

Sumário

APRESENTAÇÃO

5

MARCELO DA COSTA MACIEL

A Importância de Nietzsche para as Reflexões de Foucault sobre a Filosofia e a História

7

NATHALIE REIS ITABORAÍ

Interseções e Fronteiras entre Classe e Gênero: Considerações sobre a Crítica Feminista aos Estudos de Classes

19

SANDRA MARA PEREIRA

Acerca da Noção de Classe Social em Bourdieu

35

ACIR DOS SANTOS ALMEIDA

As Medidas Provisórias e o Conflito Decisório entre Executivo e Legislativo

53

MARCIA RIBEIRO DIAS

Relações Executivo-Legislativo em Âmbito Local e o Processo Orçamentário do Município de Porto Alegre

73

JOÃO ROBERTO LOPES PINTO

O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Ensaio de uma Racionalidade Cívica

87

Apresentação

O Fórum dos Alunos do IUPERJ, dando continuidade a seus objetivos iniciais de promover o debate acadêmico e a divulgação das pesquisas desenvolvidas pelos estudantes de doutorado e mestrado em Sociologia e Ciência Política do IUPERJ, apresenta o quarto número de *Cadernos de Sociologia e Política*.

Os seis artigos apresentados nesta edição trazem contribuições teóricas e metodológicas para o debate nas Ciências Sociais. Marcelo Maciel, em “A Importância de Nietzsche para as Reflexões de Foucault sobre a Filosofia e a História”, discorre sobre a problemática do poder na obra do Foucault, tomando como parâmetro de análise a interpretação de Foucault sobre o pensamento de Nietzsche. Maciel pretende demonstrar como a crítica deste último à filosofia tradicional e à ciência da história constitui a perspectiva filosófica a partir da qual Foucault desenvolve suas idéias sobre o poder e o saber.

No artigo, “Interseções e Fronteiras entre Classe e Gênero: Considerações sobre a Crítica Feminista aos Estudos de Classes”, Nathalie Itaboráí revisa a literatura que discute a crítica feminista à teoria social. Tal crítica, de uma maneira ampla, abrange as seguintes questões: crítica a pressupostos sexistas presentes na teoria de classes; críticas a questões vistas como privadas, mas com significativo impacto na estrutura social; e o surgimento de novos tipos de arranjos familiares (famílias *cross-class*).

Sandra Pereira pretende com seu artigo, “Acerca da Noção de Classe Social em Bourdieu”, fornecer uma via de acesso ao pensamento de Bourdieu e analisar a posição reivindicada por este no campo da sociologia. Ao analisar a noção de classe social, Sandra Pereira visa, sobretudo, discutir como Bourdieu problematiza a questão entre *objetivismo/subjectivismo* presente na sociologia.

Acir Almeida, no artigo “As Medidas Provisórias e o Conflito Decisório entre Executivo e Legislativo”, tomando como exemplo o caso específico da Medida Provisória 1.602, enfatiza como as regras que definem esse recurso legislativo afetam o comportamento legislativo e o resultado do conflito decisório.

No artigo, “Relações Executivo-Legislativo em Âmbito Local e o Processo Orçamentário do Município de Porto Alegre”, Marcia Dias procura analisar as transformações advindas da introdução do mecanismo institucional do Orçamento Participativo em Porto Alegre para as relações Executivo/Legislativo.

“O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Ensaio de uma Racionalidade Cívica”, de João Roberto Pinto, é uma tentativa de reflexão sobre a ação coletiva na experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Entendemos que essa diversidade temática reflete o caráter aberto e plural do Fórum, cujo ciclo de debates tem sido norteado pela busca de integração acadêmica dos alunos do IUPERJ. Ressaltamos também que o espaço de debates proporcionado pelo Fórum e pelos *Cadernos* tem se mostrado bastante profícuo no sentido de viabilizar um maior intercâmbio com outras instituições de ensino do país.

Agradecemos ao IUPERJ, na figura de Tema Pechman e Claudia Boccia, pelos prestimosos trabalhos de edição e editoração eletrônica realizados.

Lembramos que estão sendo publicados os artigos que nos foram remetidos em tempo hábil pelos interessados. Outrossim, esclarecemos que o conteúdo dos artigos é de inteira responsabilidade de seus autores.

Cleber de Deus e Felícia Silva

A Importância de Nietzsche para as Reflexões de Foucault sobre a Filosofia e a História

MARCELO DA COSTA MACIEL*

“É que o saber não é feito para compreender, ele é feito para cortar” (Michel Foucault).

1. Introdução

A centralidade da questão do poder no pensamento de Michel Foucault já foi bastante ressaltada, não só pelo próprio Foucault, como também por diversos comentadores da obra foucaultiana. Não é, pois, o propósito deste artigo empreender análise a fim de evidenciar tal centralidade, mas sim tomá-la como um ponto de partida para uma reflexão acerca das bases filosóficas do pensamento desse autor.

Sabe-se que o envolvimento de Foucault em acontecimentos políticos, tais como as manifestações de maio de 1968, e a sua iniciativa de criação do Groupe d’Informations sur les Prisons— GIP, em fevereiro de 1971, marcam profundamente seus escritos a partir de então, fazendo mesmo esse período ser considerado representativo de uma virada em seu pensamento. Mas a participação direta nas lutas políticas da década de 60 não é o único fator responsável pela importância crescente da questão do poder nos escritos de Foucault. É também nesse período que ele se dedica a uma minuciosa leitura das obras de Nietzsche, o que influenciará bastante o encaminhamento de suas próprias pesquisas. Segundo o próprio Foucault, Nietzsche fornecia

* *Doutorando em Ciência Política no IUPERJ.*

um modelo, uma espécie de chave interpretativa, capaz de demonstrar as relações orgânicas, embora freqüentemente mascaradas, entre o poder, os domínios de saber e as formas de discurso.

É por isso que este artigo pretende abordar a questão do poder em Foucault, utilizando, como hipótese-guia da análise, a interpretação que Foucault faz do pensamento de Nietzsche. Procura-se demonstrar como a crítica deste último à filosofia tradicional e à ciência da história constitui a perspectiva filosófica a partir da qual Foucault irá desenvolver suas idéias sobre o poder e o saber.

2. Nietzsche, Foucault e a Filosofia

Nietzsche pode ser considerado um inaugurador da filosofia contemporânea por apresentar uma idéia acerca da filosofia que rompe radicalmente com as posturas metafísicas e epistemológicas tradicionais. A originalidade e o caráter eminentemente crítico do pensamento de Nietzsche exerceram profunda influência sobre diversos pensadores ao longo do presente século, tais como Max Weber, Walter Benjamin, Georg Simmel, Thomas Mann, dentre outros.

Foucault também é um autor que realiza intenso diálogo com o pensamento nietzschiano, diálogo que orienta e fertiliza suas reflexões acerca de temas fundamentais, como o estatuto do conhecimento e a concepção da história. Vejamos, de forma breve, o caráter essencial das idéias de Nietzsche (1991) a respeito da filosofia e da história, para podermos atestar como tais idéias servem de fios condutores para algumas das mais importantes pesquisas empreendidas por Foucault.

Uma das características básicas da concepção nietzschiana da filosofia é que esta deve ser uma força que potencializa a vida. Desde a sua criação na Antiguidade, a filosofia tem sido uma forma de julgar e mesmo opor-se à vida, quando na verdade deveria ser uma forma de afirmação da vida. Ao contrário do que a metafísica, desde Sócrates, tem feito, a reflexão filosófica deve entrelaçar pensamento e vida.

Opondo *aparência* à *essência*, *opinião* à *verdade*, *conhecimento sensível* à *conhecimento racional*, e, dessa forma, criando aquilo que Oswaldo Porchat denominou “o espaço filosófico extramundano” (Porchat, 1986:155), a filosofia constituiu-se em uma modalidade de pensamento que se opõe à vida, na medida em que nega aquilo que se nos apresenta, apontando para metas transcendentistas vistas como valores supremos (Deus, o Bem, o Belo etc.). Assim sendo, a história da filosofia representa, aos olhos de Nietzsche, a história da própria degenerescência do pensamento, ao cair nas armadilhas da metafísica vazia e delirante, a qual, não obstante, se tornou a base da cultura ocidental. Por isso, em Nietzsche (e veremos que também em Foucault), a crítica da filosofia é indissociável de uma crítica da cultura.

Em sua demolição das bases filosóficas da cultura ocidental, Nietzsche ocupa-se grandemente em derrubar o mito do conhecimento centrado em um sujeito preexistente e imune à atuação das circunstâncias, mito consagrado, sobretudo, a partir da filosofia de Descartes. Na 1ª conferência de “A Verdade e as Formas Jurídicas”, Foucault enfatiza a ousadia de Nietzsche, ao afirmar, em 1873, época dominada pelo kantismo, que o conhecimento é uma invenção (*Erfindung*). Com efeito, escreve Nietzsche no parágrafo 1º de “Sobre Verdade e Mentira no Sentido Extra-Moral”: “Em algum ponto perdido deste universo, cujo clarão se estende a inúmeros sistemas solares, houve, uma vez, um astro sobre o qual animais inteligentes inventaram o conhecimento. Foi o instante da maior mentira e da suprema arrogância da história universal” (*apud* Foucault, 1979:10).

Ao afirmar que o conhecimento foi inventado, Nietzsche inscreve na história humana o surgimento das tentativas de obtenção da verdade, localizando-as no tempo e no espaço e, dessa forma, rejeita a idéia de que o conhecimento tenha uma origem natural, quer seja no homem, quer seja no mundo. A palavra invenção (*Erfindung*) é usada por Nietzsche em oposição à origem (*Ursprung*), e busca argumentar que, assim como a religião, a moral e a arte, o conhecimento foi fabricado por uma série de pequenos mecanismos historicamente tecidos.

Nesse ponto, convém salientarmos a convergência entre as idéias de Nietzsche e Foucault, o qual investigou o nascimento e a consolidação de práticas sociais do mundo ocidental, demonstrando seus microfundamentos em relações sociais marcadas pela divergência de interesses e pela assimetria de forças. Para Nietzsche, o conhecimento não tem uma origem primordial e necessária, indissociável do próprio homem, mas, sendo exterior à natureza humana, isto é, não sendo uma decorrência de seus instintos, o conhecimento precisou ser inventado, e isto ocorreu em contextos de combate, de disputa pela posse da verdade, onde atuaram sem cessar o risco e o acaso. Para Foucault, por sua vez, algumas das mais importantes instituições, naturalizadas tanto pelo senso comum quanto pela própria ciência, não resultaram de processos inerentes ao devir histórico, mas do acúmulo de transformações infinitesimais. Em seu fundamento, não está a necessidade da natureza do homem ou da sociedade, e sim o acaso das lutas ou, para usar o termo de Foucault, as *mesquinhas* da história (cf. Foucault, 1979:11).

A idéia de que o conhecimento é uma invenção e não tem origem conduz Nietzsche a afirmar também que não há nenhuma afinidade prévia entre o conhecimento e o mundo a conhecer. Em outras palavras, não existe razão suficiente para crer na existência de uma homologia entre a estrutura objetiva do mundo e a estrutura subjetiva da cognição humana. Ao contrário, segundo Nietzsche, o caráter essencial do mundo é incomensurável, posto que não tem relações de afinidade com as leis do entendimento humano. Por isso, não há justificativa aceitável para as pretensões de descoberta de leis no mundo, o qual se apresentará sempre como um caos eterno:

“É contra um mundo sem ordem, sem encadeamento, sem formas, sem beleza, sem sabedoria, sem harmonia, sem lei, que o conhecimento tem de lutar. É com ele que o conhecimento se relaciona. Não há nada no conhecimento que o habilite, por um direito qualquer, a conhecer esse mundo. Não é natural à natureza ser conhecida”
(*idem*:13).

Aos olhos de Nietzsche, a filosofia produziu uma imagem dogmática do conhecimento, segundo a qual ele é natural e perfeito em si mesmo,

representando, no plano do pensamento, a lógica inscrita no próprio mundo. Nesse sentido, a aquisição da verdade seria, em princípio, plenamente possível, desde que se tivesse tal propósito e se utilizasse o método adequado.

A tradição filosófica consagrou a unidade do sujeito do conhecimento, colocando a consciência do sujeito racional como a sede do conhecimento. Ao fazer isso, procurou desprezar toda a exterioridade e anular todas as circunstâncias que envolvem tal sujeito, considerando-as como obstáculos que impediriam que o pensamento se desprendesse das aparências e atingisse, enfim, a essência, onde residiria a verdade de cada objeto do conhecimento. A própria distinção entre sujeito e objeto é uma invenção do pensamento filosófico tradicional, a qual, segundo Nietzsche, precisa ser superada.

A filosofia de Nietzsche pretende desconstruir a imagem dogmática do conhecimento, substituindo a soberania do sujeito pela soberania da exterioridade e das circunstâncias. O conhecimento precisa ser libertado das cadeias do método que prescreve uma sóbria relação entre sujeito e objeto, pois ele só pode surgir, de fato, a partir de uma desmedida entrega ao objeto. Só assim, o efetivamente vivido pode ser reabilitado no interior da reflexão filosófica, cuja grande meta não deve ser nenhum ideal que transcenda a vida, mas sim uma forma de pensamento que dela se mantenha indissociável.

A propósito desse mergulho radical na exterioridade, pode-se vislumbrar mais um ponto de contato entre as idéias de Nietzsche e Foucault. Em Nietzsche, os instintos e a irracionalidade não são abolidos da filosofia, uma vez que fazem parte da concretude da vida. Em Foucault, há uma valorização de dimensões da existência que geralmente não são consideradas relevantes para a explicação do nascimento, manutenção e transformação das práticas sociais. Um exemplo disso é a importância que ele atribui ao corpo em suas análises históricas e em suas reflexões sobre o poder. Para Foucault, o corpo é a superfície de inscrição dos acontecimentos, sendo, portanto, inteiramente marcado de história. Mais do que isso, o corpo é o palco onde se realizam e manifestam relações de poder responsáveis por

transformações sutis e aparentemente banais, que, todavia, têm repercussões profundas no âmbito da vida social. Por tudo isso, a reflexão de Foucault, em consonância com a revolução nietzschiana, dirige-se para além da dimensão racional e verbalizada da vida, abarcando aspectos como o corpo e tudo o que a ele diz respeito: a alimentação, o sistema nervoso, o sexo, o humor, o clima, o solo etc.

“Sobre o corpo se encontra o estigma dos acontecimentos passados do mesmo modo que dele nascem os desejos, os desfalecimentos e os erros; nele também eles se atam e de repente se exprimem, mas nele também eles se desatam, entram em luta, se apagam uns aos outros e continuam seu insuperável conflito” (Foucault, 1986:22).

Retornando a Nietzsche, vejamos o que, segundo ele, estaria na raiz do conhecimento, uma vez que, como vimos, não há uma natureza ou essência do mesmo. No cerne do conhecimento não haveria uma adequação entre o pensamento e o mundo; o conhecimento não estaria fundado em uma relação de assimilação do objeto por parte do sujeito cognoscente. Ao contrário, no cerne do conhecimento, Nietzsche vislumbra a dominação em vez da assimilação, a distância em vez da adequação, a precariedade em vez da essência e o poder em vez da natureza.

O conhecimento é o resultado histórico de condições que não são da ordem do conhecimento, mas da ordem do querer e do poder. São relações de poder que definem o que é o conhecimento e quais são os sujeitos autorizados, o que deve ser conhecido e quais os meios legítimos para tanto. A lógica da construção e imposição do conhecimento reside na maneira como, historicamente, os homens se relacionam uns com os outros, dominam uns aos outros, exercem poder uns sobre os outros.

Essa concepção nietzschiana exerceu enorme influência sobre o pensamento de Foucault, já que lhe fornecia os elementos para uma análise histórica da emergência da verdade ou, nas palavras do próprio Foucault, para uma “história política do conhecimento” (cf. Foucault, 1979:17). Seguindo tais elementos, Foucault investiga como práticas sociais engendram certos domínios de saber. Ao fazer isso, desmascara a aparente neutralidade e a pretensa obstinação pela verdade que

envolveriam o conhecimento, revelando que a vontade de saber, cuja outra face é a vontade de poder, é plena de paixão, obstinação pelo domínio, violência e opiniões preconcebidas.

Existe ainda um outro ponto nas considerações de Nietzsche acerca do conhecimento que se revela de extrema importância para Foucault. Trata-se do caráter perspectivo do mesmo. Com isso, Nietzsche quer dizer que os homens, ao produzirem conhecimento, sempre se situam em relações estratégicas. Tais relações conferem ao conhecimento um caráter necessariamente polêmico, parcial, contraditório. Também essa característica do conhecimento não deriva da natureza humana ou da estrutura interna da cognição, mas das circunstâncias em que esta se realiza, as quais, como vimos, são marcadas por posições que combatem entre si, por múltiplos pontos de vista que anseiam apoderar-se das coisas e da verdade sobre elas. Comentando Nietzsche, Foucault afirma: “Pode-se falar do caráter perspectivo do conhecimento porque há batalha e porque o conhecimento é o efeito dessa batalha” (*idem*:19).

Foucault parte da idéia nietzschiana de que o conhecimento é sempre perspectivo para realizar a já mencionada história da verdade, isto é, a história das condições políticas em que se formam os sujeitos do conhecimento e os domínios do saber. Nessa história, as condições políticas e econômicas de existência não são vistas como obstáculos para o sujeito, mas como o solo inevitável em que este se forma e em que se constroem imagens da verdade. Em lugar da origem imaculada suposta pela filosofia e pela ciência, existem condições políticas e econômicas que não se impõem do exterior ao sujeito do conhecimento, turvando-lhe a visão, mas que são constitutivas do próprio sujeito, compondo a perspectiva com a qual este travará relações estratégicas para a produção da verdade.

Tanto para Nietzsche quanto para Foucault, assumir o caráter perspectivo do conhecimento significa abandonar as pretensões autoenganadoras de atingir as coordenadas objetivas do conhecimento, as quais conduziriam a mente humana da superficialidade fenomênica às leis inscritas no próprio mundo, sem a interferência de circunstâncias extracognitivas, como as paixões e os interesses. Para Nietzsche e

Foucault, cabe ao conhecimento reconhecer as condições específicas em que é produzido, condições essas que, perpassadas por valores, são feitas de estratégias e lutas, jogos de saber e poder, espaços e tempos singulares, seres humanos em ação, e não seres absolutos no isolamento da contemplação.

3. Nietzsche, Foucault e a História

Em consonância com a sua crítica à filosofia, que se obstina a investigar a origem do conhecimento e da verdade sobre o mundo, Nietzsche também se opõe à concepção da história enquanto investigação da origem dos acontecimentos, ou seja, enquanto a descoberta da causa essencial ou da lógica oculta que supostamente unificaria e daria sentido ao devir histórico. Se o antídoto proposto por Nietzsche para aniquilar a concepção dogmática do conhecimento é a afirmação do conhecimento como *invenção*, o antídoto para a concepção da história como origem é a afirmação da história como *genealogia*.

A história genealógica opõe-se à história teleológica, isto é, ao relato histórico, pretensamente científico, que integra acontecimentos dispersos e singulares em sistemas metafísicos, extraindo de tais acontecimentos significações ideais e finalidades necessárias. O genealogista, ao contrário do filósofo da história, apóia-se na história efetiva (*wirkliche historie*), e não na metafísica. Isto quer dizer que o genealogista abandona toda a expectativa de descoberta da essência da história, toda a obsessão pela lei e pela constância, reconhecendo que o segredo que reside por trás das discontinuidades da história não é nenhuma identidade primeva e autêntica, mas justamente o fato de que tais discontinuidades não têm essência. Comentando a reflexão de Nietzsche acerca da história escreve Foucault: “O que se encontra no começo histórico das coisas não é a identidade ainda preservada da origem — é a discórdia entre as coisas, é o disparate” (Foucault, 1986:18).

Segundo Nietzsche, a genealogia deve descartar definitivamente a visão platônica da história, que interpreta o sentido histórico segundo uma perspectiva supra-histórica: a perspectiva do reconhecimento da origem

e da continuidade. Cabe à genealogia investigar os acontecimentos em seus micronascimentos, com seus desvios, acasos e contradições. Ao fazer isso, a genealogia assume como objeto próprio a pesquisa da proveniência (*herkunft*) e da emergência (*entestehung*).

Herkunft significa proveniência, pertencimento, mas não denota semelhança, identidade, salientando, ao contrário, as diferenças, a multiplicidade. A *Herkunft* aponta para as irredutíveis singularidades que constroem a história e, nesse sentido, está em perfeita consonância com o conceito nietzschiano do “eterno retorno”, que não vem a ser o eterno retorno do mesmo, mas sim do múltiplo, não a constância do uno, mas a invencível afirmação da diversidade, em suma, a dignidade própria do devir.

