de Carvalho (1996). Todos os demais se dedicam a analisar a geografia do voto nos estados da Federação. O que se constata, de imediato, com relação a esses “estudos de casos”, é o predomínio das pesquisas envolvendo estados do Su deste e Sul do país, em total prejuízo das demais regiões do país. Agrupam-se nessa segunda categoria Fleischer (1976), Aydos (1979), Idjaian (1981 *apud* Carvalho, 1996), Kinzo (1989), Dias (1991).

* Doutorando em Ciência Política no IUPERJ (e-mail: dideus@hotmail.com).

Este texto se divide em quatro seções: na primeira, são apresentados trabalhos relativos ao fenômeno da distribuição espacial do voto em eleições majoritárias. Destaco as idéias centrais em torno das quais são estruturados os argumentos dos estudiosos da geografia eleitoral para os cargos majoritários. Na segunda, é discutido um trabalho que analisa as eleições proporcionais e suas diversas formas de manifestação no cenário da competição política nacional no que tange à distribuição espacial do voto. Na terceira seção, a ênfase recai sobre os trabalhos que analisam a interação entre o sistema proporcional de lista aberta brasileiro e as estratégias eleitorais dos candidatos no que diz respeito à distribuição espacial do voto. Na quarta e última seção, são apresentados e discutidos os estudos de casos sobre o fenômeno espacial do voto que tomam como parâmetro de análise as unidades federadas brasileiras.

Os Estudos da Distribuição Espacial do Voto em Eleições Majoritárias

Em trabalho publicado em 1990, *A Geografia do Voto no Brasil*, Fernando Cotrim analisa a localização geográfica do voto nas eleições presidenciais de 1989. Após exame dos resultados daquele pleito, ele defende a tese de que duas grandes tendências poderiam ser identificadas a partir dos dados coletados: há claramente uma clivagem no eleitorado no que se refere a uma opção *conservadora ou progressista*³.

Estas duas macrotendências foram norteadoras das escolhas do eleitorado nas diversas regiões do país. Em conformidade com uma suposição já clássica na política brasileira – a de que as regiões mais desenvolvidas social e economicamente apresentam um padrão de voto mais ideológico e representativo de segmentos específicos, enquanto o oposto é verificado para as demais regiões onde o voto é personalista e de base clientelista –, Cotrim referenda esta hipótese depois de analisar a geografia do voto levando em conta as seguintes regiões: região I – Norte e Centro-Oeste; região II – Rio Grande do Sul e áreas de influência; região III – Nordeste; região IV – Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal e Espírito Santo; e região V – São Paulo e áreas de influência.

Sua análise tem como base os resultados eleitorais daquele ano, além de adotar uma classificação do IBGE em que estão descritas as regiões de influência das cidades brasileiras, ou seja, o conjunto de centros urbanos hierarquizados enquanto pólos das áreas onde se localizam.

Em minha avaliação, o livro de Cotrim não é de grande utilidade para as finalidades a que me proponho, em virtude de uma agregação dos dados e por padecer de ausência de referenciais teóricos e metodológicos mais consistentes e elaborados dentro dos parâmetros dos estudos de geografia eleitoral.

Martine Droulers e Sebastien Velut, em recente artigo publicado nos *Cahiers des Amériques Latines* (1997), “Vote Urbains, Vote Rural”, analisam a distribuição espacial do voto na eleição presidencial de 1989. Para eles, a democracia brasileira tem uma dimensão espacial, sendo assim, a dicotomia moderno/progressista/urbano *versus* tradicional/conservador/rural possui funcionalidade para explicar padrões de votação das eleições. Para esses autores, a dimensão regional do voto manifesta-se na forma de uma participação eleitoral diferenciada nas diversas regiões do país. Em seu diagnóstico, a razão para uma maior participação nos estados do Sudeste e Sul pode ser encontrada no maior grau de desenvolvimento e urbanização daqueles estados.

A diferenciação das opções conservadora ou progressista do eleitorado é mais claramente expressa no segundo turno da eleição presidencial, quando a competição política assume sua verdadeira feição no que diz respeito aos padrões regionais de distribuição dos votos – os maiores centros apresentam um padrão de voto mais progressista, enquanto o contrário é válido para as cidades menores.

Cesar Romero e outros (1997), no artigo “La Géographie Électorale du Brésil: L’Élection Présidentielle de 1994”, analisam os resultados eleitorais daquela eleição procurando estabelecer correlações com os indicadores socioeconômicos dos respectivos estados onde a pesquisa foi efetuada. A seleção dos seis estados (Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul) baseou-se na forte representação dos mesmos (63% do eleitorado total do país).

Na avaliação desses autores, o grau de urbanização dos estados aparece como fator fundamental para explicar a diversidade regional dos resultados eleitorais. Aliado a isto, o resultado da eleição presidencial de 1994 evidencia a importância dos partidos, a função das alianças políticas e o papel das elites políticas locais na determinação da distribuição espacial do voto.

Em dois artigos, Carlos Novaes (1996a; 1996b) analisa a geografia do voto em São Paulo. No primeiro, ela é estudada com a finalidade de se criar um zoneamento regional alternativo àquele dos principais institutos de pesquisa. Novaes realiza este empreendimento por entender que tal zoneamento não é capaz de exibir as preferências do eleitor da maior cidade do país nem as flutuações regionais das inclinações de voto desse mesmo eleitor.

No segundo artigo, “O Primeiro Turno da Eleição para Prefeito de São Paulo”, o autor destaca que a geografia do voto em São Paulo não está desprovida de sentido social. Com base nos resultados das eleições para prefeito, ele apresenta informações sobre o perfil social da preferência do eleitor. Para Novaes, os números indicavam que havia dois blocos de candidatos: de um lado, Pitta e Serra, cujos desempenhos eram melhores nas áreas mais ricas do município; de outro, Erundina, Rossi e Pinotti que tinham seus melhores desempenhos nas regiões mais pobres. Segundo o autor, a distribuição geográfica das preferências eleitorais, no 1º turno, confirma tendências que se observam na cidade desde 1988 e, também, comprova a tendência de crescimento do voto conservador⁴.

Após esta breve revisão da geografia eleitoral nas eleições majoritárias, analisemos um trabalho cujo foco analítico é a distribuição espacial do voto de uma perspectiva que privilegia as eleições proporcionais em todas as unidades da federação. As referências às diferentes possibilidades metodológicas apresentadas pelos autores que analisam as eleições proporcionais serão indicadas em notas de rodapé no início da apresentação do trabalho de cada autor.

As Eleições Proporcionais e seus Padrões de Competição Política

Em seu trabalho, *Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição Política no Brasil*, Carvalho (1996) procura explicar a variável dependente concentração/fragmentação eleitoral por intermédio de variáveis sociológicas e institucionais⁵. A análise empírica foi realizada em duas etapas: na primeira, o referencial analítico é a unidade municipal. Nesse sentido, apesar da enorme flexibilidade do sistema eleitoral brasileiro que permite coligações para eleições proporcionais, da oferta excessiva de candidatos e da baixa influência dos partidos na composição final das listas (mecanismos que, segundo o autor, contribuiriam para o fenômeno da dispersão eleitoral), a votação é fortemente concentrada, sendo a votação dispersa um fenômeno *residual*.

As possíveis explicações para isso são buscadas nos modelos sociológicos e institucionais. No primeiro, é sugerida uma relação positiva entre os indicadores de urbanização, escolaridade, renda e fragmentação política, ou seja, quanto mais desenvolvida a circunscrição política, maior o grau de escolha e, portanto, maior a competição política. Para Carvalho, operam no país dois mercados políticos *commodus operandi* distintos: um primeiro mercado de perfil fortemente concentrado (o padrão nordestino) e um outro, de perfil mais fragmentado e competitivo, mercado aberto a um número maior de competidores (o padrão sulista).

O fundamento para essa explicação é retirado das correlações entre variáveis sociodemográficas (renda, nível de escolaridade e urbanização, tamanho do eleitorado) e a variável dependente (concentração/fracionalização eleitoral), pois é nos municípios mais pobres, isto é, naqueles com menores índices de urbanização, escolaridade e renda, onde a concentração política se apresenta de forma mais intensa. A oligarquização da competição é, também, confirmada pelo cálculo da proporção de votos dados a candidatos eleitos em cada município, ou seja, é no Nordeste onde se dá o menor desperdício de votos.

Na segunda etapa de investigação empírica, quando o foco analítico recai sobre os deputados eleitos para a legislatura 1995-1999, é possível

observar regularidades estaduais, regionais e partidárias subjacentes à distribuição espacial do voto dos representantes eleitos. Foram estabelecidas correlações entre o que o autor chama de *variáveis* endógenas (posicionamento ideológico, profissão e padrão de carreira) e exógenas (situação socioeconômica e condições político-institucionais). O primeiro passo do autor, nessa fase, é examinar se, na distribuição espacial dos deputados eleitos, está refletida a clivagem capital/interior.

Supõe-se comumente na literatura que se ocupa dessa temática, existir uma sobre-representação das áreas interioranas e uma sub-representação das capitais. Segundo Carvalho, isso não se aplica a todas as unidades federadas, uma vez que em muitos casos a sub-representação da capital pode ser acompanhada da sobre-representação de centros urbanos e zonas metropolitanas localizadas no interior.

Foram identificadas regularidades espaciais distintas no que diz respeito aos partidos e às regiões. Carvalho, após construir uma tipologia que designa quatro possibilidades de concentração e fracionalização eleitoral, relativiza e requalifica algumas das conclusões de estudos anteriores sobre geografia eleitoral. De início, destaca o fato de que a fragmentação, no conjunto do país, não se constitui em exceção. Haveria pois, mais de um padrão de distribuição geográfica do voto.

Como então podem ser compreendidos esses distintos padrões de competição política? A explicação para esse fenômeno é extraída das correlações das variáveis endógenas e exógenas. Ao construir a matriz de correlação das variáveis exógenas, apenas duas delas (nível de renda e padrão de fragmentação do eleitorado) apresentam grau significativo de correlação com a distribuição espacial de votos dos deputados eleitos. No que diz respeito às variáveis endógenas, o grau de correlação destas com os diversos tipos de comportamento eleitoral manifesta-se da seguinte maneira:

“[...] a concentração – forte – de votos em determinadas unidades geográficas aparece como o comportamento eleitoral mais próximo dos deputados de orientação ideológica de esquerda, de um lado, e dos representantes com a carreira política progressista centrada em

cargos executivos e legislativos de âmbito municipal, de outro”
(*idem*:73).

Em acurada análise metodológica, Paulo Tafner (1997) revisita o trabalho de Carvalho, apontando para alguns aspectos negligenciados e não contemplados pelo autor. De acordo com Tafner, ao utilizar o corte capital/interior como parâmetro para a verificação do padrão espacial dos deputados eleitos para a legislatura 1995-1999, Carvalho restringe demais sua base empírica, o que lhe impossibilita extrair um modelo de competição política para o país utilizando a clivagem capital/interior.

Assim, o índice apresentado pelo autor – calculado mediante a divisão da porcentagem de deputados das capitais pelo fator 0,23, que é a presença média do eleitorado nessas localidades – esconde o fato de que a participação do eleitorado varia demais de capital para capital.

“Como exemplos, enquanto Manaus, Rio Branco e Rio de Janeiro detêm, respectivamente, 52%, 47% e 42%; Vitória, Florianópolis e Tocantins detêm, respectivamente, 11%, 6% e 5% do eleitorado de seus estados. Uma análise ponderada por representantes de cada um dos estados poderia mudar significativamente os resultados obtidos pelo autor” (*idem*:15).

Do ponto de vista de Tafner, a geografia eleitoral dos eleitos, em termos de concentração e dispersão, também apresenta algumas imprecisões analíticas. Conforme Carvalho,

“Verifica-se do ponto de vista nacional equilíbrio entre os deputados eleitos com votação concentrada (46%) e os deputados de votação fragmentada (54%). Isso quer dizer que nosso proporcionalismo – em sua operacionalização – contempla de forma praticamente equânime tanto a fragmentação como a concentração de votos. Essa conclusão, contudo, deixa de ser verdadeira quando se analisa em separado as diversas regiões do País” (1996:62-63).

Segundo Tafner, depois de analisar o gráfico onde Carvalho apresenta a correlação entre padrão de dispersão do eleitorado, por um lado, e padrão de dispersão dos votos dos deputados eleitos, por outro,

“Os dados não foram normalizados e, por isso, as escalas são diferentes. Enquanto o eixo da fragmentação do eleitorado varia de 0 a 60, o eixo da fragmentação dos votos varia de 0 a 30. Logo, a

conclusão a que chega é exatamente o oposto do que indica seu gráfico: com exceção de Pernambuco, todos os demais estados apresentam fragmentação dos votos dos deputados igual ou inferior à fragmentação do eleitorado da região” (Tafner, 1997:19).

Não obstante, Tafner acha curioso que mesmo após esse equívoco metodológico, as principais conclusões de Carvalho não sejam afetadas. A fragmentação dos votos dos deputados eleitos é significativamente maior nas unidades federadas do Nordeste quando comparada à do restante do país. Como isto pode ser explicado?

A justificativa é buscada no partido e no que Carvalho chama de “variáveis endógenas e exógenas”. Ao utilizar o partido político como unidade analítica, Carvalho constata uma discrepância entre o que é postulado na literatura e a realidade empírica.

“[...] a fragmentação eleitoral parece estar longe de significar o sugerido pela teoria da representação: antes de expressar práticas políticas de natureza ideológica, aparece como indicador de práticas políticas de natureza pragmática ou mesmo atrasada. [...] os partidos que mais se aproximam do conceito de máquina política – o PMDB e o PFL – são exatamente aqueles que apresentam um padrão de votação disperso: respectivamente, 58% e 47% dos deputados dos dois partidos se situam na faixa mais alta de dispersão de votos. Do lado oposto [de alta concentração] [...] estão o PT e o PL, partidos de corte predominantemente ideológico” (1996:67).

Em seguida, ele esboça um modelo explicativo que utiliza as mesmas variáveis “endógenas” e “exógenas” para analisar a fragmentação do voto dos parlamentares eleitos.

Para Tafner, trata-se de um modelo bastante complexo, uma vez que há “duas variáveis discriminantes (os fatores), cinco variáveis sociológicas e dezessete variáveis diretas, algumas numéricas (contínuas e discretas), outras categóricas e uma binária” (1997:70). Para ele, o modelo de determinação da fragmentação eleitoral proposto por Carvalho, ou seja, o modelo sociológico, não pode ser rejeitado simplesmente porque o autor “não tendo apresentado o resultado da regressão, e tampouco as correlações entre as variáveis do modelo, [...] nos impede (por sonegação de informações) de apreciar a submissão de um modelo teórico a um teste empírico de tamanha envergadura” (*idem*:30).

No que diz respeito à fragmentação eleitoral dos candidatos, a explicação apresentada por Carvalho é a de que esta se define em função de variáveis associadas aos fatores endógenos (carreira política e ideologia dos candidatos).

“Mas se a carreira política e a ideologia dos candidatos são relevantes, não haveria alguma forma de ‘identificação’ entre o candidato ou partido e segmentos sociais específicos? Em outras palavras, se o fator ideologia é discriminante para determinar o tipo de votação recebida por um candidato, a escolha pela população não deveria basear-se em parâmetros ideológicos e, conseqüentemente, por um certo grau de identificação partidária?” (Tafner, 1996:31).

Em artigo publicado na revista *Estudos Eleitorais*, “Representação Proporcional e Distorção Eleitoral”, Octaciano Nogueira contesta um dos principais achados de Carvalho: a existência de dois mercados políticos no sistema proporcional brasileiro. Se o fenômeno da dispersão eleitoral (vista como característica da competitividade política) é residual (“apenas 6% dos municípios brasileiros apresenta tal perfil”), como afirmar que a concentração de votos no Nordeste é sinônimo de oligarquização da política e no Sudeste uma forma qualitativa de prática política? Para Nogueira, as discrepâncias entre as premissas de Carvalho e sua base empírica acentuam-se quando ele compara número e proporção de deputados eleitos com alta e moderada concentração de votos com aqueles com dispersão moderada e alta.

“As conclusões [depois de mostrar tabela em que apresenta os padrões de distribuição de votos dos deputados por região] do próprio autor não deixam dúvidas: [...] a região Sudeste tem a grande maioria de seus deputados (67%) com votação concentrada [...]. Mais importante: quase 50% dos deputados ali eleitos se situam na primeira faixa de concentração de votos – faixa, vale recordar, em que os eleitos obtêm em média 65% dos seus votos em um único município [...] ao contrário, padrão radicalmente diferente caracteriza os demais deputados oriundos de duas regiões de tradições sócio-políticas notoriamente diversas: o Sul e o Nordeste. De fato, a grande maioria dos deputados egressos dessas duas regiões, respectivamente, 73% e 75%, apresenta um padrão espacial de votação disperso. Tão importante quanto esse dado é o fato de 60% dos deputados das duas regiões se localizarem na faixa mais alta de fragmentação – faixa onde o eleito em média consegue concentrar no município mais votado não mais de 15% do total de votos por ele obtidos em seu estado” (Nogueira, 1997:155).

As Estratégias Eleitorais nos Sistemas Proporcionais de Listas Abertas

Depois de abordar estudos que enfatizam questões de distribuição geográfica do voto em âmbito nacional, apresento dois artigos que buscam verificar a existência de distintas estratégias eleitorais de candidatos a deputados federais na versão brasileira do sistema proporcional de lista aberta, tomando-se como parâmetro a distribuição espacial do voto.

No primeiro deles, “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”, seu autor, Barry Ames, procura responder à indagação do porquê de os deputados brasileiros não pautarem sua atuação pelo envolvimento em grandes questões nacionais e, sim, por interesses clientelistas⁶. Segundo ele, existem, pelo menos, três grandes razões: a) o excessivo número de partidos; b) regras de procedimento que atrasam ou impedem a tomada de decisões, deliberadamente ou por meio de conseqüências não antecipadas; e c) porque os deputados evitam tomar decisões políticas sérias em razão de os seus interesses básicos vincularem-se a *pork barrel* ou porque suas preferências por partidos não programáticos os conduzem a uma legislatura incapaz de agregar demandas sociais.

Ames procura provar sua suposição analisando o que ele denomina de “motivações” dos deputados. Para ele, essa motivação pode ser definida como: ideologia, características do distrito, eleições prospectivas e suscetibilidade a incentivos de *pork barrel*. Além disso, elabora uma “teoria da votação legislativa”, procurando identificar padrões de apoio espacial do voto, construindo uma tipologia segundo as distintas estratégias utilizadas pelos deputados: 1) município com domínio concentrado; 2) município com concentração partilhada; 3) município partilhado e disperso; e 4) município com domínio concentrado e disperso.

Ao tentar explicar as variações regionais e temporais na distribuição dos padrões espaciais de votação, por intermédio das quais pretende mensurar as preferências do eleitorado, quatro medidas são construídas como indicadores básicos: 1) apoio para expansão de prerrogativas congressuais; 2) apoio para expansão da autoridade executiva; 3) defesa

do Estado de Bem-Estar; e 4) apoio à democracia popular. Todas são mensuradas segundo o padrão de distribuição de apoio eleitoral – se *dominance ou clustering*. O tipo de distribuição, portanto, determinaria o comportamento dos deputados nas votações.

Para testar sua tipologia do padrão espacial do voto, Ames a aplica às votações na Assembléia Nacional Constituinte (1987-88) e às votações das Medidas Provisórias editadas pelo governo Collor de Mello em 1990. Uma de suas suposições, não muito diferente do diagnóstico traçado por boa parte da literatura, é que os deputados eleitos pelas regiões menos desenvolvidas são mais propensos às influências dos interesses da clientela e, portanto, apresentam um perfil mais conservador em sua atividade parlamentar.

“I examined the motivations of deputies by modeling two of voting: broad issue areas in the Constituent Assembly of 1987-1988 and Collor’s emergency decrees of 1990. On the constitutional issues prerogatives, executive power, statism, and popular democracy, the nature of the electoral system made a difference. *Deputies with more clustered votes* tended to be pro-Congress, antiexecutive, supportive of state intervention and welfare, *and* supportive of democracy. *These positions resulted, I suggest, from the greater accountability vote clustering produces. Dominant deputies*, by contrast, backed the executive and opposed a stronger Congress, and dominance gave deputies the autonomy to dissent from the mainstreams of their parties” (Ames, 1995b:341, ênfases minhas).

Porém, o que mais impressionou Ames foi a importância de políticas de *pork barrel* na determinação de posições assumidas pelos deputados. Para ele, na Assembléia Nacional Constituinte, os deputados que receberam benefícios para seus redutos *bailiwicks* eram pró-Executivo, anti-Congresso, antitrabalhistas e davam pouco apoio à democracia.

Em outro artigo, “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”, Ames desenvolve uma teoria para explicar as estratégias adotadas pelos candidatos à Câmara dos Deputados. Para ele, a estratégia de campanha é avaliada com um “*modelo que prediz onde os deputados apresentarão emendas para beneficiar municípios cujos votos eles procurarão obter nas eleições subseqüentes*” (Ames, 1995a:406, ênfases minhas).

Após desenvolver uma tipologia que procura identificar o padrão de concentração e distribuição espacial do voto, Ames (1995b) apresenta alguns princípios que norteariam os cálculos dos deputados com vistas à adoção de uma determinada estratégia de campanha. Em sua concepção, essa teoria requer a mensuração *das intenções dos deputados (sic)* – foram utilizadas para testar a teoria as emendas orçamentárias que os deputados apresentaram visando beneficiar as localidades onde eles tinham seus aliados e também onde pretendiam recrutar novos seguidores.

O cálculo das estratégias estaria centrado nos custos e benefícios do apelo a qualquer grupo potencial. Um dos aspectos considerados por Ames como dos mais importantes para a escolha de uma determinada estratégia de campanha, é o padrão de carreira dos deputados.

O modelo proposto por Ames avalia, para cada município, a probabilidade de um deputado, que concorra à reeleição, apresentar emendas orçamentárias. Especificamente no caso das eleições de 1990 esta probabilidade está associada a seis fatores: a) à distância do município central do deputado em 1986; b) ao domínio e à concentração de votos do deputado no município em 1986; c) à vulnerabilidade do município à invasão de outros candidatos; d) à similaridade socioeconômica e demográfica ao município central do deputado; e) à insegurança eleitoral do deputado; e f) à trajetória política do deputado. Na interpretação do autor,

“In each state group, the model achieved a high level of statistical significance, so the empirical results support the overall theory well. In terms of the theory specific elements, let us consider first the arguments confirmed in all or nearly all the six settings, followed by hypotheses failing to receive consistent support” (1995a:421).

Em suma, a teoria que Ames desenvolveu está baseada na estratégia de comportamento racional dos políticos. Confrontados com um sistema eleitoral cujos principais atributos incluem um sistema proporcional de lista aberta, grandes distritos com vários membros, seleção de

candidatos realizada no âmbito estadual e possibilidade de reeleição imediata, os deputados dão pouca importância a apelos ideológicos. Dessa maneira, o sistema eleitoral brasileiro estimula os deputados a procurarem incentivos de *pork barrel*.

Após concisa revisão da bibliografia que trata da distribuição espacial do voto nas eleições proporcionais em nível nacional, o passo seguinte consiste em resenhar os estudos que tomam os estados da federação como unidade analítica para verificação da distribuição espacial do voto.

Os Estudos de Caso sobre o Fenômeno Espacial do Voto no Plano Estadual

O primeiro destes estudos é o de David Fleischer, publicado em 1976, intitulado “Concentração e Dispersão Eleitoral: Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais (1966 a 1974)”, que tem por objetivo analisar a distribuição espacial dos votos recebidos pelos deputados federais e estaduais mineiros eleitos nos três pleitos selecionados⁷. Nele, o autor se propõe responder a duas indagações: a) como os deputados eleitos nos três pleitos se situaram em termos de dispersão ou concentração geográfica dos votos; b) quais as conseqüências dessas distribuições para as representações regional e partidária no estado.

Ao apresentar os resultados de sua análise, Fleischer destaca a existência de “um razoável agrupamento natural dos votos dos deputados em redutos ou núcleos”. No que diz respeito ao espectro partidário, o MDB apresentou uma ligeira tendência a ter uma maior proporção de seus deputados entre as fileiras dos distritáveis do que a ARENA, principalmente no plano estadual.

Segundo Fleischer, é possível afirmar a existência de uma certa base natural de votação entre os deputados mineiros tanto do MDB quanto da ARENA. Após análise empírica dos dados dos três pleitos em questão, verifica-se que os resultados desmentem uma suposição da época, segundo

a qual, “a oposição seria liquidada e a ARENA seria beneficiada caso se adotasse um sistema eleitoral distrital misto”.

Um outro estudo realizado com a finalidade de verificar a distribuição espacial do voto é o de Eduardo Dutra Aydos, *O Voto Distrital e o Aperfeiçoamento da Democracia Representativa no Brasil: Um Estudo de Caso sobre a Implantação do Voto Distrital no Rio Grande do Sul*, que se detém especificamente na análise das eleições proporcionais de 1978, tomadas como referência empírica do trabalho somente em suas páginas finais⁸. Sua finalidade é avaliar as conseqüências políticas da implantação do voto distrital naquele estado, tomando como base os critérios propostos pelo projeto José Sarney. A partir deste foram simuladas situações de distritamento ora favoráveis à ARENA, ora ao MDB, e uma terceira que obedecia a critérios objetivos, portanto, não manipuláveis por nenhum dos dois partidos. Chegou-se à conclusão de que os resultados eram praticamente iguais nas três situações simuladas. Não haveria, então, como era apregoado na época, uma fragorosa derrota do partido da oposição caso viesse a se adotar o voto distrital com base no projeto Sarney.

Maria D’Alva Gil Kinzo em artigo publicado em 1989, “A Bancada Federal Paulista de 1986: Concentração ou Dispersão do Voto?”, dedicou-se a examinar hipótese existente na época que apontava para o crescimento do fenômeno da distritalização nas eleições de 1986, principalmente no que dizia respeito à bancada do PMDB⁹.

Ao dar um tratamento empírico aos dados, Kinzo desmente tal hipótese. Para ela o que se verificou foi uma tendência à dispersão eleitoral, propiciada pela proliferação de siglas partidárias, e um conseqüente aumento do número de candidatos, conduzindo necessariamente à fragmentação espacial do voto. Nas palavras da autora, “O que parece ter sido confundido com “distritalização” foi o fato destas eleições terem realmente produzido uma bancada com uma proporção relativamente maior de deputados eleitos pelos votos do interior do estado, algo bastante acentuado no caso do PMDB” (1989:98-99).

José Luciano de Mattos Dias é outro estudioso da geografia eleitoral que privilegia o âmbito estadual como unidade analítica. Em trabalho

realizado em 1991, estuda as relações existentes entre legislação eleitoral e padrões de competição política¹⁰. Seu objetivo principal é mostrar que a reforma da legislação eleitoral, ao contrário do que afirmam os defensores do voto majoritário, está longe de ter impacto positivo e generalizado sobre o sistema político. Para contrapor-se a tal hipótese, apresenta como base empírica as eleições legislativas para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Estaduais, realizadas entre 1982 e 1990 nos Estados do Rio de Janeiro e Paraná. No que se refere à competição política em ambos os estados, quando avaliada sob o prisma da concentração/dispersão eleitoral, o autor chama a atenção para a manifestação clara, nos planos federal e estadual, do fenômeno da distritalização do voto.

“No Rio de Janeiro, existe uma distinção bastante clara, neste processo, entre os níveis federal e estadual das eleições proporcionais. No plano federal, o predomínio conservador no que se refere à distritalização do voto, limitado ao interior do estado, não vem sendo substituído com o avanço dos partidos de esquerda. No plano estadual, a situação é completamente diferente. A “distritalização avança, sem qualquer consideração partidária e a despeito da legislação proporcional. No caso do Paraná o quadro é bem diferente, com relação aos rumos da distritalização. No plano federal, ela avança com sentido claro: é a bancada eleita pelo interior que progride na distritalização de seu apoio eleitoral. No plano estadual, não há muito o que dizer, em face de uma estabilidade patente” (Dias, 1991:81-83).

Concluindo seu diagnóstico, Dias destaca que o impacto político ou os aperfeiçoamentos institucionais decorrentes da adoção do voto distrital serão de pouca utilidade se não forem acompanhados de alguns detalhes, que ele considera serem essenciais, como a extinção das coligações eleitorais e maior rigor no registro de novos partidos.

Notas

1. Este artigo é uma versão modificada do capítulo 1 de minha dissertação de mestrado, *Concentração e Dispersão Eleitoral em Eleições Parlamentares: Um Estudo das Estratégias Eleitorais no Estado do Piauí nos Pleitos de 1994 e 1998*.
2. Não é minha intenção discutir as diferentes possibilidades metodológicas apresentadas pelos estudiosos da geografia eleitoral em eleições majoritárias. De modo geral, essas propostas metodológicas se limitam a descrever os resultados dos pleitos majoritários, recorrendo, basicamente, a critérios pautados quase que exclusivamente nos limites geográficos das regiões, dos estados, das capitais e das áreas de suas respectivas influências.
3. Como meu interesse maior é analisar as eleições proporcionais, apresentarei apenas uma revisão sumária da literatura que trata da geografia eleitoral em eleições presidenciais e municipais.
4. Em outro artigo, Lima (1996) estuda a volatilidade eleitoral em São Paulo nos pleitos de 1982 a 1994.
5. Para verificar o padrão de concentração/fragmentação eleitoral, foi aplicado inicialmente para cada município o índice de Rae invertido. Por meio desse procedimento, Carvalho pretendia visualizar o número de candidatos, no caso deputados federais, que concorreram em cada unidade política analisada. Em seguida, é apresentada tipologia de modelos de competição política com a finalidade de se conferir significado político ao índice. Nessa tipologia, são delineados três cenários possíveis de competição política entre os diversos candidatos dos municípios, ou seja, três diferentes tipos de circunscrição eleitoral:
 - . circunscrição a: a disputa é fortemente concentrada em dois candidatos;
 - . circunscrição b: a disputa é um pouco menos concentrada, pois apenas três candidatos acumulam mais da metade dos votos;
 - . circunscrição c: o padrão de distribuição do voto já é bastante disperso.Embora apresente apenas a distribuição de três circunscrições eleitorais, Carvalho operacionaliza seu trabalho com quatro: a) concentração alta; b) concentração média; c) dispersão média; d) dispersão alta.
6. Os recursos metodológicos utilizados são os seguintes: os padrões de votação têm duas dimensões, cada uma baseada no desempenho municipal. A primeira representa o domínio do deputado no âmbito municipal,

domínio este entendido como as parcelas de votos obtidas por eles nos respectivos municípios. Nesta dimensão, situam-se os deputados com votação concentrada. Na segunda, estão os candidatos que apresentam votações com algum nível de dispersão, seja alta ou baixa, pois já são considerados os municípios onde os candidatos são bem votados.