Entestehung, por sua vez, significa emergência, o ponto de irrupção dos acontecimentos singulares, os quais não são conduzidos, por uma rígida cadeia causal, a qualquer origem primordial, e tampouco a uma destinação inevitável. A *Entestehung* traz à tona uma miríade de acontecimentos que não se submetem a qualquer mecânica teleológica, mas ao jogo casual das dominações, ao confronto imprevisível das forças, ao conflito sempre revigorado dos valores.

É por também pretender fazer um uso rigorosamente antiplatônico da história, que Foucault se aproxima de Nietzsche, pois, em sua história política da verdade, Foucault rejeita as categorias da origem e da continuidade em favor das categorias da proveniência e da emergência. Foucault pretende demonstrar a constituição das formas de saber a partir das práticas sociais, estas, por sua vez, baseadas em relações de poder. A pretensa continuidade da história é substituída pela efetiva descontinuidade dos acontecimentos; a mítica interioridade do conhecimento é substituída pela desconfortável exterioridade das estratégias e lutas que marcam a relação poder-saber.

Mais uma vez, o conhecimento e o controle sobre o corpo compõem um contexto privilegiado de análise no qual Foucault tem a oportunidade de desenvolver intuições nietzschianas. Sobre tudo na obra *Vigiar e Punir* (1988), Foucault apresenta a maneira como

historicamente o corpo foi sendo definido e manipulado por instâncias de poder, das quais fazem parte de maneira decisiva as disciplinas científicas. O corpo foi submetido a uma ótica analítica e a uma técnica de vigilância capazes de obter dele o máximo de energia, eficiência e controle. Ao fazer uma história genealógica do corpo, Foucault mostra “o corpo inteiramente marcado de história e a história arruinando o corpo” (Foucault, 1986:22). Em outras palavras, relações de poder historicamente constituídas são o fundamento não confessado de formas socialmente legitimadas de conhecimento e utilização do corpo.

Concluindo, podemos dizer que a crítica nietzschiana da história como origem e a sua proposição de uma pesquisa histórica como genealogia apontam, para Foucault, os marcos metodológicos para uma investigação histórica desvencilhada das mistificações da *história dos historiadores* (cf. *idem*). A genealogia seria a história das invenções e imposições, das lutas pela posse da interpretação “verdadeira”, dos jogos entre saber e poder.

Da mesma forma, a crítica que Nietzsche dirige à metafísica tradicional é a inspiração básica para a visão de Foucault em relação ao conhecimento, pois, como vimos, o conhecimento é inventado, lançando mão de dispositivos políticos, em vez de emergir do isolamento contemplativo do sujeito do conhecimento.

Assim, utilizando Nietzsche como “uma caixa de ferramentas” (Queiroz, 1994:98), Foucault entrelaça a crítica à filosofia e a crítica à história, configurando o caráter essencialmente polêmico e perturbador de um pensamento capaz de afirmar: “A verdade é uma espécie de erro que tem a seu favor o fato de não poder ser refutada, sem dúvida porque o longo cozimento da história a tornou inalterável” (Foucault, 1986:19).

(Recebido para publicação em maio de 1998)

Referências Bibliográficas

- FOUCAULT, Michel. (1979) [1973], “A Verdade e as Formas Jurídicas”. *Cadernos da PUC-Rio*, Rio de Janeiro.
- _____. (1986) [1971], “Nietzsche, a Genealogia e a História”, in *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Edições Graal.
- _____. (1988) [1975], *Vigiar e Punir*. Rio de Janeiro, Ed. Vozes.
- NIETZSCHE, Friedrich. (1991), *Obras Incompletas*. São Paulo, Ed. Nova Cultural.
- PORCHAT, Oswaldo. (1986), “Saber Comum e Ceticismo”. *Manuscrito: Revista Internacional de Filosofia*, vol. IX, nº 1, pp. 143-159.
- QUEIROZ, André Luiz dos Santos. (1994), Foucault ou o Paradoxo das Passagens. Dissertação de Mestrado em Filosofia/PUC-Rio.

Interseções e Fronteiras entre Classe e Gênero: Considerações sobre a Crítica Feminista aos Estudos de Classes*

NATHALIE REIS ITABORAÍ^{**}

O esforço da crítica feminista em revisar a teoria social a partir de um enfoque de gênero atinge a teoria de classes em fins dos anos 70. Em diálogo permanente com as mudanças sociais em curso, que dizem respeito desde a alterações nos padrões reprodutivos até a aquisição de direitos políticos, civis e sociais pelas mulheres e a crescente entrada destas no mercado de trabalho, tal crítica volta-se para questões como: pressupostos sexistas presentes na teoria de classes; desconhecimento de questões antes tidas como privadas, mas que têm impacto na estrutura ocupacional, como a divisão desigual do trabalho doméstico; e o surgimento de novos tipos de arranjos familiares, em que ambos os cônjuges estão engajados no mercado de trabalho, o que torna possível a existência de forma mais significativa de unidades familiares cujos membros se insiram em diferentes posições de classe (as chamadas

** Este texto foi escrito a partir de minha dissertação de Mestrado (Itaboraí, 1997). Agradeço à professora Neuma Aguiar, minha primeira orientadora no Mestrado, que foi quem me sugeriu a importância de estudar o debate inglês sobre gênero e estratificação, e ao professor Nelson do Valle Silva, que me orientou neste trabalho. Sou grata também aos professores Carlos Hasenbalg e Maria Celi Scalón, que fizeram parte de minha banca examinadora e sugeriram questões que me permitiram avançar neste trabalho.*

*** Doutoranda em Sociologia no IUPERJ.*

“famílias *cross-class*”). Discutirei aqui os efeitos da revisão que se processou no campo de estudos de classe desde que começaram a surgir as críticas feministas¹.

Os primeiros textos que discutiram a relação entre classe e gênero enfatizavam a importância de se aliar as desigualdades de gênero à teoria de classes, o que implicaria a necessidade de esta teoria aumentar sua abrangência e incorporar as desigualdades de gênero em seu poder explicativo (Garnsey, 1978; Acker, 1980). Como consequência dessas críticas houve uma polemização dos resultados até então obtidos nas pesquisas de classe, bem como das metodologias ordinariamente empregadas. A partir daquele momento começou-se a demandar informações sobre a situação de classe das mulheres e a questionar a utilização da família com chefia masculina como unidade de análise. Argüía-se, assim, a tradição sociológica de estudos sobre classe que vinha tratando a mulher como periférica à teoria de classes, seja porque não a incluía nas análises de dados, seja porque pressupunha que seu comportamento, interesse, consciência de classe (ou pelo menos das mulheres que não trabalham na chamada esfera pública, considerada produtiva) coincidia com o de seu marido ou pai.

Dessa perspectiva, o alvo privilegiado da crítica feminista no contexto europeu é o inglês John Goldthorpe, atualmente um dos principais expoentes da pesquisa de classe, que defende a “visão convencional”, a qual toma a família como unidade básica da estratificação social a partir da posição dos chefes-homens, uma vez que se considera que estes possuem engajamento mais duradouro e contínuo no mercado de trabalho. Os chefes-homens são assim percebidos como aqueles que articulam a família com o sistema de estratificação social, ou seja, os responsáveis pela definição do lugar social da família na esfera pública.

¹Como delimitação necessária, restringimo-nos a discutir o debate europeu, principalmente inglês, embora recorramos a autores do contexto americano quando necessário. Tal debate foi travado especialmente na forma de artigos publicados na revista inglesa *Sociology*.

Em suas pesquisas sobre mobilidade social², Goldthorpe (1983) constata que a participação de mulheres casadas no mercado de trabalho é usualmente intermitente e limitada; que tal emprego seria condicionado pelo contexto de classe no qual ocorre, especialmente pela posição de classe do marido; que o grau de variação entre o emprego da mulher e o do marido segue um padrão específico— se o emprego da mulher difere do do marido, o dela lhe será inferior, o que implica a visão de que a sociedade inglesa é homogâmica quanto à classe; e que as chances de mobilidade ascendente são maiores para os homens que para as mulheres, as quais tendem a permanecer em suas posições. Seu argumento é o de que a presença periférica das mulheres no mercado de trabalho justificaria uma presença também periférica (ou ausência) dessas nas pesquisas sobre classe social.

Esses resultados serão questionados tanto por autoras ligadas ao movimento feminista, quanto dentro do próprio campo de estudos de classe. O cerne da crítica a Goldthorpe é que a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho implica a possibilidade de existência de famílias com carreiras duais, que poderiam assumir a forma de famílias *cross-class*, dada a afirmação, em graus variáveis, da independência das posições de classe das mulheres em relação às de seus maridos.

É assim que pesquisadores do tema como Nicki Britten e Anthony Heath, no início da década de 80, constatam a existência de famílias *cross-class* na Inglaterra e propõem uma metodologia alternativa para as famílias em que maridos e mulheres se encontram igualmente engajados no mercado de trabalho. Esses autores sugerem uma classificação conjunta que dê conta da contribuição de ambos para a condição de classe da família, o que é feito na forma de combinações entre as posições de trabalho de cada um deles. Heath e Britten (1983) apontam a importância do trabalho das mulheres na explicação dos comportamentos eleitorais e reprodutivos destas e, em um segundo

² *Dados de estatísticas oficiais e dados da pesquisa de mobilidade social nacional de 1972, levada a efeito pelo Nuffield College (Oxford), que, segundo Goldthorpe, era composta de detalhadas histórias de vida e trabalho de esposas de uma subamostra de homens.*

trabalho (Heath e Britten, 1984), em que analisam famílias *cross-class*, em que a mulher está no setor não manual e os homens no setor manual, afirmam que “as próprias qualificações das mulheres são mais importantes que a classe de seus maridos na explicação de suas trajetórias de carreira” (*idem*:486). Ainda segundo eles, cabe destacar a importância da divisão do trabalho feminino em três mercados — semiprofissional, de escritório e manual —, distintos do masculino, deixando antever a necessidade de escalas alternativas para a mensuração da posição de classe das mulheres.

Esse ponto também será tratado por Angela Dale, Nigel Gilbert e Sara Arber (1985), os quais desenvolvem um esboço de proposta de estrutura teórica e metodologia de pesquisa que inclua dados sobre mulheres na pesquisa de classe. Ao realçarem a importância produtiva do trabalho doméstico, eles salientam que a ocupação não é uma base apropriada para classificar a mulher no sistema de estratificação, pois é incapaz de incorporar o valor do trabalho não remunerado; todavia, como não têm solução para esse problema, concentram-se na sugestão de uma metodologia para medir a posição de classe individual das mulheres que trabalham de forma remunerada.

Dale, Gilbert e Arber salientam a importância de se criar uma classificação específica para as ocupações das mulheres³, o que implicaria a alteração de linhas tradicionalmente importantes para as posições masculinas — como a entre os setores manual e não manual — e a inserção de outras diferenciações — como a entre as mulheres que trabalham em tempo integral e as que trabalham em tempo parcial, uma vez que estas últimas estão pior situadas na estrutura ocupacional. A partir dessa constatação, os autores constroem duas escalas, uma para as trabalhadoras em tempo integral e outra para as em tempo parcial, procurando especificar os efeitos das desigualdades de gênero na estrutura ocupacional.

Já Pamela Abbott (1987) concentra-se na questão da identificação de classe das mulheres — pela análise de dados individuais de mulheres

³ A partir de dados do 1976 General Household Survey inglês e da escala de ocupações Hope-Goldthorpe.

que trabalham no setor não manual de rotina casadas com homens de classes variáveis —, de forma a identificar em que medida suas orientações de classe são afetadas por fatores outros que a ocupação ou posição de classe de seus maridos. Abbott⁴ e depois Abbott e Sapsford (1987) apresentam dados que mostram que há uma certa independência das mulheres em relação à posição de classe de seus maridos, na medida em que fatores relativos a elas próprias, como nível educacional e sua origem social (medida pela ocupação do pai), são também relevantes nas visões que têm da estrutura social, enfatizando, assim, a multicausalidade presente na explicação do comportamento social. Abbott e Sapsford realçam ainda a variação entre mulheres em diferentes situações conjugais (solteiras, casadas trabalhadoras ou não, divorciadas etc.), bem como a importância de se ter em mente que, ao se casarem, as mulheres não herdam os atributos do marido, ao contrário, levam suas próprias qualificações, as quais não podem ser ignoradas, até porque afetam a própria escolha do marido. Abbott argumenta que as mulheres são duplamente constrangidas — por relações de gênero e de classe —, decorrendo daí que suas imagens sociais diferem das dos homens.

Hakon Leiulfstrud e Alison Woodward (1987) vão ainda mais longe nas conseqüências desse paralelismo entre classe e gênero ao evidenciar que transformações na estrutura de classes e na organização das relações de gênero, como a divisão do trabalho doméstico, caminham *pari passu*. Esses autores partem da constatação da existência de famílias *cross-class*, evidente simplesmente porque homens e mulheres estão desigualmente distribuídos no mercado de trabalho, e apontam que, ao contrário do que é encontrado por Erikson e Goldthorpe (1988)⁵, “as trabalhadoras são *diretamente* influenciadas pela estrutura de classes em diversos aspectos, em lugar de receberem mensagens *mediadas* pelas posições de seus maridos” (Leiulfstrud e

⁴ A autora usa dados da pesquisa *People in Society*, da *Open University*, que investiga quatro aspectos da classe social: consciência de classe, estrutura de classe, conflito de classe e estereótipos de classe.

⁵ Leiulfstrud e Woodward apresentam dados de uma pesquisa qualitativa que fizeram na Suécia, em 1980, tomando o indivíduo como unidade de análise, e contrapõem-se a informações de Goldthorpe e Erikson sobre esse mesmo país.

Woodward, 1987:394). Eles salientam também que a participação das mulheres no mercado de trabalho tem implicações para toda a família.

Para Leiulfsrud e Woodward, o fenômeno das famílias *cross-class* é um elemento central à estrutura de classes. Eles observam que pouco mais da metade dos arranjos familiares são homogêneos (ambos os parceiros na mesma posição de classe), sendo, contudo, freqüentes os casos de famílias *cross-class* entre extremos da estrutura de classes. Além disso, uma vez que as mulheres se concentram predominantemente na classe trabalhadora, é mais comum a forma tradicional de família *cross-class* em que a mulher está na classe trabalhadora e o homem não (quando é o contrário, eles chamam de relação *cross-class* não tradicional). As famílias *cross-class* apresentariam potenciais tanto de emburguesamento quanto de proletarização, envolvendo (em concordância com a perspectiva de Wright) localizações contraditórias na estrutura de classes.

Esses novos arranjos familiares alteram também os padrões de relações de gênero, sendo mais comum encontrar-se padrões mais tradicionais em casais mistos formados por mulheres da classe trabalhadora e homens de outras classes. Quando estas posições se invertem verificam-se, ao contrário, mudanças no comportamento de gênero, que se torna mais igualitário, tanto na divisão do trabalho doméstico, quanto nas tomadas de decisões com relação aos filhos e ao controle sobre os recursos financeiros. Assim, esses autores evidenciam que mudanças na composição de classe da família afetam a estruturação das relações de gênero de forma mais ou menos patriarcal.

Para Leiulfsrud e Woodward, apesar de a situação da Suécia apresentar diversas vantagens associadas ao maior desenvolvimento do *welfare state*, o aumento do engajamento das mulheres no mercado de trabalho é uma tendência presente em diversos países europeus ocidentais e deve ter seus efeitos analisados. A influência das políticas públicas e do Estado de Bem-Estar Social nas relações de classe e de gênero é também enfatizada por Rosemary Crompton e Kay Sanderson (1990), que ao compararem a Inglaterra com a França mostram que os maiores benefícios sociais obtidos pelas mulheres francesas têm permitido seu

maior engajamento em empregos de tempo integral, ao contrário da Inglaterra onde predominam as trabalhadoras em tempo parcial, o que é coerente com a orientação das políticas públicas no caso inglês para um modelo de homem ganha-pão e mulher dona de casa. Crompton e Sanderson deixam, dessa forma, claro o papel do Estado e das políticas públicas: minimizar ou aumentar as dificuldades das mulheres em obter igualdade de gênero no acesso ao mercado de trabalho. No primeiro caso, através de leis que impeçam diferenciais salariais com base em sexo e provisão de serviços como creches e escolas, entre outras medidas. No segundo, sancionando, implícita ou explicitamente contratos de gênero⁶ de cunho patriarcal, assentados nas idéias de salário família, que reconhece apenas o homem como provedor, e trabalho doméstico feminino.

Eric Olin Wright, marxista americano que é hoje o principal concorrente de Goldthorpe no campo de estudos de classe, também fornece subsídios para discutir essa questão. Ao comparar dados dos Estados Unidos e Suécia⁷, ele sugere a importância da variabilidade dos padrões de relações de gênero (indiscutivelmente mais igualitário no segundo país que no primeiro) e da variabilidade da importância da experiência de trabalho entre diferentes países, para se medir a importância ou não da inclusão de dados sobre mulheres nas pesquisas de classe. Wright conclui que:

“[...] nos Estados Unidos, uma vez conhecida a posição de classe do marido, a habilidade de prever a identificação de classe de ambos os cônjuges não é ampliada pelo acréscimo de informação sobre a posição de classe da mulher.

Os dados sobre a Suécia, entretanto, apresentam um quadro muito diferente. Na Suécia, tanto para homens quanto para mulheres, há efeitos consistentes tanto da classe e emprego do marido quanto da esposa sobre a identificação subjetiva de classe dos respondentes” (Wright, 1989b:52).

⁶ Ver a este respeito Mahon (1995).

⁷ Dados dos surveys realizados na Suécia e nos Estados Unidos, em 1980, como parte do Comparative Project on Class Structure and Class Consciousness.

Os dados de Crompton e os de Wright sugerem que quanto mais uma determinada sociedade se baseia em contratos de gênero patriarcais menos relevante será a inclusão de dados sobre as mulheres, na medida em que a diferenciação de papéis sexuais condizente com a família patriarcal permitiria tratar a análise de classe em termos da visão convencional. Ao contrário, em países com padrões de relações de gênero mais igualitários a visão convencional se mostraria inadequada.

O problema empírico se resolveria, assim, pela ênfase na variabilidade que a experiência das relações de gênero e que a importância do trabalho *remunerado* feminino podem assumir em diferentes sociedades. Esta é uma resposta pragmática para a qual continua cabendo a acusação das feministas de que a teoria de classes seria sexista e, mais grave, a acusação de cegueira quanto às mudanças (e implicações destas) nas relações de gênero que possam estar em curso mesmo nas sociedades mais patriarcais. Apesar disso, esse debate trouxe ganhos indiscutíveis, sendo o mais visível a grande produção de dados sobre a situação de classe das mulheres, especialmente se se leva em conta a negligência anterior.

Percebem-se, assim, alterações nas relações de força no campo de estudos de classe. No caso de Goldthorpe, em especial, observa-se que sua posição vai cedendo, aos poucos, espaço às críticas, apesar das evidentes resistências do autor a abandonar a visão convencional. Sua estratégia de aproximar-se do método de dominância de Erikson (1984), o qual mantém o que há de essencial na visão convencional — a família como unidade, derivando-se a posição de classe desta de um único cônjuge, definido como dominante —, mas abre a possibilidade de definir a posição de classe da família a partir da posição da mulher, é acompanhada por um comentário que seria inimaginável quando dos momentos mais calorosos do debate.

“É perfeitamente concebível que a proporção de famílias conjugais nas quais a esposa tenha um maior envolvimento e engajamento no mercado de trabalho crescerá — em tal caso, o método de dominância será capaz de revelar os efeitos dessa tendência. Poderá também acontecer de a posição de classe da mulher casada, definida em termos de seu próprio emprego, tornar-se em geral um determinante mais

poderoso de sua consciência de classe, imagem social, participação política etc.; e que, posteriormente, os efeitos *cross-class*, tanto dentro da família quanto nas características sociopolíticas de seus membros, terão maior significado do que no momento parecem possuir” (Erikson e Goldthorpe, 1988:550).

Observa-se também que a ênfase nos efeitos das desigualdades de gênero no mercado de trabalho tem movimentado as linhas e parâmetros usuais da pesquisa de classe. Assim, a validade da clivagem entre setores manual e não manual para as mulheres vem sendo amplamente questionada, dada a constatação de que as condições de trabalho no setor não manual de rotina, no caso das mulheres, equivaleria ao trabalho manual. Por outro lado, evidencia-se a importância da distinção entre trabalhadoras em tempo integral e trabalhadoras em tempo parcial, uma vez que as últimas se encontram pior situadas no mercado de trabalho, e das características do trabalho por elas desempenhado, sugerindo especificidades na posição de classe das mulheres que levariam à necessidade de estratégias, como a construção de escalas alternativas para homens e mulheres, que dessem conta da atuação das desigualdades de gênero na estrutura ocupacional. Já no caso das mulheres donas de casa a mensuração de sua situação de classe continua sendo uma incógnita mesmo para aqueles que procuram alternativas à visão convencional. Dentre os autores aqui discutidos, a única proposta de solução para esse problema é feita por Abbott, que sugere a possibilidade de alocar as donas de casa na estrutura de classes a partir de suas qualificações educacionais, o que, contudo, precisaria, certamente, de maior elaboração e teste empírico.

Há ainda, em termos de metodologia, um intenso debate sobre a escolha da unidade de análise, o qual vem se movimentando em torno do questionamento da visão convencional e de tentativas de apresentar alternativas a esta, como a classificação conjunta de Heath e Britten e a utilização do indivíduo como unidade de análise, que é a proposta preferida por autoras feministas como Michelle Stanworth (1984). Trata-se de um esforço de pensar uma unidade de análise que não exclua um dos cônjuges, seja ao tratá-los igualmente como indivíduos, seja ao conjugá-los em uma única posição de classe familiar pelo

reconhecimento de que a interação das características do homem e da mulher produz algo novo pela influência recíproca que os cônjuges exercem um sobre o outro.

Por fim, há um problema conceitual que subjaz a todo esse debate: qual seria a relação entre classe e gênero? É possível admitir que, a princípio, a teoria feminista esteve muito colada à teoria de classes, sendo os conceitos de classe e gênero pensados de forma quase que sobreposta. Essa situação pode ser justificada pelo fato de que por ser um campo em construção, a teoria de gênero em grande parte se apoiou na longa tradição de estudos de classe, retirando dela conceitos e idéias. Isto se deu especialmente dentro da tradição marxista, quando se pensou a ação revolucionária das mulheres de forma similar à do proletariado (Eisenstein, 1980), e no feminismo radical, quando a reivindicação de que as desigualdades entre os sexos eram tão importantes quanto as desigualdades de classe levou à criação do termo “classes sexuais” (Firestone, 1994). Essas sobreposições podem, então, denotar uma certa incapacidade do feminismo nascente para pensar as relações de gênero em seus próprios termos.

Contudo, as questões colocadas pela crítica feminista têm levado ainda hoje — dados os problemas de se tratar o trabalho doméstico nas análises de classe e dada a constatação de que a divisão sexual do trabalho doméstico afeta a capacidade de barganha⁸ das mulheres no mercado — à concepção de que, se homens e mulheres não são classes distintas, pelo menos maridos e donas de casa têm de fato diferentes posições de classe (Delphy e Leonard, 1986; Walby, 1986). Esta visão implica ou a não-unidade da família ou, no mínimo, que tal unidade seria uma exceção, antes que, como vinha pressupondo a visão convencional, a regra.

Todavia, os pesquisadores de classe recusam-se a aceitar qualquer parentesco entre classe e gênero. Lockwood (1986), por exemplo,

⁸ Ver Garnsey (1978), que utiliza o conceito de market capacity.

afirma que os conceitos de classe e gênero devem ser tomados como analiticamente independentes. Além disso, ao definir a teoria da estratificação como condizente, prioritariamente, com a determinação e explicação da variabilidade na formação de classes e grupos de *status*, Lockwood concluirá que esta não pode ser acusada de não dar conta das desigualdades de gênero, porque este simplesmente não é seu objeto.

Contudo, a meu ver, pode-se pensar a relação entre classe e gênero a partir do tema das desigualdades sociais e de uma noção mais ampla de estratificação. Nesse sentido, há uma aproximação inegável entre esses dois conceitos, se estes forem entendidos como medidas de “desigualdades estruturadas” (Crompton, 1993). Esta comunalidade calcada nas desigualdades sociais é mais visível na medida em que se toma a estrutura ocupacional, base quase que exclusiva dos estudos de classe e um dos pontos fortes dos estudos de segregação por gênero.

Como salienta Crompton (1987), o grande problema que faz confundir-se a dinâmica de classe com a de gênero é o fato de o conceito de classe vir se baseando na estrutura ocupacional, sobre a qual incidem outros fatores que não os estritamente econômicos (relacionados mais diretamente à classe). Assim, para essa autora, a “cegueira” de gênero da teoria de classe abstrata não é fatal, o problema será com os esquemas empíricos que ao investigarem classe social a partir da divisão do trabalho não conseguem isolar (ou sequer se atentam para este fato) os efeitos de fatores sociais, políticos, sindicais, individuais, étnicos, de gênero e de idade que participam da estruturação da divisão do trabalho e das ocupações em toda sociedade. Crompton procura, então, elucidar o problema da relação entre classe e gênero a partir de uma conceituação weberiana e da exploração do problema da segregação ocupacional. A autora propõe que gênero representa uma das afiliações de *status* possíveis, sendo que a contribuição dessa afiliação de *status* para a vida das pessoas varia historicamente e entre sociedades.

A partir da visão dessa autora é possível manter a independência analítica e o poder explicativo de cada um dos conceitos, evitando cair na noção fundida dos dois conceitos que Wright apelidou

“clender”⁹, e, ao mesmo tempo, ter-se em mente que há uma relação indireta entre esses dois termos, mediada pela estrutura ocupacional, a qual é um ponto importante da abordagem de ambas as visões — a teoria de classes e a teoria de gênero. Se fatores das dinâmicas de classe e de gênero incidem, simultaneamente, na estrutura ocupacional, há que se diferenciar os efeitos de cada um. Daí ser interessante propostas como a de Dale, Gilbert e Arber de que se criem escalas de posição de classe diferenciadas para homens e mulheres, pois esta pode ser uma forma de isolar o efeito das desigualdades de gênero na estrutura ocupacional.

Entretanto, apesar das justas ressalvas quanto aos enganos gerados por uma sobreposição apressada entre classe e gênero é preciso afirmar que a tomada de uma perspectiva de gênero, de fato, demanda importantes revisões na teoria de classes. Três pontos devem ser enfatizados. Em primeiro lugar, a noção de trabalho, associada como está a uma separação entre produção e reprodução, tem implicado a desconsideração do trabalho doméstico exercido pelas donas de casa (visto que este é associado à reprodução do cotidiano), levando a sérios problemas na operacionalização da identidade e situação de classe das mulheres casadas que não têm engajamento direto no mercado de trabalho.

Em segundo lugar, a crítica feminista põe em dúvida a noção de família como unidade da “visão convencional”. Esta concepção teria dois efeitos indesejáveis: a desconsideração dos conflitos de gênero presentes na esfera doméstica e a afirmação (cada vez mais duvidosa, dadas as mudanças na estrutura familiar) da família patriarcal com marido ganha-pão e mulher dona de casa como base da organização social. A

⁹ Nas respostas dadas por Wright às principais críticas por ele recebidas, coletadas no livro *The Debate on Classes (1989a)*, o autor considera as colocações das feministas, mantendo a posição de que embora o gênero seja de fato importante para explicar as experiências vividas pelas pessoas, isto não implica que o gênero deva ser incorporado ao conceito abstrato de classe, o que levaria a uma noção que poderia se chamar “clender” (class + gender), a qual aboliria os dois conceitos originários, fundindo-os em um só, reivindicação esta que lhe parece incorreta, por redundar na incapacidade de se diferenciar os efeitos dos mecanismos de classe daqueles de gênero.

identificação de conflitos e relações de poder na família e a desnaturalização das relações sociais vividas nesta estão associadas ainda ao questionamento da noção usual de “político”, o qual é geralmente pensado como um domínio público, com pautas e fronteiras bem definidas, o que, por princípio, excluiria a possibilidade de levar ao debate público questões ligadas à família, porque estas seriam tratadas como privadas.

Uma última questão que pode ser levantada a partir desse debate são os possíveis efeitos que as mudanças nos arranjos familiares — quanto à composição de classe e à organização das relações de gênero — possam ter na estruturação das sociedades em classes e na estruturação das relações de gênero de forma mais ou menos patriarcal. O trabalho de Leiulfsrud e Woodward já evidencia mudanças na reprodução dos papéis de gênero em famílias *cross-class* em que a mulher se encontra em posição de classe superior a seu cônjuge. De fato, a existência de famílias *cross-class*, em que homens e mulheres tenham identidades de classe diferenciadas, pode levar a uma fragilização da estruturação das sociedades *em* classes, dados os efeitos que esses tipos novos de arranjos familiares podem ter na socialização dos filhos. No limite e a longo prazo esses novos arranjos familiares, por implicarem posições contraditórias de classe, podem dificultar a reprodução das culturas de classe e das relações de gênero de tipo patriarcal, desestruturando “desigualdades estruturadas” como o sistema patriarcal e o sistema de classes capitalista.

Assim, pode-se dizer que em sociedades capitalistas mais tradicionais em que vigore uma diferenciação sexual de papéis mais rígida, há a possibilidade de que a estruturação em classes seja maior do que em sociedades mais igualitárias em termos de gênero. Nesse sentido, a manutenção da “visão convencional” obscurece a percepção das mudanças em curso nas relações de gênero e na organização das famílias e os efeitos dessas mudanças na estrutura de classes. Assim, a unidade da família em termos de classe tem se tornado algo a ser demonstrado, antes que pressuposto, bem como os conflitos de gênero e as relações de poder internas a ela têm se tornado uma dimensão que, cada vez mais, requer análises detidas. Nestas análises será fundamental manter

o olhar atento à variabilidade das condições de trabalho de homens e mulheres e, dentro desses grupos, das diferentes situações conjugais e níveis educacionais; à atuação do Estado e ao papel das políticas públicas, em especial as voltadas para o trabalho feminino; e aos novos arranjos familiares que se constroem hoje na interseção das transformações nas relações de gênero e de classe.

(Recebido para publicação em novembro de 1998)

Referências Bibliográficas

- ABBOTT, Pamela. (1987), "Women's Social Class Identification: Does Husband's Occupation Make a Difference?". *Sociology*, vol. 21, nº 1, pp. 91-103.
- ___ e SAPSFORD, Roger. (1987), *Women and Social Class*. London, Tavistock.
- ACKER, Joan R. (1980), "Women and Stratification: A Review of the Literature". *Contemporary Sociology*, vol. 9, janeiro, pp. 25-39.
- CROMPTON, Rosemary. (1987), "Gender, Status and Professionalism". *Sociology*, vol. 21, nº 3, pp. 413-428.
- ___. (1993), *Class and Stratification. An Introduction to Current Debates*. Cambridge, Polity Press.
- ___ e SANDERSON, Kay. (1990), *Gendered Jobs and Social Change*. London, Unwin Hyman.
- DALE, Angela, GILBERT, Nigel e ARBER, Sara. (1985), "Integrating Women into Class Theory". *Sociology*, vol. 19, nº 3, pp. 384-409.
- DELPHY, Christine e LEONARD, Diana. (1986), "Class Analysis, Gender Analysis, and the Family", in R. Crompton e M. Mann (eds.), *Gender and Stratification*. Cambridge, Polity Press.
- EISENSTEIN, Zillah R. (1980), *Patriarcado Capitalista y Feminismo Socialista*. Cerro del Agua, Siglo Veintiuno.
- ERIKSON, Robert. (1984), "Social Class of Men, Women and Families". *Sociology*, vol. 18, nº 4, pp. 500-514.

- ___ e GOLDTHORPE, John. (1988), "Women at Class Crossroads: A Critical Note". *Sociology*, vol. 22, nº 4, pp. 545-553.
- FIRESTONE, Shulamith. (1994), "The Dialectic of Sex", in D. B. Grusky (ed.), *Social Stratification*. Boulder, Westview Press.
- GARNSEY, Elizabeth. (1978), "Womens's Work and Theories of Class and Stratification". *Sociology*, vol. 12, nº 2, pp. 223-243.
- GOLDTHORPE, J. (1983), "Women and Class Analysis: In Defence of the Conventional View". *Sociology*, vol. 17, nº 4, pp. 465-488.
- HEATH, Anthony e BRITTEN, Nicki. (1983), "Women, Men and Social Class", in E. Gamarnikan *et alii* (eds.), *Gender, Class and Work*. Heinemann.
- ___ . (1984), "Women's Jobs do Make a Difference: A Reply to Goldthorpe". *Sociology*, vol. 18, nº 4, pp. 475-488.
- ITABORAÍ, Nathalie R. (1997), Implicações da Crítica Feminista para a Teoria de Classes: O Debate Contemporâneo. Dissertação de Mestrado em Sociologia, IUPERJ.
- LEIULFSRUD, Hakon e WOODWARD, Alison. (1987), "Women at Classroads: Repudiating Conventional Theories of Family Class". *Sociology*, vol. 21, nº 3, pp. 393-412.
- LOCKWOOD, David. (1986), "Class, Status and Gender", in R. Crompton e M. Mann (eds.), *Gender and Stratification*. Cambridge, Polity Press.
- MAHON, Evelyn. (1995), "Contratos de Género y Políticas de Cohesión Social". *Política y Sociedad*, vol. 19, pp. 61-74.
- STANWORTH, Michelle. (1984), "Women and Class Analysis: A Reply to Goldthorpe". *Sociology*, vol. 18, nº 2, pp. 159-170.
- WALBY, Sylvia. (1986), "Gender, Class and Stratification", in R. Crompton e M. Mann (eds.), *Gender and Stratification*. Cambridge, Polity Press.
- WRIGHT, Erik Olin. (1989a), *The Debate on Classes*. London, Verso.
- ___ . (1989b), "Women in the Class Structure". *Politics & Society*, vol. 17, nº 1, pp. 35-66.

Acerca da Noção de Classe Social em Bourdieu

SANDRA MARA PEREIRA*

Este texto, que tem como pano de fundo os debates teóricos travados nas últimas décadas no âmbito da Sociologia, se propõe a pensar alguns aspectos da noção de classe social em Pierre Bourdieu. Tal proposta, ao mesmo tempo que se autojustifica, tendo em vista a importância teórica dessa problemática, se coloca como um duplo pretexto, a saber, nos possibilita uma via de acesso ao pensamento de Bourdieu e nos fornece elementos para analisar a posição reivindicada por ele no contexto da Sociologia.

Tendo isso em mente, pretendo inicialmente explicitar alguns pontos centrais que caracterizam a sociologia contemporânea, cenário de nossas práticas científicas hodiernas e passo necessário para a devida compreensão do autor em foco. Em seguida, a partir de sua noção de classe social, busco explicitar em que sentido, ou como, Bourdieu propõe e/ou consegue superar a dicotomia *objetivismo/subjetivismo* fortemente presente na Sociologia — e na tradição do pensamento ocidental em geral — e tema central ao qual o autor dedica grande espaço em sua reflexão. Vejamos então.

A pesquisa sociológica, como em qualquer outro campo científico, repousa sobre certo número de princípios em forma de enunciados *a priori*. Para alguns, as combinações diversas, com certa estabilidade, de tais princípios constituem paradigmas, ou seja, conjuntos de respostas a um número limitado de questões que fundamentam nossas práticas científicas (Boudon, 1988/89).

* *Mestranda em Sociologia no IUPERJ e professora de Sociologia da FDV/Faculdades Integradas de Vitória.*

Sem me ater à discussão existente acerca da definição de paradigma científico, interessa-me assinalar que a história da Sociologia, desde o início, esteve marcada por algumas questões, quase sempre caracterizadas por antinomias, pares opostos de conceitos, como *objetivismo/subjetivismo; racionalidade/irracionalidade; individualismo metodológico/coletivismo metodológico...* Tais pares antinômicos, embora mantenham um estreito entrelaçamento, não são passíveis, quando considerados em conjunto, de uma classificação dualística do tipo “os do lado A” e “os do lado B” dentro da disciplina. Segundo Boudon (*idem*), a visão do comportamento humano como irracional, por exemplo, *tende* a estar associada às perspectivas holistas, mas não há uma associação necessária entre os dois aspectos, devendo portanto a análise ser separada. Pode-se ter perfeitamente autores vinculados aos pólos individualismo e irracionalidade, como Tarde, ou individualismo e racionalidade, como Weber.

Por outro lado, vale assinalar que as dicotomias centrais supracitadas, renomeadas ou desmembradas em premissas correlatas, têm conteúdos significativos bem familiares, mesmo que não estejamos em um espaço metateórico de análise: micro e macro; individualismo e holismo; agência e estrutura; materialismo e idealismo; economicismo e culturalismo; métodos quantitativos e métodos qualitativos..., enfim, todos esses “fantasmas teóricos”, como denomina Bourdieu, foram cunhados cuidadosamente como posturas extremas, dentro do campo acadêmico, como princípios de *visão* e de *divisão*.

Dito isto, podemos afirmar que esse caráter antinômico indicado acima como traço marcante da Sociologia em sua versão clássica permanece e configura, em parte, o debate contemporâneo acerca das teorias sociológicas. Às questões iniciais da Sociologia juntam-se novos questionamentos e respostas que tanto reafirmam direções radicalmente opostas, quanto contribuem para suscitar tentativas, como as de Giddens e de Bourdieu, de superação das perspectivas dicotômicas por meio de teorias que propõem articulações, por exemplo, entre os níveis micro e macro, entre agência e estrutura, entre objetivismo e subjetivismo.

O “diagnóstico” do quadro atual das Ciências Sociais vai desde a defesa, feita por Boudon (*idem*), de uma multiplicidade de paradigmas, vista como algo positivo e inerente ao referido campo, até a afirmação de Bourdieu (1988/89) da necessidade e possibilidade de *superação* da multiplicidade expressa nas posturas extremas que, a seu ver, representam “mentes dogmáticas” e “falsas antinomias”.

Para compreendermos melhor a complexidade do panorama esboçado acima precisamos ter em mente o desafio colocado pelas chamadas microsociologias¹ às teorias e métodos da Sociologia tradicional, principalmente, mas não só, o estrutural-funcionalismo norte-americano. No cerne desse desafio está o questionamento da concepção normativa de ordem, cara à tradição sociológica, em prol de uma concepção de ordem cognitiva, o que coloca em xeque uma série de pressupostos teóricos e metodológicos até então predominantes. Tal questionamento é marcado por uma ênfase nos processos lingüísticos e cognitivos que representam e interpretam a relevância de valores e obrigações, o que conduz a uma revalorização radical da noção de agência também.

Para os interacionistas simbólicos, por exemplo, a ordem social — significados, situações, objetos, *self(s)* e eventos — é, continuamente, negociada. A sociedade é possível porque pessoas interagem na mesma ordem simbólica de significados básicos, definições e situações. Trata-se de uma ordem emergente, com uma dinâmica particular e radicalmente distante das noções de “coerção social externa” (Durkheim) ou de “internalização do controle social” (Parsons).

¹ *Sob a rubrica de microsociologias encontramos diversas abordagens, cada qual com uma perspectiva própria vis-à-vis as temáticas sociais, mas que se aproximam, principalmente, por privilegiarem a análise de fenômenos microsociais (ruptura ontológica) e por propugnares métodos alternativos de cunho individualista (ruptura metodológica). Referimo-nos aqui, dentre outras, ao interacionismo simbólico de Blumer, aos trabalhos de Goffman, à etnometodologia de Harold Garfinkel e às contribuições de Berger e Luckmann a partir da fenomenologia.*

A mudança suscitada pelo campo das microssociologias², correspondente a diferentes propostas teóricas, gira na órbita de proposições tais como: ênfase no raciocínio prático dos agentes; ênfase no conhecimento e no sujeito ativo como fonte da conduta humana; pressuposto de que os agentes possuem conhecimento e regras tácitas que, em geral, sabem como aplicar em situações específicas, mas nem sempre sabem explicar discursivamente; é tarefa do cientista social identificar as regras e recursos tácitos que estão por trás das atividades cotidianas; a estrutura profunda do comportamento humano, adquirida por meio da socialização, não é codificada como regras legais ou orientações-valores entrincheirados culturalmente, resultando de seu desvio apenas o questionamento da competência da pessoa como membro da sociedade.

Assim, as microssociologias, por entenderem que as estruturas não têm autonomia explicativa, propõem como objeto de estudo apenas microssituações (ruptura ontológica com a tradição macroanalítica), tendo como unidade básica de análise o indivíduo (ruptura metodológica)³. Nesse sentido, essas correntes consideram problemática a mensuração matemática, porquanto os dados, registros e relatos utilizados nas pesquisas são criados interacional e organizacionalmente, e nada garante que exista uma base para acessar de forma inequívoca os significados desses resultados, muito menos para acessar sua validade.

As microssociologias, portanto, ao afirmarem o reducionismo ontológico e metodológico do social, encabeçando um ataque radical às perspectivas macrosociológicas e suscitando novos desdobramentos teóricos, tornam-se elementos centrais para a configuração do quadro

² Ver a este respeito o texto de Knorr-Cetina (1981), referência privilegiada para as nossas proposições acerca das microssociologias.

³ É importante ressaltar que o termo “individualismo metodológico” nos remete apenas ao aspecto metodológico da análise do social, não envolvendo em si mesmo uma ruptura ontológica com o nível macro, como ocorre com as microssociologias, conforme tentamos indicar acima. Autores como Homans (1967) explicitam bem essa distinção visto que “apesar” de ser um individualista metodológico não nega as macroanálises, sendo seu estilo de explanação nomotético. Homans é um individualista metodológico, mas não é um microssociólogo. Ainda no âmbito da relação entre microssociologias e

atual da Sociologia. Contudo, vale lembrar que o cenário também é composto por perspectivas anti-reducionistas que argumentam que a sociedade, ou determinados elementos desta, são irreduzíveis aos seus componentes. A partir do esquema de Mayhew (1980/81), de um lado temos “formas de organização” explicando “formas de organização” (ênfase estrutural); no outro extremo temos a “ação individual” explicando outra “ação individual” (ênfase na ação humana). Porém, entre um extremo e outro, matizes diversos têm sido pensados, principalmente no sentido de articular os pólos dicotômicos.