7. Fleischer toma como unidade de análise as zonas eleitorais. Observando a configuração da votação de cada deputado, ele constatou a formação de redutos ou núcleos de eleitores (*clusters*) em torno de zonas mais ou menos contíguas umas às outras. Na base de formação desses núcleos, verificou o desempenho de cada deputado ao longo de um *continuum* concentração/dispersão eleitoral. Os indicadores de concentração eram: número de zonas, densidade, percentual de votos no núcleo 1 e percentual de votos em outros núcleos. A dispersão era medida pelos seguintes indicadores: número de zonas com mais de 1% dos votos, percentual de votos no núcleo 2 dividido pelo percentual de votos do núcleo 1, e número de núcleos.
8. Para se avaliar o impacto de uma possível “distritalização” do Estado do Rio Grande do Sul, tornava-se necessário dividir o território em distritos eleitorais. A região metropolitana de Porto Alegre foi proporcionalmente dividida pela população do estado. Dessa forma, a região metropolitana elegeu oito representantes. Os 218 municípios restantes foram divididos em 24 distritos eleitorais, obedecendo aos critérios e condições previstas no projeto Sarney: proporcionalidade da população, manutenção da integridade municipal e homogeneidade de aspectos socioeconômicos.
9. Kinzo considerou como votação concentrada aquela reunida nos dez primeiros municípios que mais contribuíram para a votação do deputado, com um valor acumulado acima de 70%; aqueles que não atingiram esse valor foram definidos como tendo votação dispersa.
10. Dias utiliza o índice de fracionalização de Rae para calcular o grau de concentração/dispersão eleitoral dos deputados eleitos tanto para a Câmara Federal como para as Assembléias Estaduais. Após o cálculo do índice, onde se obtém três valores diferentes, ele elabora uma tipologia capaz de apreender as nuances de distintas situações políticas. Dessa forma, são criadas quatro circunscrições eleitorais: a) alta concentração (valores abaixo de 4,4); b) baixa concentração (valores entre 4,5 e 6,5); c) baixa dispersão (valores entre 6,6 e 11,1); d) alta dispersão (valores acima de 11,2). Para Dias, existem dois grupos de deputados: “distritáveis” (candidatos que obtiveram mais de 50% dos seus votos em apenas duas zonas eleitorais) e “não-distritáveis” (não preenchem aquele requisito).

Referências Bibliográficas

- AMES, Barry. (1995a), “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, pp. 405-433.
- _____. (1995b), “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.
- AYDOS, Eduardo Dutra. (1979), O Voto Distrital e o Aperfeiçoamento da Democracia Representativa no Brasil: Um Estudo de Caso sobre a Implantação do Voto Distrital no Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Manuscrito.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. (1996), Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição Política no Brasil. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- COTRIM, Fernando da Silveira. (1990), *A Geografia do Voto no Brasil: Eleições Presidenciais de 1989*. Rio de Janeiro, IBASE.
- DIAS, José Luciano de Mattos. (1991), O Jogo e os Jogadores: Legislação Eleitoral e os Padrões de Competição Política no Brasil. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- DROULERS, Martine e VELUT, Sebastien. (1997), “Votes Urbains, Vote Rural”. *Cahiers des Ameriques Latines*, nº 24, pp. 107-130.
- FLEISCHER, David. (1976), “Concentração e Dispersão Eleitoral: Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais (1966 a 1974)”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 43.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. (1989), “A Bancada Federal Paulista de 1986: Concentração ou Dispersão do Voto?”, in M. T. Sadek (org.), *Eleições 1986*. São Paulo, Vértice, pp. 89-100.
- LIMA, Marcelo Oliveira Coutinho de. (1996), “A Volatilidade Eleitoral em São Paulo, 1982-94”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 46, pp. 21-38.
- NOGUEIRA, Octaciano. (1997), “Representação Proporcional e Distorção Eleitoral”. *Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº 1.
- NOVAES, Carlos Alberto Marques. (1996a), “A Geografia do Voto em São Paulo”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 45, pp. 56-88.

_____. (1996b), “O Primeiro Turno da Eleição para Prefeito de São Paulo”.
Novos Estudos Cebrap, nº 46, pp. 3-20.

ROMERO, Cesar *et alii*. (1997), “La Géographie Électorale du Brésil: L'Élection
Présidentielle de 1994”. *Cahiers des Ameriques Latines*, nº 24, pp. 131-154.

TAFNER, Paulo. (1997), Geografia do Voto, Concentração e Dispersão:
Diálogo com um Autor. IUPERJ. Manuscrito.

John Rawls: Da Justiça como Eqüidade ao Liberalismo Político

THAMY POGREBINSCHI*

Introdução

A publicação de *Uma Teoria da Justiça*¹, em 1971, levou ao renascimento da filosofia moral e política norte-americana². Há muito adormecido nas malhas da chamada escola da escolha racional, o pensamento político daquele país se tornou palco de um longo debate que ainda não se calou³. Para além do Atlântico, inúmeras instituições universitárias e publicações científicas, além dos maiores teóricos em atividade, se viram envolvidos nas indagações suscitadas por John Rawls. Mais relevante do que a produção desencadeada pelo desejo de resposta e crítica é o ressurgimento e a reformulação de antigas formas e modelos de pensamento a partir da proposta de Rawls. Assim é que podemos perceber o início, a partir da década de 70, de um movimento no sentido de um neocontratualismo e de um novo utilitarismo⁴. Além dos limites do pensamento liberal por excelência, as proposições rawlsianas indubitavelmente contribuíram para o resgate e aprofundamento de outros debates, tais como o distributivismo e o multiculturalismo.

Com o objetivo de analisar esse contexto, este ensaio está assim estruturado: em um primeiro momento, de uma perspectiva estritamente analítica, faço um breve mapeamento da obra de John Rawls, mostrando

* Mestranda em Ciência Política no IUPERJ e mestranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional na PUC-Rio (e-mail: thamy@openlink.com.br).

os caminhos percorridos entre a publicação de *Uma Teoria da Justiça (TJ)*, em 1971, e *O Liberalismo Político (LP)*, em 1993⁵. Assim, serão feitas referências aos principais artigos críticos publicados em resposta à *TJ* nas décadas de 70 e 80. Em seguida, apresento as réplicas rawlsianas em artigos publicados no intervalo analisado e que não necessariamente foram incorporadas ao *LP*.

De Uma Teoria da Justiça ao Liberalismo Político

Sistematizar todas as críticas feitas a Rawls ao longo dos mais de vinte anos que se sucederam entre a publicação de *Uma Teoria da Justiça* e *O Liberalismo Político* parece ser uma tarefa quase impossível. No entanto, talvez seja viável identificar seus mais importantes interlocutores ou, pelo menos, aqueles que de fato o levaram a algum tipo de reformulação ou resposta. Mais ainda, talvez seja possível enquadrar algumas das principais críticas feitas a ele a partir da variação de perspectivas e abordagens e, até mesmo, tentar situá-las temporalmente.

Assim é que aqui proponho encarar brevemente essa tarefa. Brevemente, porque além de uma sistematização exaustiva se mostrar inviável, ela demandaria um conhecimento de toda a produção da teoria política das últimas décadas que não possuo, e também porque metodologicamente estaborecerei critérios para a escolha dos autores e abordagens críticas a que farei referência.

Uma possibilidade é unirmos – ou reunirmos – critérios temáticos a partir de sua contextualização temporal. Deste modo, é possível identificar três momentos distintos na literatura crítica suscitada pela trajetória rawlsiana. Inicialmente, a ocasião imediatamente subsequente à publicação de *TJ*, a década de 70, centraliza seu foco basicamente em três aspectos: a plausibilidade da posição original, o método utilizado e a normatividade de sua teoria. Cada uma destas categorias analíticas, evidentemente, apresenta desdobramentos e variações em suas abordagens. Em posição de destaque pela importância e relevância adquiridas por sua obra, situa-se a crítica libertariana de Robert Nozick (1974)⁶. Os anos 80 trazem consigo uma das correntes críticas que mais se opõem ao pensamento liberal de Rawls: a crítica comunitarista.

Aqui entra em jogo a discussão sobre a questão da justificação. Os conceitos de pessoa e natureza humana tecidos na *TJ* passam a ocupar o centro do debate que tem, sem dúvida, em Michael Sandel (1982) seu grande interlocutor. A publicação de *O Liberalismo Político* em 1993 não é suficiente para calar a sagacidade de seus críticos, mas em alguma medida os satisfaz, de forma a deslocar o debate mais uma vez para novas perspectivas e autores. Confrontado agora por conta de sua noção de pluralismo e de seu conceito de razoabilidade, o Rawls dos anos 90 encontra-se suficientemente fortalecido para enfrentar um outro gigante, Jürgen Habermas⁷.

O apelo a uma situação contratual hipotética – a posição original – por seu teor inovador e papel central que exerce no modelo rawlsiano, não poderia escapar de uma primeira ofensiva crítica. O conceito de “véu da ignorância” e sua respectiva densidade se configuram como alvo de Thomas Nagel em 1973⁸. Ao propor um isolamento menos denso do que o sugerido originalmente pelo “véu”, Nagel questiona o grau de abstração requerido pelas partes contratantes no contrato rawlsiano. Para ele, a simples pressuposição de uma relação de bens sociais primários afasta qualquer atributo de neutralidade à situação contratual tal como descrita originalmente. “Originalmente”, é interessante observar, porque a própria concepção de posição original foi reformulada por Rawls algumas vezes – inclusive antes da publicação de *TJ*.

Uma primeira versão desse argumento contratualista apareceu em artigo datado de 1958, pouco depois de Rawls concluir seu doutoramento⁹. Naquele momento, a posição original chamava-se “posição geral” e previa uma situação de acordo sobre princípios que permitissem a resolução de futuros conflitos, em que as partes detinham completo conhecimento de sua situação e posição. A denominação “posição original” conforme conhecemos é introduzida em 1963¹⁰ e o conceito de “véu da ignorância”, formulado em 1967¹¹.

No entanto, a resposta rawlsiana sobre a questão da neutralidade só vai surgir em 1975¹², quando Rawls argumenta não crer que a filosofia política liberal deva se preocupar com a neutralidade. Quanto à elevada densidade do véu da ignorância, especificamente, afirma que ela se

justifica por ser justa para todos os agentes a partir da compreensão de suas qualidades essenciais, isto é, o fato de serem livres e iguais. Perguntando-se a si mesmo se a posição original é impropriamente enviesada pela noção de bens primários, Rawls trata nesse artigo, além de Nagel, de outras críticas concernentes à questão da neutralidade das partes e à suposta unanimidade de sua formulação do acordo inicial¹³. Em 1980, essa questão é retomada nas famosas *Dewey Lectures*¹⁴, quando Rawls passa a mostrar que qualquer aspecto da posição original deve ser considerado tendo como referência as capacidades morais das pessoas, ou melhor, de seu ideal de pessoa. Posteriormente, a reflexão sobre o construtivismo kantiano levou-o a rever seu argumento a respeito dos bens sociais primários, publicando um artigo em que reafirma sua necessária relação com a sua concepção de pessoa¹⁵.

A questão do método está diretamente relacionada a uma corrente crítica que acusa Rawls de admitir, em seu modelo construtivista, juízos morais. De fato, Rawls concebe-os ao afirmar que os princípios de justiça a serem escolhidos pelas partes contratantes devem ir ao encontro de seus próprios julgamentos morais. É neste ponto, então, que tais críticos atribuem a esses juízos um caráter intuitivo, vale dizer, haveria um argumento intuitivo pressuposto na origem mesma do procedimento de construção. Dois dos principais nomes dessa frente de acusação são o de R. M. Hare e o de Joel Feinberg¹⁶. Ambos atentam para o risco de uma teoria, tal como a *TJ*, ser contaminada por crenças morais apoiadas em preconceitos e acidentes históricos¹⁷. Hare chega mesmo a sustentar que o contrato rawlsiano é de certa forma premeditado para chegar a conclusões antiutilitaristas nas quais Rawls acreditava e se apoiava desde o começo. Ou seja, todo o modelo é construído para resultar em uma conclusão aprioristicamente suposta.

As respostas de Rawls a essas questões vão se dar em dois momentos: primeiro, no famoso ensaio sobre o papel do construtivismo kantiano na teoria moral, publicado em 1980¹⁸; posteriormente, no também importante artigo “Justice as Fairness: Political Not Metaphysical”¹⁹, resultante de seminários apresentados em universidades norte-americanas em 1985 e que já traz, em grande medida, reformulações importantes que vão aparecer em *O Liberalismo Político*.

A formulação dos dois princípios de justiça constitui, sem dúvida, o aspecto normativo mais evidente da teoria rawlsiana. O primeiro princípio, que assegura um sistema de liberdades básicas igual para todos, recebeu críticas contundentes de conhecidos teóricos. H. L. Hart e T. M. Scanlon²⁰, além de questionarem a relação de prioridade que o primeiro princípio exerce sobre o segundo, ressaltaram a importância de se restringir a noção de liberdade a um conjunto de liberdades básicas e de se evitar um princípio que proteja uma certa noção global de liberdade²¹. A força desses argumentos somada a outros no mesmo sentido, levou Rawls a incorporá-los e, suavemente, a modificar a formulação original do primeiro princípio²². Essa importante revisão, que Rawls explicitamente credita a Hart, foi integralmente incorporada e ampliada em *O Liberalismo Político*²³. Já o segundo princípio de justiça, que estabelece o princípio da diferença, não só causou grande repercussão nos domínios da filosofia política, como abalou até mesmo teóricos da economia. Aqui Rawls é confrontado, em função de seu uso do chamado “princípio *maximin* de escolha”²⁴, com autores tais como Amartya Sen e Benjamin Barber²⁵. Sua resposta, em 1974²⁶, parece não ter sido suficiente e a questão continua a suscitar controvérsias²⁷. A réplica aos economistas leva-o à elaboração, no mesmo ano, de um artigo específico²⁸, recheado de demonstrações matemáticas²⁹.

A reação libertariana de Robert Nozick (1974) adquiriu um espaço importante pelo fato de produzir uma linhagem teórica ainda mais radical do próprio liberalismo. Apropriando-se também do argumento contratualista e partindo da prioridade dos direitos de liberdade e propriedade sobre os demais, Nozick propõe um modelo de Estado mínimo que se opõe deliberadamente ao esquema redistributivo de Rawls. Este, após silenciar por longos anos, dá uma resposta direta à teoria libertariana com a publicação de *O Liberalismo Político*³⁰. Em um subcapítulo específico, Rawls descreve a teoria libertariana a partir de seus contrastes com a idéia de justiça como equidade e conclui que não há necessidade de uma teoria especial para se entender as associações e cooperações que os indivíduos realizam entre si. Basta atribuir à estrutura básica o papel que ela merece e garantir os princípios que a regulam.

O início dos anos 80 foi marcado pela oposição a Rawls, críticas dos autores comunitários. O liberalismo rawlsiano, compreendido como uma “ética baseada no justo”³¹, é confrontado com uma visão que concede mais expressão a conceitos como cidadania e comunidade. A prioridade do justo e do direito sobre o bem, a concepção de pessoa, a neutralidade do sistema de direitos e a idéia de pluralismo proposta por Rawls constituem o foco do debate travado por autores como Michael Walzer, Alasdair MacIntyre e Michael Sandel, todos expoentes do pensamento relativista³². De fato, é Michael Sandel quem mais personifica essa crítica ao publicar um livro³³ inteiramente voltado para o exame do liberalismo rawlsiano, ao qual se refere como um liberalismo deontológico e herdeiro da doutrina kantiana³⁴. As principais críticas de Sandel são no sentido de recusar a concepção de pessoa adotada por Rawls, à qual atribui um caráter metafísico, e rejeitar a prioridade do direito e do justo sobre o bem³⁵.

A resposta rawlsiana vem em 1985 com a publicação de um artigo que se constituirá, posteriormente, em um marco da transição entre *TJ* e *LP*³⁶. Rawls explica em que medida sua concepção de pessoa apresenta um ideal moral restrito por estar necessariamente relacionada ao seu conceito de sociedade bem-ordenada. Na verdade, é ali que ele passa a admitir que mudou de perspectiva sobre alguns pontos da sua teoria³⁷. É então que começa a atribuir um caráter político à sua concepção de justiça, afastando-a de qualquer conteúdo metafísico ou mesmo filosófico. A idéia de pluralismo razoável começa a ser delineada e Rawls constata que é inócuo acreditar que todas as pessoas em uma sociedade bem-ordenada de justiça como equidade aceitariam a mesma visão moral abrangente como embasamento de suas convicções de justiça. Certamente, é aqui que a justiça como equidade se prepara para se tornar concepção política de justiça³⁸.

Publicado *O Liberalismo Político* em 1993, com incorporações substanciais à teoria formulada no *TJ*, Rawls não se vê livre dos ataques à sua obra³⁹. Em vez de conquistar o apaziguamento e a satisfação de seus intermináveis interlocutores ao longo dos vinte anos que se sucederam à publicação de *TJ*, Rawls encontra pela frente um opositor tão forte e respeitado como ele, e com uma produção científica que desfruta, em certa medida, do mesmo reconhecimento que a sua⁴⁰.

Convidado pelo periódico norte-americano *Journal of Philosophy*, Habermas escreve um ensaio crítico ao LP em que argumenta a partir de três vertentes distintas⁴¹:

- a) Rawls deveria separar de modo mais rigoroso as questões de fundamentação das de aceitação, pois parece querer comparar a neutralidade de sua concepção de justiça às concepções de mundo, abandonando sua pretensão de validade cognitiva;
- b) essas duas questões teóricas estratégicas trazem como consequência uma construção do Estado de direito que coloca os direitos básicos liberais acima do princípio democrático de legitimação;
- c) a partir disso, Rawls fracassa em seu objetivo de harmonizar a liberdade dos modernos com a liberdade dos antigos⁴².

A réplica de Rawls parece ter sido elaborada ao longo de dois anos, período no qual estudou minuciosamente seu adversário e gestou suas respostas⁴³. Após agradecer a Habermas por tê-lo obrigado a repensar sua teoria e rever algumas formulações, Rawls inicia seu longo artigo⁴⁴, identificando as duas diferenças principais que considera haver entre sua obra e a de seu oponente:

- a) a posição de Habermas é abrangente (compreensiva), enquanto a sua é uma explicação do político e se limita a ele;
- b) seus mecanismos de representação são diferentes. O de Habermas é a situação discursiva ideal (situação ideal de fala) como parte de sua teoria da ação comunicativa, e o seu é a posição original⁴⁵.

Assim, é a partir da crítica habermasiana e das diferenças principais identificadas por Rawls que entram em debate os conceitos de razoabilidade, autonomia, justificação, consenso, pluralismo e procedimento. Com efeito, a discussão é tão acirrada que “Reply to Habermas” constitui o maior trabalho de Rawls editado desde a publicação de *O Liberalismo Político*. Certamente, o debate entre o uso público da razão habermasiano e a razão pública rawlsiana também inspirou o último artigo publicado por Rawls: “The Idea of Public Reason Revisited”, de 1997⁴⁶.

Notas*

1. A tradução brasileira (de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves) que aqui utilizarei como referência é *Uma Teoria da Justiça*, São Paulo, Editora Martins Fontes, 1997. Edição original: *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
2. Há um artigo interessante que retrata este fato intitulado “The Social Contract: Less Original Positions”, publicado na revista *The Economist*, de 12/2/2000, p. 88.
3. Nesse sentido, veja o texto de Brian Barry, “Political Theory Old and New”, publicado no livro *A New Handbook for Political Science*, editado por Robert E. Goodin e H. Klingemann, Oxford, Oxford University Press, 1998; e também a “Introdução” feita por Victoria Davion e Clark Wolf para a obra *The Idea of a Political Liberalism*, por eles organizada, Boston, Rowan & Littlefield Publishers Inc., 2000.
4. Veja, nesse sentido, os artigos “The Social Contract and its Critics: An Overview” e “Justifying ‘Justice’: Contractarianism, Communitarianism and the Foundations of Contemporary Liberalism”, de Paul Kelly, na coletânea por ele organizada, *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, London, Routledge, 1994. E também o livro *Utilitarianism and Beyond*, editado por Amartya Sen e Bernard Williams, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
5. A partir daqui estas duas obras serão, em alguns momentos, denominadas apenas como *TJ* e *LP*, respectivamente. Veja *O Liberalismo Político* (tradução de Dinah de Abreu Azevedo) (2ª ed.), São Paulo, Editora Ática, 2000.
6. O libertarianismo contemporâneo, representado por Nozick, apresenta entre suas principais características a defesa irrestrita das liberdades de mercado e da limitação do papel do Estado na área social. O libertarianismo difere do liberalismo, por exemplo, ao condenar políticas redistributivas, em especial políticas tributárias redistributivas. Veja Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*. New York, Basic Books, 1974.
7. “Reconciliation through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls’s Political Liberalism”, publicado originalmente em *The Journal of Philosophy*, vol. XCII, nº 3, março de 1995.

* Dadas as características deste texto, as notas conterão as referências bibliográficas completas, prescindindo assim da seção “Referências Bibliográficas”.

8. “Rawls on Justice”, *Philosophical Review*, vol. LXXXII, nº 2, abril de 1973, pp. 220-234. Republicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989.
9. “Justice as Fairness”, originalmente publicado em *Philosophical Review*, vol. 67, nº 2, abril de 1958, pp. 164-194. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
10. “Constitutional Liberty and the Concept of Justice”, originalmente publicado em *Nomos*, vol. VI, pp. 98-125. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
11. “Distributive Justice”, originalmente publicado em *Philosophy, Politics, and Society*, editado por P. Laslett e W. G. Runciman, Oxford, Blackwell, 1967. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
12. “Fairness to Goodness”, originalmente publicado em *Philosophical Review* nº 84, pp. 536-555. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
13. Outras produções críticas sobre a posição original e a questão da neutralidade que valem ser vistas são: Ronald Dworkin, “The Original Position”, *University of Chicago Law Review*, vol. 40, nº 3, primavera de 1973. Republicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989; também Milton Fisk, *History and Reason in Rawls’ Moral Theory*, originalmente publicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989.
14. Apresentadas na forma de três seminários sobre o construtivismo kantiano foram proferidas na Columbia University. Revisadas e resumidas deram origem ao artigo “Kantian Constructivism in Moral Theory”, publicado no *Journal of Philosophy*, vol. 77, setembro de 1980, pp. 515-572. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
15. “Social Unity and Primary Goods”, publicado originalmente em *Utilitarianism and Beyond*, editado por Amartya Sen e Bernard Williams, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 159-186. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

16. O artigo “Rawls’ Theory of Justice”, de Hare, foi originalmente publicado em *Philosophical Quarterly*, vol. 23, julho de 1973, pp. 144-155 e republicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989. O texto de Joel Feinberg, “Rawls and Intuitionism” foi originalmente publicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989.
17. Veja, nesse sentido, o prefácio de Norman Daniels datado de 1989 para seu livro *Reading Rawls*, Stanford, Stanford University Press. Este autor tem também uma importante contribuição nessa mesma linhagem crítica, enfocando primordialmente, porém, a questão do equilíbrio reflexivo.
18. “Kantian Constructivism in Moral Theory”, publicado no *Journal of Philosophy*, vol. 77, setembro de 1980, pp. 515-572. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
19. Publicado originalmente em *Philosophy and Public Affairs*, nº 14, pp. 223-252. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
20. H. L. Hart, “Rawls on Liberty and its Priority”, publicado originalmente em *University of Chicago Law Review*, vol. 40, nº 3, primavera de 1973, pp. 534-555. Republicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989. T. M. Scanlon, “Rawls’ Theory of Justice”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 121, nº 5, maio de 1973, pp. 1020-1069. Republicado com adaptações em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989.
21. Veja os comentários de Norman Daniels a respeito no prefácio de seu livro *Reading Rawls*, Stanford, Stanford University Press, 1989.
22. “The Basic Liberties and their Priority”, *Tanner Lectures on Human Values*, vol. 3, University of Utah Press, Salt Lake City, 1982.
23. De fato, este artigo, citado na nota anterior, depois de revisto e ampliado, constitui a conferência VIII do LP. Na tradução brasileira da Editora Ática, “As Liberdades Fundamentais e sua Prioridade”, pp. 343-430.
24. Trata-se de princípio não apenas utilizado por Rawls, mas por boa parte dos teóricos da escolha racional. Veja, nesse sentido, J. C. Harsanyi, *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977. E, também, David Gauthier, *Morals by Agreement*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

O primeiro também se encaixa no rol de críticos do uso que Rawls faz da regra *maximin*. Veja-se seu “Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls’s Theory”, *Essays on Ethics, Social Behavior and Scientific Explanation*, organizado por J. C. Harsanyi, Dordrecht, D. Reidel Pub. Co., 1976.

25. Amartya Sen, “Rawls versus Bentham: An Axiomatic Examination of the Pure Distribution Problem”, *Theory and Decision*, vol. IV, nº 3-4, pp. 301-310. Republicado, com adaptações, em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989. B. Barber, “Justifying Justice: Problems of Psychology, Politics and Measurement”, publicado em *Reading Rawls*, editado por N. Daniels, Stanford, Stanford University Press, 1989 e no *American Political Science Review*, primavera de 1975.
26. “Some Reasons for the Maximin Criterion”, publicado originalmente em *American Economic Review*, vol. 64, 1974, pp. 141-146. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
27. É o que nos mostra Norman Daniels no prefácio de seu livro *Reading Rawls*, Stanford, Stanford University Press, 1989.
28. “Reply to Alexander and Musgrave”, publicado originalmente em *Quarterly Journal of Economics*, vol. 88, 1974, pp. 633-655. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
29. Esse tipo de demonstração já era, contudo, comum em *A Teoria da Justiça*. No *LP*, quando Rawls afirma que sua teoria não se fundamenta na teoria da escolha racional (ao contrário do que afirma claramente no prefácio à *TJ*), os argumentos matematizados não mais aparecem.
30. A terceira seção da conferência VII intitula-se “O Libertarianismo Não Atribui Nenhum Papel Especial à Estrutura Básica”. Ao contrário da maior parte das seções deste capítulo que já haviam sido escritas e publicadas anteriormente, esta é inteiramente nova.
31. A expressão é muito usada por Michael Sandel em seu *Liberalism and its Critics*, New York, New York University Press, 1984. Esta obra é extremamente interessante e apresenta uma coletânea de textos dos grandes relativistas-comunitaristas opositores do liberalismo, tais como

Charles Taylor, Michael Oakeshott, Alasdair MacIntyre, Michael Walzer, além do próprio Sandel.

32. Ver, por exemplo: Michael Walzer, *Spheres of Justice*, New York, Basic Books, 1983; Alasdair MacIntyre, *After Virtue*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1981; Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. Vale a pena também conferir a obra *Liberals & Communitarians* (2ª ed.), Oxford, Blackwell, 1996, de Stephen Mulhall e Adam Swift, inteiramente dedicada aos debates travados entre os comunitários e Rawls.
33. *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
34. Caráter evidentemente indubitável de Rawls.
35. Veja-se nesse sentido, principalmente, os capítulos 1 e 4 de seu *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
36. “Justice as Fairness: Political not Metaphysical”, já citado (ver nota 9).
37. Álvaro de Vita acredita que a mudança de rumo da obra rawlsiana se deve à crítica comunitarista e aos desafios apresentados pelo multiculturalismo aos fundamentos do Estado liberal. Veja Álvaro de Vita, *A Justiça Igualitária e seus Críticos*, São Paulo, Editora Unesp, 2000, p. 38. Também compartilha dessa observação Carlos Santiago Nino, o qual afirma que após o ataque dos comunitaristas, Rawls começou a modificar o tom de sua argumentação, passando a reforçar os elementos relativistas e convencionalistas de sua obra. Ver Carlos Santiago Nino, *Ética y Derechos Humanos* (2ª ed.), Buenos Aires, Editorial Astrea, 1989.
38. Além da primeira conferência do LP como um todo, é interessante dar uma olhada na seção nº 5, em que Rawls fala de uma concepção política de pessoa.
39. Há um bom e recente livro que sistematiza algumas das críticas contemporâneas feitas a Rawls e ao LP: *The Idea of a Political Liberalism*, editado por Victoria Davion e Clark Wolf, Boston, Rowan & Littlefield Publishers Inc., 2000.
40. Sobre o debate Rawls-Habermas e liberais-comunitários, veja-se o livro de Gisele Cittadino, *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 1999.
41. “Reconciliation through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls’s Political Liberalism”, já citado (ver nota 7).

42. “Reconciliación mediante el Uso Público de la Razón”, tradução espanhola do original, publicada na obra *Debate sobre el Liberalismo Político: Jurgen Habermas e John Rawls*, organizada por Fernando Vallespín, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998, p. 43.
43. É o que nos conta Fernando Vallespín, que assina a introdução de *Debate sobre el Liberalismo Político: Jurgen Habermas e John Rawls*, organizado por Fernando Vallespín, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998.
44. “Reply to Habermas”, publicado no *The Journal of Philosophy*, vol. XCII, nº 3, março de 1995, pp. 132-180. Posteriormente introduzido na edição americana em *paperback* de *O Liberalismo Político*.
45. “Réplica a Habermas”, tradução espanhola do original, publicada na obra *Debate sobre el Liberalismo Político: Jurgen Habermas e John Rawls*, organizada por Fernando Vallespín, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998, p. 76.
46. Originalmente publicado em *University of Chicago Law Review*, vol. 64, verão de 1997, pp. 765-807. Republicado em *John Rawls: Collected Papers*, editado por S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

Algumas Considerações sobre a Teoria Poliárquica

LEANDRO MOLHANO RIBEIRO*

I

A teoria poliárquica oferece-nos, por um lado, um modelo de democracia que propõe a produção de resultados políticos ótimos no que diz respeito à participação e representação política, à responsividade às demandas dos cidadãos e à produção de políticas públicas que satisfaçam os seus interesses e, por outro, apresenta-se como um modelo descritivo ou “realista” das democracias contemporâneas. O objetivo deste trabalho é explorar algumas premissas da teoria democrática poliárquica a partir da seguinte questão: é possível sustentá-la como uma teoria que postula a produção de resultados políticos ótimos, no sentido indicado acima, ou, ao contrário, estará a poliárquia condenada a produzir subótimos? Nesse sentido, apresento, em primeiro lugar, as principais idéias da teoria poliárquica; em seguida, chamo a atenção para os obstáculos que ela enfrenta para sua aplicação ideal. Dessa forma, procuro mostrar as dificuldades que se apresentam para a obtenção de resultados políticos que satisfaçam o requisito de um governo responsivo às demandas dos cidadãos e a conseqüente produção de políticas públicas que atendam aos interesses e desejos de determinados indivíduos ou associações sem causar prejuízo para os demais – noções que estão no cerne da teoria poliárquica.

*Doutorando em Ciência Política no IUPERJ (e-mail: lmolhano@candidomendes.br).

II

O conceito teórico de *poliarquia*, proposto por Robert Dahl, descreve a forma que a democracia pode assumir empiricamente no mundo moderno – caracterizada acima de tudo pela diversidade das condições sociais, culturais e econômicas dos indivíduos e pela multiplicidade de interesses em jogo – e as condições necessárias e suficientes para o seu estabelecimento (Dahl, 1997). Nesse sentido, o conceito procura superar os modelos prescritivos de democracia nos quais o ideal político a ser alcançado é destituído de vínculos com as condições sociais reais e estabelece critérios empiricamente observáveis para uma operacionalização conceitual capaz de unir o “método da maximização”, entendido como um valor ou meta a ser alcançado, e o “método descritivo”, ou seja, as condições necessárias existentes no mundo real capazes de maximizar o modelo proposto (Dahl, 1989). Dessa forma, a reflexão de Dahl tem a vantagem de oferecer um modelo hipotético para o funcionamento da democracia e uma escala classificatória de regimes políticos na qual a poliarquia é o ponto extremo da democratização.

Segundo o modelo, uma das principais características da poliarquia é a responsividade do governo às preferências dos cidadãos, considerados politicamente como iguais. Esta depende da oportunidade de os cidadãos formularem suas preferências, expressarem-nas aos demais cidadãos e ao governo através de ações individuais e/ou coletivas e terem-nas igualmente consideradas pelo governo. Segundo Dahl, os requisitos para que essas condições sejam satisfeitas devem ser assegurados por oito condições institucionais previamente estabelecidas: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Dahl, 1997:27).

Dessa forma, a participação política dos cidadãos nas poliarquias dá-se através de procedimentos eleitorais ou atividades de associações de

interesse, o que significa que elas são não só regimes de partidos políticos competitivos, como também pluralistas (Dahl, 1982).

A amplitude das condições institucionais e a extensão da proporção da população habilitada a exercê-las constituem-se, respectivamente, nos eixos da liberalização e da participação que permitem a classificação dos regimes políticos. Dado que o aumento da contestação e da participação amplia a probabilidade de alternância no poder entre governo e grupos de oposição e, assim, intensifica as possibilidades de conflito, as condições para o estabelecimento da poliarquia estão relacionadas com a diminuição dos custos esperados de tolerância do governo em relação à oposição e com o aumento dos custos de eliminação da oposição. Assim, “quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo” (Dahl, 1997:37).

A premissa básica da concepção pluralista, inerente ao modelo poliárquico, é a multiplicidade dos centros de poder, distribuídos funcional e espacialmente em associações voluntárias de indivíduos que partilham interesses políticos, econômicos ou culturais, permitindo que os mesmos tenham a possibilidade de participar na formulação de políticas públicas e, assim, influenciar o processo decisório de acordo com seus interesses. A sobreposição de interesses dos diversos grupos, os múltiplos acessos a recursos políticos e a atividade governamental impedem a subversão de mecanismos jurídicos e institucionais a favor de determinados grupos ou indivíduos; limitam e controlam os poderes das diversas associações, impedindo o fortalecimento de determinados grupos em detrimento de outros e protegendo os indivíduos da ação da burocracia pública ou das grandes empresas; e permitem que todos os interesses se manifestem sem que o conflito dilua o tecido social em um estado de natureza hobbesiano.

Segundo esse modelo, o governo é o árbitro da interação dos grupos. Seu objetivo é garantir a legitimidade da competição e o respeito às regras do jogo, mediar a competição entre os interesses conflitantes e transformar as demandas dos grupos e cidadãos em políticas públicas. O processo decisório define-se por uma escolha pública, que se

caracteriza pela neutralidade do governo em relação aos interesses existentes e pela tentativa de maximização de resultados na alocação de recursos limitados, através da escolha de demandas de grupos concorrentes. No modelo poliárquico há um suposto de congruência na repartição de custos e benefícios na demanda por políticas públicas. Assim, por exemplo, a custos concentrados ou difusos correspondem, respectivamente, benefícios concentrados ou difusos, ou seja, os atores que “pagam” os custos por determinada política serão os únicos a usufruírem dela (Santos, 1994). As associações de interesse são voluntárias, ou seja, a entrada e saída de indivíduos-membros é livre; são autônomas, o que implica que as associações não são reguladas por nenhum órgão externo; e são organizações privadas, o que quer dizer que não possuem *status* político (Dahl, 1982). As relações entre elas são descontínuas e contingentes, ou seja, os grupos formam-se em função de demandas específicas e persistem apenas até a satisfação dos seus objetivos/interesses, desfazendo-se em seguida. Ademais, os indivíduos participam de diversas associações, de acordo com seus múltiplos interesses. A teoria postula que essas características das associações garantem que elas permaneçam fracas e divididas o suficiente para impedir que determinada associação acumule uma parcela de poder superior ao seu objetivo e, assim, ameace o equilíbrio do sistema (MacPherson, 1978).

O modelo proposto pela teoria poliárquica combina dois elementos presentes nas diversas correntes do pensamento democrático moderno: a importância de instituições democráticas como mecanismos de proteção dos governados de tiranias e opressão dos governantes ou de qualquer maioria, e a importância da participação política dos cidadãos para o funcionamento da democracia. O primeiro elemento, formulado pelas tradições republicana e liberal, consiste, na concepção de Dahl, em maximizar o ideal da democracia madisoniana, que, segundo o autor, tenta conciliar dois objetivos diferentes através de mecanismos de compensação constitucionais: a aplicação da regra da maioria ao mesmo tempo em que procura assegurar as liberdades das minorias (Dahl, 1989).

No segundo elemento, tem-se uma resposta ao problema da participação política, identificado em certos estudos empíricos realizados sobre o

assunto nas décadas de 40 e 50. De acordo com a teoria política então em voga, a existência e o funcionamento de uma ordem democrática exigiam um cidadão politicamente informado e participativo (Berelson, Lazarsfeld e McPhee, 1954). O indivíduo democrático da teoria clássica deveria ser um “cidadão total”, quer dizer, ter conhecimento sobre os acontecimentos políticos; ser capaz de discernir as questões políticas correntes; conhecer os processos políticos; ter clareza dos seus interesses e escolhas; possuir uma orientação ideológica; e ser participativo. Contudo, os *surveys* realizados nas décadas de 40 e 50 encontraram um eleitorado pouco envolvido politicamente nas eleições, pouco informado sobre temas políticos, destituído de uma ideologia definida e com pouco discernimento das questões políticas; o que levou a um diagnóstico sobre a incapacidade dos cidadãos de avaliar racionalmente o processo político. O contraste entre os postulados da teoria corrente e essas pesquisas revelou, assim, um paradoxo: a existência de democracias, apesar da inexistência de cidadãos democráticos. A interpretação para esse fenômeno se baseou em uma reformulação do problema: para a teoria poliárquica, o cidadão de uma sociedade democrática não precisa ser um “cidadão total”, tal como exposto acima, ao contrário; basta perseguir seus interesses através de associações e eleger candidatos afinados com seus interesses e idéias.

III

A teoria poliárquica é engenhosa ao apresentar um modelo baseado em indicadores institucionais encontrados nas democracias contemporâneas – que corresponde, como visto, aos eixos da liberalização e da participação – que ampliados ou intensificados possibilitam a democratização do regime até o ponto máximo da poliárquia, tornando o modelo prescritivo possível de ser atingido. Desse ponto de vista, a teoria oferece um modelo de democracia eficaz para a produção de políticas públicas, para a participação e representação política e, por fim, para a responsabilidade e responsividade do governo. O modelo é adequado, também, às premissas de que o mundo moderno se caracteriza pela diversidade de interesses e de que o indivíduo orienta sua ação pelo cálculo maximizador dos seus próprios interesses. Contudo, a teoria poliárquica enfrenta dois problemas que dificultam o seu

funcionamento, tal como exposto acima, mesmo que os requisitos institucionais sejam preenchidos: a dificuldade em se obter a participação dos indivíduos em ações coletivas através das associações de interesse e a atuação potencialmente “predatória” destas associações.

O Problema da Ação Coletiva

Embora o pluralismo não seja condição suficiente para a existência da poliarquia – o que equivale a dizer que “um sistema político pode ser pluralista e mesmo assim não possuir instituições democráticas” (Dahl, 1982:36)–, a existência de associações e partidos políticos é considerada necessária para a vigência da democracia em larga escala, uma vez que eles são o veículo da participação dos cidadãos nas democracias modernas. Contudo, a participação política através dessas associações de interesse e da participação eleitoral tem que superar o conhecido problema levantado pela teoria social: a questão da ação coletiva.

O problema da ação coletiva formulado por Olson é bastante debatido nas ciências sociais. Várias reflexões teóricas sobre o tema foram feitas, o problema foi empiricamente testado e várias formas de resolução foram propostas para ele. Não é intenção aqui realizar uma compilação da literatura existente sobre o assunto, mas apenas apontar a dificuldade que ele apresenta para a teoria poliárquica.

A relevância da abordagem de Olson consiste em contestar um pressuposto tradicionalmente aceito pela teoria sociológica e implícito na teoria poliárquica, segundo o qual há uma correspondência direta entre interesses coletivos e interesses individuais. Segundo este pressuposto, a existência de interesses comuns entre os indivíduos é condição suficiente para a sua reunião em grupos capazes de satisfazê-los através de ações coordenadas. Olson mostra a inconsistência lógica do argumento a partir da suposição da motivação egoística dos indivíduos e da natureza de bem público do interesse comum. Um bem público caracteriza-se por ser não excludente, ou seja, uma vez atingido, seja por qualquer parcela de indivíduos, pode ser usufruído por todos os demais. Assim, sendo os indivíduos egoisticamente motivados, eles não possuirão razão para gastar recursos e energias na consecução de

um bem que, uma vez alcançado, necessariamente estará à sua disposição. A tradução agregada de cada comportamento individualmente orientado nesse sentido é a não-realização da ação coletiva e, por conseguinte, a não-satisfação do interesse em pauta (Olson, 1965).

O problema que a ação coletiva coloca para a participação política é ampliado pelo argumento de Michels (1982) sobre a tendência de oligarquização das organizações. Na medida em que as organizações precisam se arranjar para atingir seus objetivos, elas criam estruturas burocráticas que promovem o recrutamento e a promoção de líderes, aumentando o poder destes sobre os demais membros e, dessa forma, invertendo a relação entre a liderança e os mandatários: em vez de os primeiros se subordinarem às vontades dos últimos, os líderes passam a conduzir a atividade política independente dos interesses e vontades dos mandatários. Essa concepção encontra eco em outro trabalho de Olson (1982), no qual o autor oferece uma explicação para o exercício da atividade política por parte de poucos indivíduos. Sua hipótese é que a aquisição de informação e a realização de cálculos para que uma ação coordenada seja bem-sucedida é, em si, um bem coletivo: implica custos e energias que favorecerão todos os demais membros. Dessa forma, apenas poucos indivíduos exercem essas atividades com o intuito de lucrar com a apatia dos demais. Somando esses argumentos ao problema da ação coletiva, pode-se sustentar que a existência de uma liderança capaz de operar uma máquina burocrática, em um esforço coordenado para obter um determinado bem que poderá ser usufruído pelos demais membros, aumenta os benefícios da não-participação destes últimos.

Os problemas levantados acima sobre a participação dos indivíduos em associações de interesse transferidos para a participação dos indivíduos em partidos políticos, enquadram-se em uma corrente do pensamento político moderno, denominada *teoria democrática elitista* (Held, s/d), que concebe a democracia como um procedimento de aquisição do poder através da competição eleitoral entre políticos profissionais. Esta concepção do processo democrático, que foi proposta originariamente por Schumpeter (1950) e cronologicamente antecipa as reflexões de Dahl, levanta um problema para a poliarquia na medida

em que reduz a atividade política dos cidadãos à participação eleitoral. Pressupõe, através de um argumento contraditório, que os cidadãos, embora orientados pela emoção, irracionalidade e ignorância quanto aos assuntos políticos, são capazes de selecionar entre os candidatos aqueles que são mais capazes de satisfazer seus interesses. Assim, segundo o modelo, a atividade de governo é de fato exercida por uma camada reduzida de pessoas especializadas ou devidamente qualificadas para tal.

Os argumentos de Olson e Michels podem ser adequados não apenas para explicar a existência de uma camada restrita de políticos, mas também para problematizar a única função destinada aos demais cidadãos na *teoria elitista*: a participação eleitoral. Este problema foi formulado por Anthony Downs (1957) em um estudo intitulado *An Economic Theory of Democracy*. A premissa do autor é que a participação em eleições só é racional tendo em vista que o voto é decisivo para a alteração do resultado. Como um voto representa uma parte muito pequena do eleitorado (observado na expressão $1/n$), a probabilidade de um eleitor definir o resultado final é muito pequena. Somando-se a isto o fato de que o ato de votar implica custos, como gasto de energia, tempo etc., é racional para o indivíduo não participar de eleições. Ou seja, pode-se aplicar ao processo eleitoral o argumento exposto para a não-reunião de indivíduos com interesses afins em associações.

Os problemas expostos acima mostram que a teoria poliárquica se depara com sérios obstáculos à participação dos indivíduos na política, seja a participação em associações de interesse, partidos políticos ou simplesmente a participação eleitoral, na qual o cidadão expressa seu interesse através do voto. Observa-se que o problema da ação coletiva não se relaciona com fatores culturais, mas sim com fatores inerentes às organizações e ao cálculo de custos e benefícios de sujeitos maximizadores. Sendo assim, os canais através dos quais os indivíduos poderiam exercer sua influência sobre a atividade política e demandar a satisfação de seus interesses podem não se efetivar mesmo se forem oferecidas as garantias institucionais de igualdade política entre os cidadãos e de liberdade de expressão e participação.

Em um estudo recente sobre atividades de grupos, Rohacek (1998) mostra que mesmo a tentativa de superar o problema da ação coletiva pode produzir sérios problemas para a democracia. O autor argumenta que uma forma de superação deste problema pode ter conseqüências socialmente indesejáveis na medida em que bens públicos podem ser mobilizados como forma de recompensa ou pagamento para superar os custos da ação. A lógica do argumento é que para evitar a não-participação, os grupos se empenham em obter um complexo pacote de benefícios, principalmente não monetários, que são retirados da produção social total. A preferência por benefícios não monetários deve-se à possibilidade de escamotear e sobrevalorizar os recursos a serem adquiridos com menor probabilidade de contestação ou indignação dos outros membros da sociedade. O principal ponto é que a superação do problema da ação coletiva pode acarretar uma atividade predatória (*rent-seeking*) para a sociedade, na medida em que os recursos são obtidos por grupos específicos em detrimento dos outros membros da sociedade¹.

A Atuação dos Grupos de Pressão

A teoria poliárquica enfrenta também problemas quanto à forma de atuação das associações de interesse e dos partidos políticos. O problema é que mesmo supondo a participação política efetiva dos cidadãos tal como idealizada pela teoria – quer dizer, supondo que não haja um problema de ação coletiva a ser superado –, as atividades das associações e dos partidos podem ter conseqüências indesejáveis para a poliarquia.

O problema da atuação dos grupos de interesse foi levantado por diversos autores, entre eles o próprio Robert Dahl (1982), em um estudo sobre os dilemas da democracia pluralista. O argumento de Dahl é que a seriedade do problema adviria da tensão entre o desejo de uma sociedade formada por organizações independentes e os prejuízos potenciais para a sociedade inerentes à atuação destas organizações. Tais prejuízos dizem respeito à possibilidade de as organizações estabilizarem injustiças, deformarem a consciência cívica, distorcerem a agenda pública e alienarem o controle final sobre a agenda (*idem*:40). Quanto ao primeiro ponto, o problema reside na diferença de recursos manipulados pelas organizações e na existência de cidadãos não organizados, fator que

promove um acesso diferenciado das mesmas às instâncias de poder. Dotadas de recursos desiguais, as organizações podem distorcer a agenda pública, o que significa excluir alguma consideração importante para o restante da sociedade ou inserir uma demanda específica na agenda, de modo a alterar o processo de decisão a favor de interesses particulares em detrimento dos demais cidadãos. Segundo o autor, a atuação nesse sentido indica uma deformação da consciência cívica, pois ao restringir a luta por demandas específicas e de curto prazo, as organizações impedem que os indivíduos busquem implementar políticas orientadas por uma necessidade geral e de longo prazo. Porém, na formulação de Dahl, a extensão com que as sociedades pluralistas sofrem esses problemas é uma consequência das características peculiares de cada país. Assim, as distorções podem ser provocadas não por falhas no modelo pluralista e sim por falhas na democratização ou na estrutura do capitalismo como, por exemplo, maior centralização ou descentralização do controle governamental sobre a economia.

Uma análise mais pessimista sobre a atuação das organizações é oferecida por Olson (1982) em *The Rise and Decline of Nations*, na medida em que são a própria forma de atuação e as características inerentes às associações de interesse que provocam consequências negativas para a sociedade. A questão central na reflexão do autor se refere à possibilidade de a sociedade atingir resultados eficientes através da barganha entre grupos de interesse organizados – questão importante para a teoria poliárquica.

O argumento contesta a possibilidade de resultados ótimos pela atuação de associações de interesse a partir de três pontos, basicamente. O primeiro, combate a tese de equilíbrio mútuo do poder no sentido indicado por Dahl. Uma vez que em todas as sociedades determinados grupos de interesse não se organizam, é inevitável a inexistência de organizações simétricas de representação de todos os interesses da sociedade em grupos, o que permite que determinados grupos mais organizados e, por isso, com maior poder de barganha, lutem por políticas públicas que, embora satisfaçam seus interesses, são, do ponto de vista da sociedade, ineficientes. Além disso, as sociedades enfrentam o problema da atuação de grupos pequenos ou oligopólios que, por

serem mais hábeis na execução da ação coletiva, distorcem a atividade política a seu favor, em detrimento dos outros grupos.

O segundo ponto afirma que mesmo em condições de representação simétrica o resultado político pode ser subótimo. A hipótese aqui é que as organizações barganham por políticas redistributivas. Este ponto fere o princípio poliárquico da congruência na repartição de custos e benefícios por políticas públicas. O argumento de Olson é que os custos de uma ação empreendida para obter uma fatia maior da produção social são menores do que os de uma ação empreendida com a finalidade de aumentar a produção social total. A lógica é a mesma da ação coletiva para obter um bem público, ou seja, na medida em que um grupo se esforça para aumentar a riqueza social geral, ele acaba promovendo um benefício para a coletividade como um todo. Dessa forma, os grupos de interesse procuram promover o benefício de seus membros através de uma ação “predatória”, com a conseqüência já exposta de reduzir a eficiência e a renda agregada da sociedade.

O terceiro ponto relaciona-se com o fato de que a ação de grupos de interesse, além de produzir resultados sociais e políticos subótimos, tem impacto negativo sobre a ação da administração pública e sobre o papel do governo. Na medida em que a esfera política está sujeita à intervenção de grupos de interesse – através da pressão sobre a burocracia ou sobre os políticos –, até mesmo as regras constitucionais, que poderiam ser pensadas como mecanismos de prevenção de atividades predatórias, estão sujeitas à elaboração ou modificação de acordo com interesses de grupos específicos (Rowley, 1988). A conseqüência é um jogo de ação e reação em cadeia que complexifica a atividade governamental, aumenta a atuação da burocracia pública e da regulação política, ou seja, aumenta a abrangência e a complexidade da atividade governamental. Nesse sentido, os argumentos acima levantam um problema importante sobre a concepção de atividade governamental da poliarquia. De fato, a possibilidade da distorção da atividade governamental para o favorecimento de interesses particulares com prejuízos para os demais é desconsiderada pela teoria poliárquica. Nesta teoria, a atividade política é concebida como neutra diante da atividade estratégica dos grupos e em relação aos interesses em jogo e é capaz de

implementar medidas orientadas por uma racionalidade econômica, o que significa escolher as demandas prioritárias e alocar recursos escassos de forma ótima para resolver os problemas identificados. Essa concepção, que adquiriu importância como modelo prescritivo em diversos estudos das décadas de 60 e 70 através da escola da *public choice*, subordina a atividade governamental a um tipo de comportamento orientado para a eficiência e desqualifica como irracional todo comportamento que se caracteriza pela tensão e pelo conflito². Quer dizer, essa concepção elimina a característica própria da atividade política, que pressupõe a disputa entre uma pluralidade de indivíduos e associações com preferências e interesses distintos, e desconsidera os efeitos negativos sobre a atividade governamental.

IV

Embora a poliarquia se baseie em uma concepção *realista* da democracia, dificilmente encontraremos nas sociedades democráticas atuais algum regime que tenha atingido o ponto poliárquico tal como exposto acima. Um dos méritos de Robert Dahl foi estabelecer critérios, através dos requisitos institucionais nos eixos da participação e liberalização, para maximização do ideal nas democracias já existentes, quer dizer, estabelecer a *democratização* das democracias. O que se procurou mostrar neste trabalho foi que mesmo preenchendo tais requisitos, as poliarquias podem enfrentar problemas para uma perfeita participação política dos cidadãos para a atuação de associações de interesse e partidos políticos, ameaçando o princípio de responsividade igualitária às preferências dos indivíduos – princípio que está no cerne da concepção dahlsiana de democracia. Nesse sentido, o objetivo do estudo aqui empreendido foi limitado. Não se procurou analisar as críticas que a teoria poliárquica recebe de estudos que consideram que a própria característica desigual do capitalismo “naturalmente” favorece a atuação política de determinados grupos de interesse e que o Estado, por causa de uma “dependência estrutural”, é mais “sensível” aos interesses economicamente dominantes. Tal proposição, contudo, apenas reforça a dificuldade do cumprimento da participação e a tendência de ações predatórias das associações nas democracias contemporâneas: se em

condições de mercado, nas quais teoricamente há uma igualdade entre os agentes, a não-participação e a ação predatória podem se estabelecer, no capitalismo, onde a desigualdade é inevitável e indivíduos e associações com menores recursos podem ser expropriados por indivíduos e associações privilegiadas, a não-participação e a ação predatória podem ser ainda mais intensas³. Não é à toa que o próprio Dahl estabeleceu na *Poliarquia* a dispersão de recursos sociais e econômicos e maior igualdade econômica objetiva e subjetiva (percebida) entre os indivíduos como condições favoráveis para o estabelecimento da poliarquia (Dahl, 1989).

Observa-se, assim, no plano teórico, a dificuldade que a teoria enfrenta para que os resultados ótimos se concretizem. Contudo, se comparada a regimes políticos autocráticos, a poliarquia produz resultados paretianamente superiores. Embora não seja objeto deste trabalho, é possível expor alguns pontos sobre essa questão. De fato, apesar de ser um problema a ser superado, a ação coletiva pode se realizar nas poliarquias. Como argumenta Santos (1994), em situações concretas de conflito social, a não-participação pode ser mais custosa do que a participação. Assim, em determinadas situações, a participação dos indivíduos em movimentos sociais ou políticos organizados pode reverter decisões que levariam a uma piora da situação dos indivíduos em relação à sua situação anterior. Tal fato pode ser impensável em regimes autocráticos, nos quais as garantias institucionais e constitucionais da poliarquia são vedadas à quase totalidade da população. Assim, em poliarquias, os indivíduos, por possuírem direitos civis, políticos e sociais, são mais protegidos das consequências negativas das decisões políticas dos governos e das consequências negativas das ações das associações de interesse.

Notas

1. Segundo James Buchanan (1980), a atividade *rent-seeking* não é orientada pela produção de riquezas, mas sim pela conquista de prerrogativas que permitem que grupos ou indivíduos se apropriem da riqueza social total. Portanto, é uma atividade com conseqüências sociais negativas.
2. Cabe aqui registrar, brevemente, que essa abordagem da administração pública recebeu diversas críticas por conta da ingenuidade de conceber a política em termos de eficácia econômica, e de prescrever a possibilidade de informação e conhecimento completo da relação custo/ benefício para estabelecer com clareza os objetivos das políticas públicas e a maneira mais adequada de implementá-las (ver Reis, 1984).
3. A contraposição do mercado, como igualitário, ao capitalismo, como necessariamente uma ordem desigual, se deve a Braudel (1985).

Referências Bibliográficas

- BERELSON, B., LAZARFELD, P. F. e MCPHEE, W. (1954), *Voting*. Chicago, University of Chicago Press.
- BRAUDEL, F. (1985), *A Dinâmica do Capitalismo*. Lisboa, Teorema.
- BUCHANAN, J. (1980), “Rent-Seeking and Profit Seeking”, in J. Buchanan e R. D. Tollison (orgs.), *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. College Station, Texas A&M University Press.
- DAHL, R. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven/ London, Yale University Press.
- _____. (1989), *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- _____. (1997), *Poliarquia*. São Paulo, Editora da USP.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row.
- HELD, D. (s/d), *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte, Paidéia.
- MACPHERSON, C. B. (1978), *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- MICHELS, R. (1982), *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Editora da UnB.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- _____. (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven/London, Yale University Press.
- REIS, F. W. (1984), *Política e Racionalidade*. Belo Horizonte, UFMG/PROED/RBEP.
- ROHACEK, J. K. (1998), “Revolutionary Armies, Labour Unions, and Free-Riders. Organization, Power, and In-Kind Benefits”. *The Independent Review*, vol. III, nº 2, The University of Chicago Press.
- ROWLEY, C. K. (1988), “Rent-Seeking in Constitutional Perspective”, in C. K. Rowley, R. D. Tollison e G. Tullock (eds.), *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston, Kluwer Academic Publishers.
- SANTOS, W. G. dos. (1994), *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- SCHUMPETER, J. A. (1950), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper & Row.

MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA, MERCADO DE TRABALHO, GÊNERO E UMA QUESTÃO: QUAL MODERNIDADE?

FELÍCIA PICANÇO*

Introdução

Durante a década de 90 a questão do emprego emerge como um desafio teórico, social, político e econômico. Embora as realidades nacionais, regionais e locais sejam distintas em inúmeros aspectos, as preocupações das sociedades industriais contemporâneas residem nas mudanças observadas na esfera produtiva. As flutuações econômicas, as orientações das políticas públicas e econômicas e as crises são elementos que estão associados às tendências de crescimento do setor de serviços, às mudanças tecnológicas e organizacionais, à ruptura com padrões de divisão sexual, racial e etária do trabalho, e diversificação das experiências ocupacionais geradoras de provimentos. Estas associações incidem diretamente na reconfiguração da estrutura ocupacional das sociedades.

Os esforços direcionados para a compreensão dessas questões parecem ter construído enfoques que se cruzam. O primeiro pode ser caracterizado por investigar a diversidade de experiências ocupacionais de indivíduos geradores de remuneração e de provimentos para sobrevivência. O segundo focaliza a teorização sociológica sobre os princípios que formam a estrutura da sociedade contemporânea do “trabalho”, “pós-trabalho”, “não-trabalho”, “de serviços” etc.

* Doutoranda em Sociologia no IUPERJ (e-mail: felicia@uol.com.br).

O conjunto de estudos empíricos que vêm sendo desenvolvidos aponta na direção da informalização das atividades produtivas, seja pela perda dos vínculos formais do emprego e pela inserção dos indivíduos em atividades ilegais (por exemplo, tráfico de drogas) e precárias (baixa remuneração, negação dos direitos trabalhistas, terceirização), seja pelo crescimento das atividades empresariais de médio e pequeno portes. As análises sobre tal diagnóstico constroem alguns consensos. Um deles aponta para as mudanças observadas, que se caracterizam pela inexorabilidade do processo de “modernização econômica” das sociedades capitalistas contemporâneas. Este processo aparece composto pela tríade indissociável: ganho de produtividade da indústria promovido pelas mudanças tecnológicas e organizacionais, acompanhado do fechamento de postos de trabalho; maior competitividade nos mercados nacionais promovida pela abertura comercial; e a capacidade de absorção da mão-de-obra no setor de serviços e comércio, cuja consequência é a ampliação das oportunidades empresariais de pequeno e médio portes.

O elemento perverso desse processo está nos limites sociais, políticos e econômicos da abertura de novas oportunidades no mercado e na capacidade de absorção da mão-de-obra dos setores. Isto significa, então, a ampliação do desemprego aberto e a precarização do emprego para uma parcela cada vez maior da população economicamente ativa. A equalização das oportunidades precárias de inserção produtiva pode ser descrita por uma dinâmica significativa de ampliação e redução das distâncias sociais entre grupos, ou seja, ao tempo em que a baixa remuneração e a flexibilidade da relação de trabalho atingem maior número de trabalhadores com características ocupacionais, sexuais, etárias e raciais semelhantes, outros conjuntos de trabalhadores se distanciam. O ingresso de mulheres, não-brancos e jovens no mercado de trabalho em transformação começa a se delinear de maneira diferenciada do que fora anteriormente. Dessa forma, outro consenso enfatiza as transformações ocorridas nos padrões de divisão sexual, racial e etária do trabalho.

Uma vez que as atividades geradoras de provimentos apresentam cada vez mais características empíricas distintas e as categorias analíticas tornam-se pouco explicativas, o trabalho assalariado como referência

teórica da organização da vida social e inserção dos indivíduos na estrutura social – ou seja, como princípio estruturador da sociedade – parece se esgotar e o debate teórico em torno de temas já conhecidos retoma a cena. Alguns temas, tais como as mudanças das características das atividades produtivas, a centralidade do trabalho como referência normativa de vida e fator de integração social, a natureza da relação economia e sociedade etc., permitem construir um ponto de contato entre os estudos e discussões sobre trabalho, emprego, ocupação, mercado de trabalho e estrutura ocupacional. Dito de outra forma, o trabalho assalariado na sociedade capitalista contemporânea está sendo problematizado enquanto mecanismo gerador de integração social (o assalariamento como fonte de identidade social dos indivíduos) e de integração sistêmica (o assalariamento como fonte de provimentos de sobrevivência e participação no sistema produtivo).

Dessa forma, o declínio da participação do emprego assalariado formal na estrutura ocupacional, a crescente perda dos vínculos formais de trabalho, a disseminação de atividades precárias de sobrevivência e de novas iniciativas empresariais na reorientação da política econômica em direção aos ensinamentos liberais, confrontam duas concepções teóricas distintas. De um lado, o mercado enquanto princípio estruturador das relações sociais e econômicas é um mecanismo eficiente para organizar as atividades humanas e distribuir os meios de subsistência inerente ao desenvolvimento da economia. De outro, a lei de mercado não é um desdobramento natural, inevitável e auto-regulado do desenvolvimento da sociedade industrial, mas, enquanto mecanismo estruturador das relações econômicas, é capaz de articular o processo de distribuição e alocação dos indivíduos na esfera produtiva, reeditando os arranjos sociais.