Pierre Bourdieu, ao formular a “teoria da prática”, insere-se exatamente nesse quadro. Mais do que negar o objetivismo ou o subjetivismo, sua proposta é *superá-los*, conservando os ganhos teóricos suscitados por ambos. Passemos, então, à explicitação de sua noção de classe social, um dos elementos-chave de sua reflexão.

Compreender a noção de classe social em Bourdieu envolve, necessariamente, uma certa clareza de sua definição de *espaço social*, do papel atribuído ao trabalho de *mobilização e/ou representação* política e da distinção fundamental estabelecida entre *classes teóricas* e *classes reais*.

Para Bourdieu a Sociologia pode ser comparada a uma espécie de “topologia social”, em que o mundo social é representado como um “*espaço social multidimensional*” construído a partir de princípios de diferenciação. “Os agentes e grupos de agentes são assim definidos pelas suas *posições relativas* neste espaço”, o qual é constituído por

individualismo metodológico, Knorr-Cetina (1981) estabelece uma distinção que nos parece bastante significativa. A autora usa o termo “situacionismo metodológico” em oposição tanto ao coletivismo metodológico quanto ao individualismo metodológico, visto que este último, de modo equivocado, a seu ver, considera o ser humano individual como locus da ação social. No situacionismo metodológico há uma mudança do conceito de ator individual, este passa a incorporar a reciprocidade e o caráter situado da ação. Renuncia-se à concepção do self como separado do ambiente e de outros seres humanos, afirmando uma multiplicidade de self(s) constituídos na interação comunicativa. Trata-se de identidades múltiplas que parecem ser isoladas antes que funcionalmente integradas em uma individualidade, o que está relacionado com a idéia de um processo ativo de produção da ordem simbólica (ordem cognitiva).

propriedades atuantes, podendo ser descrito como um campo de forças, “como um conjunto de relações de força objetivas impostas a todos os que entrem nesse campo e irreduzíveis às intenções dos agentes individuais ou mesmo às *interações* diretas entre os agentes” (Bourdieu, 1989: 134, ênfases no original).

As propriedades atuantes referidas acima são as diferentes espécies de capital distribuídas no espaço social em seus distintos campos. O capital, por sua vez, entendido como poder e associado diretamente à noção de probabilidades de ganhos em um determinado campo — científico, artístico etc. —, pode ser objetivado, envolvendo propriedades materiais, ou incorporado, envolvendo propriedades culturais ou simbólicas, como prestígio, reputação, educação...

Assim, a posição de um determinado agente no espaço social pode ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, ou seja, pela distribuição de poderes que atuam em cada um deles, sendo que cada campo tem sua própria lógica e hierarquia entre as espécies de capital. Dessa forma, no mundo social, esse espaço multidimensional descrito por Bourdieu, o *volume global* de capital que os agentes possuem e a *composição* do seu capital, ou seja, o peso relativo das diferentes espécies no conjunto de suas posses, são elementos importantes para as análises de estratificação que envolvem uma classificação tanto da “*condição*” dos agentes, as propriedades intrínsecas, quanto da “*posição*” destes, as propriedades relacionais.

Para Bourdieu, os aspectos econômico e simbólico coexistem, na realidade, em proporções diferentes conforme as sociedades e as “classes sociais” dessa sociedade. Mas, as relações entre os dois aspectos envolvem um processo descrito como uma espécie de “estilização da vida”, no qual os sistemas simbólicos, destinados pela lógica de seu funcionamento enquanto “estruturas de homologias e de oposições” ou de “desvios diferenciais”, preenchem uma função social de associação e dissociação, ou seja, exprimem desvios diferenciais que definem a estrutura de uma sociedade enquanto sistema de significações, conferindo aos indivíduos ou grupos significância. Trata-se de uma lógica da distinção, de um sistema de inclusão e de exclusão.

“Vale dizer, as diferenças propriamente econômicas são duplicadas pelas distinções simbólicas na maneira de usufruir estes bens, ou melhor, através do consumo, e mais, através do consumo simbólico (ou ostentatório) que transmuta os bens em signos, as *diferenças de fato em distinções significantes*, ou, para falar como os lingüistas, em ‘valores’, privilegiando a *maneira*, a forma da ação ou do objeto em detrimento de sua função. Em conseqüência, os traços distintivos mais prestigiosos são aqueles que simbolizam mais claramente a posição diferencial dos agentes na estrutura social — por exemplo, a roupa, a linguagem ou a pronúncia, e sobretudo ‘as maneiras’, o bom gosto e a cultura — pois aparecem como propriedades essenciais da pessoa, como um ser irredutível ao ter, enfim como uma *natureza*, mas que é paradoxalmente uma natureza cultivada, uma cultura tornada natureza, uma graça e um dom” (Bourdieu, 1974:16, ênfases no original).

Nesse sentido, construir teoricamente o espaço social é, ao mesmo tempo, possibilitar a construção de classes sociais teóricas tão homogêneas quanto possível. Trata-se de um princípio de classificação explicativo, visto que a proximidade no espaço social *predispõe* à aproximação enquanto unidade ou classe. Aqui tomamos contato com o que Bourdieu define como “classe teórica” — agrupamentos fictícios que só existem “no papel” por uma decisão intelectual do pesquisador —, e que deve ser nitidamente diferenciada do que se poderia chamar de “classe real” — os grupos reais, constituídos como tais na realidade.

O que está sendo asseverado na teoria dos espaços sociais é a existência de um espaço que determina compatibilidades e incompatibilidades, proximidades e distâncias. Entretanto, ao mesmo tempo, também se está afirmando, contra possíveis reificações conceituais, que as classes que podemos recortar no espaço social não existem, a princípio, senão enquanto um conjunto relativamente homogêneo de agentes — devido às afinidades de condições, posições e disposições —, como uma espécie de pontilhado sociológico, cuja proximidade no espaço social não engendra *automaticamente* uma unidade, como um dado pronto. Tal proximidade define apenas uma “potencialidade objetiva de unidade”, “uma ‘pretensão de existir’ como grupo, uma classe provável” (Bourdieu, s/d:25).

A distinção entre “classe teórica” e “classe real” insere-se em um diálogo explícito com a teoria marxista. Esta, segundo Bourdieu, ao dar o “salto mortal” da existência na teoria para a existência na prática, acaba por cometer o erro que o próprio Marx já havia indicado com relação a Hegel, ou seja, confundir “as coisas da lógica com a lógica das coisas”.

“As classes sociais não existem (ainda que o trabalho político orientado pela teoria de Marx possa ter contribuído, em alguns casos para torná-las existentes, ao menos através das instâncias de mobilização e dos representantes). O que existe é um espaço social, um espaço de diferenças, no qual as classes existem de algum modo em estado virtual, pontilhadas, não como um dado, mas como *algo que se trata de fazer*.”
(idem:26-27)

Assinalado esse hiato inerente entre a teoria e a prática, entre a lógica teórica e a lógica prática, podemos agora nos ater à *possibilidade* de constituição das classes reais, grupos mobilizados por objetivos comuns. Tal possibilidade, de certo modo já indicada acima, relaciona-se com o processo de mobilização e representação políticas. Nas palavras de Bourdieu:

“[...] não se passa da classe-no-papel à classe ‘real’ a não ser por um trabalho político de mobilização: a classe ‘real’ [...] é apenas a classe realizada, isto é, mobilizada, resultado da *luta de classificação* como luta propriamente simbólica (e política) para impor uma visão do mundo social ou, melhor, uma maneira de construí-la, na percepção e na realidade, e de construir as classes segundo ele pode ser recortado.”
(idem:16)

Em termos teórico-analíticos podemos dizer que a análise dos grupos sociais envolve dois momentos: um primeiro, basicamente objetivista, em que a classificação busca identificar a posição dos agentes no espaço social através da correlação entre o volume global de capital, a composição deste e a trajetória social dos indivíduos; e um segundo, subjetivista, que busca incorporar as lutas de classificação que se dão na prática e a forma como os indivíduos se classificam historicamente (Bourdieu, 1987).

Se no momento objetivista da análise a definição de classe social não passa de um “constructo teórico bem fundado” a partir da caracterização do espaço social, no momento subjetivista o que está em jogo é o “trabalho simbólico de fabricação dos grupos”, é o campo de forças e de luta onde a análise do poder de representação, este “mistério do ministério” referido por Bourdieu (*idem*), é o elemento central.

Dessa forma, a teoria da prática de Bourdieu incorpora a noção de *agência* (valorizada pelo subjetivismo), mas buscando situá-la em um quadro onde as condições objetivas da existência enquanto estrutura ainda impõe limites (aspecto valorizado pelo objetivismo), o que deixa claro sua *resistência* ao voluntarismo subjetivista e, ao mesmo tempo, seu cuidado lógico-teórico em não negar a dimensão de ação dos sujeitos. Vejamos então, com mais atenção, a referida passagem da “classe-no-papel” à “classe real”.

Em primeiro lugar, já temos claro que a proximidade no espaço social predispõe à aproximação, dado que há uma correspondência entre a posição ocupada no espaço social e as “disposições” dos ocupantes. Tal correspondência é explicada por Bourdieu mediante o conceito de “*habitus*”, entendido como

“[...] sistemas de *disposições* duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.” (Bourdieu *apud* Ortiz, 1983:61)

Assim, propõe-se uma dialética entre objetivismo e subjetivismo operacionalizada pelo conceito de *habitus*. Este é um dos fundamentos da constituição de classes reais, garantindo uma certa coincidência e acordo entre as disposições dos mobilizadores e dos mobilizados. Trata-se, conforme as próprias palavras de Bourdieu (s/d:27), de uma “relação

complexa entre as estruturas objetivas e as construções subjetivas, situadas além das alternativas comuns do objetivismo e do subjetivismo, do estruturalismo e do construtivismo e até do materialismo e do idealismo [...]”. As classes teóricas “não podem se tornar classes mobilizadas e atuantes, no sentido da tradição marxista, a não ser por meio de um trabalho propriamente político de construção, de fabricação — no sentido que E. P. Thompson fala em *The Making of the English Working Class* —, cujo êxito pode ser favorecido, mas não determinado, pela pertinência à mesma classe sociológica.” (*idem*:29) Em outras palavras, os indivíduos que estão relativamente próximos no espaço social constituem uma “classe *provável*, enquanto conjunto de agentes que oporá menos obstáculos objetivos às ações de mobilização do que qualquer outro conjunto de agentes” (Bourdieu, 1989:136, ênfase no original).

A partir dessas proposições, é quase inevitável a associação dos termos “classe teórica” e “classe real”, presentes na reflexão de Bourdieu, com as definições de “classe-em-si” — baseada no conjunto das condições objetivas — e de “classe-para-si” — radicada em fatores subjetivos —, oriundas da tradição marxista. Tal associação, com as devidas ressalvas, é procedente e o próprio Bourdieu a traz à tona objetivando explicitar algumas rupturas com o marxismo. Embora não seja nossa proposta específica refletir neste espaço sobre tais rupturas, vale a pena atermo-nos à crítica estabelecida em torno da passagem da “classe-em-si” à “classe-para-si”. Comentando a passagem de uma a outra, Bourdieu critica tanto o *determinismo* que ora aparece na tradição marxista quanto o *voluntarismo* também presente em alguns momentos.

“No primeiro caso, a transição aparece como uma necessidade lógica, mecânica ou orgânica (a transformação do proletariado como *classe-em-si* em *classe-para-si* é aqui representada como um efeito inevitável do tempo, da ‘maturação das condições objetivas’); no segundo caso, ela apresenta-se como o efeito da ‘tomada de consciência’, concebida como ‘tomada de conhecimento’ da teoria operada sob a direção esclarecida do partido. Em caso algum nada é dito acerca da alquimia misteriosa pela qual um ‘grupo em luta’, coletivo personalizado, agente histórico que determina os seus próprios fins, surge das condições econômicas objetivas.” (*idem*:138, ênfases no original)

Por um lado, a ação própria dos agentes desaparece em nome de uma definição teórica de classe que engloba aspectos teleológicos da história. Por outro, a questão das relações entre as “classificações com ambição à objetividade” que o cientista produz e as “classificações continuamente produzidas pelos próprios agentes na existência corrente e por meio das quais tentam modificar a sua posição nas classificações objetivas ou os próprios princípios segundo os quais essas classificações são produzidas” é, segundo Bourdieu (*idem*:139), negligenciada na tradição marxista. Ou seja, o trabalho de representação e de construção das visões de mundo ou de identidades sociais é reduzido pelo economicismo objetivista que não consegue perceber o mundo social como produto de uma estruturação social tanto objetiva quanto subjetiva.

Vale lembrar que apesar de Bourdieu afirmar que a percepção do mundo social implica um ato de construção desse próprio mundo, ele nega o sentido marxista de “consciência de classe”, chegando mesmo a afirmar que este estaria mais chegado a um “inconsciente de classe”, no sentido das disposições estruturadas e estruturantes dos agentes. Nega-se aqui, principalmente, o aspecto metafísico da noção de “consciência de classe” que, segundo Bourdieu (*idem*:140-141), corresponderia a uma “espécie de *cogito* revolucionário da consciência coletiva de uma entidade personificada”.

Dito isto, cabe-nos então tentar explicitar melhor o que está envolvido nos processos de representação política, esse “mistério do ministério”, já referido anteriormente e que, sem dúvida, nos pode fornecer elementos para compreendermos a “alquimia” que resulta na constituição dos agentes como classes políticas, ou seja, a passagem do sentido prático da posição ocupada a manifestações propriamente políticas.

Na Teoria da Prática a constituição e instituição das classes referem-se à existência de dois aspectos inter-relacionados: (a) as afinidades estruturais; e (b) o próprio processo de representação (em que os interesses específicos dos teóricos e dos porta-vozes se fazem também presentes). A representação, por sua vez, é compreendida como uma

“relação circular”, em que “o representante faz o grupo que o faz a ele”. O líder é aquele que ao falar pelo grupo confere a este o caráter de existência real enquanto sujeito coletivo personificado. Ao mesmo tempo, essa espécie de “*magia social*” dada pela palavra só faz sentido porque ao líder foi delegado o direito de representação (*idem*:158).

“[...] o porta-voz dotado do pleno poder de falar e de agir em nome do grupo e, em primeiro lugar, sobre o grupo pela magia da palavra de ordem, é o substituto do grupo que somente por esta procuração existe; personificação de uma pessoa fictícia, de uma ficção social, ele faz sair do estado de indivíduos separados os que ele pretende representar, permitindo-lhes agir e falar através dele, como um só homem. Em contrapartida, ele recebe o direito de se assumir pelo grupo, de falar e de agir como se fosse o grupo feito homem [...]” (*ibidem*).

Bourdieu refere-se à representação como um caso de magia social, em que um elemento (pessoa ou coisa), por uma relação metonímica com o representado, se torna algo diferente do que realmente é, identificando-se e sendo identificado com um conjunto de homens, um povo, uma entidade social, um partido... enfim, com qualquer grupo que esteja sendo representado.

Para nós que vivemos a democracia representativa moderna não é difícil alcançar a significância plena desse “mistério”: um grupo político só existe de fato pela delegação de um porta-voz que o faz existir falando por ele e no lugar dele. A alienação política, por conseguinte, correlaciona-se com essa relação circular inerente à representação, visto que só é possível aos agentes isolados constituírem-se como força política através do que Bourdieu descreve como “desapossar-se em proveito de um aparelho”. Dito de outro modo, o sujeito politicamente ativo é aquele que se propõe a dissolver parte de sua voz em um agregado, visando justamente ser de alguma forma ouvido.

O que está subjacente à análise da classe como representação, ao interesse na relação circular descrita como o “mistério do ministério” ou representação, é a questão da existência e do modo de existência dos coletivos, vista como primordial para a Sociologia. Para Bourdieu,

“A política é o lugar, por excelência, da eficácia simbólica, ação que se exerce por sinais capazes de produzir coisas sociais e, sobretudo, grupos. Pelo poder do mais antigo dos efeitos metafísicos ligados à existência de um simbolismo, a saber, aquele que permite que se tenha por existente tudo o que pode ser significado [...]” (*idem*:159).

De tudo isso, deduz-se que a classe real só existe na medida em que os mandatários dotados de “*plena potentia agendi*” podem ser e sentir-se autorizados a falar em nome dela e a fazê-la existir como uma força real no campo político. Ou seja, a classe real, como vontade e representação, não é vista como algo dado de antemão na realidade, mas como

“[...] *criada* à custa de um imenso trabalho histórico de invenção teórica e prática — a começar pelo do próprio Marx —, e incessantemente *recriada* pelos esforços e dedicações sem número e sem fim que são necessários para produzir e reproduzir a crença e a instituição que garante a reprodução da crença [...]” (*idem*:160-161, ênfases minhas).

Entretanto, como esperamos já ter deixado claro, Bourdieu lembramos que nem por isso a política é menos real, embora sua realidade seja aquela realidade mágica que (segundo Durkheim e Mauss) define as instituições como ficções sociais.

A partir do caminho percorrido, evidencia-se, da perspectiva em foco, que a sociedade é vista como um espaço cujo traço característico é a intensa estratificação do poder, um espaço de diferenças e disputas constantes relacionadas no plano simbólico— pela produção do senso comum e da visão legítima do mundo social. Nesse espaço os agentes investem o capital adquirido ao longo de suas existências e, conseqüentemente, fica claro que se trata de relações sociais entre indivíduos armados de modo desigual. “Na luta pela imposição da visão legítima do mundo social, em que a própria ciência está inevitavelmente envolvida, os agentes detêm um poder à proporção do seu capital [...]” (*idem*:145). Nessa linha de raciocínio, não é difícil perceber uma acentuada tendência para os processos de reprodução social e cultural, explicada logicamente da seguinte forma:

“Os que ocupam as posições dominadas no espaço social estão também em posições dominadas no campo de produção simbólica e não se vê de onde lhes poderiam vir os instrumentos de produção simbólica de que necessitam para exprimirem o seu próprio ponto de vista sobre o social [...]” (*idem*:152).

Capital e poder, luta política e percepção do mundo são, pois, elementos inseparáveis. Sendo assim, se as relações de força objetivas tendem a se reproduzir nas visões do mundo social, como indicado acima, como pensar as mudanças sociais da perspectiva de Bourdieu?

A possibilidade de se pensar a mudança na teoria do espaço social de Bourdieu está colocada a partir de seu conceito de “homologia” entre posições dominadas e do papel desempenhado por “certos intelectuais”.

É importante lembrar que o modelo de espaço social que sustenta a “homologia” supõe que o universo das oposições constitutivas da estrutura social não se reduz à visão dualista da teoria marxista das classes sociais, restrita à oposição entre proprietários dos meios de produção e os vendedores da força de trabalho. Para Bourdieu, não é possível explicar o conjunto das diferenças objetivamente provadas, reduzindo o mundo social unicamente ao campo econômico e ignorando as posições ocupadas nos diferentes campos e subcampos, principalmente nas relações de produção cultural.

Nesse sentido, compreende-se que no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas, sem necessariamente se constituírem em grupos antagonistas. Assim, para Bourdieu, certos intelectuais contribuem para a “produção e para a difusão — sobretudo em direção aos dominados — de uma visão de mundo social em ruptura com a visão dominante”, o que teoricamente pode ser compreendido, segundo o autor, por intermédio da “homologia entre a posição dominada que é a de produtores de bens culturais no campo do poder (ou na divisão do trabalho de dominação) e a posição no espaço social dos agentes mais desprovidos dos meios de produção econômicos e culturais.” (*idem*:152)

Enfim, a noção de mudança ou ruptura do círculo de reprodução simbólica fundamenta-se na possibilidade de “homologias” de posição no interior de campos diferentes, instaurando alianças. Nas próprias palavras de Bourdieu,

“A homologia de posição entre os intelectuais e os operários da indústria — os primeiros ocupam no seio do campo do poder, isto é, em relação aos patrões da indústria e do comércio, posições que são homólogas às que são ocupadas pelos operários da indústria no espaço social tomado no seu conjunto — está na origem de uma aliança ambígua, na qual os produtores culturais, dominados entre os dominantes, oferecem aos dominados, mediante uma espécie de desvio de capital cultural acumulado, os meios de constituírem objetivamente a sua visão de mundo e a representação dos seus interesses numa teoria explícita e em instrumentos de representação institucionalizados — organizações sindicais, partidos, tecnologias sociais de mobilização e de manifestação, etc.” (*idem*:153-154)

Falar de “*homologia de posição*” é falar de semelhança na diferença, de uma identidade de condição no sentido de que há a mesma estrutura em termos de formas de “distribuição”, mas o princípio da diferenciação é, a cada vez, diferente, assim como a natureza do interesse e do que está em jogo neste. Trata-se de reconhecer a hierarquização das espécies de capital, o que nos permite definir os limites das similitudes ligadas à homologia.