O problema reside nas características dessa reedição dos arranjos sociais, haja vista que se configura como o pólo oposto aos arranjos da era do assalariamento formal, e por isso pouco aceitável do ponto de vista ético e pouco eficiente do ponto de vista econômico. Sendo assim, os efeitos perversos das políticas liberais atuais e a conseqüente ampliação das distâncias sociais entre grupos e os insuficientes ganhos no que diz respeito às desigualdades sociais, têm sido traduzidos como a falência

do princípio do mercado como estruturador eficiente e mecanismo gerador de integração ao sistema produtivo. Esta é uma das questões tratada pela literatura sobre exclusão social, informalidade, segmentação do mercado de trabalho, mercado de trabalho interno, dentre outras.

Esse é o contexto em que o modelo de oposição entre sociedade e mercado construído por Karl Polanyi (1980) emerge como um debate atual. Para o autor, esta oposição existe porque as pesquisas históricas e antropológicas mostraram que as atividades econômicas dos indivíduos estiveram sempre submersas nas relações sociais. Esses indivíduos não são naturalmente dotados de interesses individuais voltados para a barganha e a troca, como queria a economia clássica, e tampouco são isentos de paixão ou interesse, pois estão interessados na manutenção da sociedade. Ao constituir essa definição de natureza humana, Polanyi, toma uma posição enfrentando o debate filosófico sobre a ontologia do ser que permeia toda a história do pensamento social. A condição de *homo economicus* é uma contingência e não uma ontologia, o que significa a ruptura com o paradigma do mercado.

O autor vai desenvolvendo esse argumento à medida que vai construindo os ciclos do desenvolvimento histórico. A lei de mercado realiza-se como princípio fundamental no momento em que a permuta, troca e barganha criam o mercado como uma instituição específica, isolada e com motivações próprias, descolando o sistema econômico das relações sociais nas quais estava submerso. A relação inverte-se, as relações sociais encontram-se embutidas no sistema econômico. Acompanhar os ciclos históricos não significa apresentar esta inversão como um fenômeno necessário e inexorável do desenvolvimento socioeconômico do capitalismo. O mercado auto-regulável não é um princípio natural da estruturação da sociedade, é um artifício criado pelo isolamento da atividade econômica em um dado momento da história. As relações econômicas institucionalizam-se e corrompem o sistema social, desativando seus princípios organizadores. Este é o conteúdo satânico do mercado.

O retorno das argumentações presentes desde a análise de Polanyi, e reeditadas em outros autores, apresenta um ponto fundamental: a

associação entre (i) políticas liberais da era da desregulamentação da nova sociedade de serviço; (ii) a liberdade criativa dos indivíduos; (iii) a equalização das oportunidades dada a flexibilidade das relações de trabalho; e (iv) a concepção de que o mercado de trabalho é capaz de resolver o problema da alocação dos indivíduos na esfera produtiva, não atravessa o debate sem sofrer ferimentos graves. A arma do crime aparece através do problema da polarização dos grupos sociais na estrutura da sociedade contemporânea.

A observação da configuração dos grupos da força de trabalho que se tornam desempregados com mais frequência, permanecem mais tempo desempregados, ganham abaixo da média ou se concentram em determinados tipos de atividade, por muitas vezes leva à conclusão de que as características dos indivíduos e dos empregos/ocupações não variam independentemente. As características do emprego/ocupação acumulam-se e se articulam não apenas com aquelas adquiridas (escolaridade, renda, local de residência), mas também com características inatas aos indivíduos (sexo, cor, condições físicas etc.).

A extensão desse problema parece atingir um alvo sólido nas análises sociológicas e econômicas: a segregação do mercado de trabalho. A análise sobre a segmentação do mercado de trabalho fundamenta-se na definição de segmentos construídos a partir das investigações empíricas da segregação de indivíduos com características semelhantes em algum lugar da estrutura ocupacional. Contudo, a definição de tais segmentos significa estabelecer grupos dotados de alta homogeneidade interna em contraposição a outro, onde a mobilidade entre os grupos deve ser insignificante e a mobilidade interna deve ser intensa (Jacobs, 1991). Assim, mais do que uma barreira, pertencer a um dos grupos inviabiliza a passagem para o outro. Nesse sentido, se distâncias/aproximações e os fluxos entre os segmentos sociais estão sendo redesenhados, os segmentos, tal como definidos pela tradição dos estudos sociais da força de trabalho centrada na era do assalariamento regulado, podem obscurecer outras formas de segregação ocupacional e, fundamentalmente, os fluxos desses grupos entre as ocupações.

É interessante notar que o conjunto de velhas questões revisitadas e os novos problemas, oriundos do debate teórico contemporâneo e dos trabalhos empíricos, mostra o vigor da agenda de pesquisa com grandes bases de dados. Sob vários aspectos, a segregação, a formação de redes de reciprocidade, as estratégias grupais e individuais de sobrevivência, as trajetórias ocupacionais, a empregabilidade, as novas práticas produtivas e suas implicações sociais, estão sendo tratadas pelos estudos sociológicos e econômicos.

O trabalho que se segue está inscrito nesse ambiente e parte de duas questões: (i) quais são os impactos do conjunto de transformações que se convencionou chamar de modernização econômica na estrutura ocupacional do país; e (ii) de que maneira as tendências observadas incidem na reconfiguração da segregação sexual do trabalho. Para tanto, a fonte de dados é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, elaborada pelo IBGE para os anos de 1988 e 1996. Procuo, aqui, fornecer um quadro inicial onde possam ser debatidas as questões levantadas acima, tais como o significado da “modernização econômica” no Brasil e o perfil da inserção dos grupos sociais definidos por sexo.

Modernização Econômica: Alguns Elementos

A partir dos anos 80, o Brasil assiste à intensificação das estratégias de reestruturação produtiva orientadas pelos elementos oriundos do novo modelo de gestão de política macroeconômica e pela chamada “terceira revolução tecnológica”. Os desdobramentos dessas práticas políticas, econômicas e tecnológicas, ao lado da heterogeneização das atividades sociais designadas como trabalho, incidem na estrutura social brasileira, em especial no mercado de trabalho e nas formas de inserção dos indivíduos na esfera produtiva, provocando mudanças significativas na estrutura ocupacional do país. Este é o ponto de partida para a nossa problemática: quais são os impactos do conjunto de transformações que se convencionou chamar de modernização econômica na estrutura ocupacional?

Década Perdida?

O início dos anos 80 foi marcado pela instauração de um quadro de crise e desarticulação do padrão de desenvolvimento do país. A crise

do modelo deu-se pela inviabilidade de sustentação econômica e política e não por um redimensionamento do papel do Estado promovido pelos atores sociais. A combinação de fatores políticos, econômicos e tecnológicos conduziu à estagnação do setor produtivo, onde os ciclos de crescimento impulsionados pela dinâmica industrial experimentada ao longo dos anos 70 foram interrompidos.

A expansão industrial dos setores automobilístico (indústrias montadoras e autopeças/acessórios de veículos), metal-mecânico (indústrias metalúrgicas e mecânicas produtoras de bens de capital – indústria de máquina-ferramenta) e químico (em especial a petroquímica) perde o ritmo. É o momento em que se rompe a estabilidade do tripé formado pelo Estado, capital nacional e capital externo, provedor da economia industrial. O país em crise, o financiamento externo suspenso, um Estado incapaz de orientar a estabilização econômica, um capital privado sustentado pela proteção estatal e pelo uso de uma força de trabalho caracterizada pela alta rotatividade, baixos salários e níveis educacionais baixos compõem o quadro da chamada década perdida.

A crise dos anos 80 defronta-se com um parque industrial heterogêneo, monopolizado setorialmente, cujas estratégias empresariais de fuga da crise e a não-difusão das tecnologias poupadoras de mão-de-obra garantiram a manutenção das taxas de ocupação por ramo de atividades e de níveis suportáveis de desemprego. O papel do setor industrial na estrutura ocupacional ainda é grande, e justifica a manutenção da ênfase na indústria dos estudos sobre mercado de trabalho urbano.

A Perda da Década

É a partir dos anos 90, sob a égide da reorientação da política econômica e da intensificação de novas estratégias empresariais de competitividade, que o declínio do emprego industrial e a ampliação da participação das atividades de comércio e serviço, tendências concebidas como mundiais, se apresentam. O problema posto não se encerra nesta observação fartamente analisada pela literatura; pelo contrário, emerge a partir daqui, afinal, não obstante a heterogeneidade do parque industrial e o uso “predatório”¹ da força de trabalho, o conjunto dos postos de

trabalhos fornecidos pela indústria sempre foi considerado “bom” ou “razoável”, configurando, assim, a perda da nova década.

As novas dimensões do mercado de trabalho, leia-se o novo perfil que se delineia, através da transferência da capacidade de absorção da mão-de-obra do setor secundário (industrial) para o setor terciário (comércio e prestação de serviços), ocorreram no sentido contrário ao que foi observado na década de 80. Não foi dada continuidade ao processo de aprofundamento do caráter capitalista do mercado de trabalho, tal como caracterizado por Hasenbalg e Silva (1984) para a década de 70. Mas, sem dúvida, foi este processo que garantiu, mais do que a manutenção, o crescimento do nível de emprego superior ao crescimento da população.

Na verdade, como já apontado na introdução, o caráter capitalista agora é dado por outros elementos. Nesse sentido, não seria possível dizer que há um aprofundamento do caráter capitalista contemporâneo na sociedade brasileira? Esta é só uma provocação.

Um olhar sobre outros aspectos da composição da estrutura ocupacional, tais como sexo, faixa etária, situação na família, anos de estudo, atividade (ocupação) e posição na ocupação, fornece alguns dados relevantes. Entre 1988 e 1996, enquanto as mulheres prosseguiam sua escalada em direção ao mercado de trabalho, os mais jovens perdiam espaço, o que se refletia diretamente na composição dos ocupados segundo a condição na família: aumento significativo para cônjuges e redução para filhos. Seja pela exigência de maior escolaridade pelos empregadores, ou pelo aumento da escolaridade média da população brasileira, é bastante significativa a redução da participação dos menos educados.

A posição na ocupação (empregado, conta própria, empregador e não remunerado), como já mencionado, sofre uma pequena mudança de 1988 para 1996, com o acréscimo da categoria “trabalho doméstico”. Esta mudança compromete a comparação tal como estava sendo construída para as demais variáveis. É possível, apenas, reforçar os argumentos já apresentados de aumento geral do conta próprio e dos empregadores, sem, contudo, poder mensurar a magnitude destes

crescimentos. Vale mencionar, excluindo o setor de serviços, que é no comércio onde os empregados têm maior redução da sua participação relativa. Na indústria, o conta proprismo tem um crescimento significativo, um dado já vastamente relatado pelos estudos de caso e setoriais que apontam a tendência à terceirização das atividades de manutenção, limpeza e alimentação.

Na indústria, a perda observada de postos de trabalho significou uma redução de grande parte das atividades, mas, alguns casos, como a metalúrgica, equipamento elétrico, acessório de veículos, borracha, têxtil/fibras e fumo, foram mais relevantes. Somente as atividades na indústria de vestuário e de bebidas tiveram uma ampliação na sua taxa de participação. Nas atividades comerciais, o crescimento foi promovido em grande parte pelo comércio de gêneros alimentícios, ambulantes e o comércio a varejo sem definição. Os serviços cresceram em atividades vinculadas à alimentação, higiene pessoal, vigilância e doméstico remunerado. A ampliação no setor social foi mais concentrada no serviço médico público e no ensino particular.

Do ponto de vista dessa dinâmica de fechamento e abertura de postos de trabalho, a partir dos dados extraídos da PNAD, o significado, já sumarizado por alguns estudos (Oliveira, Porcaro e Jorge, 1994; Urani, 1995; Pochmann, 1997; Cacciamali, 1989), como reflexo de dois processos, é o seguinte: a criação e ampliação de atividades modernas e organizadas voltadas para o atendimento das camadas de renda média e alta (crescimento de *shopping centers*, academias, bares e restaurantes), que explicariam parte do crescimento do comércio e dos serviços de consumo pessoal, como também, o crescimento expressivo de atividades não organizadas, incluídas, geralmente, nos setores da economia informal, que responderiam a uma estratégia de sobrevivência dos agentes e, portanto, resultariam da expansão de atividades precárias, irregulares e de baixa produtividade. Do ponto de vista da dinâmica da composição da estrutura ocupacional, no que diz respeito ao sexo, cor e posição na família, não obstante a maior escolaridade formal e amadurecimento da população ocupada, esta parece ser a porta de entrada das mulheres, não-brancos e cônjuges.

Deve-se evidenciar, então, alguns dos elementos sugeridos: (i) o mercado de trabalho não se mostra capaz de resolver o problema da alocação da força de trabalho; (ii) a manutenção do emprego formal restringe-se a um segmento cada vez mais específico; (iii) a migração interocupacional faz-se, decisivamente, com redução salarial, perda do vínculo formal e pouco ou nenhum aproveitamento do capital profissional acumulado, haja vista a disseminação de cursos de qualificação e requalificação e de seus conteúdos; (iv) a ampliação de atividades informais, fundadas na necessidade de sobrevivência imediata, baixa escolarização, não-aproveitamento de habilidades profissionais adquiridas e valorização dos méritos subjetivos; (v) a emergência de novas formas de inserção de segmentos da classe média através de pequenos e médios empreendimentos; e (vi) a crescente não-efetivação da reinserção ocupacional: o desemprego.

Sendo assim, à medida que a conjuntura de incertezas se amplia, os riscos para a força de trabalho são quantitativamente mais igualmente distribuídos (um maior número de indivíduos torna-se vulnerável) e qualitativamente mais desiguais (os fossos que separam os grupos são mais fundos e começam a mudar de natureza). As observações apresentadas colocam em evidência que grupos sociais definidos através do sexo, da cor e da idade têm comportamentos diferenciados em relação às chances de se alocarem e realocarem na estrutura ocupacional no contexto da modernização econômica experimentada no país. Ou seja, as características dos indivíduos são elementos que se combinam aos cenários de incerteza e atingem diretamente a maneira como os indivíduos constroem suas trajetórias ocupacionais. Essas chances diferenciadas, por sua vez, revelam como se caracteriza a segregação da estrutura ocupacional por atributos não produtivos e coloca a questão: em que medida tais mudanças observadas no perfil da força de trabalho no contexto de modernização econômica reproduzem padrões de segregação anteriores? E o que isto significa para o debate sobre segregação e segmentação?

Uma Questão de Gênero: Entre uma Exclamação e uma Interrogação

Ao estudar os padrões de industrialização e de desenvolvimento econômico brasileiro no período de 1960 a 1980 e seus efeitos sobre a estrutura de emprego, Hasenbalg e Silva (1984) destacam que é na participação econômica feminina que ocorrem as modificações mais notáveis. Desde a década de 60, a dinâmica de ingresso das mulheres no mercado de trabalho está caracterizada pela intensa ampliação da sua participação no setor urbano: em 1960 a taxa era de 26,6%, em 1970 de 29,8%, em 1980 passou para 33,6% e em 1995 era de 38%. Nestas quatro décadas, este foi um dos elementos apresentados como característica fundamental na estrutura de emprego brasileira.

A literatura sobre a desigualdade de gênero aponta que as definições de papéis sociais masculinos e femininos na estrutura social moldam a inserção diferenciada da mulher no mercado de trabalho. Os fatores vinculados à posição na família interferem sobre como, onde e quando as mulheres ingressam no mercado de trabalho. Afinal, a presença ou não de filhos, a idade (dos filhos e da mulher), a escolaridade e a qualificação, conjugadas com as características da estrutura familiar (se é filha, chefe de família ou cônjuge, quantidade de filhos, rendimentos etc.), incidem sobre o tipo de inserção. Há, também, a incidência dos processos sociais, econômicos e demográficos operando nesse contexto de intensificação da participação da mulher como, por exemplo, a queda da fecundidade observada nas regiões mais desenvolvidas e a ampliação do acesso à escolarização média e superior.

Os elementos, analisados em conjunto, parecem indicar por onde a ocupação feminina se efetiva. Existe uma concentração das mulheres em atividades do setor terciário (prestação de serviços, comércio e atividades sociais), seja porque a ausência de vínculo empregatício facilita a compatibilização da vida doméstica com a necessidade de gerar rendimentos, seja porque são atividades mais precárias e reproduzem os mecanismos sociais de discriminação da mulher. De qualquer maneira, este foi o setor que se expandiu, a despeito dos ciclos de crise, diminuição das oportunidades de ocupação regulamentada,

redução brusca do contingente ocupado na indústria etc., e que pôde garantir a ocupação das mulheres que ingressaram no mercado de trabalho.

De maneira geral, alguns estudos apontam que a natureza desse processo se evidencia através da constatação de que a maioria das mulheres ativas a partir da segunda metade dos anos 80 são: (i) cônjuges com filhos; (ii) oriundas das classes baixas e das classes médias de maior poder aquisitivo; (iii) apropriadoras de uma parcela da renda nacional proporcionalmente menor à sua participação na ocupação total; (iv) predominantes em quatro ramos de atividade: serviços pessoais, administração pública, serviços de saúde e ensino privado.

Posição na Família e Escolaridade

Quando a atenção é direcionada para outras questões, é possível acrescentar novos elementos significativos. Por exemplo, a participação das mulheres chefes de família cresceu proporcionalmente mais, seja em comparação com as mulheres cônjuges, seja em relação ao crescimento dos homens chefes de família. Anteriormente foi apontada a redução dos indivíduos “filhos”, vale acrescentar que tal redução foi significativamente maior para as mulheres, o que tornou os percentuais de mulheres chefes de família e filhas mais próximos. Em 1988, os índices de homens e mulheres ocupados com menos de 1 ano de estudo eram próximos (um pouco maior para as mulheres); em 1996, a redução de ocupados com baixa escolaridade é maior para as mulheres e o aumento de ocupados com 12 anos ou mais, também. A relevância disto está no fato de que mais velhas e escolarizadas, as mulheres inserem-se com maiores responsabilidades: são cônjuges que precisam complementar a renda familiar e chefes de família que precisam mantê-las. De qual processo esta tríade (maturidade, escolarização e responsabilidade) é porta-voz?

O processo em questão diz respeito a um debate que começa a desenvolver-se na literatura sobre gênero e trabalho no contexto de mudanças: a dinâmica de inserção da força de trabalho feminina, a partir do segundo quinquênio da década de 90, reproduz as barreiras

de acesso às ocupações sexualizadas ou existem tendências que apontam para a flexibilização destas barreiras? O primeiro passo é mapear algumas variáveis significativas para o problema proposto como, por exemplo, a distribuição sexual nos ramos de atividades e nas atividades nas quais são exercidas as ocupações.

Ramos de Atividades

A participação proporcional dos homens sempre é maior nos setores da indústria, construção, comércio, setor auxiliar da atividade econômica, transporte/comunicação e administração pública. A feminina, nos setores de serviço e social. O movimento dos quatro ramos de atividades que sofreram maiores alterações nos seus percentuais ao longo das décadas de 80 e 90 (indústria, comércio, serviços e social) se caracteriza tanto pela saída desigual de homens e mulheres do setor industrial, quanto pelo ingresso desigual nos setores de comércio e de serviço. Na atividade industrial, predominantemente composta por homens, são as mulheres, em termos proporcionais, que diminuem o contingente de ocupados. O crescimento das atividades comerciais e de prestação de serviços ganha, também, uma dimensão sexual, pois são as mulheres que ampliam mais sua participação no comércio, e os homens nos serviços e nas atividades sociais. O ponto interessante a ser observado é que se torna visível a penetração do sexo oposto nas atividades sexualmente definidas como masculinas e femininas.

A Distribuição nas Atividades

Essas alterações na distribuição da força de trabalho por sexo nos ramos de atividades foram o resultado de mudanças ocorridas na inserção dos trabalhadores dentro das atividades. No setor industrial, as mulheres tinham maior percentual de participação em atividades da indústria de vime, fabricação domiciliar têxtil, perfumaria, têxtil/fibras, vestuário e calçados. O contexto de fechamento de postos de trabalho, com uma redução relativamente maior para as mulheres, deu-se em virtude de as atividades citadas terem sofrido grande impacto no processo de abertura comercial e reestruturação produtiva.

No comércio, setor onde os homens têm percentuais de participação superior aos das mulheres e o crescimento da participação feminina foi proporcionalmente maior, em 1988, as atividades caracterizaram-se pelos elevados percentuais de participação feminina no comércio de artigos de vestuário, artigos químicos, ambulantes e lojas de departamento; nos demais, os maiores percentuais observados eram dos homens. Nos oito anos que se seguiram, as mulheres, além de ampliarem seu percentual de participação em atividades já “feminilizadas”, como o comércio ambulante e vestuário, também se inseriram mais em atividades nas quais predominam maiores percentuais de homens – gêneros alimentícios, artigos de construção e artigos de transporte. Já os homens, destacaram-se não só pelo crescimento da participação nas atividades mais masculinas, mas pelo ingresso no comércio ambulante, atividade na qual as mulheres têm alto percentual de participação.

Pelo que pode ser observado, o crescimento dos percentuais de mulheres em ocupações masculinas e de homens em ocupações femininas é relevante. Contudo, é preciso ressaltar que proporcionalmente os grupos apresentam aumentos maiores nas atividades em que seus percentuais são mais elevados. A única exceção é o comércio de gêneros alimentícios, no qual o percentual da participação dos homens é maior; todavia, o crescimento do percentual feminino foi maior, o que quer dizer que no comércio as mulheres ganham mais espaço não só pela diversificação da sua inserção, mas, principalmente, por intensificarem sua participação em atividades já “feminilizadas”.

É no setor de prestação de serviços que as mulheres e os homens diversificam suas inserções. As taxas de participação das mulheres eram maiores do que as dos homens nas atividades de serviço de alojamento, alimentação, higiene pessoal, confecção, conserto de roupas, limpeza/conservação e domésticos remunerados. No entanto, os homens ampliam sua participação nas atividades de serviço de alimentação, higiene pessoal e limpeza/conservação e, no caso das atividades de higiene pessoal e limpeza/conservação, crescem mais do que as mulheres. Estas, por sua vez, também ampliam sua participação em atividades dominadas pelo sexo oposto: serviços de reparação de veículos,

reparação não definida e diversão/rádiodifusão. É interessante notar que a atividade de serviço doméstico remunerado, cuja tendência apontada era de diminuição, quando mensurada pela variável “atividade de empreendimento”, não é observada na comparação entre 1988 e 1996.

No setor de atividades sociais (o chamado setor social), onde as mulheres têm forte presença, o aumento do percentual de homens ocupados e a pequena redução do das mulheres mostram que é neste setor junto com o de serviços que os homens estão sendo absorvidos em maior proporção, ou seja, exatamente nos setores dominados pelas mulheres. Em 1988, o contingente masculino só tinha percentual de ocupados superior ao das mulheres nas atividades ligadas às entidades desportivas, nas demais atividades (por exemplo, previdência pública ou particular, sindicatos, serviços médicos, ensino público ou privado etc.) os maiores percentuais ficavam com as mulheres. No entanto, o aumento do percentual de participação dos homens foi proporcionalmente maior do que o das mulheres nas atividades tanto públicas como privadas ligadas à saúde e à educação.

O mapa traçado acima tem profundo valor na discussão sobre o perfil da estrutura ocupacional, afinal, os ramos de atividade mais dinâmicos ao longo desses dez anos são ali tratados. De alguma maneira pode ser percebido que, entre reproduções e mudanças, o diagnóstico da “novidade” é dado pela (i) ampliação da presença das mulheres mais maduras e mais escolarizadas; (ii) pela estabilidade dos homens na distribuição por faixa etária (o ápice continua sendo entre 30 e 40 anos); (iii) pelo crescimento expressivo das mulheres em atividades masculinas como reparação e manutenção (veículos, instalações em geral), serviços industriais de utilidade pública, serviços auxiliares e sociais; (iv) pelo crescimento dos homens em atividades femininas como administração pública voltada para o atendimento à saúde e à educação, comunicação e serviços pessoais, pois as taxas de crescimento da participação das mulheres são inferiores às taxas de crescimento dessas atividades na ocupação total; (v) pelos requisitos de escolaridade diferenciados, onde a alta escolaridade é o passaporte de ingresso e manutenção das mulheres no mercado de trabalho, e inserção dos homens no setor de atividades onde predominam as mulheres (serviços e social); e (vi) pelas maiores desigualdades observadas que estão nos ramos tidos como mais precários e desregulamentados.

Considerações Finais

Tais novidades, observadas pelos dados extraídos das PNADs, pelas pesquisas de Lavinias (1997), Bruschini (1990) e Oliveira, Porcaro e Jorge (1994), e pela permanência de determinados elementos, sugerem concluir que a retração da oferta de postos de trabalho nos anos 90 conduz a uma competição entre os sexos fundamentada na menor penetração das mulheres em atividades masculinas e, em direção oposta, na maior entrada dos homens nas ocupações dominadas pelas mulheres. No momento em que a oferta de emprego na indústria se retrai e o ritmo de absorção dos demais setores se desacelera, as barreiras de acesso das atividades segregadas por sexo flexibilizam-se. Contudo, a intensidade desta flexibilização depende da predominância do sexo nas atividades, ou seja, depende se é homem ou mulher e em que setor e/ou atividades se encontra.

Embora esta conclusão seja significativa e válida, ao que parece, há dois movimentos que não podem ser descartados. Primeiro, a taxa de ocupação das mulheres foi maior do que a taxa de crescimento da ocupação total e a taxa de desemprego feminino é relativamente menor do que a taxa de desemprego masculino, ou seja, as mulheres estão ganhando cada vez mais espaço no mercado de trabalho, e de alguma maneira a competição entre homens e mulheres está ganhando novos contornos. Segundo, existe uma mobilidade inter e intra-ocupações masculinas e femininas não observada para anos anteriores, que requer uma análise com muito mais elementos para compreender seu caráter, pois ela se ensaia em todos os quatro setores.

Observa-se, então, que a intensificação da mobilidade entre as ocupações masculinas e femininas dentro da estrutura ocupacional sinaliza a flexibilização das barreiras de acesso e as questiona em um sentido: na medida em que o contexto de incertezas experimentado redinamiza o fluxo entre as ocupações, é possível debater novos parâmetros para a segregação sexual do mercado de trabalho?

Longe de estar em seu estágio definitivo, este trabalho foi construído como um primeiro mapeamento das mudanças na estrutura ocupacional

a partir dos grupos sociais definidos pelo sexo. De certa forma, o esboço do diagnóstico sobre estes grupos, no contexto de modernização econômica, ressalta que os impactos na estrutura ocupacional se defrontam com os mecanismos de segregação em operação no mercado de trabalho. O ponto é: em que medida a precarização da inserção produtiva das mulheres é explicada pela segregação sexual do mercado de trabalho.

De um lado, o ingresso das mulheres no mercado de trabalho deu-se pela participação nos setores mais precários, e a experiência do assalariamento regulado, tal como gestado no país, não foi suficiente para garantir a integração das mulheres no sistema produtivo em condições eticamente mais aceitáveis. Por outro lado, a perda do vínculo formal das relações de trabalho amplia a inserção de homens e mulheres em atividades mais precárias e diversificadas. Nesse sentido, tanto o assalariamento regulado, quanto o mercado podem ser questionados enquanto princípios eficientes de integração das forças de trabalho feminina e masculina no sistema produtivo. Em essência, retoma-se a oposição entre sociedade e economia.

Enfim, esta é a questão que me instiga. Ao que parece, a concepção de modernização econômica e social atrelada à crescente desregulamentação do trabalho, ao crescimento do setor terciário e aos seus impactos heterogêneos sobre o conjunto dos trabalhadores, lança o debate para fora da economia e da política econômica e fortalece o debate sociológico, político e histórico por apresentar uma grande ambigüidade. Esta ambigüidade se expressa pelo afastamento do assalariamento regulado pelo Estado, embora interfira no padrão de integração dos grupos na esfera produtiva no que diz respeito ao sexo, passa por cima dele, recolocando um dado fundamental para a segregação do mercado de trabalho. E, mais do que nunca, a construção social dos papéis feminino e masculino não é um elemento único em operação, o que significa que para além de “uma questão de gênero!” estamos diante de “uma questão de gênero?”

Nota

1. Este adjetivo foi vastamente utilizado pela literatura para qualificar o uso eticamente questionável da força de trabalho no Brasil: baixo salário, desrespeito às leis trabalhistas, jornadas de trabalho exaustivas etc.

Referências Bibliográficas

- BRUSCHINI, C. (1990), *Tendências da Força de Trabalho Feminina Brasileira nos Anos Setenta e Oitenta*. São Paulo, FGV. Manuscrito.
- CACCIAMALI, M. C. (1989), “Informalização Recente do Mercado de Trabalho Brasileiro”. *Texto para Discussão*, nº 19, Ministério do Trabalho, Brasília.
- HASENBALG, C. A. e SILVA, N. do Valle. (1984), *Industrialização, Emprego e Estratificação Social no Brasil*. Rio de Janeiro. Manuscrito.
- JACOBS, J. (1991), “The Sex Segregation of Occupations as a Circulation System”, in R. Brieger (org.), *Social Mobility and Social Structure*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LAVINAS, L. (1997), “Emprego Feminino: O que Há de Novo e o que se Repete”. *Dados*, vol. 40, nº 1.
- OLIVEIRA, J. S., PORCARO, R. e JORGE, A. (1994), *Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil*. Rio de Janeiro. Manuscrito.
- POCHMANN, M. (1997), “Traços Gerais do Emprego e do Desemprego nos Anos Noventa no Brasil”. *Séries Seminários*, nº 22/97, IPEA, Rio de Janeiro.
- POLANYI, Karl. (1980), *A Grande Transformação*. São Paulo, Campus.
- URANI, A. (1995), “Tendências Recentes da Evolução Ocupacional no Brasil”, in R. Fernandes (org.), *O Trabalho no Brasil no Limiar do Século XXI*. São Paulo, LTR.

Evolución de Descentralización y algunas Sugerencias para su Abordaje

ALICIA VENEZIANO*

En este artículo pretendemos sintetizar la evolución conceptual de la descentralización en las ciencias sociales que estudian lo urbano y esbozar algunos lineamientos metodológicos para su abordaje en coherencia con los últimos enfoques que aplicaremos a nuestra investigación sobre el caso de Montevideo.

Descentralización: Su Evolución, sus Continuidades y sus Rupturas

En una primera etapa de las disciplinas sociales aplicadas a lo urbano el tema de la descentralización se presenta dentro de los debates sobre las formas unitarias o federalistas de los Estados. En un enfoque formal es vista como un problema constitucional o de organización político-territorial del Estado primando los abordajes jurídicos y administrativos.

En la etapa desarrollista de las ciencias sociales, que representa un optimismo estatal que pretende fundar la sociedad, la descentralización es más bien desvalorizada ya que las prioridades pasan por una visión de Estado centralizado, organizado según una lógica sectorial-vertical, con una visión universalista de las políticas sociales plasmada en una visión de la planificación que no da lugar a las iniciativas locales ni a las diferencias regionales o locales.