Em termos extremos, Bourdieu oferece-nos, então, por um lado, algo como *produtores profissionais* de visão de mundo, ou em uma linguagem mais branda, os formadores de opinião; e, por outro, os *consumidores* de opinião.

Encaminhando-nos para as proposições conclusivas (que não devem, é claro, assumir todo o peso desta palavra), vale destacar que a noção de mobilização política presente na argumentação de Bourdieu acerca do termo classe social é extremamente ampla, possibilitando em termos lógico-teóricos a associação, por exemplo, entre identidade de classe e identidade nacional. Isto porque, para ele, o mundo social pode ser percebido, dito e construído segundo diferentes princípios de visão e

de divisão. A reunião real ou nominal de um grupo de agentes é pensada em termos de probabilidade, sendo que a aproximação dos mais chegados nunca é necessária, fatal, assim como a aproximação dos mais afastados nunca é impossível. Bourdieu está o tempo todo apontando para uma crítica à personificação dos coletivos, característica do objetivismo.

“Falar de um espaço social, é dizer que não se pode juntar uma pessoa qualquer com outra pessoa qualquer, descurando as diferenças fundamentais, sobretudo econômicas e culturais. Mas isso não exclui nunca completamente que se possam organizar os agentes segundo outros princípios de divisão — étnicos, nacionais, etc.” (*idem*:138)

Em termos gerais, a sociologia de Bourdieu explicita continuamente a *tentativa* de mediação entre o agente social e a sociedade, ou de superação da dicotomia entre objetivismo e subjetivismo — instaurada historicamente em nossa disciplina. Essa mediação ele propõe através do seu conceito de *habitus* que, embora não tenha sido o alvo privilegiado de nossa atenção, faz-se presente de forma latente a todo momento na discussão acerca da noção de classe social. As aproximações entre os agentes no espaço social são remetidas necessariamente ao *habitus* que, conforme Renato Ortiz (1983:15), nos sugere “uma teoria da prática na qual as ações sociais são concretamente realizadas pelos indivíduos, mas as chances de efetivá-las se encontram objetivamente estruturadas no interior da sociedade global.” Embora Bourdieu tente uma superação do dualismo entre perspectivas objetivistas e subjetivistas, conforme assinalado, parece-nos certo apontar uma reafirmação em sua teoria de um certo objetivismo. A referência à agência, em si, não dá conta da questão levantada; é preciso, acima de tudo, qualificar essa agência, indicando qual o espaço atribuído à cognoscitividade humana, para que não se sucumba à afirmação de um círculo de reprodução social e simbólica demasiado rígido.

Sem dúvida, a construção teórica de Bourdieu é extremamente relevante para os que se interessam em compreender as diferentes hierarquias de poder do espaço social em uma perspectiva que foge às oposições

dualísticas simplificadoras que, algumas vezes, se fazem presentes no campo científico. Contudo, é preciso assinalar que a apreensão da predominância de um certo pessimismo político e social na teoria de Bourdieu é inevitável, ou seja, a ênfase nos aspectos reprodutivos do social é patente, o que nos faz assumir certas reservas em face da sua reflexão.

(Recebido para publicação em novembro de 1998)

Referências Bibliográficas

- BOUDON, R. (1988/89), “Will Sociology Ever Be a Normal Science?”. *Theory and Society*, vol. 17, nº 5.
- BOURDIEU, P. (1974), *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo, Perspectiva.
- _____. (1987), “What Makes a Social Class? On the Theoretical and Practical Existence of Groups”. *Berkeley Journal of Sociology: A Critical Review*, vol. XXXII.
- _____. (1988/89), “Vive la Crise! For Heterodoxy in Social Science”. *Theory and Society*, vol. 17, nº 5.
- _____. (1989), *O Poder Simbólico*. Lisboa, Difel.
- _____. (s/d), *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação*. São Paulo, Papyrus Editora.
- HOMANS, G. C. (1967), *On the Nature of Social Science*. New York, Harcourt.
- KNORR-CETINA, K. (1981), “Introdução”, in K. Knorr-Cetina e A. V. Cicourel (eds.), *Advances in Social Theory and Methodology*. Boston, Routledge and Kegan Paul.
- MAYHEW, B. H. (1980/81), “Structuralism versus Individualism” (partes I e II). *Social Forces*, vol. 54, nº 2 e 3.
- ORTIZ, R. (org. e introdução). (1983), *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo, Ática.

As Medidas Provisórias e o Conflito Decisório entre Executivo e Legislativo

ACIR DOS SANTOS ALMEIDA*

1. Introdução

É comum a sistemas de governo presidencialistas o presidente ter poderes legislativos, garantidos constitucionalmente e/ou delegados pelo Parlamento. A extensão desses poderes varia razoavelmente de país para país. No Brasil não é diferente. Na verdade, comparado a outros em que o presidente é eleito diretamente, o Brasil é um dos países que conferem poderes legislativos mais amplos ao presidente (Shugart e Carey, 1992:155). No caso, este tem poder de vetar parcial ou totalmente os projetos aprovados pelo Congresso, de interferir diretamente na agenda legislativa mediante recurso de urgência, de editar medidas provisórias com força de lei, além da exclusividade de introduzir matérias de natureza orçamentária e que rezem sobre a organização administrativa da sua esfera de poder.

Dentre estes poderes legislativos do presidente, a medida provisória é o que tem suscitado maior controvérsia, particularmente porque, embora prevista pela Constituição como um recurso extraordinário a ser utilizado apenas em situações de “relevância e urgência”, a prática institucional transformou-a em instrumento da administração cotidiana do governo, que inclusive tem controle sobre a pauta de trabalhos do Legislativo. A questão é ainda mais intrigante uma vez que tal estado de coisas decorre exclusivamente das escolhas realizadas pelos próprios parlamentares.

* *Mestrando em Ciência Política no IUPERJ.*

Meu objetivo neste texto é analisar os efeitos que o instituto da medida provisória produz sobre a disputa decisória entre Executivo e Legislativo. O primeiro passo será a identificação dos elementos estratégicos que tornam a emissão de medidas provisórias mais interessante para o Executivo que a utilização de legislação ordinária. Na seqüência dos argumentos, mostrarei que pacotes econômicos exacerbam as vantagens estratégicas da medida provisória para o Executivo, daí o uso preferencial destas para a implementação daqueles. Em seguida, analisarei a recente disputa em torno da MP 1.602 para enfatizar as circunstâncias especiais que tornaram essa medida um contra-exemplo: o único pacote econômico que se conformou à preferência do Legislativo. Comparando o caso específico da MP 1.602 com as medidas provisórias em geral, será possível realçar como as regras que definem esse recurso legislativo do Executivo afetam o comportamento do Legislativo e o resultado do conflito decisório. Além do que, creio também ser possível lançar alguma luz sobre os elementos que motivam a escolha institucional de nossos congressistas, particularmente a concentração de poderes nas mãos do presidente.

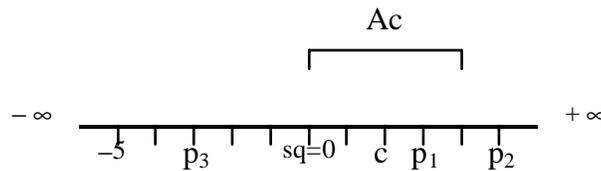
2. MP e Vantagens Estratégicas do Presidente

Pelo texto constitucional, a medida provisória distingue-se de uma iniciativa legal ordinária (um projeto de lei) principalmente por: (a) sua utilização estar restrita a casos de relevância e urgência; (b) ter força de lei a partir de sua publicação; (c) dever ser convertida em lei no prazo de trinta dias; e (d) sua rejeição ou perda de eficácia obrigar o Congresso a disciplinar seus efeitos. As características (a) e (c) têm por objetivo restringir o uso das medidas provisórias pelo presidente, limitando os casos de sua aplicação e tornando sua eficácia definitiva dependente da aprovação congressual.

A edição de uma medida provisória pelo presidente coloca as seguintes alternativas de ação para o Congresso, dentro do prazo constitucional: (1) aprovar sem emendas; (2) aprovar com emendas; ou (3) rejeitar. Em qualquer destes casos, o Congresso incorre no custo de apreciação e votação da medida. Destaque-se que os procedimentos que devem ser iniciados com a edição de uma medida provisória representam um

custo de oportunidade para o Legislativo no sentido de que suas atividades ordinárias precisam ser interrompidas, haja vista a precedência daquelas medidas sobre os projetos ordinários que tramitam no Congresso. Outro custo adicional que o Congresso enfrenta no processo legislativo da medida provisória diz respeito à alteração do conteúdo substantivo da medida para aproximá-lo das preferências dos legisladores. É comum, devido ao fato de a medida provisória ter força de lei no ato de sua edição, ela inaugurar um novo contexto jurídico, engendrando relações sociais e econômicas cuja reversão, embora formalmente possível, muitas vezes é impraticável. Como a responsabilidade de normatizar as relações engendradas pela edição do texto original que, no caso de uma rejeição ou mesmo alteração, voltam a ficar desautorizadas pela lei, recai exclusivamente sobre o Congresso, então existe um custo de reposição do *status quo* original que é tão maior quanto maiores, mais amplos e mais imediatos forem os efeitos redistributivos de uma medida provisória.

Figura 1
Distribuições das Preferências do Presidente e do Congresso



A Figura 1 apresenta exemplos de distribuições das preferências do presidente e do Congresso em um espaço unidimensional, sendo que as preferências são *single-peaked*, isto é, têm a forma de uma distribuição com maior freqüência no ponto ideal e declinante nas duas direções em torno do ponto ideal (Morrow, 1994:108-109). Ela pretende ilustrar que, dentro do processo legislativo ordinário, e dada a preferência do Congresso (c) em relação ao *status quo* (sq), a margem de negociação do presidente é função da localização da preferência

(p_i) deste em relação ao *status quo* e do conjunto de políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso¹. Tal conjunto (A_c) é o intervalo definido pela distância entre a preferência ideal do Congresso (c) e o *status quo* (sq), mais o simétrico desta. Na figura, esse intervalo é $[0;4]$. Qualquer ponto dentro deste se encontra a uma distância menor ou igual à que separa o *status quo* da preferência do Congresso. Em poucas palavras, o Congresso aprova qualquer política situada dentro desse intervalo porque ela está mais próxima de sua preferência.

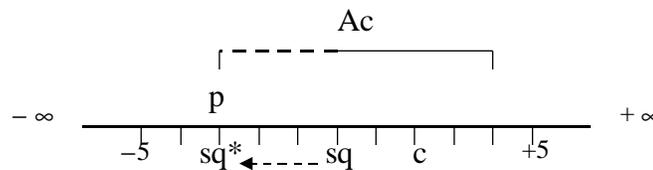
Assim, se a preferência ideal do presidente está localizada no intervalo de políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso (como é o caso de p_1), então a margem de negociação do presidente para obter a aprovação do Congresso para uma política mais próxima de p_1 é plena². Se considerarmos a preferência do presidente fora do intervalo, A_c , porém mais próxima da preferência ideal do Congresso que do *status quo* (como é o caso de p_2), então a margem de negociação, embora ainda exista, é restrita. Agora, se a preferência do presidente estiver localizada fora do intervalo de políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso e mais próxima do *status quo* que da preferência do Congresso (em p_3), então a margem de negociação do presidente é nula, uma vez que são disjuntos os conjuntos formados pelas políticas mais próximas da preferência do presidente a partir do *status quo* e pelas políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso. Portanto, ao lançar mão de recursos legislativos ordinários, o conjunto de políticas que o presidente consegue negociar com o Congresso é definido pela interseção do conjunto das políticas mais próximas da preferência do presidente a partir do *status quo* com o conjunto das políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso, conjuntos estes que, por sua vez, são definidos de acordo com a distribuição das preferências desses atores em relação ao *status quo*.

¹ A Constituição faculta ao presidente o recurso de solicitar urgência para os projetos de sua autoria, priorizando a votação destes pelo plenário. Não estou considerando o uso desse recurso na análise porque meu objetivo é contrastar as vantagens estratégicas da MP com o procedimento legislativo ordinário.

² O modelo sugerido não identifica uma política resultante, mas sim um conjunto de políticas passíveis de serem negociadas pelo presidente junto ao Congresso. Isto porque, dentro das regras do processo legislativo ordinário, o Congresso tem plena liberdade para alterar a política proposta pelo presidente.

O impacto dos elementos estratégicos da medida provisória no conflito decisório entre presidente e Congresso, em favor do primeiro, fica patente quando comparamos o resultado político obtido através de uma medida provisória com o alcançado sob as regras de uma proposta de lei ordinária, tomando o caso em que são disjuntos os conjuntos formados pelas políticas mais próximas da preferência do presidente a partir do *status quo* e pelas políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso, quer dizer, o caso em que, pelo processo legislativo ordinário, a margem de negociação do presidente seria nula.

Figura 2
Impacto de uma MP sobre o Resultado do Conflito Decisório



A Figura 2 procura ilustrar como o intervalo de políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso (Ac) pode ampliar-se (linha pontilhada) apenas em função dos custos criados pela alteração do *status quo* (de sq para sq^*), sem que se tenha modificado a preferência ideal do Congresso. Quanto maior a alteração do *status quo* promovida pela edição de uma MP, maiores os custos de restauração desse *status quo* pelo Congresso e, em decorrência, mais próximo da preferência do presidente o resultado do conflito decisório. O novo *status quo* (sq^*) pode chegar a se igualar à preferência do presidente; tudo depende do alcance das mudanças implementadas pela MP.

Apenas a partir da análise dos elementos formais da medida provisória pode-se concluir que este instituto confere vantagens estratégicas significativas ao presidente, desequilibrando a disputa decisória entre Executivo e Legislativo. Essas vantagens se fazem sentir principalmente

naquelas medidas que alteram significativamente o *status quo*. Na verdade, quanto maior o custo percebido de restauração do *status quo* anterior, menores os estímulos para que os parlamentares interferissem substantivamente nas medidas iniciadas pelo presidente. Em certos casos, o resultado do processo decisório torna-se independente da distribuição das preferências dos atores relevantes.

O caso exemplar de medidas provisórias que têm efeitos amplos e imediatos é o dos pacotes de estabilização econômica. Creio não ser necessário argumentar quão amplas, profundas e complexas foram as mudanças econômicas implementadas mediante esses pacotes. Além dessas características, elas também guardam forte caráter emergencial. Tudo isso contribuiu para deslocar significativamente o *status quo* na direção da preferência do presidente e garantir que o Congresso não irá rejeitar as medidas. Assim, era de se esperar que as medidas provisórias seriam o instrumento por excelência do presidente para a implementação de medidas impopulares em contextos de crise. Este, afinal, seria o meio mais eficaz, por exemplo, no combate à inflação, no preciso sentido que dispensaria o debate prévio a respeito dos efeitos redistributivos das medidas e teria garantida a não interferência, ao menos substancial, do Congresso. De fato, foi o que ocorreu: todos os pacotes econômicos implementados desde 1988 (Planos Verão, Collor 1, Collor 2 e Real) o foram através de medidas provisórias e praticamente nenhum deles foi objeto de alterações substanciais pelo Congresso, à exceção do pacote fiscal de novembro de 1997, que será objeto de análise mais adiante no texto.

Mas o uso de medidas provisórias não tem se limitado ao combate da crise econômica: do total de medidas apresentadas entre 1988 e 1995, 27% versaram sobre matéria administrativa, e 19% sobre matéria social (Figueiredo e Limongi, 1997:150). Na verdade, a prática institucional tornou rotineiro o uso desse recurso originalmente concebido como extraordinário. A Tabela 1 ilustra a utilização do instituto da medida provisória, governo a governo, assim como as respostas do Congresso. Constata-se que a utilização de medidas provisórias pelo Executivo tem aumentado em ritmo acelerado: o governo FHC utilizou, em média, cinco vezes mais o recurso que o governo Sarney (coluna 3).

Ao mesmo tempo, caiu em mais da metade a capacidade do Congresso de votá-las: enquanto no governo Sarney, 92% das MPs foram votadas, no governo atual, até 1997, apenas 40% (colunas 4 e 5). O quadro sugere uma progressiva perda de controle, por parte do Congresso, do uso de medidas provisórias pelo presidente.

Tabela 1
Apresentação e Resultados de MPs por Governos (1988-1997)

Governo	Apresentações		Média Mensal de Apresentações	Transformadas em Lei (%)	Rejeitadas (%)
	Edição	Reedição			
Sarney (1988-90)	125	22	9	86	6
Collor (1990-92)	88	69	5	76	8
Itamar (1992-94)	142	366	19	75	0
FHC (1995-)	102	1610	48	40	0

Fontes: Cebrap (1996:73-74) e *Gazeta Mercantil*, 23/1/98, p. A-8.

O que mais chama a atenção na Tabela 1 é a explosão de reedições. Embora não prevista pelo texto constitucional, a possibilidade de reedição de medidas provisórias que tenham perdido eficácia por não apreciação do Congresso recebeu parecer favorável dessa instituição em março de 1989, e foi posteriormente regulamentada pela Resolução nº 1/89, de maio do mesmo ano. A reedição ampliou as vantagens estratégicas do presidente, na medida em que dispensou a aprovação congressional para a eficácia definitiva da medida. O efeito desse novo recurso do presidente é tão mais importante quanto maior sua base de apoio no Congresso, pois basta ao presidente envidar esforços para que seus partidários neguem quórum, evitando assim a votação da medida. Esta estratégia do presidente incide sobre os custos de votação da medida, aumentando-os. Verifique-se ainda que o custo de restauração da ordem original tende a crescer exponencialmente com o tempo, uma vez que os efeitos da medida provisória tendem a expandir-se e complexificar-se. O tempo, portanto, opera contra o Congresso e a favor do presidente. Dificultando a votação, o presidente

ganha tempo e aumenta os custos do Congresso para rejeitar ou alterar a medida. Não é à toa que o governo FHC, que goza de ampla maioria no Congresso, utiliza-se muito mais das reedições.

É importante lembrar que os poderes legislativos do presidente foram e são definidos pelo próprio Legislativo. Quero dizer com isto que o desenho institucional que hoje eventualmente permite ao presidente governar mediante “decretos” decorre exclusivamente da escolha dos parlamentares. Daí que a utilização excessiva das medidas provisórias pelo presidente leva-nos a uma questão ainda não respondida adequadamente pela literatura: como explicar que os parlamentares consintam com uma progressiva perda da sua capacidade de influir na produção de políticas?

3. A MP 1.602: Transferindo as Vantagens Estratégicas para o Congresso

Em 10 de novembro de 1997, em resposta a uma crise financeira internacional, o governo FHC anunciou um pacote fiscal com cerca de 51 medidas econômicas para aumentar a arrecadação e diminuir os gastos públicos a pretexto de garantir a estabilidade monetária. Das 51 medidas que compunham o pacote, oito foram encaminhadas pelo presidente ao Congresso na forma de medidas provisórias. Uma delas, a de número 1.602, estabelecia o aumento do imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) e a redução de incentivos fiscais. Um detalhe jurídico, no entanto, destacou essa MP das demais: o chamado “princípio da anterioridade fiscal”. No jargão tributário, significa que alterações em impostos têm de ser objeto de lei anterior ao ano do exercício fiscal. Em termos práticos, isso implicava que a validade do aumento do IRPF para o ano de 1998 requeria a aprovação da MP pelo Congresso até meados de janeiro de 1998 (considerando que a MP foi encaminhada ao Congresso em 17 de novembro de 1997 e que poderia ainda ser reeditada em 17 dezembro daquele ano, o prazo final para sua aprovação pelo Congresso seria 16 de janeiro de 1998).

A especificidade das circunstâncias para a eficácia da MP 1.602 inverteu as vantagens estratégicas do presidente e do Congresso, permitindo

que este, em vez daquele, passasse a desfrutar de uma posição privilegiada na negociação. Primeiro, essa MP não promoveria a modificação imediata do *status quo*, eliminando assim os custos de sua rejeição ou alteração pelo Congresso. Segundo, o recurso da reedição impediria a eficácia da MP; ao presidente interessava apenas sua aprovação urgente pelo Congresso e não mais a omissão deste. Entre o anúncio da medida e a aprovação da MP 1.602 no Congresso, em 2/12/97, o aumento do IRPF foi objeto de intenso embate entre o presidente e sua base de apoio.

A meu ver, a “rebeldia” do Congresso deveu-se menos a divergências substantivas que à oportunidade ímpar de marcar posição junto ao eleitorado. O Congresso aproveitou-se de uma vantagem estratégica, mesmo que circunstancial, para dissociar sua imagem da medida impopular proposta pelo presidente e marcar posição contrária a ela, no preciso sentido de mostrar ao eleitorado que o Congresso não era responsável pelo aumento de impostos nem a seu favor. Creio que essa hipótese é bastante razoável, na medida em que a MP 1.602 recebeu mais da metade (320) do total de emendas apresentadas às oito MPs (603). Além do que, outras MPs do pacote que, assim como a 1.602, continham medidas impopulares e de impacto direto sobre determinadas parcelas do eleitorado, não receberam a mesma atenção por parte dos parlamentares, no preciso sentido da disputa pública com o presidente. Por exemplo, a MP 1.595 (66 emendas), dentre outras coisas, estabeleceu a demissão de 33 mil servidores; a MP 1.596 (103 emendas) tornou a aposentadoria proporcional menos atraente para quem participa do regime de previdência; e a MP 1.599 (doze emendas) estabeleceu o corte de R\$ 220 milhões em programas assistenciais voltados para a população carente.

Em sua face político-eleitoral, as medidas visavam sustentar a principal bandeira do governo FHC: a estabilidade do Real. Porém, e ainda a partir desse prisma, as medidas implicariam custos imediatos de popularidade devido à inevitável insatisfação que diminuição de gastos públicos e aumento de impostos geram sobre os setores atingidos. Assim, a ênfase do Congresso em desvincular sua imagem do aumento de impostos visou exatamente escapar, ao menos em parte, desse custo das medidas. Por outro lado, também era do interesse do Congresso

que as medidas fiscais fossem eficazes de forma a evitar o iminente colapso da estabilidade monetária seguido de uma eventual imputação de culpa ao Congresso.

O acordo alcançado entre presidente e Congresso nessa disputa pode ser explicado pelo que a teoria dos jogos denomina um “jogo dinâmico de informação completa e perfeita” (Gibbons, 1992, caps.1-2; Morrow, 1994, caps. 3-5). Os jogadores são o presidente e o Congresso³. Diante do contexto de crise econômica iminente, tal como se configura em novembro de 1997, na qual custos eleitorais parecem inevitáveis na medida em que estão associados tanto à crise em si quanto às medidas necessárias para remediá-la, assumo a premissa de que ambos, presidente e Congresso, tinham em mente um cálculo de minimização de seus custos eleitorais. Para ambos, no entanto, o custo eleitoral decorrente da proposta de aumento de impostos era menor que o custo eleitoral do colapso da estabilidade monetária. Por outro lado, tendo em vista a resistência dos congressistas a simplesmente ratificar a MP 1.602 e as várias políticas alternativas que foram sugeridas pela coligação majoritária ao longo das negociações, assumo ainda a premissa de que, para os parlamentares, seria possível reduzir seu custo eleitoral da crise mediante alterações na MP 1.602 que sinalizassem para o eleitorado uma resistência ao aumento de impostos⁴. Daí, seria de se esperar que o Congresso promoveria alterações na MP de forma

³ *Presidente e Congresso, ou Executivo e Legislativo, são aqui tratados como atores estratégicos, com preferências definidas e capacidade de exercer escolhas. No caso do Executivo, isto não é um problema porque se trata realmente da vontade de um indivíduo, o presidente. No caso do Legislativo, esse antropomorfismo é necessariamente reducionista. Mas assumo que as preferências do Legislativo podem ser iguais às preferências do seu parlamentar mediano (Morrow, 1994:104-111) e defendo essa simplificação com base na sua utilidade analítica para a realização dos objetivos deste texto.*

⁴ *Isto não significa que alterações da medida fossem exclusivamente no sentido de reduzir o montante de recursos extraídos da sociedade. Incluo também formas alternativas de arrecadação. O importante, para meu argumento, é que as mudanças promovidas pelo Congresso objetivassem necessariamente amenizar o impacto das medidas, e não o contrário.*

a obter um benefício eleitoral com a sinalização de resistência. A magnitude desse benefício, no entanto, estaria limitada pelo próprio custo eleitoral do aumento de impostos; no máximo, o benefício eleitoral da resistência anulava o custo eleitoral do aumento de impostos (quando o Congresso não aprovasse a medida).

Vale lembrar que, no caso específico da MP 1.602, o custo de sua votação para o Congresso foi muito pequeno, tendente mesmo a zero. Embora a prática institucional da medida provisória tenha elevado extremamente esse custo devido à possibilidade de o presidente agir estrategicamente desmobilizando sua bancada de apoio e, assim, impedindo o quórum necessário à apreciação das medidas, o princípio da anterioridade fiscal (a que estava sujeita a MP 1.602) tornou necessário ao presidente mobilizar sua bancada para votação imediata da medida. Nesse sentido, para fins analíticos, estou considerando o custo de votação da medida igual a zero.

Para tornar mais preciso o raciocínio esboçado acima, considere as variáveis abaixo definidas e suas inter-relações:

C_1 = custo eleitoral do aumento de impostos.

C_2 = custo eleitoral de colapso do Plano Real.

B = benefício eleitoral de posicionamento contrário ao aumento de impostos.

s = extensão das alterações promovidas pelo Congresso na MP 1.602, tal que $0 \leq s \leq 1$.

p = expectativa (probabilidade) de colapso do Plano Real, tal que $0 \leq p \leq 1$.

A extensão das alterações s está distribuída de forma que $s = 0$ quando o Congresso aprova a MP 1.602 sem alterações; $0 < s < 1$ quando a aprova com alguma alteração; e $s = 1$ quando o Congresso não a aprova. O custo eleitoral do aumento de impostos (C_1) é assumido como fixo, tanto para o presidente quanto para o Congresso. Isto porque, sendo governo ou fazendo parte dele, fica-se comprometido com as medidas impopulares. Ao Congresso, por sua vez, é possível diminuir o impacto desse custo mediante sinalização, para o eleitorado, de resistência às medidas presidenciais. Assim, tanto o benefício eleitoral

de posicionamento contrário ao aumento de impostos (B), quanto a expectativa de colapso do Plano Real (p), são funções contínuas e crescentes da extensão das alterações promovidas na MP pelo Congresso (σ). Quanto maiores essas alterações, maior a sinalização de resistência e o benefício eleitoral correspondente, e maior a expectativa de ineficácia das medidas e de colapso econômico. O custo eleitoral do colapso do Plano Real, por sua vez, é ponderado pela expectativa (probabilidade subjetiva) de sua ocorrência ($p \times C_2$).

A função benefício eleitoral $B(\sigma)$ tende a ser mais sensível a variações em σ quanto este está próximo de zero. Isto é, o benefício que se pode obter com a produção de uma unidade adicional de “alteração da MP” é positivo mas decrescente: maiores alterações na MP acarretam maior benefício eleitoral, porém a uma taxa de variação cada vez menor. A idéia por trás dessa relação é que o estímulo do Congresso à produção de alterações decai conforme essas últimas se ampliam. A função expectativa de colapso $p(\sigma)$, ao contrário, tende a ser menos sensível a variações em σ quanto este está próximo de zero e mais sensível quando se aproxima de um. A produção de uma unidade adicional de “alteração da MP” tem um efeito positivo e crescente sobre a expectativa de colapso econômico: maiores alterações na MP acarretam maior expectativa de colapso, com uma taxa de variação cada vez maior. Novamente, a intuição é razoável: uma alteração muito pequena da MP não seria capaz de alterar as expectativas com relação à sua eficácia para evitar o colapso econômico. Em resumo, as propriedades das funções benefício eleitoral e expectativa de colapso são tais que:

Função benefício eleitoral	Função expectativa de colapso
$B = f(\sigma)$	$p = f(\sigma)$
$B'(\sigma) > 0$ em $0 \leq \sigma \leq 1$	$p'(\sigma) > 0$ em $0 \leq \sigma \leq 1$
$B''(\sigma) < 0$ em $0 \leq \sigma \leq 1$	$p''(\sigma) > 0$ em $0 \leq \sigma \leq 1$

Nota:

$B'(\sigma)$ e $p'(\sigma)$ são derivadas de primeira ordem.

$B''(\sigma)$ e $p''(\sigma)$ são derivadas de segunda ordem.

A título de simplificação, proponho que se e somente se o Congresso rejeita a MP 1.602 ($\sigma = 1$), seu benefício eleitoral de posicionamento contrário ao aumento de impostos é máximo, $B(\sigma) = B = C_1$, e o colapso do Plano Real é certo, $p(\sigma) = 1$ e $p(\sigma) \times C_2 = C_2$. Inversamente, a aprovação sem alterações ($\sigma = 0$) implica benefício eleitoral nulo, $B(\sigma) = 0$, e risco zero de colapso do Plano Real, $p(\sigma) = 0$ e $p(\sigma) \times C_2 = 0$. Podemos, agora, converter essa linha de raciocínio em um jogo dinâmico com as seguintes etapas e ações possíveis:

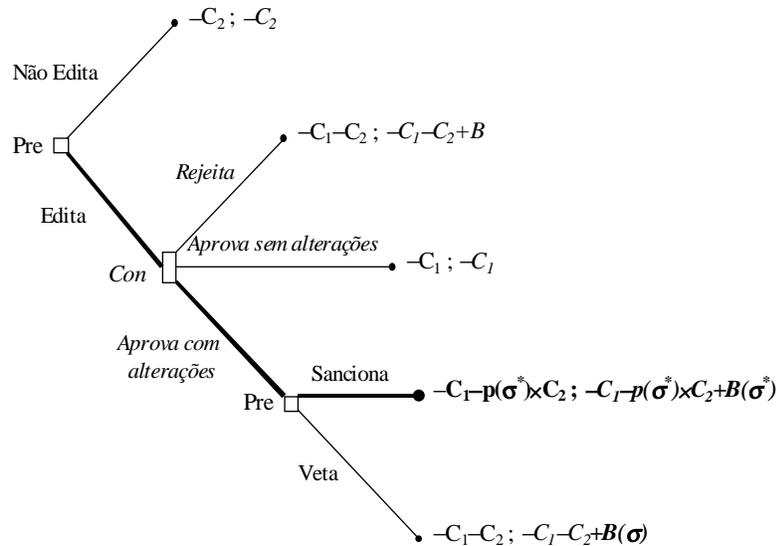
1ª) O presidente (Pre) edita ou não a MP 1.602. Se não edita, o jogo termina.

2ª) O Congresso (Con) pode: aprovar a MP sem emendas, aprovar com emendas, rejeitar ou não votar. Como foi anteriormente destacado, a não votação da MP 1.602 produziria os mesmos efeitos da rejeição, isto é, a ineficácia da medida. Como a rejeição implica um custo de mobilização, inexistente se o Congresso não se manifestar, para não aprovar a MP o Congresso simplesmente não vota. Assim, a alternativa de rejeitar, neste caso, é entendida como não votar. Se o Legislativo não vota a MP ou a aprova sem emendas o jogo acaba.

3ª) O presidente sanciona ou veta a MP emendada⁵.

⁵ O passo seguinte do jogo seria, no caso do veto presidencial, o Congresso decidir se o derrubaria ou não. Não incluo essa decisão porque o objetivo aqui é apenas verificar que condições permitem ao Congresso rejeitar ou alterar uma MP.

Figura 3
O Jogo da MP 1.602



Nota:

C_1 = custo eleitoral do aumento de impostos.

C_2 = custo eleitoral de colapso do Plano Real.

B = benefício eleitoral de posicionamento contrário ao aumento de impostos.

σ = extensão das alterações promovidas pelo Congresso na MP 1.602, tal que $0 < \sigma < 1$.

p = expectativa (probabilidade) de colapso do Plano Real, tal que $0 < p < 1$.

Por indução retroativa, temos que o presidente prefere sancionar a MP com alterações a vetá-la porque assim incorre em risco menor de sofrer os custos eleitorais de colapso do Plano Real, ou seja, $-C_1-p(\sigma) \times C_2 > -C_1-C_2$. Antecipando essa decisão do presidente, o Congresso compara então os *payoffs* associados à rejeição, aprovação sem alterações e aprovação com alterações da MP. Dadas as premissas de que o custo eleitoral de colapso do Plano Real é superior ao custo eleitoral do aumento de impostos, $C_2 > C_1$, e que o benefício eleitoral

das alterações é (no máximo) igual ao custo eleitoral do aumento de impostos, $B - C_1 = 0$, podemos eliminar a alternativa de rejeição da MP porque ela é estritamente dominada pela aprovação sem alterações, isto é, $-C_1 > -C_1 - C_2 + B$. Resta, então, comparar esta última alternativa, aprovação sem alterações, com a de aprovação com alterações. O Congresso, então, prefere aprovar a MP com emendas se e somente se $-C_1 - p(\sigma) \times C_2 + B(\sigma) \geq -C_1$.

Considere $F(\sigma) = C_1 + p(\sigma) \times C_2 - B(\sigma)$ a “função custo eleitoral”, que nos fornece o custo eleitoral total do Congresso para cada nível de alteração da MP (σ). Se o objetivo do Congresso é incorrer no menor custo eleitoral possível, tendo como único meio disponível a produção (ou não) de alterações na MP, então estamos diante de um problema de otimização, quer dizer, de minimização de $F(\sigma)$ em relação a σ . A pergunta que se coloca é: existe um nível ótimo de alterações σ^* a ser promovido na MP de maneira a resultar em um custo eleitoral ótimo $F(\sigma^*)$, tal que $F(\sigma^*) < C_1$? Vejamos.

$[\sigma^*, F(\sigma^*)]$ é um ponto de mínimo absoluto se e somente se duas condições são satisfeitas:

condição de primeira ordem

$$F'(\sigma) = 0$$

$$p'(\sigma) \times C_2 - B'(\sigma) = 0$$

$$B'(\sigma) = p'(\sigma) \times C_2$$

condição de segunda ordem

$$F''(\sigma) > 0, \text{ em } 0 \leq \sigma \leq 1$$

$$p''(\sigma) \times C_2 - B''(\sigma) > 0, \text{ em } 0 \leq \sigma \leq 1$$

$$B''(\sigma) < p''(\sigma) \times C_2, \text{ em } 0 \leq \sigma \leq 1$$

Nota:

$F'(\sigma), B'(\sigma)$ e $p'(\sigma)$ são derivadas de primeira ordem.

$F''(\sigma), B''(\sigma)$ e $p''(\sigma)$ são derivadas de segunda ordem.

As propriedades anteriormente definidas para as funções “benefício eleitoral”, $B(\sigma)$, e “expectativa de colapso do Plano Real”, $p(\sigma)$, por sua vez, sustentam essas condições de primeira e segunda ordem, o que permite afirmar a existência de um ponto de equilíbrio ótimo no qual o custo eleitoral do Congresso é mínimo, definido por $[\sigma^*, F(\sigma^*)]$, tal que $F(\sigma^*) < C_1$. Portanto, temos que o Congresso prefere aprovar a MP com σ^* alterações, incorrendo no custo eleitoral total $F(\sigma^*)$, a

aprová-la sem alterações, porque $-F(\sigma^*) > -C_1$ ou $-C_1 - p(\sigma^*) \times C_2 + B(\sigma^*) > -C_1$.

Por fim, o presidente deve comparar os custos de apenas conseguir a aprovação de sua MP com alterações — que são o custo eleitoral do aumento de impostos mais o risco eleitoral associado ao colapso do Plano Real, $-C_1 - p(\sigma^*) \times C_2$ — com o custo de não editá-la, que é o custo eleitoral decorrente do colapso do Plano Real, $-C_2$. O presidente edita a MP desde que $-C_1 - p(\sigma^*) \times C_2 \geq -C_2$ ou $p(\sigma^*) \times C_2 \leq C_2 - C_1$, isto é, quando as transformações promovidas pelo Congresso na MP sejam tais que a expectativa de custo eleitoral do colapso da estabilidade monetária delas decorrente não seja superior ao custo excedente do colapso econômico em relação ao custo do aumento de impostos. Se $-F(\sigma^*) > -C_1$ ou $C_1 + p(\sigma^*) \times C_2 - B(\sigma^*) < C_1$, tem-se que $p(\sigma^*) \times C_2 < B(\sigma^*)$. Dado que $p(\sigma^*) \times C_2 < B(\sigma^*) < C_1 < C_2$, então $p(\sigma^*) \times C_2 < C_2 - C_1$. O presidente, portanto, prefere editar a MP porque as alterações que minimizam o custo eleitoral do Congresso são tais que o custo eleitoral total do presidente (custo de aumento dos impostos mais o risco de colapso econômico) é menor que o custo de colapso econômico.

Assim, a solução de equilíbrio obtida é a estratégia em que o presidente edita a MP, o Congresso a aprova com alterações e o presidente sanciona a MP emendada. Esta solução fornece os *payoffs* $-C_1 - p(\sigma^*) \times C_2$ e $-C_1 - p(\sigma^*) \times C_2 + B(\sigma^*)$, para o presidente e o Congresso, respectivamente. Trata-se de um equilíbrio de Nash uma vez que presidente e Congresso não têm incentivos unilaterais para mudar suas estratégias.

4. Conclusões

Como o caso particular da MP 1.602 pode nos ajudar a pensar o caso geral das medidas provisórias? Na verdade, a *rationale* do jogo da MP 1.602 é a do jogo das medidas provisórias tal como previsto constitucionalmente. De acordo com a Constituição, as medidas provisórias devem ser utilizadas em situações excepcionais, isto é, de “relevância e urgência”, tal como o contexto de crise que justificou a edição do pacote fiscal de novembro de 1997 e, em particular, a edição da MP 1.602. Ainda de acordo com as regras originais, a aprovação

do Congresso é condição necessária para a eficácia das medidas. Não é demais lembrar que o aumento de impostos previsto na MP 1.602 dependia da sua aprovação pelo Congresso em um curto período de tempo. Por tudo isso, o resultado verificado no jogo da MP 1.602 é uma aproximação do resultado esperado da estrita aplicação das regras constitucionais que definem o recurso da medida provisória. Que resultado é este?

Se situações de crise podem ser consideradas como um cenário de potencial perda eleitoral para o presidente e os partidos que compõem sua coalizão parlamentar de apoio, então a perda eleitoral pode ser definida tanto pelas expectativas de colapso decorrente da crise, quanto pelas medidas impopulares que devem ser adotadas para reverter essas expectativas. Considerando um cálculo de minimização desses custos potenciais, o presidente está condenado, pela própria natureza de sua posição no sistema político, enquanto ator unitário e perfeitamente associável às medidas, a incorrer pelo menos nos custos eleitorais decorrentes da impopularidade das medidas que objetivam remediar a crise, supondo que estas sejam aprovadas sem alteração pelo Congresso e que tenham a eficácia pretendida. Esse não é o caso dos congressistas.

A possibilidade de obter benefícios eleitorais adotando uma posição estratégica de resistência a medidas impopulares impetradas pelo presidente existe tanto para parlamentares de oposição quanto para parlamentares da coalizão governista, embora esses benefícios possam ser maiores para os primeiros. No caso específico dos governistas, a resistência não precisa ser efetiva no sentido de comprometer a eficácia das medidas presidenciais. Esta pode ser uma alternativa preferível para a oposição. Para os governistas, embora inevitável incorrer nos custos de administração da crise, estes são menores que os do presidente. Portanto, se comparado ao Executivo, o Legislativo, em situações de crise, incorre em perdas eleitorais relativamente menores.

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que o caso da MP 1.602 guarda uma distinção importante com o caso geral das medidas provisórias, tal como originalmente concebidas: naquele caso particular, não houve alteração imediata do *status quo* e, por isso, o Congresso não teve suas escolhas restringidas pelo custo de reposição do *status quo* original.

Devemos lembrar, esse custo amplia o conjunto de políticas passíveis de serem aprovadas pelo Congresso, diminuindo sua capacidade de alterar uma medida provisória. Nesse caso, é de se esperar que o Congresso aprove a medida presidencial sem alterações relevantes. Mas esse argumento não enfraquece o meu ponto. Na verdade, o benefício eleitoral que o Congresso pode obter não requer alterações muito sensíveis nas medidas provisórias editadas pelo governo: é o posicionamento político ante as medidas que importa. Ao Congresso interessa sinalizar para o eleitorado que ele resiste, dentro do possível, às medidas impopulares que o presidente porventura edita.

Os elementos destacados acima permitem chamar a atenção para o fato de que, ao menos em certos casos, a estratégia eleitoral ótima dos congressistas não passa pela sua influência no processo decisório; ao contrário, é mais conveniente estar alijado dele. Portanto, a partir da lógica que conduziu ao resultado do jogo da MP 1.602, pode-se argumentar que a avaliação dos efeitos do recurso da medida provisória sobre o Legislativo não deve ser exclusivamente baseada na distância entre o resultado final da política iniciada pelo presidente e as preferências do Congresso, mas também, e talvez principalmente, nos interesses eleitorais dos congressistas. Sugere-se, assim, que a interferência efetiva do parlamentar individual no processo decisório não é decisiva em sua estratégia eleitoral.