* Doutoranda em Sociologia no IUPERJ (e-mail: alicia@fcs1.fcs.edu.uy).

La evolución histórica del intento desarrollista da lugar a una decepción de los científicos sociales y los actores socio-políticos que se inclinan, así, por el optimismo en la sociedad. Es la teoría de la dependencia que tiene su expresión en la sociología urbana – con origen en el marxismo estructuralista francés – que concibe a lo local como una instancia de reproducción de las estructuras globales. Dentro de semejante concepción, obviamente el tema de la descentralización no existía.

Después de las recuperaciones democráticas, de Europa y de América Latina, vuelve a darse un auge de la descentralización generando “consensos múltiples” de actores sociales y políticos de distintos signos. Se reedita la utopía descentralizadora, comunitarista y localista de la tradición política clásica en las posturas más doctrinales. Pero poco a poco el concepto se vacía de contenido en el discurso político que lo presenta en una ecuación que lo iguala a democracia, participación ciudadana, desarrollo local, etc. Las recién repuestas democracias tienen un peso simbólico muy grande y generan expectativas desmedidas y la descentralización no escapa a esta dinámica. En este enfoque – que hemos denominado “institucionalismo de los 80s” – vuelve a prevalecer el optimismo en la capacidad del Estado de refundar la sociedad o en la capacidad democratizadora de la “base”.

Luego vuelve la decepción: la descentralización se presenta como vuelta a la sociedad civil. El problema es que este último término se conceptualiza de formas opuestas: como mercado o como movimientos sociales alternativos. Así la descentralización equivale a privatización que transfiere poderes a las “fuerzas vivas” del mercado o a los movimientos sociales para que “prefiguren” una “nueva sociedad”¹.

Lo más interesante de este período es la “coincidencia involuntaria” que se da entre estas dos corrientes que provienen de paradigmas e intencionalidades políticas opuestas. Con su retorno a lo local, a lo cotidiano, a las estrategias de sobrevivencia, a lo micro, a los estudios de casos, a la auto-organización, la autoconstrucción, el autogobierno, los teóricos de estas corrientes, las élites dirigentes de los movimientos

sociales y las élites tecnoburocráticas coinciden en la visión que intenta prescindir del Estado, una visión antipolítica. Se vuelve a apostar a la sociedad y la descentralización es instrumental a esta apuesta.

En síntesis el péndulo de las ciencias sociales han oscilado, hasta la actualidad, entre el optimismo en el Estado o en la sociedad como términos separados y opuestos ontológicamente.

En la actualidad, despojada de su carga doctrinal, se comienza a reconocer como fenómeno complejo de múltiples dimensiones – que exige una perspectiva transdisciplinarias –, como una forma más de organización del Estado y de la sociedad que depende del contexto histórico de cada sociedad que determina el grado necesario de equilibrio con cierto grado de centralización.

En este marco se coincide cada vez más en que la descentralización institucional es un mecanismo de distribución del poder efectivo si se acompaña de políticas de desarrollo territorial y social, de asignación de recursos a los gobiernos locales – descentralización fiscal – orientadas a un determinado modelo de desarrollo e inspiradas en un tipo de democracia. Se visualiza que por si sola no puede producir los cambios profundos que pretendía en distintos niveles: revertir la distribución del ingreso; equidad entre distintas regiones y equidad social; democracia, participación y representatividad de las instituciones; desarrollo económico sustentable de la localidad e inserción en el mercado internacional; y eficiencia en la prestación de servicios.

La Descentralización como Proceso Integral y su Vinculación con la Reforma del Estado

En planteos que cuestionan la estructura político-administrativa territorial centralista del Estado se prioriza su concordancia con las nuevas formas económicas – tanto de la organización de la producción como del modo de acumulación – y con las redes sociales que lo deben sustentar. Se ve, por otra parte, la necesidad de organizar el Estado

según una lógica territorial en equilibrio con la lógica sectorial-vertical característica de los sistemas centralizados. La descentralización, así, implica la articulación entre las instancias periféricas (municipios, regiones, ciudades etc.) porque representa una ruptura con la lógica sectorial-vertical al establecer redes horizontales.

Así, por un lado, se comienza a contextualizar los análisis que relacionan la descentralización, el desarrollo local y la participación democrática en las realidades de los distintos países. Por otro, la articulación entre lo global y lo local no sólo se discute entendiendo por global el mundo sino el ámbito nacional o la propia ciudad en un esquema centro-periferia que permite aplicar el concepto de descentralización en distintos niveles territoriales.

Mientras las ciencias sociales que estudian lo urbano evolucionan en el sentido descrito, en el debate sobre reforma del Estado se trasciende la dicotomía Estado/sociedad. De una visión ingenieril de las reformas político-institucionales en que se prioriza la relación Estado/ciudadanos se pasa a una reforma que transforme las relaciones Estado/mercado.

Esta última relación es abordada, inicialmente, por la corriente neoinstitucionalista basada en la “public choice”². Esta corriente hace hincapié en la autonomía del Estado con respecto a las presiones particularistas proponiendo crear instancias tecnocráticas de decisión aisladas de los intereses políticos distorcionantes de la lógica del mercado que se percibe como más eficiente para la asignación y distribución de recursos y generación del bien común. Podemos vincular esta visión de la reforma del Estado con una visión de la “governabilidad” como la estabilidad del sistema político en la cual la solución para la saturación de demandas a las que se ve sometido es derivarla a la periferia del sistema (Huntington, 1995). Dentro de estos enfoques la descentralización es un instrumento para derivar estas demandas hacia instancias subnacionales e, incluso, hacia la propia sociedad civil entendida, en esta visión, básicamente como mercado. Así la descentralización, sobretodo la descentralización fiscal, es funcional al acercamiento a las preferencias más afinadas del mercado o a la reducción del tamaño del Estado (Benet, 1990; Oates, 1997) e implica, en los hechos una privatización de algunas políticas estatales fundamentalmente

las sociales.

Los últimos enfoques sobre la reforma del Estado por parte de los neoinstitucionalistas histórico-estructurales (Skocpol, 1979; Mann, 1990; 1984; Atkinson y Coleman, 1998; Evans, 1995; 1993) sostienen que la autonomía del Estado no se logra por el aislamiento de los intereses sociales y político sino, por el contrario, “enraizándose” en esos intereses (Evans, 1995). La gobernabilidad aquí es entendida como la capacidad autónoma del Estado para diseñar e implementar políticas (Diniz, 1997; 1995; Boschi, 1999; 1996). Vinculando esta concepción al tema de la descentralización podemos decir que ésta constituye una reforma institucional que debe propiciar este “enraizamiento” en la sociedad. Enraizamiento que implica formas innovadoras de participación y representación de intereses en el diseño e implementación de políticas públicas.

Evaluación de las Políticas Descentralizadoras Latino-americanas

En la etapa actual las ciencias sociales evalúan los procesos de descentralización en América Latina no sólo inspirados en los “consensos múltiples” característicos de los inicios de las redemocratizaciones sino en las políticas neoliberales, por un lado.

Por otro, se evalúa que las políticas de los institucionalistas de los 80s y de los sectores de izquierda en los gobiernos locales tienen una dosis grande de voluntarismo político al pensar que “abriendo canales” de participación en el gobierno local, la población se organizará para ocuparlos. Si bien para el análisis de estas últimas experiencias se puede hacer un corte dividiendo a sectores de izquierda moderada y sectores radicales creemos que se dan distintos cruces que se explican por diversas variables y ésta es sólo una de ellas³. En general se percibe que la institucionalización de la participación, por un lado, y el proceso de fragmentación social, por otro, confluyen en crear una “apatía participacionista”, por lo menos en lo que refiere a las formas de participación clásicas⁴.

En cuanto a las políticas de inspiración neoliberal se verifica, en el caso más avanzado de la descentralización chilena – inicialmente diseñada con fines privatizantes – lo que denomino “trampa descentralizadora” por la que se transfieren competencias pero no recursos, hace que los procesos regionales o locales queden librados a la dinámica del mercado agudizando las diferencias sociales y regionales (De Mattos, 1990). Los gobiernos locales, entonces: o se deslegitiman al no poder cumplir con sus competencias; o transfieren al sector privado no sólo las áreas productivas y económicas sino las políticas sociales. Esto es más fácil en instancias territorialmente menores que tienen un marco jurídico menos rígido y donde los actores sociales no tienen, generalmente, el mismo grado de organización y capacidad de movilización.

Pero esta revisión crítica no sólo toca a las políticas descentralizadoras sino también a sus teorías fundamentadoras. Se hace una revisión teórica que se debe: por un lado, al fracaso de las políticas descentralizadoras en cuanto a su capacidad para revertir el proceso de concentración del ingreso, la concentración territorial de los recursos y las actividades, y la relegitimación de los sistemas políticos; y, por otro, al desplazamiento la escena política de los movimientos sociales por parte de los partidos después de las transiciones.

Dimensiones de la Descentralización

Para rescatar la idea de descentralización como proceso integral creemos necesario hacer algunos cortes analíticos para su abordaje como objeto de estudio. La descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones con una característica común: es una forma de distribución del poder desde un centro a instancias periféricas. Pero debemos mencionar que como el poder no puede ser reducido a la dimensión político-administrativa la descentralización tampoco.

1. Dimensión económico-social

Se refiere a la distribución territorial del apartado productivo y de los

recursos. En esta distribución influyen el mercado y el Estado con sus políticas económicas y de desarrollo así como con su división político-territorial.

Aquí se plantea la vinculación con el desarrollo local en relación con el nacional y el modo de acumulación global. La articulación entre lo local y lo global implica una compleja articulación entre las políticas macro-económicas, de desarrollo y sociales de los gobiernos municipales, provinciales, regionales y nacionales en estrecha relación con las estrategias hacia el mercado internacional.

En esta dimensión hay dos posiciones extremas: una la neoclásica – o neoliberal – que es anti-planificadora por definición en la que la descentralización serviría para que el aparato productivo y los recursos siguiesen la “tendencia natural” del mercado en su distribución territorial; la otra la estatista-planificadora y centralista que, aún considerando factores regionales, consiste en establecer un plan desde el centro sin dar participación a las iniciativas locales. Así, la antinomia “local-global” muchas veces se vio como equivalente a “iniciativa-planificación”, sin embargo no es así pues la planificación puede tener un nivel en el que se incorporen las iniciativas locales y ya no tiene porque ser un conjunto de medidas indicativas dictadas desde el centro.

2. Dimensión socio-cultural

Se relaciona con la distribución territorial de la población y de sus características socio-culturales: estratos o clases sociales, urbano-rural, nacionalidades, etnias o religiones, etc. Pero hace mención, fundamentalmente, a las identidades locales, al sentimiento de pertenencia de la población a un territorio. Esta dimensión se relaciona con la historia y las identidades del país en cuestión. Refiriéndose a este nivel se habla, la mayoría de las veces, de regionalismos, nacionalismos o localismos.

3. Dimensión política

En general, se refiere al grado de dispersión territorial y a las relaciones

centro-periferia del sistema político en su conjunto: no sólo el Estado sino los actores socio-políticos. Así se dan sistemas políticos más descentralizados según la distribución territorial del actor estatal o del sistema de partidos o de actores socio-económicos con relevancia política⁵.

Dentro de la descentralización política se encuentra la dimensión político-institucional, aunque normalmente se identifica descentralización sólo con esta dimensión. La descentralización político-institucional se relaciona con la organización político-territorial del Estado estableciendo diferentes niveles de gobierno y se ha estudiado las relaciones intergubernamentales según un esquema centro-periferia a lo interno del Estado, fundamentalmente en las investigaciones que se han centrado en el Ejecutivo.

La Descentralización Político-Institucional

Sostenemos que se debe volver a rescatar la dimensión política de la descentralización como reforma política pero integrando una visión de lo político en términos más amplios de los que se concebía en los enfoques anteriores⁶.

Por un lado, un análisis específico de la descentralización como fenómeno político dentro del Estado se puede realizar si hacemos una división analítica contextualizándola con otras dimensiones. Dentro del estudio de la descentralización como fenómeno político – y dadas las tendencias de regreso de los actores y de revalorización de lo político⁷ – dentro de los estudios urbanos o locales debemos abocarnos a los sistemas políticos locales y su relación con el nacional.

Esto significa que debemos trascender los estudios tradicionales de “poder local” que atienden al estudio de los gobiernos locales. El estudio de los gobiernos locales en términos de poder local tuvo gran auge en la perspectiva institucionalista de los 80s en América Latina y se abocaba al estudio de la organización político-administrativa, los regímenes y las instancias de participación de los gobiernos locales. No se

profundizaba en las relaciones con el desarrollo económico ni con el contexto histórico-cultural. La falla de este enfoque fue pensar que lo fundamental eran las relaciones entre los niveles de organización estatal y no la importancia del “modelo de gestión que predominen a nivel local y, por ende, el tipo de relaciones políticas locales” (Pirez, 1991:19).

Hoy esa perspectiva, si bien se ha ampliado sigue centrándose en estos puntos por lo que tienen una gran utilidad siempre que se contextualicen y se sea consciente que responden a un corte analítico y no ontológico. Ahora el “poder local” es visto genéricamente como la capacidad de manejar recursos— de distinto tipo — en función de un interés dado en un territorio que, obviamente, lleva al estudio de los órganos e instituciones estatales. Pero que debe trascender este ámbito si quiere explicar la capacidad en el manejo de los recursos y, por ello, nos parece más acertada la idea de sistema político local.

La descentralización como distribución territorial del sistema político

La idea de sistema político conformado por distintos tipos de actores se fundamenta en una concepción de sociedad local como un sistema complejo de la producción de lo social. La sociedad local sería, en cuanto “sociedad” un sistema constituido por grupos interdependientes y, en tanto “local” un sistema de relaciones de naturaleza local, es decir, con una producción de riqueza generada en el territorio que es objeto de negociación (Arocena, 1996). Queremos destacar que esta definición tiene una dimensión política fundamental cuando se refiere a la negociación que da lugar “a la estructura principal de poder” donde los distintos grupos definen sus posiciones en función del control sobre estas riquezas y compiten por la influencia sobre el uso del excedente.

La descentralización como distribución territorial del sistema político no sólo debe referirse a la descentralización del Estado sino que debe incorporar la perspectiva que estudie la dinámica de los sistemas políticos locales con su especificidad local, sin perder de vista la relación con lo nacional (centro-periferia) y los procesos internacionales que incidan en ellos (local-global). Además, el análisis de la descentralización política debe contextualizarse en las dimensiones socio-política, cultural

y económica del mismo fenómeno.

Uno de los principales aportes de las nuevas corrientes de las ciencias sociales de lo urbano es que incorporan a los actores locales en toda su diversidad y complejidad. Se estudien las redes de actores, sus identidades, su comportamiento y su grado de legitimidad, su sistema de interacciones internas y su relacionamiento con el centro. Esto no se hace desde una perspectiva “movimientista” que intenta prescindir del Estado sino, por el contrario, en profunda relación con él. Pero quizás el riesgo de este tipo de planteo es que diluye al Estado entre otra serie de actores considerándolo uno más en un enfoque que caería en un pluralismo ya superado. Creemos que la articulación con el Estado es lo fundamental ya que éste no es un actor más entre otros sino un actor político especial ya que tiene la función de articular los intereses de esos grupos sin dejar de tener los suyos propios – tanto políticos como corporativos. Por ello preferimos considerar, dentro de la sociedad local, al Estado como un sistema de acción analíticamente separado del sistema de acción socio-territorial.

Los sistemas de acción territorial

Dentro del territorio actúan diversos actores que podemos concebirlos dentro de tres grandes sistemas de acción: el económico-empresarial, el socio-territorial y el político-institucional⁸.

1. El *sistema de acción político-institucional* incluye: por una parte, las organizaciones administrativas locales y su relación con el sistema nacional (municipios, organismos locales del Estado, agencias locales de empresas nacionales etc.); por otra, debe incluir las organizaciones deliberativas locales en donde juegan un papel fundamental los partidos políticos (legislativos municipales, Juntas Locales etc.) y por donde también pasan las decisiones. La lógica de acción aquí puede ser la *política-estatal* y la *política-electoral*, por un lado; y la *burocrática*, por otro. Dentro de la lógica burocrática puede hablarse de una lógica sectorial-vertical del Estado, o una territorial-horizontal (Arocena, 1996), lo que no es menor a la hora de analizar la descentralización.

2. El *sistema de acción socio-territorial* está formado por un conjunto

de actores que dan densidad socio-histórica a la localidad y suponen relaciones de poder y procesos constitutivos de identidad (Arocena, 1996). Los actores socio-territoriales actúan en el territorio no sólo con una lógica racional sino incorporando lo simbólico, las identidades y los valores; no sólo desde una lógica individual sino también colectiva. Según Arocena (1996) las lógicas en este sistema de acción pueden ser⁹: la militante, la del voluntariado, la profesional y la política¹⁰. Aquí se incluyen actores económicos vinculados al desarrollo global o local y en el que la motivación fundamental son el lucro o la ganancia y la lógica es la acción privada empresarial de la economía de mercado. Pero también incluimos la acción pública no institucional de determinados actores que puedan jugar un rol fundamental en el desarrollo económico sin tener la motivación del lucro o la ganancia. Es todo el tema del “tercer sector” que ha provocado tantas discusiones en las ciencias sociales.

Por otro lado, es interesante resaltar que los actores *político-partidarios* actúan: por un lado, en el sistema de acción político-institucional, desde el gobierno o desde el legislativo, relacionándose con actores burocráticos y actores socio-territoriales que se vinculan al Estado; y, por otro, en el socio-territorial relacionándose con los actores sociales organizados y con la ciudadanía como clientelas políticas o bases de apoyo.

Los actores urbanos se pueden dividir analíticamente en:

1. *actores institucionales* que se caracterizan por estar vinculados de distintas formas a la toma de decisiones sobre políticas públicas desde el Estado, conformando el *sistema de acción político-institucional*. Entre estos actores se encuentran: los actores administrativos (burocracia) que ejecutan las decisiones políticas; los profesionales ligados a las diversas técnicas de las políticas y, por tanto, de las decisiones; e los político-institucionales que son los tomadores de decisiones. Los actores partidarios pueden incluirse entre ellos en la medida en que estén insertos en el gobierno.

2. *actores socio-territoriales* que constituyen el tejido socio-político y

económico sobre el que se implementan las políticas. Estos conforman el *sistema de acción socio-territorial* pudiéndose clasificar en actores socio-económicos, socio-políticos y socio-culturales. En todo caso representan la sociedad territorial en toda su densidad histórica. Los actores socio-territoriales pueden estar formalmente incluidos en la toma de decisiones sobre las políticas si el modelo de gestión de ésta les echó participación en tanto “usuarios”, “clientes”, “fuerzas vivas” de la sociedad como mercado o “ciudadanos” según el tipo de paradigma en que se inspira dicho modelo.

Dentro de los actores socio-políticos se encuentran los partidarios en tanto agregadores y articuladores de intereses sociales y en su acción hacia la propia sociedad. Como podemos ver los actores político-partidarios están integrados a los dos sistemas de acción por las características de su función mediadora entre lo institucional y lo social, entre el Estado y los ciudadanos. Pero recordemos que éstos no son los únicos actores socio-políticos ya que no son los únicos que tienen una acción pública no institucional ni que pretenden influir formal o informalmente en las decisiones sobre políticas públicas.

Algunos Aportes para una Propuesta Metodológica

Concebimos la descentralización como un tipo de relación entre actores en sistemas de acción que toma las estructuras como parámetros o condicionantes que constriñen esa acción. La determinación de cuales dimensiones son parámetros y cuales son variables depende de nuestro interés y nuestra definición del objeto de análisis.

Así, si nuestro interés es el análisis de la descentralización político-institucional la definiremos como relaciones entre actores político-institucionales a nivel nacional y subnacional, o a nivel subnacional y local en un esquema centro-periferia de la organización territorial del Estado. Como puede verse estamos priorizando no sólo las estructuras institucionales, sino la acción de los actores dentro y fuera de ellas.

Todas estas variables o parámetros son parte de la dimensión política de la descentralización que puede insertarse, a su vez, dentro de

dimensiones que le son contextuales: la dimensión económica que relaciona desarrollo global (nacional o internacional) y local; la social o cultural que se relaciona con el tema identitario entre otros.

Parámetros que Condicionan la Acción

Intentaremos establecer una serie de dimensiones variables o paramétricas¹¹ según nuestro foco de interés. El nuestro es el de estudiar la descentralización desde el Departamento o Intendencia Municipal de Montevideo (gobierno subnacional) a las instancias descentralizadas a nivel zonal de Montevideo, o sea las relaciones entre los actores político-institucionales locales y municipales (periféricos y centrales respectivamente).

Así, para nosotros, los parámetros que condicionan la acción de los actores son:

1. El *marco jurídico* que rige las relaciones centro-periferia que constriñen las estrategias de los actores puede ser considerado una dimensión de la descentralización: la dimensión formal. Este marco influye con su definición formal de algunos elementos como, por ejemplo, la autonomía o la organización territorial del Estado.

2. El grado de *concentración o dispersión del sistema de actores socio-políticos* atendiendo a las relaciones entre este tipo de actores a distintos niveles territoriales (nacional, regional y local). El grado de concentración del sistema político es frecuentemente encontrado en la bibliografía como regionalismo o localismo del sistema político o de partidos, sin embargo existen pocos análisis del grado de concentración de otros tipos de actores socio-políticos. Este sistema incluye las prácticas y la cultura política en todos los niveles territoriales ya que esta última influye sobre la acción de los actores a través de referentes culturales.

Reiteramos que aquí, los actores privilegiados son, en general, los partidos políticos pero creo que debería incluirse también los actores socio-territoriales que tienen una acción dirigida al Estado.

3. La *organización político-territorial del Estado* es el parámetro más importante para estudiar la descentralización político-institucional, ya que sobre ella se tejen las relaciones no sólo formales o institucionalizadas entre los actores de la misma características. El Estado puede estar organizado según un sistema centralizado que actúa según una lógica sectorial-vertical; o según un sistema descentralizado que permite una lógica horizontal donde los municipios o localidades tienen mayor peso político y atribuciones. Nos interesan las relaciones formales e informales entre los actores político-institucionales, sus prácticas cotidianas dentro de las estructuras institucionales y las lógicas que incluyen lo institucional como las estatales, las de departamentos, divisiones y oficinas, pero también extra-institucionales como la político-partidaria, la electoral, la corporativa profesional y las implícitas en redes de diverso tipo que se relacionan con dimensiones más personales pero que influyen en su acción dentro de las instituciones. La organización territorial del Estado, por tanto, es el marco formal donde se apoyan las relaciones que nos interesan.

Dimensiones de la Acción

Como variables, ya no paramétricas, podemos enfatizar, según nuestro interés, unas u otras pero no excluir ninguna porque el grado de descentralización se puede medir en la interacción de las tres. Estas dimensiones se definen en términos de relaciones entre actores inmersos en distintos sistemas o instituciones.

1. Las *relaciones del actor político-institucional local con los actores político-institucionales centrales* que pueden estar marcadas por la negociación y la diferencia o ser una relación de dependencia (Arocena, 1996). Es el tema de la *autonomía* en la gestión y en la toma de decisiones de los gobiernos municipales con respecto a los actores político-institucionales centrales (gobierno municipal o nacional según la descentralización estudiada sea municipal o nacional). Esta variable es central ya que si no hay autonomía no hay descentralización.

Esta dimensión puede ligarse al concepto de *democracia* si la concebimos como soberanía, *autogobierno* o autonomía en los términos en que lo hacen las doctrinas clásicas federalistas.

2. *La relación del actor político-institucional periférico y los actores socio-territoriales también periféricos.* Entendiendo por los últimos no sólo las élites dirigentes de las organizaciones socio-territoriales sino también a sus bases esta relación da cuenta de los gobiernos municipales o locales como articuladores de intereses locales diversos. Lo que está ligado al tema de la *democracia*, en tanto representación de intereses diversos, o sea en tanto *participación*. La articulación de los intereses locales por parte del Estado le da una *legitimidad procesual* ligada a la efectividad y eficiencia de los procedimientos de representación de intereses en el diseño e implementación de políticas públicas. Lo que importa aquí no es el tejido social o el sistema político local, ni sus relaciones con el sistema global sino las relaciones de actores político-institucionales con ese tejido social.

Hasta qué punto el Estado logra articular los intereses locales depende, entre otras cosas, del diseño institucional que se da para la participación de éstos y de las prácticas participativas que implemente.

3. *La relación entre el Estado como responsable de las políticas públicas y los ciudadanos como destinatarios* de éstas. Se trata de la *eficiencia* en la prestación de los servicios y en el diseño e implementación de las políticas. Es el tema de la *gestión de las políticas* municipales que, en el fondo, es el de los resultados (*outcomes*) de las políticas como fuente de legitimidad. El grado de descentralización se plasma en la capacidad para implementar las políticas y también se vincula con el concepto de *democracia* desde el momento en que plasma una *legitimidad por resultados*.

Opciones Metodológicas de la Investigación

En nuestra investigación priorizamos por un lado la relación entre el actor político-institucional central (Intendencia Municipal de Montevideo) y los actores político-institucionales periféricos (Centros Comunales Zonales en que se dividió Montevideo). Pero atendiendo a la relación entre el actor político-institucional local (CCZ) y los actores socio-territoriales locales evaluado la efectividad de los canales, mecanismos e instituciones de participación institucionalizados por la

descentralización de Montevideo¹². Vinculamos el tema de la descentralización como autonomía al de la participación.

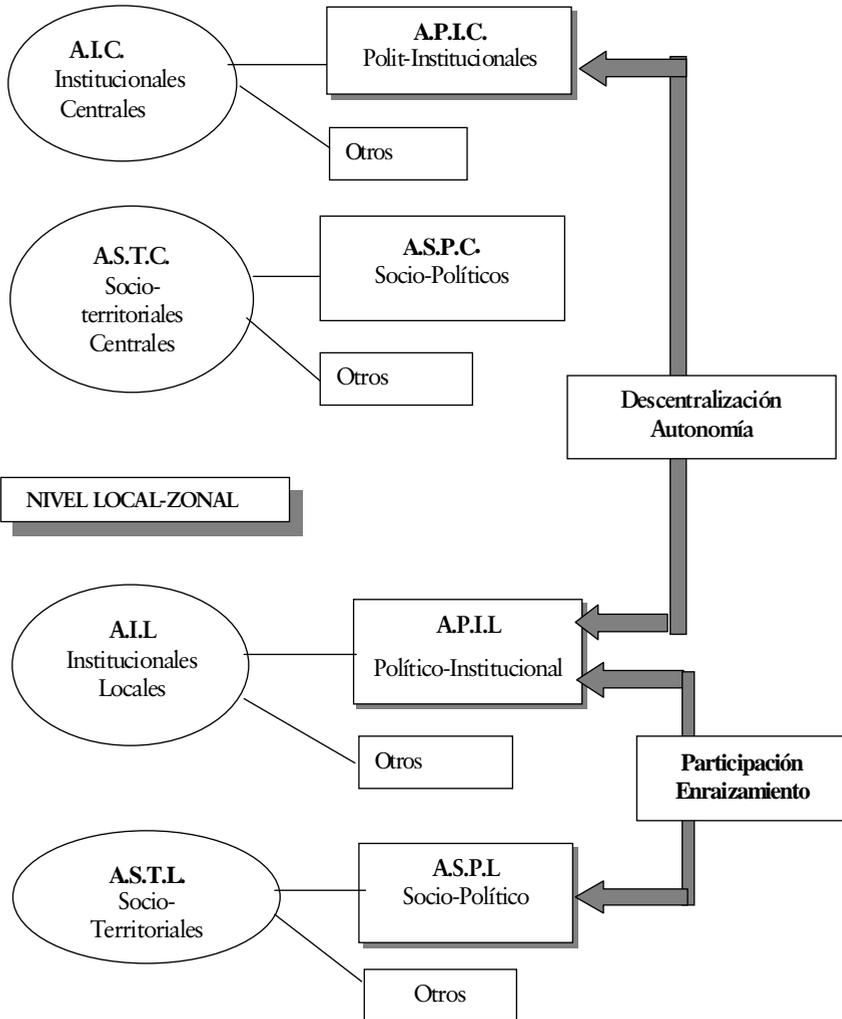
Estas dos variables están estrechamente ligadas desde nuestra concepción teórica vinculada a la idea de “enraizamiento” (Evans, 1995) del Estado en la sociedad. La autonomía del Estado se ve plasmada, como dijimos, en su capacidad de diseñar e implementar políticas lo que, a nuestro entender, depende de la participación en este proceso de los diversos actores socio-territoriales.

Partimos, así, de la idea de sistema político local y no del concepto de Gobierno Local ya que esta estudiaría las relaciones entre los actores político-institucionales que sólo considera los actores institucionales y tiende a cerrar la localidad, lo cual es válido metodológicamente, pero nos dice poco sobre la descentralización como relación centro-periferia y sobre las capacidades efectivas de gobierno.

Diagrama 1

VARIABLES

**NIVEL CENTRAL
DEPARTAMENTAL-MUNICIPAL**



Notas

1. En América Latina hay una extensa bibliografía, sobre todo en ponencias y comunicaciones, sobre “poder popular”. Bibliografía que enfatiza en la “acción educativa de base”, en los movimientos sociales territoriales y su poder de articulación e incidencia en el Estado desde una matriz doctrinaria más socialdemócrata, gramsciana o foucaultiana.
2. Autores como Haggard y Kaufman (1995), Geddes (1990), Krueger (1994), entre otros, representan esta corriente.
3. Influye también la autopercepción de estos actores como “izquierda testimonial” o con “mentalidad de gobierno”; la ubicación de los líderes en el equipo gubernamental, en los aparatos políticos o en los movimientos sociales; si son técnicos o profesionales o no, y cuestiones corporativas así como afinidades personales. Las redes, a lo interno de la izquierda son más complejas y esto se manifiesta en su gestión.
4. Esto puede observarse claramente en el proceso de descentralización de Barcelona que fue tomado como modelo en América Latina.
5. Pueden existir expresiones políticas regionales o locales (partidos o comportamiento político-electoral por ejemplo) que responden a la dimensión socio-cultural.
6. Se entiende el sistema político como un conjunto de instituciones, prácticas y actores dentro de los cuales no sólo se incluyen los partidos o las instituciones estatales sino los actores político-sociales.
7. Estas son algunas de las conclusiones de un trabajo anterior (Veneziano, 1997).
8. Arocena a este último lo denomina “político-administrativo” pero me parece más pertinente hablar de “político institucional” porque da la idea de un sistema que no sólo incluye el aparato administrativo o burocrático del gobierno sino ámbitos estatales en donde participan también actores políticos partidarios.