Por fim, merece ser destacada a influência decisiva das regras sobre o resultado do conflito decisório entre Executivo e Legislativo. Da forma como se apresenta hoje, o recurso da medida provisória confere ao Executivo vantagens estratégicas sem igual, o que faz a balança da divisão de poderes pender para um lado só: o dele mesmo. Até que ponto isso convém aos membros do Congresso, é uma questão a ser investigada. É certo, porém, que o atual estado de coisas não contribui para a institucionalização de nossa democracia, pois que corrompe um de seus princípios básicos: o equilíbrio entre os Poderes.

(Recebido para publicação em novembro de 1998)

Referências Bibliográficas

CEBRAP. (1996), “Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal”. *Cadernos de Pesquisa*, nº 5.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1997), “O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, pp. 127-154.

GIBBONS, R. (1992), *Game Theory for Applied Economists*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

MORROW, J. D. (1994), *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Relações Executivo-Legislativo em Âmbito Local e o Processo Orçamentário do Município de Porto Alegre

MARCIA RIBEIRO DIAS*

1. Introdução

Este texto é o resultado de uma tentativa de fundir os pilares da perspectiva neo-institucionalista, utilizada como recurso para a explicação de fenômenos políticos, aos principais problemas relacionados ao desequilíbrio entre as esferas executiva e legislativa para uma concepção de democracia representativa.

O caso aqui explorado é o da introdução de um mecanismo participativo na definição orçamentária do município de Porto Alegre (RS) e suas conseqüências para as instituições políticas representativas em âmbito local¹. Ancorada no pressuposto fundamental das teorias neo-institucionalistas, pretendo verificar como uma transformação institucional, a criação do Orçamento Participativo, foi capaz de provocar alterações no comportamento dos atores políticos, reformulando suas preferências e redirecionando suas estratégias. Busco, portanto, verificar como passaram a se comportar os atores diretamente envolvidos no processo orçamentário do município de

* *Doutoranda em Ciência Política no IUPERJ.*

¹ *Neste texto estão presentes as principais hipóteses que norteiam a pesquisa de minha tese de doutoramento. Ele contém, também, algumas das raízes teóricas que irão pautar o argumento fundamental da tese, somadas a algumas impressões que foram colhidas em meu trabalho de campo no município de Porto Alegre.*

Porto Alegre, especialmente os vereadores que, repentinamente, viram ser praticamente suprimido seu poder político sobre o destino das verbas públicas.

2. Redimensionando a Distribuição de Poder entre Executivo e Legislativo por meio da Transformação Institucional

É importante começar lançando luz sobre o fato de que as relações Executivo-Legislativo na esfera municipal reproduzem, de modo geral, em escala micro, o que acontece na esfera política nacional. Ou seja, a depreciação do corpo Legislativo, observada durante o regime militar brasileiro, não se restringiu às instituições políticas federais, mas expandiu-se pelas esferas estadual e municipal. Assim, as Câmaras de Vereadores transformaram-se, durante os cerca de vinte anos de subtração democrática no país, em nichos de clientelismo e patrimonialismo, reforçando uma tendência herdada da própria formação política nacional do período republicano (Dias, 1995).

A Constituição Federal de 1988, elaborada com o intuito de adaptar as regras institucionais do Estado brasileiro ao regime democrático em restauração, garantiu uma maior autonomia aos municípios brasileiros com relação aos estados e ao governo federal. Assim, além de um maior volume de recursos financeiros, foi dada aos municípios maior autonomia política mediante a permissão para que redigissem sua própria Lei Orgânica. É por meio da Lei Orgânica que o município define as prerrogativas de seus poderes Executivo e Legislativo na elaboração orçamentária.

A Lei Orgânica de Porto Alegre, editada em 1990, prevê, inicialmente, que o município garanta espaço à participação popular na definição da distribuição orçamentária anual; no entanto, não define os meios institucionais pertinentes à efetivação dessa participação. É o parágrafo 1º do Artigo 116, que inicia o capítulo acerca dos orçamentos do município, que trata desse assunto de maneira mais clara, embora em várias outras passagens da Lei Orgânica encontrem-se referências sobre a participação popular nas decisões do município como um todo: “Fica

garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.”

As atribuições dos poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação do processo orçamentário são as seguintes:

1) Poder Executivo: são de iniciativa exclusiva do prefeito as leis relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais. Além disso, também consta como atribuição do Executivo a prestação de contas da execução do orçamento, tanto junto à Câmara dos Vereadores quanto ao público em geral.

2) Poder Legislativo: cabe ao Poder Legislativo apreciar os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anuais e aos créditos adicionais. As funções específicas do Legislativo, por intermédio de sua Comissão de Finanças e Orçamento, com relação aos projetos acima referidos são: examiná-los e emitir pareceres acerca dos mesmos e das contas prestadas pelo prefeito; acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária. A Câmara Municipal pode também intervir diretamente sobre o orçamento anual através de emendas ou projetos de investimentos tendo em conta as seguintes restrições:

- “I — sejam compatíveis com o plano plurianual e com as leis de diretrizes orçamentárias;
- II — indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e respectivos encargos; b) serviço de dívida;
- III — sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; b) com os dispositivos do texto do projeto de lei” (Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1990).

Cabe ressaltar que grande parte das atribuições orçamentárias da Câmara dos Vereadores esteve suspensa durante o período ditatorial e somente pôde ser restaurada após a Constituição de 1988. Antes disso,

como relata Ivar Piazzeta², “os Legislativos eram praticamente levados a homologar os orçamentos encaminhados pelo Poder Executivo; não tinham poder de efetuar emendas ao orçamento”.

Desde 1989, primeiro ano de um governo do Partido dos Trabalhadores que já está em seu terceiro mandato, criou-se o chamado Orçamento Participativo, instância de caráter comunitário que participa da elaboração orçamentária do município. Espaço decisório não institucionalizado, o Orçamento Participativo organiza e seleciona as demandas da sociedade porto-alegrense por região da cidade (são dezesseis ao todo) e por temas (como, por exemplo: saúde e assistência social, educação, cultura e lazer, organização da cidade e desenvolvimento urbano, dentre outras).

Como mencionado acima, a Lei Orgânica de Porto Alegre garante ao Executivo a prerrogativa da iniciativa legislativa na área orçamentária, tal como é feito em âmbito nacional. Sendo assim, ao longo dos últimos anos, o Executivo tem elaborado sua planilha orçamentária com base nas demandas selecionadas e hierarquizadas no Orçamento Participativo (OP) para, então, enviar para aprovação na Câmara dos Vereadores. O principal reflexo do caráter ímpar da elaboração orçamentária de Porto Alegre tem sido a exclusão parcial do Legislativo municipal da definição político-orçamentária do município.

No caso, para que os vereadores possam emendar o orçamento municipal, criando despesas a partir da indicação de investimentos públicos que devem ser feitos, eles precisam designar a origem das verbas necessárias para tal. Para isso, é preciso que sejam anuladas outras despesas no mesmo valor³ dentro da previsão orçamentária feita pelo Executivo. Ocorre que o Executivo elabora seu orçamento tendo em vista as demandas selecionadas pelas comunidades no OP e, assim,

² *Anais da Câmara de Vereadores: depoimento do tributarista Ivar Piazzeta sobre aspectos históricos da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil e suas atribuições na definição orçamentária municipal.*

³ *O Legislativo não pode criar despesas, apenas transferir recursos de um setor para o outro da planilha orçamentária enviada pelo Executivo.*

pode se tornar constrangedor para os vereadores transferir recursos de investimentos definidos pela população a quem eles devem representar.

Um segundo problema que se coloca para o Legislativo Municipal de Porto Alegre relaciona-se com o detalhamento da peça orçamentária que chega para a sua apreciação. Em virtude do cronograma do Orçamento Participativo, os vereadores têm votado o orçamento anual apenas em suas diretrizes gerais — x% para saneamento, y% para pavimentação etc. — não tendo acesso ao Plano de Investimentos (diretrizes específicas dos investimentos que serão feitos — por exemplo, x metros de asfalto para a rua A). Este documento pormenorizado é discutido no interior do OP entre outubro e dezembro, enquanto a data limite para a aprovação da peça orçamentária no Legislativo é 30 de novembro. A principal queixa dos vereadores é que, por conta dessa conjuntura, seu papel tem se restringido à aprovação, praticamente integral, do texto elaborado pelo Executivo.

Na verdade, a função representativa que cabe aos vereadores, de organizar e defender as demandas de seu eleitorado, tem sido realizada quase que inteiramente dentro dos limites do OP. Principalmente levando-se em conta a distribuição clientelista de favores — destinada em geral aos mais pobres —, que se tornou prática corriqueira e *ethos* institucional da Câmara dos Vereadores durante o período militar, pode-se dizer que a criação do OP desviou o canal tradicional de obtenção de recursos públicos para um outro que exige a participação política do cidadão. Vale lembrar que a participação popular no OP, principalmente na esfera das decisões regionais, é marcada por uma predominância de membros das classes mais pobres da cidade. Isto ocorre porque o principal critério decisório dentro do OP é o da carência de serviços, e quando se fala em carência de água, luz, esgoto e pavimentação — que são as prioridades definidas nas reuniões regionais — os atingidos são as camadas mais baixas da população.

A criação do *Orçamento Participativo* em Porto Alegre gerou um problema de ordem institucional para a democracia representativa. Sob um discurso favorável à participação democrática dos cidadãos e à distribuição de recursos públicos mediante critérios alternativos ao tradicional clientelismo, subverteu-se o princípio da representação democrática e concentrou-se o poder nas mãos do Executivo. O que está em jogo não é uma questão doutrinária do que significa o bom governo. Ou seja, não estou dizendo aqui que a democracia participativa é melhor ou pior do que a representativa, mas trata-se de registrar a convivência conflituosa de mecanismos participativos com o princípio da representação democrática que pressupõe a divisão e o equilíbrio dos poderes constituídos. A introdução de mecanismos para a intervenção da sociedade na esfera pública, que tem demonstrado em Porto Alegre uma surpreendente eficácia política, atestada pela intensa aprovação do governo pela sociedade, não é necessariamente incompatível com as instituições representativas existentes. Cabe saber conciliá-las.

Este texto não pretende oferecer respostas para a dicotomia participação *versus* representação. Cabe aqui apenas registrar alguns aspectos das instituições políticas de Porto Alegre após a criação do OP, e procurar identificar os principais problemas criados para a noção de representação política. A perspectiva institucionalista irá me ajudar a compreender o comportamento dos vereadores em face da transformação institucional que foi processada no município de Porto Alegre, embora este seja apenas um esboço daquilo que pretendo abordar em minha tese de doutorado.

É importante ressaltar que quando falo em transformação institucional estou trabalhando com o sentido amplo do termo. O OP ainda não foi formalmente institucionalizado em Porto Alegre. No entanto, este opera como uma instituição legitimamente reconhecida tanto no seio da sociedade quanto dentro dos limites do Estado local. Mais adiante iremos verificar que a questão da institucionalização formal do OP tem um papel proeminente no processo de adaptação que a Câmara dos Vereadores de Porto Alegre vem observando nos últimos anos.

3. Do Comportamento dos Atores e dos Constrangimentos Institucionais

O termo instituição pode ser definido como um conjunto de “prescrições acerca de quais ações são necessárias, proibidas ou permitidas” (Ostrom, 1986). De fato, as instituições fornecem as regras do jogo, no âmbito de uma ordem social, política ou econômica, a partir das quais irão se produzir as interações entre os atores ou os responsáveis pelas decisões. Dessa forma, “as instituições são regularidades em interações repetitivas, [...] costumes e regras que oferecem um conjunto de incentivos e desincentivos para os indivíduos” (North, 1986).

Portanto, o papel fundamental de toda instituição está em seu arcabouço de regras, as quais fornecem estabilidade à vida política. Tais regras constituem-se de concordância acerca da estrutura de cooperação que irá nortear a ação coletiva, reduzindo os custos de negociação e coibindo estratégias oportunistas. Assim, a instabilidade inerente a todo sistema decisório que requer uma ação coletiva é controlada pela estrutura institucional que garante os limites da dinâmica coletiva. Partindo desta definição genérica, a adoção de uma perspectiva institucionalista na explicação de fenômenos políticos irá atribuir, necessariamente, noções de causalidade às estruturas políticas.

A explicação institucionalista na análise dos fenômenos políticos comporta uma série de abordagens que divergem entre si em muitos pontos. São perspectivas das mais variadas: algumas conferem um alto grau de autonomia ao poder explicativo da ordem institucional sobre o curso dos acontecimentos, enquanto outras procuram preservar e valorizar o papel dos atores na concepção das regras do jogo que fazem com que as instituições funcionem. Guardadas as diferenças de intensidade e a adoção de alguns paradigmas bem menos conciliáveis, todo institucionalista concorda com dois pressupostos fundamentais:

“As instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente

reduzidos à interação de jogo de bilhar dos indivíduos nem à interseção das forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores;

As instituições são moldadas pela história. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e 'robustez', portanto, corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo 'acidental') condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem 'escolher' suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas." (Putnam, 1993)

Acidentes e processos aleatórios contribuem significativamente para a conformação de instituições. Se as instituições são moldadas pela história, tanto o curso dos acontecimentos (organizados em uma cadeia de causalidade) quanto a interferência dos acidentes podem ser inferidos como responsáveis pelo formato das mesmas.

Por outro lado, as instituições podem ser vistas como variável independente, ou explicativa, na medida em que fornecem os limites para a ação dos atores. Dessa forma, a estratégia adotada, o grau de poder e os instrumentos disponíveis para os atores são dados pelas regras institucionais.

Segundo March e Olsen (1984), "as instituições políticas afetam a distribuição de recursos que, por sua vez, afeta o poder dos atores políticos, e, portanto, afeta as instituições políticas". A transformação institucional provoca, desse modo, uma reação em cadeia que acabará por interferir nas demais instituições, além daquela que desencadeou o processo. Se a reconfiguração institucional redistribui recursos políticos e redimensiona o equilíbrio de poder entre os atores, então, ela irá também forjar as alternativas políticas daqueles atores, os quais deverão adaptar suas preferências às alternativas disponíveis em função da institucionalidade.

Diante da mudança institucional provocada pela introdução do OP no processo de decisão orçamentária municipal, é possível imaginar algumas reações que poderiam ser adotadas pelos vereadores: uma

primeira reação possível seria rejeitá-lo, utilizando-se de suas prerrogativas institucionais para impedir a supressão do seu poder político sobre o destino das verbas públicas; uma outra seria aceitá-lo e defendê-lo a partir do argumento da institucionalização do OP, revigorando, assim, as funções da Câmara na regulação do processo orçamentário.

Ao que tudo indica, a grande maioria dos vereadores, ao final do segundo mandato do PT em Porto Alegre (1996), havia optado pela segunda alternativa. Por que? A primeira hipótese é a de que a escolha estratégica dos vereadores se deu em virtude da popularidade que o OP conquistou junto ao eleitorado local, principalmente nas classes mais carentes — sua tradicional clientela. Considerando-se que o primeiro objetivo de todo ator político é a manutenção do seu poder, não seria racional investir contra um mecanismo popularmente aprovado. Assim, sob a ameaça da derrota eleitoral, tornou-se mais racional a opção pela institucionalização do OP, em lugar da tentativa de eliminá-lo.

O ator político que está no centro da questão aqui abordada é o vereador. Em primeiro lugar, este ator se depara com limitações institucionais. As escolhas dos vereadores restringem-se às fronteiras da legislação municipal que, por sua vez, define suas atribuições no processo político, impedindo-os de ferir qualquer preceito estabelecido dentro dessa legislação. Sendo assim, o vereador pode apenas lidar com os mecanismos de poder a ele destinados e, mesmo no uso do poder a ele conferido, não pode contestar preceitos fundamentais da legislação municipal — como, por exemplo, no caso de Porto Alegre, a garantia do espaço para a participação popular dentro do processo orçamentário e a prerrogativa do Executivo de iniciativa legislativa na área orçamentária.

Por outro lado, não se pode esquecer que esse ator não é um mero instrumento conduzido “magicamente” por regras abstratas e autônomas. O vereador é, antes de ser um ator político, um indivíduo imbuído de interesses e moralmente constituído por valores mais ou menos compatíveis com os preceitos institucionais estabelecidos. Seu

comportamento político é, mais que tudo, norteado por um conjunto de interesses e valores, mas, como foi dito, não pode ultrapassar os limites estabelecidos para a sua ação. É a existência desses limites que irá adaptar e muitas vezes alterar suas preferências políticas.

Partindo do pressuposto de que o primeiro objetivo de todo ator político é a conquista e, posterior, manutenção de seu poder, é possível verificar que a criação do OP em Porto Alegre criou um impasse para esses vereadores. Em primeiro lugar, ocorreu uma subtração do poder político desses atores, na medida em que seu grau de intervenção sobre a planilha orçamentária do município diminuiu. O primeiro desafio que se colocava para os vereadores, portanto, era o da recuperação do espaço de poder perdido com a criação do *Orçamento Participativo*. No entanto, como combater um espaço institucional que preenche um dos fundamentos da Lei Orgânica Municipal que é o da participação popular no processo orçamentário? Os vereadores que se dedicassem a esse objetivo deveriam constituir antes uma proposta alternativa ao OP, de modo que sua atitude não fosse interpretada como uma subversão de um preceito legislativo. A estratégia oposicionista ao OP seria, desse modo, institucionalmente viabilizada.

Em segundo lugar, estava a questão da manutenção do poder mediante a preservação do cargo legislativo ou da conquista de novos postos, seja na Assembléia Legislativa, no Congresso Nacional ou em cargos executivos. A criação do OP faz parte de uma campanha da prefeitura que atribui o sucesso governamental, obtido nos últimos dez anos, à intervenção da população no processo orçamentário. Ou seja, o OP faz parte — e, de acordo com o discurso governista, é o aspecto central — de um método de governo que tem sido satisfatório para a maioria da população de Porto Alegre. Dessa forma, a popularidade do governo constitui-se em um obstáculo à estratégia oposicionista.

Como recuperar o poder político perdido com a criação do OP sem se opor ao mesmo ou propor sua eliminação? Nesse momento, entra a segunda estratégia cabível aos vereadores: institucionalizar o orçamento participativo, o que permitiria aos vereadores intervir nas regras do seu funcionamento, já que a função legislativa é o seu instrumental

político por natureza. Por intermédio da regulamentação do Artigo 116 da Lei Orgânica Municipal (acima mencionado) e da intervenção nas regras de funcionamento do OP, a Câmara Municipal poderia resgatar algumas de suas funções dentro do processo orçamentário e ampliar novamente seu poder político.

Minha hipótese é a de que, nos primeiros anos, quando o OP ainda era um mecanismo incipiente e pouco reconhecido pela população local, a estratégia oposicionista era a preferida da grande maioria dos vereadores que não faziam parte da Frente Popular (aliança de partidos de esquerda liderada pelo PT que governa o município). Com o passar dos anos, o comportamento desses vereadores alterou-se para uma postura crítica, mas sem o discurso da eliminação do mecanismo participativo. Logo em seguida, passou a predominar na Câmara Municipal o discurso da institucionalização, ou seja, o OP é um excelente mecanismo de consulta popular para decisões na área orçamentária municipal, mas não pode continuar vulnerável às possíveis alternâncias de poder político no Executivo. Institucionalizando o OP, ele passaria a ter uma existência independente da boa vontade do Executivo local⁴.

4. Conclusões

Como foi visto, os atores políticos irão equacionar suas preferências e fazer escolhas diferenciadas de acordo com o ambiente institucional no qual estão inseridos. Sendo assim, o comportamento de cada um deles pode ser explicado pela distribuição dos recursos de poder prevista nas regras institucionais.

A experiência brasileira retrata a concentração de uma significativa parcela do poder na esfera Executiva, o que, provavelmente, permitiu em Porto Alegre a criação e consolidação do OP à revelia do Legislativo. O Executivo contornou os problemas de inoperância e clientelismo

⁴ A comprovação dessa hipótese tem sido buscada mediante um extenso trabalho de levantamento dos discursos dos vereadores acerca do OP, desde a sua criação até 1996 (ano que encerra minha pesquisa), e das discussões acerca da definição orçamentária anual desse período.

do Legislativo, herdados em boa parte do período militar, pela via da consulta popular. Hoje a maioria da população não bate mais na porta dos vereadores a fim de conseguir benfeitorias para suas vilas ou bairros; vão às reuniões do *Orçamento Participativo* que se realizam perto de suas casas.

Sob a ameaça de derrota eleitoral do Executivo, a Frente Popular, em 1992, buscou institucionalizar o processo do OP, em uma tentativa de evitar seu desaparecimento sob o governo de um possível adversário político. Nesse momento, a Câmara foi um obstáculo. Com a certeza da vitória eleitoral, o Executivo engavetou o projeto de institucionalização e adotou o discurso da não-institucionalização, alegando que isso subtrairia a autonomia decisória do OP. A Câmara, por sua vez, passou a empunhá-lo como bandeira, em uma estratégia para incorporar-se como ator, de fato, na definição da peça orçamentária municipal. Vemos aqui como os atores não apenas traçam suas estratégias a partir do formato institucional no qual estão inseridos, mas também procuram manipular a institucionalidade, de modo a atingirem seus objetivos políticos.