9. Siguiendo a Arocena (1996) aunque probablemente haya que completar esta tipología con otro tipo de lógicas como, por ejemplo, la clientelística.
10. La militante es esencialmente reivindicativa pero aporta a la cultura de la iniciativa, está centrada en las necesidades básicas y ve a la participación como movilización. La lógica del voluntariado presta servicio a la comunidad pero sin buscar generar un movimiento. La profesional se relaciona con la lógica de intervención de las ONGs fundamentalmente. Y, finalmente, Arocena define la lógica política como la de los ciudadanos que piden respuestas a problemas concretos.
11. Un análisis de este tipo es el que trato de hacer en Veneziano (1996). Nótese que no hablo de obstáculos a la descentralización sino de parámetros que la condicionan porque el primer término connota una posición voluntarista en la que se quiere imponer un modelo ideal y la realidad se nos opone. Creo el segundo término más adecuado porque habla de una descentralización que se busca implementar en una realidad socio-histórica determinada y no contra ella.
12. Equivalente al nivel provincial en sistemas federales.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, José. (1996), *Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*. Caracas, Nueva Sociedad.
- ATKINSON, M. y COLLEMAN, N. (1998), *Strong States & Weak States: Ectorial Networks in Advanced Capilalist Economies*. Arlinton, s/e.
- BENET, Robert. (1990), *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*. s/l, OUP.
- BOSCHI, Renato. (1996), *Movimentos Sociais e Institucionalização de uma Ordem*. Trabalho apresentado no Joint Center for Latinoamerican Studies/IUPERJ, Stanford/Rio de Janeiro.
- _____. (1999), “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horitonte e Salvador”. *Dados*, vol. 42, nº 4.
- DINIZ, Eli. (1995), “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. *Dados*, vol. 38, nº 3.
- _____. (1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- DE MATTOS, C. A. (1990), “Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de la Planificación Regional”. *SIAP*, nº 89, Santiago de Chile.
- EVANS, Peter. (1993), “O Estado como Problema ou como Solução”. *Lua Nova*, nº 28/29.
- _____. (1995), *Embedded Autonomy*. Princeton, Princeton University Press.
- GEDDES, Bárbara. (1990), “Building State Autonomy in Brazil, 1930-64”. *Comparative Politics*, nº 2.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert. (1995), “Estado y Reforma Económica: La Iniciación y Consolidación de las Políticas de Mercado”. *Desarrollo Económico*, nº 139.

- HUNTINGTON, Samuel P. (1995), *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del Siglo XX*. Buenos Aires, Paidós.
- KRUEGER, Anne. (1994), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. *American Political Science Review*, nº 3.
- MANN, Michel. (1984), “The Autonomous Power of State”. *Archives Européennes de Sociologie*, nº 25.
- _____. (1990), *The Rise and Decline of the Nations State*. Oxford, Basil Blackwell.
- OATES, Wallace. (1997), *Federalismo Fiscal*. Madrid, IEAL.
- PIREZ, Pedro. (1991), *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- SKOCPOL, Theda. (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VENEZIANO, Alicia. (1996), “La Descentralización: Un Tema Complejo y cada Vez menos Confuso”. *Revista Prisma*, nº 5, UCUDAL, Montevideo.
- _____. (1997), “La Descentralización en las Ciencias de lo Urbano”. *Documento de Trabajo*, nº 14, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo.

Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina: 1980 a 1995

CRISTIANE CORRÊA BATISTA SANTOS*

Introdução

Os regimes democráticos contemporâneos só são viáveis mediante o funcionamento das instituições representativas. A representação política dá-se através dos partidos políticos, os quais traduzem preferências e opiniões em programas de governo. Fundamental, portanto, para o funcionamento da democracia é a existência de partidos que se diferenciem aos olhos dos eleitores em relação às políticas públicas produzidas, uma vez estando no poder. Em outras palavras, os partidos devem oferecer reais alternativas para o eleitorado em termos de políticas defendidas e efetivamente implementadas, caso obtenham apoio popular suficiente para transformá-los em governo.

Os efeitos da globalização na política interna de democracias avançadas vêm dividindo as opiniões de analistas políticos e econômicos a respeito do papel dos partidos. Uma vertente de tais opiniões afirma que a globalização prejudica a autonomia nacional e as alternativas de esquerda para o livre mercado. Países governados por partidos de esquerda têm sua economia desorganizada pois, ao contrário de países dominados por partidos de direita, convivem com taxas mais altas de inflação e de desemprego. Segundo esta linha de pensamento, a social-democracia é incompatível com o mercado globalizado¹. A outra vertente, por outro lado, defende a viabilidade de governos de esquerda no contexto econômico globalizado, postulando que a relação entre a força política de partidos de esquerda e as políticas econômicas de cunho social-

* Doutoranda em Ciência Política no IUPERJ (e-mail: cris.santos@openlink.com.br).

democrata não foi enfraquecida pela globalização, apesar das mudanças impostas por esta. Esta linha de pensamento afirma que a globalização aumenta os incentivos políticos dos partidos de esquerda para implementarem políticas econômicas que redistribuam a riqueza e o risco, e políticas de proteção aos pobres e trabalhadores da insegurança causada pela competição entre mercados (ver Garrett, 1998).

Existem ainda opiniões que afirmam que partidos de esquerda, quando no governo, gastam mais do que partidos de direita. Em países governados por partidos de esquerda, os gastos com bem-estar social são significativamente mais altos, enquanto países governados por partidos de direita têm os gastos nessas áreas reduzidos. Entretanto, outras análises mostram que partidos políticos fazem diferença, mas apenas moderadamente. Mudanças na composição partidária do governo não estão associadas a mudanças instantâneas na orientação política. Governos de esquerda gastam apenas um pouco mais do que governos de direita, mas a diferença não é significativa (ver Blais, Blake e Dion, 1993).

Essas visões nos permitem confirmar a afirmação anterior. Partidos políticos fazem diferença, não só na arena eleitoral, mas também na arena governativa. A posição ideológica dos partidos como de direita, centro ou esquerda é de suma importância para a compreensão da organização da agenda governamental e das prioridades dos gastos públicos.

Este trabalho tem por objetivo examinar a relação entre mudanças nas políticas públicas, mais especificamente nas políticas sociais adotadas pelas democracias latino-americanas nas décadas de 80 e 90, e alterações na composição partidária do governo desses países. Em outras palavras, procuro verificar se o perfil das políticas sociais varia em função dos partidos no governo. Para isto, será investigado se a variação dos gastos nas áreas de educação, saúde e habitação ocorre em função de diferenças político-partidárias nos países da América Latina.

A fim de examinar a relação entre mudanças nas políticas sociais e alterações na correlação de forças partidárias nos países da América

Latina, divido o artigo em quatro seções. Na primeira, são feitas algumas considerações sobre a política social latino-americana e expostos os argumentos de duas linhas de análise – institucionalista e da globalização –, segundo as quais não existem diferenças programáticas entre os partidos políticos na América Latina. Na segunda, analiso alguns aspectos dos sistemas políticos latino-americanos e apresento, ainda, as hipóteses que decorrem de meus argumentos. A terceira seção apresenta os dados, os métodos, os indicadores operacionais e os testes. A última seção oferece as conclusões.

Gasto Social na América Latina: Quadro Empírico e Análise da Literatura

Durante a década de 80, a América Latina vivenciou um aumento em número e intensidade na demanda por serviços sociais que não se deve somente à eminência da democracia e, conseqüentemente, ao processo de inclusão política, mas também ao efeito de freqüentes crises econômicas. Essa realidade gerou uma contradição: se, por um lado, os governos foram pressionados a aumentar os gastos públicos por conta da crise, por outro, o desequilíbrio fiscal por ela gerado pressionava-os a conter os gastos sociais, situando-os em um contexto de compressão de despesas. O paradoxo encontra-se no fato de que, nos momentos de maior necessidade, há um aumento nas restrições dos gastos públicos.

As políticas sociais na América Latina (sobretudo as de saúde e educação), apesar de enfrentarem vários custos de ajustamento, representam fração substancial dos gastos públicos. Interpretação oposta defende que as políticas sociais foram, durante a década de 80, menos protegidas do que outras áreas das políticas públicas.

A crise econômica da década de 80 nos países da América Latina pode ser considerada um marco para a política dessa região. Nesse período, as políticas sociais ganharam destaque nos orçamentos públicos. O momento de compressão trouxe à baila a ação de grupos de interesse que, conseqüentemente, transformaram a vida social em uma arena de conflitos.

O Quadro 1 apresenta os gastos referentes a políticas sociais em países latino-americanos no período compreendido entre 1980 e 1995. A segunda coluna exibe, como porcentagem do PIB, gastos totais em políticas sociais. A terceira refere-se a gastos públicos destinados à educação, e a quarta, a gastos direcionados à política de saúde, ambas, também, como porcentagens do PIB.

Quadro 1
Gasto Social Total, em Educação e em Saúde,
como Porcentagem do PIB em 18 Países da
América Latina: 1980-1995

Países	GST (PIB) %	GPE (PIB) %	GPSa (PIB) %
Argentina	16,4	3,4	4,4
Bolívia	4,4	2,9	-
Brasil	15,7	3,6	2,5
Chile	16,6	2,6	2,5
Colômbia	9,0	2,9	1,5
Costa Rica	17,6	4,6	5,9
El Salvador	6,8	1,7	1,7
Equador	10,0	4,1	1,9
Guatemala	4,6	1,7	1,0
Honduras	7,5	4,4	2,4
México	9,1	3,1	-
Nicarágua	10,5	4,6	4,3
Panamá	17,5	5,1	6,4
Paraguai	3,8	1,6	0,7
Peru	3,5	2,4	0,9
República Dominicana	5,4	1,9	1,1
Uruguai	17,3	2,9	2,8
Venezuela	9,7	4,3	1,6
Média	10,3	3,2	2,6
Desvio-Padrão	5,2	1,1	1,8

Fonte: Cominetti e Ruiz (1998)².

De modo geral, o Quadro 1 permite-nos afirmar que existe uma grande heterogeneidade entre os países quanto ao volume de recursos destinado aos setores sociais. Podemos constatar que as prioridades em política social, especialmente em saúde e educação, variam de forma significativa de país para país. A terceira e a quarta colunas apresentam dados desagregados por educação e saúde, respectivamente. A importância de desagregar os dados é que, dessa forma, podemos observar a variação nas prioridades de políticas públicas adotadas por cada país.

Crítica aos Partidos Políticos na América Latina

São duas as linhas de análise que negam haver diferenças programáticas entre os partidos políticos na América Latina. Segundo tais linhas, mudanças no perfil dos partidos no governo não resultam em alteração nas políticas públicas produzidas. A primeira delas, que pode ser chamada de linha institucionalista, defende que, em países nos quais os sistemas partidários são pouco institucionalizados, os partidos não podem servir de referência para os eleitores³. A segunda linha deriva do problema da globalização. A exemplo de Susan Stokes (1997), alguns autores argumentam que a maior exposição das economias nacionais à competição internacional implica a adoção uniforme de políticas econômicas que favorecem o mercado e diminuem o papel do Estado na vida social.

A institucionalização do sistema partidário e suas implicações para a América Latina têm sido objeto de preocupação de diversos trabalhos. Parte de tais análises postula que algumas democracias latino-americanas são pouco estáveis e seus sistemas partidários pouco institucionalizados. Além disso, nessas democracias os políticos são, de modo geral, particularistas e paroquialistas, priorizando a imagem da pessoa do candidato e não sua inserção em determinado partido. Portanto, a diferença ideológica entre os partidos quanto à classificação entre esquerda, centro ou direita é comprometida (ver Mainwaring e Scully, 1995).

Segundo autores filiados a esta corrente de pensamento, em países nos quais a democracia é pouco consolidada ou os partidos ou outras instituições políticas são pouco estáveis, a estrutura do processo político

é, em geral, altamente personalista, e os partidos políticos destacam-se mais como veículos eleitorais do candidato do que como condutores de política. Na América Latina, a influência política da sociedade, os interesses de grupos e os movimentos sociais são, freqüentemente, mais fracos do que em democracias industriais avançadas. Esses estudos afirmam que os partidos políticos latino-americanos são, com freqüência, fracos ou pouco institucionalizados, com sistemas partidários voláteis e fragmentados. Partidos fracos são considerados a principal deficiência dessas democracias.

Em suma, o argumento institucionalista defende que em países nos quais os sistemas partidários são pouco institucionalizados, os partidos não podem servir de referência para os eleitores. Os líderes partidários não controlam o comportamento de seus liderados, portanto, o processo decisório não segue linhas programáticas bem definidas.

Susan Stokes (1997) contrapõe-se ao argumento institucionalista. Segundo a autora, as causas de mandatos não responsivos — a escolha de candidatos que, uma vez no poder, não seguem a linha programática de seu partido — na América Latina não residem na fragilidade do sistema partidário, mas na existência de um conflito intenso entre eleitores e mercados sobre a política econômica. Eleitores induzem os políticos na direção de políticas de seguridade social, orientadas para o bem-estar social e para campanha gradualista até as eleições; mercados induzem os políticos a adotarem políticas voltadas para eficiência e reformas não referendadas pelas eleições. Essas idas e vindas dos políticos, em favor dos eleitores, antes das eleições, e dos mercados, depois, induzem, igualmente, alterações nas políticas públicas em sistemas com partidos fortes e partidos fracos.

Vimos, anteriormente, que parte da literatura internacional defende que a globalização prejudica a autonomia nacional e as alternativas de esquerda para o livre mercado. Países governados por partidos de esquerda têm sua economia desorganizada, pois, ao contrário de países dominados por partidos de direita, convivem com taxas mais altas de inflação e de desemprego. Segundo esses estudos, a social-democracia é incompatível com o mercado globalizado. Pode-se dizer que o

argumento de Stokes se aproxima das preocupações com os efeitos da globalização sobre as democracias locais, neste caso, “locais” significando a América Latina.

É possível se contrapor a essa literatura de duas maneiras: primeiro, falta uma análise mais aprofundada dos diferentes tipos de política social. É muito provável que políticas sociais específicas tenham suas dotações orçamentárias definidas legalmente, desvinculando-as, assim, de diferenças político-ideológicas dos partidos no governo. Portanto, é possível que a relação entre gasto social e posição ideológica do governo se expresse mais claramente quando tratamos de um tipo de política e não de outro. Uma investigação mais precisa das diferenças constitucionais quanto aos diversos tipos de gasto em diferentes países será realizada em uma próxima versão deste artigo.

Uma segunda objeção à literatura diz respeito à possibilidade de ocorrência de governos divididos na América Latina, por conta do sistema presidencialista. Em contextos presidencialistas, a multiplicação dos pontos de veto inibe mudanças drásticas no *status quo*. Meu argumento, assim sendo, é que, tanto a natureza orçamentária das políticas sociais quanto a natureza do sistema de governo (se dividido ou não) devem ser incorporadas à análise. Ao desagregarmos a análise das políticas sociais e incorporarmos a ocorrência de governos divididos, é possível que o resultado indique consistência ideológica dos partidos.

Partidos Políticos, Sistema de Governo e Política Social

Como argumento inicial, defendo que partidos políticos fazem diferença tanto na arena eleitoral quanto na arena governativa. Mas por que partidos políticos são importantes?⁴ Partidos importam porque o eleitor não decide seu voto apenas por conta de benefícios paroquialistas. Existe um componente ideológico no voto, ou seja, a posição do eleitor quanto ao rumo a ser dado à sociedade e à economia nacional. Os partidos informam ao eleitor a posição do candidato diante das questões nacionais. O político, portanto, beneficia-se eleitoralmente ao fazer parte de um partido por conta da imagem nacional deste junto ao eleitorado. Mas como preservar a imagem do partido? Preservar a

imagem do partido, nesse contexto, significa definir, solucionar e apresentar ao eleitorado questões de alcance nacional. Entretanto, para o político, tal empreendimento significa incorrer em custos relevantes, na medida em que deixa de atender aos interesses privados de seu reduto eleitoral.

Meu argumento é que os partidos, seja na Europa, Estados Unidos ou América Latina, com reais chances de conquista de uma maioria no Legislativo, ou no governo, necessariamente devem desenvolver uma imagem pública perante o eleitorado, isto é, sinalizar aos eleitores sua posição em relação às questões nacionais. E o meu objetivo é estudar a relação entre partidos no governo e gasto social no contexto presidencialista latino-americano.

Entretanto, considerar a variável sistema de governo é fundamental para entendermos o processo de formulação de políticas públicas. Por que o sistema de governo é uma variável importante? É razoável supor, teoricamente, que em países cujo sistema de governo é parlamentarista, o impacto nas políticas públicas de mudança dos partidos no poder é maior do que em países cujo sistema de governo é presidencialista. Isto ocorre por conta da menor incidência de pontos de veto no sistema parlamentarista de governo⁵. Sendo o chefe de governo selecionado pelo Parlamento, sua permanência torna-se dependente da confiança dos parlamentares. Em contextos presidencialistas, a situação é diferente. A multiplicação dos pontos de veto inibe mudanças drásticas no *status quo*. No sistema de separação de Poderes, o chefe do Executivo é eleito, geralmente, por eleições diretas, independentemente do Congresso. Com isso, o incentivo a cooperar com o governo, tendo em vista implementar uma agenda de políticas públicas, é menor⁶.

A análise da política dos países da América Latina deve considerar não só os partidos que apóiam o Executivo, mas também a composição partidária dominante no Legislativo. Disto decorre que a relação entre partido político e políticas públicas só pode ser entendida na América Latina quando se acrescenta à explicação a possibilidade de ocorrência de governos divididos, isto é, um Executivo apoiado por tendências ideológicas distintas da tendência ideológica dos partidos majoritários

no Legislativo (ver, p. ex., Fiorina, 1996). É natural imaginar que, quando Executivo e Legislativo são dominados por tendências ideológicas conflitantes, a variação nas políticas públicas é menor do que quando os partidos que apóiam o governo e dominam o Legislativo convergem quanto à sua tendência programática.

Meu argumento é que existe diferença programática entre os partidos políticos na América Latina. Vale dizer, dependendo da política social, os partidos são instituições importantes para explicar diferenças em seus gastos governamentais. Partidos de esquerda gastam mais em políticas sociais do que partidos de direita. Em outras palavras, defendo que o perfil das políticas sociais varia em função dos partidos no governo e dos partidos que têm maioria no Legislativo. Minha expectativa é que quando os partidos que dominam o Executivo são os mesmos que dominam a maioria no Legislativo, haverá uma definição muito clara das políticas sociais adotadas. Por outro lado, nas situações de governo dividido, ou seja, quando os partidos que apóiam o Executivo não são os mesmos que dominam o Legislativo, a formulação e a aprovação de políticas públicas serão prejudicadas por um jogo constante de vetos mútuos.

Com base no argumento de que partidos políticos são ideologicamente distintos e que esta distinção não é realçada apenas na arena eleitoral, mas também na arena governativa, utilizarei a classificação de Michael Coppedge (1997) para verificar a relação entre variação dos gastos em política social e alterações na força dos partidos de esquerda, centro e direita no governo e no Legislativo. Isto é, se o perfil das políticas sociais varia em função dos partidos no governo e dos partidos que têm maioria no Legislativo de países da América Latina.

O teste do meu argumento será feito a partir das seguintes hipóteses:

H1: *Partidos de esquerda gastam mais em políticas sociais do que partidos de direita.*

H2: *A variação nas políticas sociais será maior em governos não divididos⁷.*

Dados, Métodos e Indicadores Operacionais

Os dados referentes à classificação dos partidos como de direita, centro ou esquerda foram baseados no texto de Michael Coppedge (1997) e extraídos da base de dados de Hugo Borsani (2000). Por sua vez, os dados sobre gastos sociais na América Latina foram extraídos da publicação *Cuadernos de La CEPAL* nº 80, e as informações sobre a natureza dos governos latino-americanos foram tiradas da tese de doutorado de Grace Ivana Deheza (1997).

Para uma melhor análise do quadro empírico, os dados foram desagregados anualmente, de 1980 a 1995. Entretanto, o ano inicial para a análise de cada país varia de acordo com o ano de início do regime democrático. A partir disso, buscarei explicar a variação nos gastos sociais não só pela ideologia dos partidos no governo, mas também pela natureza do governo, ou seja, se unificado ou dividido.

Quanto à primeira variável – ideologia do partido no governo –, aos partidos de direita foi atribuído valor 0; aos partidos de centro, valor 0,5; aos de esquerda, valor 1. Quanto à variável natureza do governo, para governos unificados atribuiu-se valor 1 e para governos divididos, valor 0.

As hipóteses a serem testadas são:

- 1) O percentual do gasto em saúde, educação ou habitação correlaciona-se positivamente com a ocorrência de governo de esquerda.
- 2) O percentual do gasto em saúde, educação ou habitação correlaciona-se positivamente com a ocorrência de governo unido.

O modelo básico para a análise dos dados é:

$$y = a + bx$$

onde,

y = porcentagem do gasto em saúde, educação ou habitação;

x assume valor 0 se o governo for de direita, 0,5 se for de centro e 1 se for de esquerda; *ou*

x assume valor 0 se o governo for dividido e 1 se o governo for unificado.

Os resultados referentes ao modelo que associa gastos sociais com ideologia do partido no governo aparecem na Tabela 1.

Tabela 1

Políticas	R ²	Coefficiente	T	Probabilidade
Saúde	0,0434	0,7320115	1,940	0,056*
Educação	0,0080	0,256665	0,818	0,416
Habitação	0,0055	0,1534161	0,680	0,499

*Significativo a 10%.

Resultado do 1º modelo:

O coeficiente de regressão da variável *saúde*, R², é de 0,04, sendo que o T da variável independente é de 1,9 com 0,056 de probabilidade. Isto quer dizer que a ideologia do partido no governo explica a variação do percentual do gasto em saúde. A variável explicativa sofre mudança na direção prevista para um nível de significância aceitável, o que confirma a existência da correlação postulada pela Hipótese 1.

Resultado do 2º modelo:

Já o coeficiente de regressão da variável *educação*, R², é de 0,00, sendo que o T da variável independente é de 0,8, com 0,416 de probabilidade. Isto significa que a ideologia do partido no governo pouco explica a variação do percentual do gasto em educação. A variável explicativa, neste caso, não muda na direção prevista, o que rejeita a existência da correlação postulada pela Hipótese 2.

Resultado do 3º modelo:

Finalmente, o coeficiente de regressão da variável *habitação*, R², é de 0,00, sendo que o T da variável independente é de 0,7 com 0,499 de probabilidade. Assim, como no modelo 2, a ideologia do partido no

governo pouco explica a variação do percentual do gasto em habitação. A variável explicativa, também neste caso, não muda na direção prevista, o que rejeita a existência da correlação postulada pela Hipótese 3.

Por sua vez, os resultados referentes ao modelo que associa gastos sociais com natureza do governo aparecem na Tabela 2:

Tabela 2

Políticas	R ²	Coefficiente	T	Probabilidade
Saúde	0,0007	0,0448276	0,190	0,850
Educação	0,1699	-0,7896552	-3,199	0,002*
Habitação	0,1506	-0,4875562	-2,977	0,004*

*Significativo a 10%.

Resultado do 4º modelo:

O coeficiente de regressão da variável *saúde*, R², é de 0,00, sendo que o T da variável independente é de 0,2 com 0,850 de probabilidade. Isto significa que a ocorrência de governo unificado pouco explica a variação do percentual do gasto em saúde. A variável explicativa não sofre mudança na direção prevista, o que rejeita a existência da correlação postulada pela Hipótese 4.

Resultado do 5º modelo:

O coeficiente de regressão da variável *educação*, R², é de 0,17, sendo que o T da variável independente é de -3,2 com 0,002 de probabilidade. Isto quer dizer que a ocorrência de governo unido explica a variação do percentual do gasto em educação. Todavia, a variável explicativa muda na direção oposta da prevista para um nível de significância inteiramente aceitável, o que significa que realmente existe correlação entre governo unificado e gasto em educação, mas em sentido oposto: governo unido gasta menos em política de educação do que governo dividido. Isto rejeita a Hipótese 5.

Resultado do 6º modelo:

Por último, o coeficiente de regressão da variável *habitação*, R^2 , é de 0,15, sendo que o T da variável independente é de -3,0 com 0,004 de probabilidade. Assim, como o resultado do 5º modelo, a ocorrência de governo unido explica a variação do percentual do gasto em habitação, mas a variável explicativa muda na direção oposta da prevista, para um nível de significância perfeitamente aceitável. Significa que existe a correlação entre governo unificado e gasto em habitação, mas também em sentido oposto: governo unido gasta menos em política de habitação do que governo dividido, o que acaba rejeitando a Hipótese 6.

Imagino que a relação inversa entre as variáveis, expressa nos dois últimos modelos, decorra do fato de que governos divididos, possivelmente, estão relacionados a governos de esquerda. Em geral, governos de esquerda não conseguem obter maioria no Congresso, e neste caso, é possível que, governando de forma *ad hoc* ou através de decretos-leis, definam algumas políticas sociais como prioridades do governo.

Conclusão

No decorrer do artigo, foi possível perceber diferenças nas opiniões quanto à importância dos partidos políticos na definição de prioridades nos gastos públicos. Algumas delas garantem que partidos de esquerda, quando no governo, gastam mais do que partidos de direita. Em países governados por partidos de esquerda, os gastos com bem-estar social são significativamente mais altos, enquanto países governados por partidos de direita têm os gastos nestas áreas reduzidos. Opiniões contrárias afirmam que alterações entre partidos de esquerda e de direita no governo não são sistematicamente seguidas pelo aumento nos gastos públicos.

Constatamos, também, a existência de duas linhas de análise que negam haver diferenças programáticas entre os partidos políticos na América Latina, o que implica que, segundo tais linhas, mudanças no perfil dos partidos no governo não resultam em alterações nas políticas públicas

produzidas. A primeira delas, que pode ser chamada de linha institucionalista, defende que, em países nos quais os sistemas partidários são pouco institucionalizados, os partidos não podem servir de referência para os eleitores. A segunda, deriva do problema da globalização, ou seja, a maior exposição das economias nacionais à competição internacional implica a adoção uniforme de políticas econômicas que favorecem o mercado e diminuem o papel do Estado na vida social.

Como argumento inicial, defendi que partidos políticos fazem diferença tanto na arena eleitoral quanto na arena governativa. Os partidos seriam responsáveis por informar o eleitor sobre a posição do candidato perante as questões nacionais. Além disso, expliquei ser fundamental considerar a variável sistema de governo para o entendimento do processo de formulação de políticas públicas. Sendo a América Latina predominantemente presidencialista, é razoável supor que a multiplicação dos pontos de veto inibe mudanças drásticas no *status quo*.

O objetivo deste artigo, portanto, foi verificar se a hipótese, segundo a qual partidos políticos são instituições importantes para explicar diferenças nos gastos governamentais em política social, está correta. Procurei provar que partidos de esquerda gastam mais em políticas sociais do que partidos de direita. Em outras palavras, busquei verificar se o perfil das políticas sociais varia em função dos partidos no governo e dos partidos que têm maioria no Legislativo.

Os modelos de correlação simples confirmaram apenas parcialmente o argumento. Como já havia chamado a atenção em parágrafo anterior, é provável que políticas sociais específicas tenham suas dotações orçamentárias definidas legalmente, desvinculando-as, assim, de diferenças político-ideológicas dos partidos no governo. Portanto, é possível que a relação entre gasto social e posição ideológica do governo se expresse mais claramente quando tratamos de um tipo de política e não de outro. Os resultados dos modelos comprovaram esta afirmação. Além disso, supus que, ao desagregarmos a análise das políticas sociais e incorporarmos a ocorrência de governos divididos, seria possível que o resultado indicasse a consistência ideológica dos partidos. Mais uma

vez, constatei que a ocorrência de governo unido explica a variação do percentual de alguns gastos e não de outros. Entretanto, nos casos em que a correlação foi satisfatória, a variável explicativa sofreu mudança em sentido contrário ao previsto. O resultado indicou que governos unidos gastam menos em determinadas políticas sociais do que governos divididos.

Para explicar a ocorrência da relação inversa entre as variáveis, foi proposto que governos de esquerda têm dificuldades em formar maioria no Congresso. Portanto, governos divididos justificam-se-iam pela presença do partido de esquerda no governo.

Em suma, os resultados das regressões permitem-nos concluir: primeiro, sobre a importância do efeito fixo dos países; segundo, dependendo da política pública, a variável ideologia é importante para explicar prioridades em gastos públicos; terceiro, existem poucos casos de governos de esquerda e de centro-esquerda no período estudado, portanto, os resultados podem ter sido influenciados pelo desequilíbrio dos dados.

Notas

1. Ver exemplos de autores adeptos dessa linha de pensamento em Garrett (1998).
2. Países que não tiveram suas informações atualizadas no período 1994-1995: Brasil, Peru, República Dominicana e Venezuela.
3. Exemplo importante dessa literatura é Mainwaring e Scully (1995).
4. Nesta parte do trabalho adotarei a linha teórica desenvolvida por Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993).
5. Tsebelis (1995) especula que mudanças no *status quo* em sistemas parlamentaristas são mais freqüentes do que em sistemas presidencialistas. Nestes últimos, as estratégias e resultados são afetados pela existência de uma segunda instância de poder.
6. Esta é apenas uma visão esquemática e superficial da realidade brasileira. É claro que as variações que ocorrem entre os países da América Latina dependem do sistema eleitoral adotado, vide Venezuela e Costa Rica.

7. Objetivando examinar a relação entre mudanças nas políticas sociais e alterações na correlação de forças partidárias nos países da América Latina, de 1980 a 1995, duas hipóteses serão acrescentadas, como variáveis de controle, em uma próxima versão do texto:

H3: *A variação nas políticas sociais, dada a variação nos partidos, será maior em países cujo sistema partidário é institucionalizado.*

H4: *A variação nas políticas sociais, dada a variação nos partidos, será tanto maior quanto menor for a exposição de um dado país à economia internacional.*

Referências Bibliográficas

- BLAIS, André, BLAKE, Donald e DION, Stéphanie. (1993), “Do Parties Make a Difference?” *American Journal of Political Science*, vol. 37, pp. 40-62.
- BORSANI, Hugo. (2000), *Instituciones Democráticas y Resultados Macroeconómicos en América Latina (1979-1998)*. Un Estudio Comparado sobre Ciclos Políticos-Económicos. Tese de Doutorado, IUPERJ.
- COMINETTI, Rossella e RUIZ, Gonzalo. (1998), “Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995”. *Cuadernos de La CEPAL*, nº 80.
- COPPEDGE, Michael. (1997), *The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems*. Trabalho apresentado no 20º Congresso da Latin American Studies Association – LASA, Guadalajara.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Matthew D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.
- DEHEZA, Grace Ivana. (1997), *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tese de Doutorado, Instituto Universitário Europeu.
- FIORINA, Morris. (1996), *Divided Government* (2ª ed.). Boston, Allyn and Bacon.
- GARRETT, Geoffrey. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KIEWIET, Roderick D. e MCCUBBINS, Matthew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, Chicago University Press.

- MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy (orgs.). (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- STOKES, Susan. (1997), Are Parties what's Wrong with Democracy in Latin America? Trabalho apresentado no 20º Congresso da Latin American Studies Association – LASA, Guadalajara.
- TSEBELIS, George. (1995), “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.

Gênero, Origem Social e Religião: Caracteres Definidores do Serviço Social

PEDRO SIMÕES*

O perfil dos assistentes sociais tem sido um tema pouco explorado pela própria categoria. A idéia de que a profissão continua sendo hegemonicamente feminina e que incorpora alunos oriundos basicamente de famílias das camadas mais baixas da sociedade é resultado de uma observação assistemática que necessita tanto de mensuração como, e principalmente, de uma explicação do porquê da presença desses fatores na profissão. Os temas que se vêm constituindo nos principais objetos de estudo dos assistentes sociais não buscam desvendar suas origens sociais, embora estas sejam importantes, pois delas depende, em parte, o futuro da profissão.

As informações disponíveis na bibliografia acadêmica sobre o perfil dos profissionais da assistência¹ apresentam dois grandes problemas: em primeiro lugar, os dados mais sistemáticos reportam-se à gênese da profissão, não ajudando, com isso, na compreensão de suas modificações e continuidades; em segundo, os estudos são muito circunscritos a um certo campo da prática profissional, impedindo que possam ser feitas inferências para o conjunto da categoria². Além dessas duas limitações, as pesquisas realizadas com esse propósito, em geral, não atendem a um rigor estatístico mínimo. Desse modo, os estudos sobre o perfil dos

* Doutorando de Sociologia do IUPERJ e professor assistente da Escola de Serviço Social/UBr (UFRJ) (e-mail: jpsimoes@ess.ufrj.br).

assistentes sociais têm servido apenas para fins muito limitados, embora apresentem algumas interpretações relevantes. Essa ausência impede, de certo modo, que alguns temas, importantes para o delineamento do desenho “típico” dos assistentes sociais, possam ser rediscutidos.

Três variáveis são usualmente utilizadas para a construção dessa tipologia: gênero, origem social e religião. Com relação à primeira, a profissão é tida como eminentemente feminina; quanto à segunda, há um reconhecimento de que as “protoformas” da assistência social foram realizadas por “damas de caridade”, ou seja, mulheres da elite econômico-social. No entanto, com a expansão do recrutamento de profissionais, derivada do aumento do número de escolas e da maior demanda do próprio mercado de trabalho, setores mais empobrecidos começam a fazer parte, cada vez mais, dos quadros profissionais. No que se refere à terceira variável, a religião, houve no Brasil uma identificação entre a assistência social profissional e a não-profissional, oriunda do catolicismo – seja em sua forma, seja na base de valores motivadores para a ação assistencial. Esses três itens fazem parte da configuração do perfil do assistente social e não há nenhum estudo importante que relativize ou altere esse padrão, ou mesmo explique as suas causas.

Meu objetivo aqui é dar a conhecer alguns dados que foram levantados sobre o tema (restritos à cidade do Rio de Janeiro e com as ressalvas metodológicas expressas acima), apresentando-os de forma cronológica, ora enfocando o perfil profissional, ora o perfil discente. Os dados de gênero, origem social e religião são enfatizados ao longo da análise na tentativa de verificar as continuidades e rupturas encontradas no material disponível.

O texto está dividido em três partes: em primeiro lugar, discorro sobre os dados que justificariam a criação da imagem recorrente do profissional de assistência social, derivada do período da gênese da profissão no Brasil; em seguida, apresento pesquisas realizadas entre os anos 60 e 80, período em que se dá ênfase à secularização do ensino de Serviço Social através do Movimento de Reconceituação e se busca critérios científicos para o mesmo, seja mediante a incorporação do positivismo,

seja através do marxismo³. Por último, lanço mão das pesquisas realizadas durante os anos 90 para analisar a configuração atual da profissão.

O Perfil Profissional na Gênese da Profissão

Os trabalhos pesquisados sobre o perfil profissional quando do surgimento do Serviço Social foram os de Vieira (1984), Marshall (1967), Verdès-Leroux (1982) e Yamamoto e Carvalho (1982). Entre todos os autores, há certa concordância de que os pioneiros da área vieram da elite social e que não há uma marcada identificação de gênero, tal como ficou patente nos períodos posteriores. Em relação à religião, os estudiosos assentem que a origem da profissão seja derivada de iniciativas religiosas. Não há, no entanto, unanimidade em relação ao catolicismo como principal religião (tal como ocorreu no Brasil) e que serviu de base para as propostas de gênese profissional. Nos países de tradição anglo-saxã, como Inglaterra e Estados Unidos, o impulso foi dado por bases protestantes, possuindo elas mesmas diferenças internas bastante significativas, como nos mostra o trabalho de Bastos (1988). De todo modo, ao menos há uma identificação do Serviço Social original com uma base cristã.

Embora não esteja de forma explícita nos trabalhos dos autores, a análise dos dados levou a uma interpretação corrente de que havia uma relação entre o fazer profissional, motivado e baseado em valores cristãos, e uma expressiva presença feminina na profissão; outra questão decorrente desses escritos iniciais foi a interpretação, feita pela ala mais crítica do Movimento de Reconceituação⁴ (marxista), de que a mediação religiosa no Serviço Social foi um elemento de claro conservadorismo que devia ser necessariamente ultrapassado por aportes mais científicos e laicos.

O ponto principal de crítica à religião baseia-se, sobretudo, na identificação da prática assistencial com a caridade e a filantropia religiosas. No período de gênese profissional, não só os assistentes sociais eram religiosos, como tinham na religião, e em suas doutrinas, um referencial importante para a compreensão dos problemas sociais. Era de se supor, então, que o processo de secularização (Pierucci, 2000)

do ensino profissional levasse a uma mudança no perfil de seus praticantes, com a progressiva perda da identidade feminina e do viés religioso. Vejamos, então, o que nos mostram os dados relativos ao período de secularização profissional (anos 60 a 80).

O Perfil do Período de Secularização

Os dados relacionados⁵ nesta seção foram retirados das pesquisas realizadas por Casses (s/d), Silva (1991), DIEESE (1995), Silva (1989), Pelegrino (1992) e Pougy (1993). São trabalhos com estatutos distintos (relatórios de pesquisa, dissertação de mestrado, teses de doutorado), com escopos diferenciados e envolvendo ora alunos, ora profissionais de Serviço Social. Uma de suas características comuns é que todos vão, de alguma forma, tratar do perfil profissional e das motivações que foram a base para o ingresso na profissão.

Dos dados coletados, nota-se que a variável “origem social” apresenta alteração em relação ao período anterior. Os profissionais são, cada vez mais, recrutados nas camadas mais baixas da sociedade e não encontrei, na literatura, nenhuma explicação para isso. O trabalho de Lídia da Silva (1991), que se concentra na história de vida dos principais assistentes sociais marxistas, ao abordar o tema afirma que, se os entrevistados não passavam dificuldades, também não eram ricos, e que apenas 3 (de 23) chamaram a atenção para a pobreza em que viviam. Dayse da Silva (1989), cujo estudo se voltou para os futuros profissionais, afirma que os alunos vinham de famílias de baixa renda e que seus pais, em geral, tinham apenas concluído o 1º grau. No trabalho de Pougy (1993:105), também com alunos, a autora realiza uma estranha classificação social dos mesmos, afirmando ocuparem “posição intermediária no interior do proletariado”.

Quanto à motivação para o ingresso na profissão, a dimensão religiosa é uma constante em todos os estudos realizados. Casses (s/d) verifica que 58% dos alunos por ela pesquisados, quando indagados sobre os motivos para aquela escolha profissional, se referiram à “vocação”, “vontade de ser útil” e “desejo de ajudar os outros”. Já Lídia da Silva (1991) mostra que praticamente todos os entrevistados tiveram passagem

por grupos católicos durante a adolescência, e que os valores religiosos, oriundos do humanismo cristão, são a tônica da sua motivação, passando a assumir uma “missão” e um “compromisso social” quando da escolha da profissão. O trabalho do DIEESE (1995) – em que foram entrevistados 41 assistentes sociais de expressão nacional – revela haver uma *démarche* religiosa na interpretação da realidade e na intervenção desses profissionais. A religião seria como uma ideologia total, no sentido de Mannheim (1986).

O trabalho de Dayse da Silva (1989) é crítico à imagem de que as mulheres escolhem, preferencialmente, o Serviço Social tendo em vista uma vocação com base religiosa. No entanto, seus dados mostram que a opção “vocação para ajudar as pessoas” atinge os valores de 36,0% e 50,2%, dependendo do grupo de alunas (casadas ou formandas⁶) entrevistado. Segundo a autora, a origem social das alunas seria um fator mais decisivo na escolha do curso do que o caráter de “vocação para a ajuda”, mais presente em um período anterior da profissão. A “vocação para a ajuda” manifestar-se-ia mais no grupo de alunas casadas, com condição social melhor, que seriam movidas por um sentimento humanitário. Dayse da Silva não explica, porém, por que as motivações “vocacionais” permanecem altas e por que os alunos (homens) de baixa renda não optam pelo Serviço Social e sim as mulheres.

Um outro estudo (Werneck Vianna, Carvalho e Melo, 1995) mostra que o aumento do recrutamento dos alunos de Ciências Sociais nas camadas mais baixas levou a um aumento do número de alunos homens, o que não ocorreu no Serviço Social.

Em sua análise, Pelegrino (1992) mostra que a idéia da “ajuda” é uma importante “motivação subjetiva” para a escolha profissional, e que esta é uma tarefa tipicamente feminina. Assim, ela relaciona o caráter feminino com a dimensão religiosa da prática assistencial. O que os assistentes sociais valorizavam na profissão, segundo a autora, era seu aspecto religioso/assistencial, tendo este uma conotação mais à esquerda ou mais à direita. Pougy (1993) também articula o caráter feminino do Serviço Social com a mediação religiosa.

Quanto ao caráter feminino, trata-se de uma constante na literatura analisada, e é a variável mais fácil de ser percebida empiricamente. Nesse sentido, ora a explicação do caráter de gênero da profissão vem associada à ação eminentemente valorativa realizada pela prática profissional, tendo esta um fundo religioso, ora vem despida deste. Os trabalhos de Pelegrino (1992) e Pougy (1993) discutem a divisão social e sexual do trabalho, sendo o Serviço Social uma profissão que atenderia, de forma privilegiada, a características femininas, principalmente por seu apelo a uma prática que privilegia os valores a uma racionalidade instrumental.

Os Anos 90 e a Presença das Continuidades

Para uma análise dos anos 90, reporto-me a três pesquisas: uma realizada por Vasconcelos (1999), que tem como objeto de estudo 74 assistentes sociais da área de saúde no Rio de Janeiro, e duas outras (Simões, 2000; 2000a) por mim desenvolvidas – a primeira com aproximadamente setecentos alunos cariocas de cinco cursos de Serviço Social (PUC-Rio, Veiga de Almeida, UERJ, UFRJ-diurno e UFRJ-noturno⁷) e a segunda entre alunos do primeiro período de seis diferentes cursos de graduação da UFRJ (Administração, Ciências Contábeis, Comunicação, Pedagogia, Serviço Social e Ciências Sociais). Os dados das três pesquisas ratificam o perfil apresentado para as décadas anteriores no que diz respeito às três variáveis analisadas.

Quanto ao aspecto feminino da profissão, do total do universo pesquisado por Vasconcelos, apenas 2,7% eram homens (a autora não explica se este percentual foi uma opção metodológica ou não). Em relação à origem social, a autora detectou que a escolaridade da “mãe”, em 65% dos casos, vai até o 1º grau completo, sendo que para o “pai” este percentual cai para 55,4% com igual escolaridade. Como era de se esperar, o ingresso na profissão com o objetivo de “ascensão social” cresceu, em função da baixa escolaridade das famílias de origem dos estudantes. Isto de fato ocorre sem que, no entanto, as opções relativas às escolhas valorativas e religiosamente orientadas diminuam.

A grande novidade do trabalho de Vasconcelos é que ela identifica a presença da religião não nas motivações para o ingresso na profissão, *mas nas análises e avaliações, assim como nos encaminhamentos profissionais*. Embora a autora faça apenas uma referência ligeira a essa questão, seu estudo é o primeiro a afirmar a presença da religião como referência de orientação da prática profissional, após os esforços realizados pela categoria de secularização⁸ do ensino e da prática da assistência.

Se, em relação aos profissionais, os elementos de gênero, origem social e religião continuam a se manifestar, entre o corpo discente ocorre o mesmo. Na pesquisa por mim realizada entre alunos de diferentes cursos, a distinção de gênero é estatisticamente significativa, tendo os cursos de Pedagogia (84,0%), Serviço Social (94,6%) e Comunicação (72,4%) predominância fortemente feminina, enquanto Ciências Sociais (45,0%) e Administração (54,5%) apresentam divisão de gênero equilibrada e Ciências Contábeis (63%) se apresenta com hegemonia masculina.

Em relação à origem social, a variável estatisticamente significativa foi “escolaridade da mãe”. Enquanto os matriculados no curso de Comunicação apresentaram 75,9% das “mães” com escolaridade de 3º grau ou mais, os dos cursos de Pedagogia (30,8%) e Ciências Contábeis (32,3%) alcançaram menos da metade daquele percentual; já Serviço Social figurou com 40,5% dos alunos com “mães” com 3º grau ou mais de escolaridade. Essa disparidade em relação à escolaridade das mães faz com que exista uma expressiva diferença de renda entre os alunos dos diferentes cursos. No caso, o de Serviço Social foi o que apresentou a menor média de renda: R\$ 1.774,00 (aproximadamente dez salários mínimos), enquanto o de Comunicação revelou o dobro de média⁹.

A filiação religiosa foi também elemento distintivo entre os cursos. Os de Serviço Social (97,3%) e Pedagogia (92,3%) foram aqueles que mostraram ter os alunos mais religiosos, e os de Ciências Sociais (51,7%) e Comunicação (65,5%) os menos religiosos. A participação em cultos religiosos exhibe uma distinção muito próxima do “estatisticamente

aceitável” – Serviço Social e Pedagogia são os únicos que ficam próximos de ter seus alunos divididos pela metade entre os que têm alguma forma de participação, seja militante ou não, e os que não têm; os demais revelam uma porcentagem menor ou igual a 30,0%.

Na verdade, é na auto-atribuição de sentir-se/ser religioso que os alunos se distinguem mais propriamente. Em uma pontuação variando entre zero e dez, os alunos de Serviço Social e de Pedagogia foram os únicos que chegaram à média 7, enquanto os de Comunicação alcançaram apenas média 3. Esta diferença parece estar associada à formação religiosa legada pelos pais dos alunos, destacando-se aqueles cursos em que as mães dos alunos são mais religiosas. Em relação ao pai, estatisticamente, as diferenças proporcionais não foram significativas – a média dos cursos foi de 57,5% dos pais sendo religiosos. Pedagogia (78,3%) e Serviço Social (71,4%) destacam-se com os maiores percentuais e Comunicação (35,7%) e Ciências Sociais (41,4%) com os menores. Em relação à mãe, as diferenças estatísticas são marcadamente relevantes. Os mesmos pares de cursos apresentam os maiores e menores percentuais: Pedagogia (88,5%) e Serviço Social (97,3%); Comunicação (62,1%) e Ciências Sociais (65,5%).

Outra distinção significativa entre os cursos está na utilização da religião nos âmbitos público e privado. A pergunta referente a este item previa as seguintes alternativas: 1. A religião é o parâmetro da minha vida; 2. Recorro preferencialmente à religião na vida privada, mas também nas atividades acadêmicas e profissionais; 3. Só recorro à religião para resolver problemas privados; 4. Nunca recorro à religião. As respostas às duas primeiras alternativas foram agrupadas, assim como às duas últimas e o resultado foi o seguinte: no primeiro grupo de respostas, os alunos de Pedagogia e de Serviço Social tiveram os maiores percentuais, chegando a 96,5% e 91,5%, respectivamente; os de Comunicação (33,3%) e Ciências Sociais (40,7%) obtiveram mais uma vez os menores percentuais.

Os dados da pesquisa com alunos de Serviço Social ajudam a qualificar as informações acima. A hegemonia feminina não é um fato peculiar ao curso da UFRJ; em todas as demais faculdades, a proporção de

mulheres que freqüentam o curso de Serviço Social não é inferior a 90%. Isto significa que essa hegemonia se manifesta não só nas universidades públicas, mas também nas privadas, tanto nos cursos diurnos quanto nos noturnos.

No que se refere à origem social dos estudantes de Serviço Social, os da UFRJ têm os “pais” com uma das mais baixas taxas de escolaridade e, também, com as menores rendas familiares, quando comparados com os dos outros cursos. No entanto, trata-se do curso de Serviço Social cujos alunos possuem a melhor renda e origem social se comparados com os de curso idêntico em outras faculdades. A explicação é relativamente simples: este é o único curso de Serviço Social diurno oferecido na cidade do Rio de Janeiro, o que significa que só ingressam nele alunos que podem estudar sem trabalhar. São, portanto, alunos mais novos, sem vínculos conjugais e totalmente dependentes da estrutura familiar.

Quanto à escolaridade da “mãe” do alunado do curso da PUC-Rio, verifica-se que em torno de 80% delas possuíam apenas o 1º grau completo e 7,4% mais que o 2º grau. Na UERJ os percentuais foram de 52,1% e 12,4%, respectivamente. Já o curso da UFRJ-diurno foi o único em que mais da metade das “mães” tinha escolaridade acima do 1º grau completo (57%) e quase 25% mais que o 2º grau.

Em relação à renda média familiar, os alunos do curso da UFRJ apresentaram um valor estimado de R\$ 1.626,00 (ou nove salários mínimos – a diferença é perfeitamente aceitável dentro do intervalo de confiança de 95% em relação ao valor encontrado na outra pesquisa); já para os da PUC-Rio, o cálculo foi de R\$ 746,00 (ou quatro salários mínimos).

A forte presença da religião na vida discente foi percebida não apenas entre os alunos recém-admitidos no curso, mas também entre os que estavam por deixar a universidade. Uma análise das “Dedicatórias” e “Agradecimentos”, contidos nas monografias dos alunos de Serviço Social da UFRJ e UERJ, entre 1995 e 1998 (totalizando 316), revelou que 74,5% deles apresentaram sinais explícitos de religiosidade, tais

como agradecimentos a Deus, citações de Salmos, passagens bíblicas, agradecimentos a pastores e “irmãos de fé” etc. (Como parâmetro de comparação, no mesmo período foram coletadas informações no curso de Economia (UFRJ), e as “Dedicatórias” e “Agradecimentos” com sinais explícitos de religiosidade chegaram a 13,4%.)

Na verdade, o que esses dados mostram é que há elementos de continuidade na vinculação da religião com o Serviço Social – desde sua gênese até os dias atuais –, que se mantêm independentes das modificações sofridas no interior da profissão. A mediação do marxismo, por exemplo, contribuiu para a manutenção de uma *démarche* religiosa, uma vez que a religião era constitutiva do ideário desses profissionais. Por outro lado, a busca de referenciais mais técnicos e “científicos” não retirou ou alterou, significativamente, o caráter valorativo da profissão. Ao contrário, parece ter dado a ela um novo estatuto, deixando de lado um perfil moralista e ingênuo, transmutando-se para um outro de caráter mais racionalizador. A hegemonia feminina, independentemente da maior identidade da profissão com os “novos papéis” que a mulher vem assumindo na sociedade, parece apontar para a continuidade da sintonia da profissão com os “papéis” tradicionais da mulher.

Ao fim e ao cabo, o que se constata é que das origens do Serviço Social aos dias atuais, o perfil dos seus profissionais não se modificou substantivamente. Há uma clara alteração, é verdade, em relação à origem social, mas as marcas de feminilidade e religiosidade continuam presentes e imprimem uma forte distinção entre esse curso e os demais analisados.

Notas

1. Não foi realizada uma pesquisa exaustiva sobre o tema. A ausência de projeções em relação às pesquisas sobre o perfil profissional dificultou o levantamento de dados.
2. Neste último caso, os dados são oriundos de dissertações de mestrado e teses de doutorado, que tratam da prática assistencial, ficando assim circunscritos a uma área temática específica (profissionais da saúde, por exemplo) ou a uma instituição, e restritos aos fóruns onde são apresentados.
3. Embora o recurso à fenomenologia tenha sido também um esforço de buscar bases mais “científicas” para a profissão, essa vertente teórica tem maiores contribuições no âmbito da filosofia social do que no da teoria social.
4. Movimento ocorrido nos países da América Latina, nos anos 60, que buscava construir uma base teórico-metodológica própria para o Serviço Social, principalmente rejeitando as influências religiosas e estrangeiras no contexto dos países subdesenvolvidos (ver Netto, 1991).
5. Como se verá a seguir, nem todas as pesquisas tratam, simultaneamente, de origem social, motivação e caráter de gênero.
6. O trabalho de Dayse da Silva teve como objeto de investigação dois grupos de alunas (a autora só entrevistou mulheres, pois estava interessada no caráter de gênero da profissão): a turma que cursava o último período da universidade (8º período) e aquelas que fossem casadas, independentemente do período que estivessem cursando.
7. Os dados completos desta pesquisa se encontram em Simões (2000) – parte dos dados da mesma já foram publicados em Simões (2000a).
8. De fato, o que ocorre é um desencantamento. A diferença entre os dois processos não é possível de ser discutida neste artigo (ver Pierucci, 2000).
9. A composição das famílias é homogênea, apresentando uma média de dois dependentes por contribuinte.

Referências Bibliográficas

- BASTOS, M. D. (1988), “Divergências Político-Ideológicas no Processo de Profissionalização do Serviço Social nos Estados Unidos”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, ano IX, nº 27, São Paulo.
- CASSES, Olma A. (s/d), “Motivos da Escolha do Curso de Serviço Social”. *Cadernos Verdes*, nº 217, Rio de Janeiro.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos). (1995), *Serviço Social: Trajetória e Perspectivas*. Rio de Janeiro, DIEESE.
- IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO, R. de. (1982), *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação Histórico- Metodológica*. São Paulo, Cortez,.
- MANNHEIM, K. (1986), *Ideologia e Utopia* (4ª ed.). Rio de Janeiro, Guanabara.
- MARSHALL, T. H. (1967), *Política Social*. Rio de Janeiro, Zahar.
- NETTO, J. P. (1991), *Ditadura e Serviço Social*. São Paulo, Cortez.
- PELEGRINO, Ana Izabel de C. (1992), Demandas dos Espaços Privado e Público na Condição de Ser Mulher e de Ser Assistente Social: Um Estudo Exploratório. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ.
- PIERUCCI, A. F. (2000), “Secularização segundo Max Weber”, in J. Souza (org.), *A Atualidade de Max Weber*. Brasília, UnB.
- POUGY, Lilia G. (1993), Desafios da Formação Profissional do Assistente Social: O Caso da Escola de Serviço Social da UFRJ. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ.
- SILVA, Dayse de Paula M. da. (1989), Perspectiva Profissional e de Constituição de Família entre Mulheres Universitárias. Dissertação de Mestrado, IFCS/UFRJ.
- SILVA, Lídia Maria M. R. da. (1991), Aproximação do Serviço Social à Tradição Marxista: Caminhos e Descaminhos (vols. 1 e 2). Tese de Doutorado, PUC-SP.

SIMÕES, P. (2000), Perfil dos Alunos de Serviço Social — 1999. ESS/UFRJ/ FAPERJ. Manuscrito.

_____. (2000a), “Mediações Religiosas no Serviço Social”. *Praia Verme-lha: Estudos de Política e Teoria Social*, vol. 2, nº 3, PPGESS/UFRJ.

VASCONCELOS, A. M. (1999), Tendências da Prática Profissional dos Assistentes Sociais na Atenção à Saúde no Município do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, ESS/UFRJ.

VERDÈS-LEROUX, Jeannine. (1982), *Trabalhador Social. Prática, Hábitos, Ethos, Formas de Intervenção*. São Paulo, Cortez.

VIEIRA, B. O. (1984), *Serviço Social: Precursores e Pioneiros*. Rio de Janeiro, Agir.

WERNECK VIANNA, Luiz, CARVALHO, Maria Alice R. de e MELO, Manuel Palacios C. e (1995), “O Perfil do Estudante de Ciências Sociais”, in G. Villas Boas e E. G. F. Pessanha (orgs.), *Ensino e Pesquisa na Graduação*. Rio de Janeiro, J. C. Editora.

Feios, Sujos e Malvados – Os “Sem-Teto” e o Mundo do Trabalho na Rua¹

DARIO DE SOUSA E SILVA FILHO*

Introdução: As Fontes dos Dados Empíricos

Durante maio e junho de 1999, 71 bairros da região metropolitana do Rio de Janeiro foram pesquisados (Silva Filho e Rodrigues, 1999). Esta investigação utilizou trinta pesquisadores, selecionados entre profissionais com prática de abordagem a populações de rua, munidos de questionários e fichas de observação direta para os casos em que não fosse possível fazer perguntas. Foram 535 respondentes de um total de 3.535 pessoas consideradas no primeiro mês. A primeira fase da coleta foi feita nos dias 26 de maio, uma quarta-feira pela manhã, na noite do dia 27, na tarde do dia 28 e na madrugada de sábado. Ocorreram repescagens em cada turno, quando as áreas eram revisitadas, e da primeira para a segunda fase os mesmos procedimentos foram repetidos para os dias 9, 11 e 12 de junho. O critério para eleição dos informantes define populações de rua como o conjunto daqueles que vivem permanentemente nas ruas ou que dependem de atividade constante que implique, ao menos, um pernoite semanal na rua. Dentre as várias perguntas compreendidas na pesquisa está a que é referida por este artigo: “Como o trabalho participa do que se pode desenhar como os diversos perfis de quem vive nas ruas ou depende das relações desenvolvidas nos estratos de pobreza que ali ganham significado?”

*Doutorando em Sociologia no IUPERJ (e-mail: dario@uerj.br).

Foco Microscópico sobre a Vida na Rua

Teresa, seu marido, Cris, Ana, Macalé e Tio são moradores de rua e vivem na Praça Emílio Garrastazú Médici, localizada entre o estádio do Maracanã e o *campus* da UERJ. Formam um grupo entre os muitos que dividem o mesmo espaço que compreende o entorno do estádio e as ruas próximas à Avenida Marechal Rondon em frente à Mangueira. Esta é uma área disputada pelos catadores de lata desde que o preço da lata de alumínio tornou esta atividade mais compensadora que a coleta de papel, pois o Maracanã é um lugar onde a oferta de latas de alumínio é concentrada, sobretudo em dias de jogos mais concorridos. Os R\$ 0,09 obtidos por quilo de papel soam bem menos interessantes que os R\$ 0,80/kg de alumínio reciclável (em alguns lugares já é possível vender o alumínio por R\$ 1,20).

Teresa, negra, 34 anos, já trabalhou como faxineira com carteira assinada. Seu último emprego foi como funcionária de uma prestadora de serviços do Metrô do Rio. Nos últimos dois anos, os cuidados com a limpeza continuam a fazer parte da sua vida em sua atual referência “residencial”: a passarela do metrô da estação Maracanã. Seu companheiro, também negro, com cerca de 40 anos, já a conheceu vivendo na rua. Ele é um homem desconfiado, de poucas palavras e que não gosta de se identificar – uma das poucas informações que se permitiu oferecer foi a de que é biscateiro.

Macalé, Cris, Ana, Tio e Teresa apresentam-se como maloqueiros e enfatizam a importância dessa informação para que não sejam confundidos com mendigos, que, segundo eles, são loucos, bêbados e arruaceiros, “gente que não sabe se comportar”. No entanto, eles próprios não negam que o consumo de cachaça participa intensamente de seus hábitos. A bebida foi o determinante da ruptura de Teresa com a mãe protestante que hoje cuida de seu filho em uma casa no subúrbio da Leopoldina. Ainda assim, “mendigo” é uma referência indexadora das distâncias entre quem é digno ou não para fazer parte das redes de solidariedade entre quem vive nas ruas. As idades no grupo variam entre 16 e 60 anos. Tio, o mais velho, é o único que tem como atividade principal a mendicância. A idade e a falta de uma perna tornam-no

mais elegível para piedade pública que os demais homens e mulheres corpulentos e sempre ruidosos do grupo. Ele não é considerado “mendigo” por seus companheiros.

Há dois meses, o grupo de maloqueiros levou a termo um projeto que alimentavam com expectativa e disciplina – compraram uma TV usada. Eles fizeram uma inauguração animada com balões e fitas coloridas, decorando um dos vértices da passarela. O grupo assiste aos jogos no estádio vizinho pelo aparelho comprado em um brechó do centro da cidade. Nessas lojas é possível encontrar televisões coloridas por R\$ 150,00. Esta quantia é insuficiente para tirar o grupo da rua definitivamente, mas foi suficiente para a compra da TV e é o resultado de uma poupança coletiva constituída por meses de coleta de latas e pela divisão de comida conseguida nos bares. O marido de Teresa não participou da poupança, pois tinha sido baleado pelo segurança de um prédio na Tijuca que achou que ele iria assaltar um morador que se aproximava da garagem. Medicado, liberado do mal-entendido e de volta às ruas, foi recebido pelo grupo e assiste à TV que não teve como ajudar a pagar.

Essa estória pode ser mentira dos informantes? Pode. Mas não precisa. O brechó, o valor das latas e os preços de TVs usadas são reais. Dificilmente um morador de rua roubaria uma TV e conseguiria andar mais de um quarteirão sem ser pego. A hipótese de um empreendimento coletivo para a aquisição desse importante meio de conexão entre os que vivem na praça Médici e o resto do mundo é bem plausível. Mas o importante é que seja pelos meios, seja pelos resultados, esse grupo de sem-tetos consegue articular-se mais do que como comensais. Eles apresentam nesse pequeno episódio, com inventividade, uma das possibilidades de solidariedade social em situação de “exclusão”. Oferecem valores criteriosos ou sutis para medir as distâncias, mas não se excluem. Sua luta pela sobrevivência depende da recriação de laços inclusivos e referência constante a eles. Eles são trabalhadores eventuais, mas trabalhadores. Sem patrão, mas laboriosos. Sem carteira assinada, salário regular ou proteção, mas reverentes à dignidade que o universo simbólico do mundo do trabalho ainda confere àqueles de seu meio que são “batalhadores”.

Visão Aérea das Populações de Rua

Corte do *close* para a panorâmica. Aqui importam os dados do *survey* sobre os tipos de uso da rua. Como esperamos isolar fatores atrativos ou de fixação dos indivíduos à rua, destacamos duas formas fundamentais: moradia e trabalho. Com base nos dados da primeira fase, foram isoladas as duas situações a serem cruzadas com o tempo de permanência na rua.

Variáveis de identificação foram aplicadas sobre esses grupos de permanência recente ou continuada. Idade, sexo e escolaridade foram informações cotejadas a fim de estabelecer as especificidades de cada segmento quando comparado com o perfil genérico do total da amostra.

Considerando estes pressupostos, selecionamos a amostra em três segmentos extremos: aqueles que estão há menos de três meses nas ruas, os que estão há seis meses e os que estão há mais de dez anos *morando* nas ruas. Da amostra de 535 respondentes, 10,6%, 14,2% e 10,8% foram, respectivamente, as proporções de integrantes de cada subgrupo. Esta classificação possibilita a comparação de expectativas pessoais diversas em um grupo em que os tempos de permanência na rua variam. Variam dessa forma também as formas de utilização e percepção dos recursos que a rua oferece.

Dez por cento dos que estão há mais de 10 anos na rua têm menos de 30 anos, o que significa dizer que este grupo pode conter antigos meninos de rua que lá permanecem até hoje.

Tabela 1
População Respondente, segundo o Tempo em que *Mora* na Rua

Número de meses	N	%
Menos de 6 meses	67	14,2
Mais de 6 meses	406	85,8
Total de respostas válidas	473	100,0

Tabela 2
População Respondente, segundo o Tempo em que *Trabalha* na Rua

Número de meses	N	%
Menos de 6 meses	68	14,4
Mais de 6 meses	405	85,6
Total de respostas válidas	473	100,0

Sexo

Tabela 3
Sexo da População Respondente

Sexo	N	%
Homem	420	78,5
Mulher	115	21,5
Total	535	100,0

O percentual que vale para o total da população (3.535) pouco varia em relação à população respondente em termos de sexo: são 76,6 homens e 23,4 mulheres. A pergunta fundamental seria: “Por que as mulheres vêm menos para a rua ou, ao menos, permanecem menos nessa condição?”

Tabela 4
População Respondente que Reside na Rua
Há Menos de 3 Meses, segundo o Sexo

Sexo	N	%
Homem	33	82,5
Mulher	7	17,5
Total	40	100,0

Tabela 5
População Respondente que Reside na Rua
Há Mais de 10 Anos, segundo o Sexo

Sexo	N	%
Homem	46	90,2
Mulher	5	9,8
Total	51	100,0

Cor

Nesta etapa, a pergunta básica é: “Como a população de rua constrói sua identidade pela cor?” Seguimos o pressuposto de que a pele se relaciona com atributos adscritos relevantes para as possibilidades de inserção, elegibilidade para redes de apoio ou vulnerabilidade para discriminações mesmo entre os estratos mais carentes no Brasil. Nosso propósito ao inserir uma questão de forma aberta – “Qual a sua cor?” – foi averiguar o grau de mobilização das populações de rua para a auto-identificação como reconhecimento de critérios classificatórios. Não oferecemos as categorias do censo demográfico, tampouco introduzimos comparações ou julgamentos por parte dos entrevistadores. Importa-nos como a cor compõe o retrato que essa população nos dá de si própria.

É sabido que os não-brancos possuem menores probabilidades inclusivas nos postos de trabalho, não só pela baixa qualificação resultante de sua origem predominantemente dos segmentos mais pobres, como também pelo peso de discriminações valorativas que também são introjetadas pelos indivíduos.

Tabela 6
População Respondente, segundo a Cor

Cor	%
Branco	13,0
Negro ou preto	20,0
Moreno	31,0
Pardo	10,0
Mulato	7,0
Não respondeu	10,0
Outros	9,0
Total	100,0

Idade

Na análise da idade, dois grupos são especialmente importantes: as crianças e adolescentes e a população economicamente ativa.

Tabela 7
Idade e População

Idade	N	%
Acima de 60 anos	132	3,7
Abaixo de 18 anos	440	12,4
População considerada (questionários+fichas)	3.535	100,0

Crianças e Adolescentes

A pesquisa aponta para um número reduzido de crianças e adolescentes em situação de rua, o que trouxe a pergunta: “Será que, em relação a levantamentos anteriores, podemos constatar um decréscimo no quantitativo de crianças e adolescentes vivendo em situação de rua?” Ademais, considerando que foram identificadas 440 pessoas com menos de 18 anos, entre 3.535 da amostra, vivendo em situação de rua, parece que este número decresceu em relação ao quantitativo identificado em pesquisas anteriores. Como explicar isto?

Inicialmente, pode-se trabalhar com a hipótese de que o levantamento foi realizado durante um período no qual só estavam na rua os que de fato sobreviviam com os recursos da rua. No entanto, existem outras hipóteses que podem ser determinantes para explicar esse dado. As discussões travadas na década de 80 sobre os então meninos de rua, os programas implementados pelas Organizações Não-Governamentais – ONGs, apresentando um modelo alternativo para o atendimento dessa população, que veio a ser reforçado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxeram resultados positivos na reversão, mesmo que parcial, desse quadro. Uma hipótese menos otimista seria a de que hoje é muito mais atraente, do ponto de vista econômico, para o adolescente manter-se na comunidade e trabalhar para o tráfico.

População Economicamente Ativa

A média de idade dos 51 que estão há mais de dez anos na rua² é de 42,8 anos; entre os 40 que estão há, no máximo, três meses³, é de 30,9 anos. A distribuição das idades é reveladora: 94%, no primeiro caso, e 75%, no segundo, são potenciais integrantes da população economicamente ativa. *Uma população em idade de trabalhar, com um nível de escolaridade primário, está na rua.* Como os que mais recentemente estão na rua são os mais jovens (25% têm entre 10 e 17 anos; 51%, entre 20 e 40; e 23%, entre 41 e 61 anos), é elevada a perspectiva de vida útil. Em outras palavras, este grupo se enquadra entre os potencialmente aptos para treinamento e exercício de atividades produtivas típicas da população economicamente ativa que não vive nas ruas.

Tabela 8
População Respondente que Reside na Rua Há Menos de 3 Meses,
segundo a Idade

Idade	N	%
0-15 anos	8	20,0
16-25 anos	6	15,0
26-35 anos	10	25,0
36-45 anos	12	30,0
Mais de 45 anos	4	10,0
Total	40	100,0

Tabela 9
População Respondente que Reside na Rua Há Mais de 10 Anos,
segundo a Idade

Idade	N	%
0-15 anos	-	-
16-25 anos	3	5,9
26-35 anos	11	21,6
36-45 anos	20	39,2
Mais de 45 anos	17	33,3
Total	51	100,0

Agregando de outra forma, temos 12% dos moradores de rua com menos de 30 anos, o que abarca os que foram meninos de rua.

Escolaridade

A média de escolaridade dos 535 entrevistados⁴ situa-se em 4,7 anos⁵. A escolaridade encontra-se, portanto, aquém dos 5,3 anos da média nacional, ainda que seja mais elevada do que os 4,2 da média nacional para os grupos “pretos” e “pardos” (IBGE/PNAD, 1996). Se comparada a média da região Sudeste (4,9) essa diferença é mais acentuada. Comparando-se a média de escolaridade dos “pretos” e “pardos” da população de rua (4,7) com a da região Sudeste (4,9), a diferença é pouco significativa.

Se reunirmos os dados por tempo de permanência na rua, considerando os que responderam à pergunta sobre escolaridade e estão há até três meses lá (40)⁶ e os que responderam e estão há mais de dez anos (51)⁷, verificaremos que a média se eleva: 5,1 e 5,2 de escolaridade, respectivamente.

Os perfis do morador de rua de longa duração e, em especial, do morador mais recente não diferem significativamente em escolaridade e idade dos estratos mais humildes da população economicamente ativa. Isto pode significar que esses patamares baixos de recursos foram o estágio anterior na trajetória dos que hoje estão na rua. Ou, ainda, que os trabalhadores de pequena remuneração e baixa qualificação estão especialmente vulneráveis a uma mobilidade social descendente para a condição de população de rua quando as suas redes de trabalho e de sociabilidade são rompidas.

Motivo da Ida para a Rua

Um dos pontos fundamentais para o estabelecimento de uma política pública direcionada para a população de rua é, com certeza, a análise dos motivos pelos quais as pessoas deixam suas casas para ir morar nas ruas da cidade.

Tabela 10
População de Rua com Menos de 18 Anos,
segundo o Motivo da Ida para a Rua

Motivo	N	%
Ajudar a família	14	12,3
Conseguir comida/dinheiro	16	14,2
Desemprego	4	3,5
Egresso institucional	1	0,9
Opção de trabalho	5	4,4
Opção espontânea	12	10,6
Problema familiar	35	31,0
Problema com droga	2	1,8
Problema de saúde	1	0,9
Problema habitacional	3	2,7
Não respondeu	20	17,7
Total	113	100,0

Já em relação à população com mais de 18 anos, foram detectados os seguintes motivos da ida para a rua:

Tabela 11
População de Rua com Mais de 18 Anos,
segundo o Motivo da Ida para a Rua

Motivo	N	%
Ajudar a família	2	0,5
Conseguir comida/dinheiro	36	9,0
Desemprego	64	16,0
Egresso institucional	3	0,7
Opção de trabalho	7	1,7
Opção espontânea	27	6,7
Problema familiar	143	36,0
Problema com droga	3	0,7
Problema com alcoolismo	12	3,0
Problema de saúde	5	1,2
Problema habitacional	18	4,5
Expulsão pelo tráfico	6	1,5
Falta de documentos	5	1,2
Falta de opção	3	0,7
Foragido	1	0,2
Desavença quanto à religião	4	1,0
Não respondeu	62	15,4
Total	401	100,0

Se reagrupadas, as categorias relacionadas com objetivo de subsistência ou complementação da renda familiar tornam-se ainda mais expressivas. O que é importante salientar é que há circunstâncias apontadas que, mesmo indiretamente regidas pela busca de trabalho, foram destacadas como fatores pelos quais a vulnerabilidade pode ser sentida em cada perfil. Desavenças familiares, por exemplo, não são fenômenos específicos de populações pobres. Mas é fundamental que se saiba o peso relativo deste fator como determinante ou como causa-limite na propensão diferencial entre ir ou não para as ruas.

Distribuição Espacial da População de Rua

Considerando o número total de pessoas classificadas pela pesquisa como população de rua (3.535), temos:

Tabela 12
Distribuição Espacial da População de Rua pela
Região Metropolitana - RJ

Área	%
Centro	33,5
Zona Norte	27,3
Zona Sul	14,2
Zona Oeste	3,4
São Gonçalo/Alcântara	0,2
Niterói	12,7
Caxias	1,8
São João de Meriti	1,3
Nilópolis	3,0
Nova Iguaçu	2,6
Total	100,0

Algumas observações são possíveis a partir destes dados:

- o Centro do Rio é a área com maior contingente e maior densidade de população de rua. Geograficamente menor e com mais opções de recursos para a sobrevivência, esta é a área onde a população de rua mais se concentra e está mais visível;

- a maior proporção de pessoas na Zona Norte do que na Zona Sul da cidade se deve, provavelmente, à extensão geográfica da primeira. A concentração é maior no espaço menor que abarca os bairros da Zona Sul, o que amplia a visibilidade dessa população. Ainda assim, os maiores grupos, de 40 e até 60 pessoas, foram encontrados no Centro e na Zona Norte;
- há baixa presença de população de rua nas cidades da Baixada Fluminense, revelando que a localização dessa população não se verifica nas áreas mais pobres e sim naquelas com mais recursos de sobrevivência; e
- por este mesmo motivo, há uma maior presença de população de rua em Niterói do que nas cidades vizinhas mais pobres (São Gonçalo e Alcântara).

Sobrevivência

Algumas perguntas do *survey* constituem variáveis que permitem traçar o perfil dos entrevistados quanto à sua inserção (atual e passada) no mercado de trabalho e detectar “estratégias de sobrevivência” na rua. Além disso, resultados inesperados permitem perceber uma certa “representação própria” ao entrevistado, distinta da nossa. O trabalho é uma referência importante na autoclassificação dessa população que, sempre que possível, ainda que tais manifestações não fossem estimuladas, reafirmavam que não eram “mendigos”, mas trabalhadores sem oportunidade. Mais que uma distinção subjetiva, esta afirmativa demonstra o desejo de resgatar a dignidade, ainda que o trabalho não seja uma alternativa próxima do viável nos seus planos.

Inserção no Mundo do Trabalho

A primeira dessas variáveis se articula com a pergunta “*Tem trabalho fixo?*” (e sua derivada, “*Qual?*”). Esta variável objetivava detectar quanto da população tinha uma fonte de rendimentos mensal fixa, vinculada a algum tipo de “emprego”, e quanto estava, de algum modo, vinculada ao “mercado formal de trabalho”. Os dados revelam que 84% dos entrevistados declaram não ter trabalho fixo, enquanto 12% declaram tê-lo.

Tabela 13
População Respondente com Trabalho Fixo

Resposta	N	%
Sim	64	12,0
Não	450	84,0
Não respondeu	21	4,0
Total	535	100,0

A representação dos entrevistados é relevante. Quando tomamos, exclusivamente, os que declaram ter um trabalho fixo, 76,6% associam trabalho fixo à atividade que desenvolvem na rua.

Tabela 14
População Respondente com Trabalho Fixo,
conforme as Atividades

Atividade	N	%
Fora da rua	15	23,4
Na rua	49	76,6
Total	64	100,0

É pequena a participação dos que declaram ter trabalho fixo na amostra (64 indivíduos, 12,0% da amostra). Quando cruzamos os dados com o tipo de trabalho fixo, apenas 2,8% da amostra desenvolve uma atividade profissional “fora da rua”. Trata-se de garis, diaristas, vigias na construção civil que buscam formas de complementar a renda auferida em trabalhos mais ou menos regulares, com remuneração fixa. Ainda que baixo, o índice dos que dizem ter trabalho fixo revela um dado complexo: há pessoas com trabalho que precisam da rua para assegurar, minimamente, sua sobrevivência. Os demais, 9,2% da amostra, consideram a atividade que desenvolvem regularmente na rua como trabalho fixo, por exemplo, catar lixo, engraxar. É importante a distinção feita pelos entrevistados, e comum em todas as áreas, entre trabalho, ligado às profissões reconhecidas, e áreas de formação e ocupação com que ganham dinheiro no momento, ligadas a atividades esporádicas de subsistência.

A análise dessa primeira variável permite concluir que:

- a) a maioria (84%) da população que está na rua não tem (ou não considera ter) um trabalho fixo;
- b) apenas 125 dos entrevistados têm (ou consideram ter) um trabalho fixo;
- c) destes últimos, a grande maioria (76,6%) considera sua atividade na rua como trabalho fixo; e
- d) apenas 2,8% da amostra usa a rua como forma de obter rendimentos complementares às fontes de renda regulares.

Os dados mostram que 45,6% dos entrevistados afirmaram já terem tido carteira assinada. Este valor é coerente com a hipótese de que o perfil dessa população, segundo os atributos produtivos, não se diferencia muito daquele que se pode verificar entre os trabalhadores assalariados formais de menor qualificação (IBGE/PNAD, 1996). Os dados mostram que esse “parentesco” não necessariamente se refere a uma mobilidade descendente de uma geração para outra. A trajetória de ex-assalariados formais ilustra o efeito do desemprego recente sobre um tipo de população normalmente não considerado nas estatísticas oficiais geradas pela Pesquisa Mensal de Empregos – PME.

Tabela 15
População Respondente que já Teve Carteira Assinada*

Resposta	%
Sim	45,61
Não	37,75
Não respondeu	16,64
Total	100,0

*Inclui os casos em que o informante era criança e, portanto, a questão não se aplica.

Tabela 16
População Respondente com Mais de 18 Anos
que já Teve Carteira Assinada

Resposta	%
Sim	58,6
Não	32,4
Não respondeu	4,5
Não se aplica	4,5
Total	100,0

Se reunirmos agora as informações sobre os que têm trabalho fixo fora da rua, 15 indivíduos, 2,8% da amostra, e a sobre os aposentados, 2,2% da amostra, veremos que 5,0% dos entrevistados, que têm uma fonte regular de rendimento “fora da rua”, usam a rua para complementar renda ou para morar.

Estratégias de Sobrevivência

Esta é uma questão com dupla função. A primeira, articulada à como se consegue comida, remédios e banho, é a de permitir detectar “estratégias de sobrevivência na rua”; a segunda é a de funcionar como complemento à questão “Em que trabalha hoje”: não apenas os que desenvolvem algum tipo de trabalho conseguem dinheiro na rua, pois, por exemplo, os que pedem também. Reunimos, em um primeiro momento, os dados em três grandes categorias: a dos que não desenvolvem nenhum tipo de trabalho, mas conseguem dinheiro na rua; e a dos que auferem rendimentos “fora da rua”. Respeitamos, ainda, as informações “não consegue dinheiro” e “não responde”.

Ao trabalharmos cada categoria mais de perto, temos:

- os que não desenvolvem trabalho, mas auferem rendimentos na rua, são os que pedem, ganham, roubam ou jogam. Assim, da totalidade dos entrevistados, 20,6% pede; 3,2% ganha; 1,5% rouba; e 0,2% joga. Mantivemos a distinção – declarada pelos entrevistados – entre pedir e ganhar. Para nós, pedir indica uma atitude menos passiva do

que ganhar; para alguns entrevistados o sentido é outro: ganhar aparece como uma questão de dignidade (“Não peço, ganho”). Buscamos, ainda, distinguir os que recebem dinheiro (ganham ou pedem) de “transeuntes”, de familiares e de instituições (e, neste caso, de quais);

- os que auferem dinheiro “fora da rua”, entre os quais estão compreendidos aqueles que declaram receber benefícios (aposentados, reformados, recebem pensão, FGTS), os que possuem algum rendimento guardado (caderneta de poupança) e os que têm emprego fixo fora da rua (gari, segurança, taxista etc.). É importante frisar que na maioria desses casos os entrevistados buscam na rua formas de complementar os rendimentos; e
- os que desenvolvem algum tipo de trabalho compreendem biscateiros, camelôs/ambulantes, carregadores, catadores/vendedores, engraxates, guardadores de carro, trabalhadores do sexo e outros.

A segunda variável relaciona-se com a pergunta “Em que trabalha hoje?” O tratamento das respostas a esta questão respeitou o ponto de vista do entrevistado, quanto ao que ele considera trabalhar ou não. Reunimos as distintas declarações dos entrevistados em categorias mais abrangentes para evitar a dispersão dos dados. Assim, a Tabela 17 mostra que 28,6% dos entrevistados declararam que não trabalham; 46,7% que desenvolvem alguma atividade na rua; e 12,1% que desenvolvem atividade “fora da rua”. Reiteramos que mantivemos as respostas dos entrevistados, por isto na tabela aparecem as informações relativas aos que declaram “sou aposentado”, “peço”, “roubo” ou “ganho”, ainda que estas nos parecessem indicações de que o entrevistado não trabalha.

Tabela 17
População Respondente por Tipo de Trabalho

Em que trabalha hoje	%
Não trabalha	28,6
Desenvolve atividade na rua	46,7
Desenvolve atividade fora da rua	12,1
Aposentado ou recebe pensão	0,7
Pede/rouba/joga	1,3
Não se aplica	0,9
Não respondeu	9,7
Total	100,0

A Tabela 18 mostra os dados desagregados. Dos 46,7% que desenvolvem trabalho na rua, 28,0% prestam algum tipo de serviço (engraxates, guardadores de carro etc.) ou vendem na rua (camelôs, vendedores de bala); 15,3% são catadores de material reciclável (lata, papel, papelão); e 3,4% são trabalhadores sexuais (prostitutas, travestis e michês). Não somamos os catadores de material reciclável aos que vendem na rua, porque, diferentemente destes, aqueles não compram mercadorias para revender. A categoria de catadores é bastante uniforme e reúne um número razoável de indivíduos; catar material reciclável parece ser uma fonte de rendimentos importante para os que estão na rua (15% da totalidade da amostra). Os que desenvolvem atividades fora da rua (12,1% da amostra) compreendem diaristas, vigias, carregadores, biscateiros etc. Finalmente, é importante ressaltar que 9,7% dos entrevistados negaram-se a responder à questão.

Tabela 18
População Respondente, segundo Tipo de Trabalho Principal*

Em que trabalha hoje	N	%
Não trabalho	154	28,8
Presta serviço ou vende na rua	150	28,0
Catador	82	15,3
Prostituição	18	3,4
Atividade fora da rua	65	12,1
Recebe pensão	4	0,7
Pede esmola	3	0,6
Rouba ou achaca	1	0,2
Ganha no jogo	1	0,2
Não se aplica	5	0,9
Não respondeu	52	9,8
Total	535	100,0

* Foram respeitadas as declarações dos entrevistados. As categorias mais abrangentes foram desagregadas.

A Tabela 19 apresenta informações cruzadas referentes às duas primeiras variáveis: “*Tem trabalho fixo?*” “*Em que trabalha hoje?*” (categorias desagregadas). Estas informações enriquecem os dados das tabelas anteriores, nas quais tínhamos o perfil da amostra quanto a ter ou não trabalho fixo e qual era este (só dispúnhamos, pois, de dados sobre a atividade daqueles que declaravam ter trabalho fixo). A Tabela 19 apresenta os dados sobre as atividades da totalidade da amostra, cruzados com os dados sobre ter ou não trabalho fixo. Reiteram-se as observações anteriores: 12% dos entrevistados declaram ter trabalho fixo e 9,2% consideram seu trabalho na rua como trabalho fixo, dentre estes estão os catadores, os trabalhadores sexuais e as pessoas que prestam serviço ou vendem na rua. A nosso ver esses entrevistados valorizam sua atividade na rua como forma de trabalho (lembramos que da totalidade dos que declaram ter trabalho fixo eles representam 76,6%).

Tabela 19
População Respondente que Tem/Não Tem Trabalho Fixo

Tem trabalho fixo? Em que?	Sim		Não		Não se aplica		Não respondeu		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Não trabalha	-	-	154	28,8	-	-	-	-	154	28,8
Presta serviço ou vende na rua	42	7,9	104	19,4	-	-	4	0,7	150	28,0
Catador	5	0,9	76	14,2	-	-	1	0,2	82	15,3
Prostituição	2	0,4	16	3,0	-	-	-	-	18	3,4
Atividade fora da rua	15	2,8	49	9,2	1	0,2	-	-	65	12,1
Recebe pensão	-	-	4	0,7	-	-	-	-	4	0,7
Pede esmola	-	-	3	0,6	-	-	-	-	3	0,6
Rouba ou achaca	-	-	1	0,2	-	-	-	-	1	0,2
Ganha no jogo	-	-	1	0,2	-	-	-	-	1	0,2
Não se aplica	-	-	-	-	5	0,9	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	42	7,9	-	-	10	1,9	-	-
Respostas válidas (em um total de 535 questionários)	64	12,0	450	84,2	6	1,1	15	2,8	478	89,3

A terceira variável relaciona-se à questão “*Como consegue dinheiro?*” Esta questão é complementar à “*Em que trabalha hoje?*” por duas razões. Em primeiro lugar, porque independe da concepção de trabalho do entrevistado – por exemplo, ele pode conseguir dinheiro catando lata e considerar que não trabalha hoje. Em segundo, pois não apenas os que desenvolvem algum tipo de trabalho conseguem dinheiro na rua, o que é o caso, por exemplo, dos que pedem (Leal, 1997).

Agrupando os dados da tabela anterior em três grandes categorias (“desenvolvem algum tipo de trabalho na rua”, “não desenvolvem trabalho, mas conseguem dinheiro na rua” e “auferem rendimentos fora da rua”) temos, respectivamente, os seguintes valores: 51,9%, 25,4% e 16,2% auferem.

Ao trabalharmos mais detalhadamente cada categoria, vemos que a categoria “desenvolvem algum tipo de trabalho na rua” compreende os que prestam algum serviço/vendem mercadorias (30,1%), os catadores de material reciclável (18,1%) e os que são trabalhadores sexuais (3,7%).

Sinteticamente, podemos inferir que a grande *maioria sobrevive da rua* (77,5% dos entrevistados), seja por ter algum tipo de trabalho que lhe rende dinheiro, seja porque vive de esmolas.

Vivem de esmolas 23,9% da amostra de 3.535 informantes, incluindo aqueles que foram apenas contados, parcela nada desprezível da população. Entre 18,1% dos entrevistados reaparece a importância de catar material reciclável como fonte de rendimentos.

A presença de “atividades ilícitas” (prostituição, roubo e jogo) como forma de sobrevivência parece pequena (5,2%). No entanto, os dados aqui tratados abrangem apenas os que se deixaram entrevistar; não cobrem as fichas de contagem, com as quais o contingente aumenta. As atividades ilícitas aparecem sobretudo nas fichas de contagem por observação direta, dado que a dinâmica dessas atividades implica a não disponibilização de seus agentes para responder ao questionário. Observe-se, em seguida, uma segmentação dos dados colhidos entre informantes entrevistados e observados em fichas de contagem:

Tabela 20
População Respondente, segundo a Forma como
Consegue Dinheiro (Desagregada)

Como consegue dinheiro	N	%
Presta serviço ou vende na rua	161	30,1
Catador	97	18,2
Prostituição	20	3,7
Ganha	17	3,2
Pede esmola	111	20,7
Rouba ou achaca	7	1,3
Ganha no jogo	1	0,2
Atividade fora da rua	75	14,0
Recebe pensão	12	2,2
Não consegue	18	3,4
Não respondeu	16	3,0
Total	535	100,0

Tabela 21
Total da População Considerada (N=3.535),
segundo a Forma como Consegue Dinheiro

Atividades	Total (%)
Serviço na rua	17,6
Biscate	8,4
Aposentadoria	1,3
Filantropia	1,6
Rouba ou achaca	1,5
Esmola	13,9
Coleta	10,9
Prostituição	33,9
Jogo	4,7
Não consegue	1,7
Tráfico	3,0
Não respondeu	1,5
Total	100,0

A prostituição aparece nas fichas de contagem com frequência maior do que nos questionários. Note-se que esta atividade é concentrada nos horários entre 18 e 6 horas da manhã, sendo, portanto, incluída na definição-base que se pauta por atividades que implicam pernoite. Os que vivem de prostituição somam 363 pessoas, sendo que, a partir destas, temos a seguinte distribuição:

Tabela 22
População Acessada por Questionários ou Fichas
(de um total de 3.535) que Vive da Prostituição

Tipo	N	%
Prostituição masculina adulta	153	42
Prostituição feminina adulta	196	54
Prostituição infantil	12	4
Total	361	100,0

Pistas para uma Conclusão: Expectativas Individuais de Permanência na Rua

Talvez esta seção não mereça o título de conclusão senão por formalismo. É uma conclusão reticente, mas coerente com o objetivo deste texto: apresentar dados provocativos sobre os grupos repelidos do trabalho que estão vivendo nas ruas. Há os que saíram do mundo do trabalho. Há os que já não entrarão. Mas a pobreza não cessa a criatividade social nem necessariamente os isola. Prova disso é que mesmo estratégias perversas e socialmente indesejáveis fazem com que a fome crônica não seja apontada como o principal problema de viver na rua. No lugar disso, o tratamento policial é visto como a maior ameaça. Para as instituições civilizadoras, uma horda de “insocializáveis” não possui recursos comunicativos nem se identifica com um suposto universo inclusivo sob o ponto de vista do trabalho, tampouco sob o da moralidade ou do direito. O referencial de um mundo do trabalho, mesmo idealizado ou ultrapassado, segue vigorando como parâmetro para a maioria dos principais valores que credenciam para o pertencimento a redes.

Os que vivem nas ruas comungam de um aparente fatalismo quanto às suas possibilidades de retorno à categoria dos “incluídos”: *12,5% acham que vão continuar na rua*. Dos 51 que estão na rua há mais de dez anos, o percentual atinge 17,9%; dos 40 que estão na rua há menos de três meses, o percentual chega a 17,5%. Os dados apontam que, comparadas as duas situações extremas, *as perspectivas futuras apresentadas são as mesmas*: 18% dos entrevistados nos dois casos *não vêem possibilidade concreta de sair da rua*. Tanto a população mais jovem (75% com menos de 40 anos) e mais recentemente na rua como a população ali há muito mais tempo não dizem ter expectativa de sair da rua. Mas valores sobre o trabalho permanecem entre novatos e veteranos. Fatalismo e esperança

em valores aparentemente caducos confundem-se e apontam para um futuro ainda menos claro.

No entanto, é possível que os personagens deste cenário de incerteza criem novas solidariedades (Mingione, 1996; Escorel, 1998). Talvez seja possível ver Teresa, seu marido, Cris, Ana, Macalé e Tio à noite, iluminados pela luz azul da TV no vão da rampa do metrô, como pessoas reinventando pertencimentos e laços de inclusão.

Notas

1. As informações qualitativas e quantitativas foram obtidas na pesquisa Perfis e Mapeamento de Populações de Rua do Rio de Janeiro: Padrões de Sociabilidade e Funções Sócio-Espaciais dos Usos da Rua. O *survey* foi desenvolvido pelo núcleo de estudos quantitativos, QUANTIDADOS-UERJ, com apoio da FAPERJ. Destaco a contribuição fundamental de meus companheiros de pesquisa José Augusto Rodrigues, Cristina Parayba Dias, dos assistentes Dahir Inez de Azeredo, Vera Campelo e Tiana Sento-Sé e dos bolsistas de iniciação Hélio Ventura e Tatiana Bukowitz.
2. Cinquenta casos válidos.
3. Trinta e nove casos válidos.
4. Foram consideradas apenas 455 respostas de entrevistados com escolarização declarada; situações em que eles não responderam à questão não foram computadas.
5. Sempre foram consideradas as informações declaradas pelos entrevistados. Situações de escolaridade incompleta foram computadas “por baixo”, por exemplo, 2º grau incompleto foi computado como 1ª série do 2º grau.
6. Em todos os casos a questão foi respondida.
7. Em 50 casos a questão foi respondida.

Referências Bibliográficas

- ESCOREL, Sarah. (1998), “Conceitualizando e Contextualizando a Exclusão Social”. *Temas CODEPLAN*, nº 2, pp. 13-30.
- IBGE/PNAD. (1996), <http://www.ibge.gov.br> (set.1999).
- LEAL, Ana Christina Darwick Borges. (1997), *No Olho da Rua: Representações da Ociosidade na Consolidação de uma Ética do Trabalho*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- MINGIONE, Enzo. (1996), *Urban Poverty and the Underclass*. Cambridge, Blackwell.
- SILVA FILHO, Dario de Sousa e RODRIGUES, José Augusto. (1999), *Perfis e Mapeamento de Populações de Rua do Rio de Janeiro: Padrões de Sociabilidade e Funções Sócio-Espaciais dos Usos da Rua*. Relatório de Pesquisa. FAPERJ-UERJ/QUANTIDADOS, novembro.