A polêmica em torno do tema da institucionalização do OP em Porto Alegre evidencia a relevância das instituições para a condução do processo político. O eixo central dessa polêmica está na autonomia do *Orçamento Participativo*. Segundo o Executivo Municipal, a institucionalização do OP resultaria na perda de sua autonomia, visto que a Câmara dos Vereadores interviria nas regras de funcionamento interno do órgão. Para a Câmara dos Vereadores, o argumento se inverte: a institucionalização do OP seria a verdadeira conquista de sua autonomia, porquanto passaria a não mais depender da vontade política do Executivo para a sua sobrevivência.

A institucionalização do OP é a garantia, de fato, de sua perenidade, embora o Executivo argumente que nenhum outro prefeito, seja de que partido for, terá coragem de acabar com esse mecanismo participativo que foi introduzido na formulação orçamentária do município, além do que a população jamais admitiria isso. No entanto, o que realmente conta é o que está definido na lei. É esse o papel central das instituições: garantir previsibilidade ao jogo político justamente em virtude de sua perenidade.

O objetivo deste trabalho foi a organização de bases analíticas para a compreensão do comportamento dos vereadores de Porto Alegre com relação ao *Orçamento Participativo*. O resultado é um pequeno esboço das linhas gerais do trabalho que vem sendo aprofundado com os resultados das entrevistas realizadas com alguns vereadores do município e que deverá resultar em minha tese de doutorado.

(Recebido para publicação em outubro de 1998)

Referências Bibliográficas

ANAIS da Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

DIAS, Marcia R. (1995), Poder Político Local no Brasil: Um Retrato Histórico na Revisão da Literatura. Dissertação de Mestrado, IUPERJ.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. (1990), Porto Alegre, Ed. Corag.

MARCH, James C. e OLSEN, Johan P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, nº 78.

NORTH, D. C. (1986), "The New Institutional Economics". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, nº 142.

OSTROM, Elinor. (1986), "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice*, nº 48.

PUTNAM, Robert. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Ensaio de uma Racionalidade Cívica*

JOÃO ROBERTO LOPES PINTO* *

1. Introdução

O objetivo deste artigo é o de apresentar os contornos de uma reflexão sobre a ação coletiva na experiência de orçamento participativo (OP) iniciada e apoiada pela prefeitura de Porto Alegre e que já se estende por dez anos. Como pretendo demonstrar em seguida, o debate e a negociação públicos da receita municipal entre dirigentes municipais e a população têm ensejado a produção de comportamento cívico. Disseminam-se entre os participantes discursos e práticas voltados para a participação, cooperação, responsabilidade social e igualdade.

Como o próprio título do artigo sugere, a aproximação analítica aqui pretendida diz respeito à motivação que induz o participante do OP a agir de forma cooperativa. A expressão “racionalidade cívica” traz em si uma ambigüidade de sentidos, cujo esclarecimento revela o argumento central da presente reflexão. Desde que Mancur Olson Jr. demonstrou que o comportamento racional do indivíduo diante da consecução de um objetivo compartilhado com outros tantos é o da deserção ou do oportunismo, restou à cooperação voluntária definições de irracionalidade ou, ainda, racionalidade imperfeita. Mas também é verdade que, diante do desmentido de Olson pelas lutas por direitos

* O texto que se segue é um esboço inicial da discussão que posteriormente desenvolvi na minha dissertação de mestrado *A Cultura Cívica para além do Individualismo: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (Pinto, 1998).

** Doutorando em Ciência Política no IUPERJ.

civis nos EUA, os estudos sobre a estratégia da ação coletiva e teoria dos jogos avançaram no sentido da identificação de situações em que é racional cooperar. Será, portanto, nesses marcos teóricos que se inscreve a referida “racionalidade cívica”? Decerto que não, até porque em caso afirmativo a ambigüidade estaria ausente.

A racionalidade do agente olsoniano ou da teoria dos jogos está, como é sabido, fundada na maximização de preferências por indivíduos auto-referidos. De minha parte, postulo que a racionalidade que dá suporte ao comportamento cívico tende a ser irreduzível à lógica maximizadora da utilidade privada. Como alternativa à quase naturalização do *homoeconomicus*, da *rational choice*, encontra-se a explicação de corte sociológico, ainda pouco explorada, do indivíduo como *satisfacer*, mais do que como maximizador. Os indivíduos buscariam constantemente agir de forma socialmente apropriada, ou melhor, satisfazer suas identidades, auto-imagens, forjadas no contexto social. Nesses termos, as próprias preferências manifestas pelos indivíduos seriam indissociáveis da sua auto-imagem. Daí poder-se-ia derivar, por exemplo, que a maximização de resultados privados expressaria a preferência de alguém que pretende, não apenas desfrutar dos resultados alcançados, mas, principalmente, satisfazer uma auto-imagem de indivíduo competidor isolado. Do mesmo modo, a preferência pela cooperação voluntária em dadas situações poderia refletir a satisfação de agir conforme uma identidade de indivíduo relacional e responsável pelo outro. Deve-se reconhecer que, neste caso, se alteraria positivamente a percepção pelos indivíduos dos benefícios que adviriam de um bem coletivo e dos custos envolvidos na sua produção.

Sem desconsiderar a realidade do cálculo instrumental do indivíduo maximizador e mesmo da possibilidade de ele vir a cooperar, ousamos testar na análise da participação no OP a perspectiva do *satisfacer*. Experimentar seu potencial explicativo não apenas do cálculo privatista, como também e, principalmente, de comportamentos que desconfiados serem irreduzíveis à lógica maximizadora e que parecem ensaiar uma racionalidade de outro tipo, porque realizada consoante uma autoconsciência cívica.

Duas questões impõem-se a partir do que foi dito. Como se opera no OP mudança de identidades pessoais e quais seriam, mais precisamente, as implicações dessa mudança? Antes, porém, de esboçar possíveis respostas a tais indagações tratarei de forma sucinta e apenas indicativa de alguns referenciais analíticos que dão suporte e qualificam o argumento sugerido. Recorrerei, pois, ao debate da ação coletiva e do neo-institucionalismo a fim de identificar o alcance dos argumentos da *rational choice*. Na última parte, após analisar o impacto do OP na produção da identidade cívica, especularei sobre a importância da constituição de tal identidade para o estabelecimento de círculos virtuosos de cooperação¹.

2. Ação Coletiva e Neo-Institucionalismo: As Insuficiências da *Rational Choice*

Ação Coletiva

Como referido anteriormente, muito já se avançou na teoria dos jogos em termos da definição de soluções internas aos diferentes dilemas da ação coletiva que independem de incentivos seletivos negativos ou positivos (Orenstein, 1998). Além do fator tamanho do grupo, a duração dos jogos, a natureza dos bens coletivos perseguidos e os diferentes graus de racionalidade dos agentes— distinção entre grupos homogêneos e heterogêneos —, são variáveis intervenientes na produção de cooperação.

Mas caso desdobremos a pertinência de tais variáveis não encontraremos, nos marcos da *rational choice*, respostas satisfatórias para a deflagração da cooperação. Em jogos repetidos percebidos como não-finitos, por exemplo, os custos da deserção tendem a aumentar à medida que tal comportamento ameaça o equilíbrio alcançado a partir de um dado número de cooperadores. Nesse caso, como se vê, está pressuposta a necessidade de um grupo inicial que coopere. Mais ainda,

¹ Vale assinalar que na dissertação recorro, a fim de aprofundar tais questões, à discussão sobre a cultura cívica, além de tentar uma aproximação com o discurso da antropologia interpretativa.

quando se trata da natureza dos bens coletivos, essa questão mostra pertinência.

A clássica definição de Samuelson de bem público, como algo indivisível e não exclusivo, parece não guardar correspondência com a realidade. Como o próprio Olson Jr. (1971) afirma, bens coletivos podem ser divisíveis quando se trata de limitada quantidade de benefícios que se pode auferir com a sua provisão, como no exemplo de grupos de mercado interessados na produção de preços altos. Mas a própria não exclusividade dos bens coletivos pode ser relativizada à medida que a rivalidade de consumo, ou seja, as diferentes taxas de retorno de benefícios esperados, atua em função da desigualdade dos agentes quanto às preferências e ao acesso aos recursos necessários à produção de um bem coletivo.

Conforme Santos (1989) e Orenstein (1998), na origem de todo bem coletivo está a presença de um mal coletivo. Nesse sentido, a própria seleção e decisão sobre a alternativa de um bem que deverá superar um dado mal coletivo dependerá daqueles que controlam mais recursos e cuja intensidade de preferências, em razão de perceber mais fortemente os custos desse mal, é maior. É igualmente verdadeiro que para esses iniciadores da cooperação (“elite de referência”) a intensidade de preferências pelo bem coletivo pode estar relacionada à satisfação de um benefício privado associado à sua produção, ao mesmo tempo que detêm o controle das informações estratégicas. Em que pese a razoabilidade desses argumentos da *rational choice*, seu alcance explicativo sobre comportamentos como o do cooperador incondicional torna-se insuficiente. Nesse ponto, os estudos de estratégias de ação coletiva parecem se aproximar de argumentações que contrariam os pressupostos da *rational choice*, como no caso da incorporação da perspectiva pluralista das motivações mistas dos agentes (Elster, 1989; Orenstein, 1998).

Além do problema do início da cooperação e das motivações mistas, a ação coletiva voltada para a escolha do bem mais adequado à eliminação de um dado mal coletivo diz respeito também ao grau de não-exclusividade do bem a ser produzido. A não-exclusividade, portanto,

dependeria não apenas da forma como o bem é executado e usufruído, mas igualmente de como é escolhido. Isto porque, se as diferenças de intensidade na adesão e usufruto do bem afeta diretamente o grau de rivalidade de consumo, a variação dos formatos cooperativos para a escolha de bens coletivos apropriados delimita, *a priori*, a extensão e a distribuição dos benefícios. Dessa forma, seria razoável esperar que a clara interdependência dos interesses dos atores fosse reconhecida e valorizada através de negociações em que eles confrontassem suas preferências e recursos a fim de alcançarem um equilíbrio de fato extensivo e inclusivo. Parece-me, contudo, que a negociação com base na interdependência dos atores tende a ser realmente mais difícil nos casos da adesão e do usufruto, já que sendo o bem algo já dado torna-se possível uma acomodação subótima das expectativas de cada ator sobre os *payoffs*. Já no caso da escolha do bem coletivo, a possibilidade de os atores influenciarem na composição distributiva do bem pode vir a representar um incentivo para que eles venham a cooperar, ou melhor, a negociar nos termos referidos.

Se se supõe a presença de motivações mistas na produção de um dado bem coletivo, em que medida poder-se-ia projetar equilíbrios eficientes para além do resultado Pareto-superior, em que todos lucram alguma coisa e ninguém sofre danos ou suporta custos não previstos? Refiro-me à possibilidade de que *free-riders* passem a cooperar mesmo após a produção de um equilíbrio ótimo de Pareto. Suponhamos, para tanto, que os indivíduos no processo de interação estratégica não apenas adquiram informações necessárias, mas alterem — com a ajuda da “elite de referência”, por exemplo — sua motivação inicial, digamos radicalmente privatista, em favor de outra que reconheça a interdependência de interesses através da negociação aberta sobre a escolha de um dado bem coletivo. Deve-se admitir que, nesse caso, se alteraria positivamente a percepção pelos atores dos benefícios que adviriam de um bem coletivo e dos custos envolvidos na sua produção, aumentando, na verdade, os custos da não-cooperação.

Neo-institucionalismos

O debate sobre as instituições, muito presente nas últimas duas décadas, surge como contraponto à forte influência de correntes comportamentalistas e estrutural-funcionalistas. Tal debate ganha ainda maior projeção no contexto das reformas de Estado em direção ao mercado que caracterizam o período. O termo neo-institucionalismos no plural explica-se pelo debate se encontrar dominado por divergências sobre o quanto as instituições importam e como se originam ou se modificam.

No caso do neo-institucionalismo da *rational choice*, as instituições são entendidas como regras que estruturam a interação social, estratégica e impessoal, de forma a permitir aos agentes obterem benefícios da ação coletiva. Com afirma North (1990:12), a essência da troca impessoal representa a antítese das condições para a cooperação da teoria dos jogos, impondo-se, portanto, a definição de regras que permitam em um universo social mais amplo a cooperação impessoal.

Para a *rational choice* a emergência das instituições liga-se, por conseguinte, à facilitação da troca voluntária entre agentes interessados em maximizar sua utilidade privada, ou seja, à produção de acordos entre os agentes sobre regras que reduzam os custos de transação. Segundo Knight e Sened (1995), existem variantes na forma como o neo-institucionalismo da *rational choice* concebe tais regras. Desde a perspectiva de equilíbrios alcançados por seleção competitiva entre agentes dotados de informações sobre as alternativas disponíveis, passando por convenções definidas a partir de conseqüências não intencionais da interação social repetida que permite prever o comportamento do outro, até regras que distribuem de forma desigual os recursos, em que o equilíbrio se faz em favor do grupo com maior poder de barganha.

Outras duas correntes do neo-institucionalismo, a histórica e a sociológica, embora com diferenças entre si, estão de acordo quanto às insuficiências da *rational choice* (Hall e Taylor, 1996; Koelble, 1995).

Recusam a forma com que essa perspectiva tende a encarar a origem e a mudança institucional, como dependendo da intencionalidade dos agentes. A mudança institucional estaria, particularmente segundo a corrente histórica, limitada pela “subordinação à trajetória” (*path dependent*), ou seja, as mudanças institucionais se dão em um ambiente institucional anterior que constribe as alternativas institucionais e cursos de ação futuros.

Outra crítica, de relevância direta para o meu argumento da “racionalidade cívica”, refere-se à pressuposição pela *rational choice* das preferências dos agentes como algo dado, sem responder como elas são formadas e por que variam significativamente de pessoa para pessoa. Essas correntes rejeitam a noção de que a ação individual seja guiada apenas ou mesmo primariamente por cálculos e preferências que maximizam utilidade (Koelble, 1995:241). Para ambas, as instituições são responsáveis não apenas por moldar as estratégias, mas também as próprias preferências e os interesses dos agentes. Ao que parece, é a corrente sociológica que mais tem investido em aproximações de como a instituição repercute no comportamento do agente, ao preço é verdade de gerar suspeição sobre a presença de traços deterministas e coletivistas em seus argumentos.

Para March e Olsen (1997:7), a perspectiva institucional (sociológica) é constituída em torno de idéias de identidade e de comportamento apropriado. A ação individual dependeria de respostas a três diferentes questões: que tipo de pessoa eu sou? Que tipo de situação é essa? O que uma pessoa tal como eu faz em um situação tal como essa? As instituições constituir-se-iam em parâmetros normativos e cognitivos responsáveis por conformar as identidades dos agentes. O próprio cálculo das alternativas, de suas conseqüências e de seus valores, conforme a preferência do agente, característico da *rational choice*, corresponderia a um dos comportamentos apropriados a um sistema de regras que pode ser socialmente legitimado sob certas circunstâncias (*idem*:29). Vale notar que os autores, apesar de postularem que os indivíduos agem segundo um comportamento paramétrico, não descartam o caráter *goal-oriented* do agente que, mediante a interpretação da situação, definiria para si qual deve ser a conduta socialmente apropriada.

A preocupação manifesta de March e Olsen é a de buscar um contraponto à institucionalidade amesquinhada, tornada campo de acordos entre indivíduos maximizadores, que seria responsável por reproduzir a identidade particularista inimiga da virtude cívica e do bem comum. Caberia, pois, a um governo democrático disseminar regras e valores que forjassem uma “identidade cívica”, capaz de gerar cooperação e convergência na produção de bens comuns. Contudo, os autores não conseguem em suas prescrições normativas deixar claro quais seriam os mecanismos institucionais que poderiam cumprir tais objetivos.

Esta última observação sobre as pretensões de March e Olsen nos remete a outro ponto do debate institucional: para que as instituições? Vale lembrar que muitas das análises institucionais se voltaram para pensar as reformas de Estado dirigidas ao mercado. Desnecessário dizer que esse é o foco privilegiado da perspectiva institucional da *rational choice*, já que sua definição de regras que permitam ganhos de troca a indivíduos maximizadores de utilidade privada encontra total correspondência com a disputa de recursos pelos agentes econômicos. Em alguns casos, autores chegam a sugerir a necessidade da centralização do governo para garantir um dado equilíbrio — no momento de implementação das reformas, por exemplo, em que os perdedores são conhecidos e os ganhadores ainda não (Haggard e Kaufman, 1995).

Przeworski (1996), analisando tais reformas, toma a produção de bens públicos por variável dependente. Para ele o mercado é falho para produzir bens coletivos (“mercado incompleto” e “informação imperfeita”) e reconhece na regulação do mercado pelo Estado a possibilidade de alocar os recursos de modo coletivamente benéfico. Contudo, da mesma forma que os agentes privados devem ter incentivos para agirem de acordo com o interesse público, e sanções caso não o façam, o governo, para regulá-los, terá de tê-los também, o que pressupõe o controle dos cidadãos, socialmente orientados (“sociotrópicos”), sobre os atos de governo (“*accountability*”).

Stark e Bruszt (1998), em um pequeno e valioso artigo, demonstram, a partir de uma análise comparativa de reformas na Hungria, Alemanha e República Tcheca, o quanto, neste último caso principalmente, a “*accountability*” pode ser eficiente na produção de políticas públicas. Segundo os autores, a “responsabilidade política estendida” horizontalmente em uma “rede de solidariedade” que envolve instituições estatais e organizações sociais reduz a possibilidade de os executivos cometerem erros de cálculo sem consideração para com outros atores. Essa distribuição de autoridade não só reforça a coerência e efetividade das políticas de reforma, como garante credibilidade pública e autorização para a promoção de mudanças. Com essa prática de governo, que os autores denominam de “pragmatismo programático”, estendem-se os horizontes temporais dos atores envolvidos, corrigindo previamente erros de cálculo e os encorajando a pensar passos à frente nas estratégias de reforma. A coerência política é, assim, produto de um aprendizado reflexivo, onde meios e fins estão em relação de causalidade múltipla e recíproca.

Em recente trabalho onde busca avaliar a *governança* democrática, comparando experiências de gestões locais descentralizadas, Boschi procura responder “sob que condições seria racional tanto para os produtores de políticas quanto para a sua clientela prescindir da relação estabelecida em termos desiguais para operar num contexto simétrico, intermediado por instituições democráticas” (Boschi, 1997). O autor aponta o estabelecimento de relações horizontais de poder, bem como o fortalecimento da sociedade civil, como condições para contrarrestar a tendência à captura privatista (clientelista) dos recursos públicos. Os “ciclos virtuosos”, no sentido da responsividade dos governos em relação aos interesses públicos, seriam, portanto, resultados de estruturas de mediação que garantissem a transparência e o controle de uns atores em relação aos outros. A eficácia dessas estruturas na neutralização das relações predatórias dependeria, porém, da densidade e qualidade da representação².

² “Densidade em termos do grau de organização dos interesses representados e qualidade em termos da legitimidade e da abrangência da representação” (Boschi, 1997).

Como fica demonstrado nos exemplos dessas três últimas abordagens, o governo responsivo, democrático, supõe a formação de uma rede de cooperação voltada para a produção do bem comum. Tal rede, por sua vez, pressuporia a produção ou a prévia existência de um comportamento cooperativo dos atores. Cabe-nos indagar em que medida o viés da *rational choice*, que parece predominar em tais abordagens, é suficiente para explicar a produção de uma cooperação, que se supõe extensiva e voltada para a produção de bens coletivos inclusivos. Como explicar, por exemplo, o comportamento “sociotrópico” do agente de Przeworski, ou o “simétrico” do de Boschi, ou, ainda, o “reflexivo” do de Stark e Bruszt pela perspectiva maximizadora da *rational choice*?

A limitação da *rational choice* em explicar, segundo a razão instrumental, a constituição de arranjos cooperativos extensivos, revela, na verdade, um questão de inadequação sociológica³. Como derivar do ator que maximiza benefícios privados instituições promotoras de ação coletiva que objetivem, de fato, o bem público? Chamo a atenção aqui para o fato de que tal viés tende mesmo a esvaziar os conteúdos normativo e valorativo subjacentes à produção de instituições democráticas, tomando-as por mero método de autorizar governos, produtoras de situações de equilíbrio, ou melhor, de “governabilidade”.

Ao não fazerem a crítica sociológica do institucionalismo da *rational choice*, as referidas abordagens perdem de vista como as mudanças institucionais que analisam estariam afetando o padrão de comportamento dos agentes. Exemplo disso, é o tratamento dispensado ao tema da “cultura cívica” por esse tipo de abordagem preocupada com o desenho de uma institucionalidade democrática. Embora atribuam ao comportamento cívico — não apenas cooperativo, como participante, responsável, confiante etc. — importância decisiva para

³ Vale aqui lembrar a crítica de P. Evans a essa corrente: “In short, strict adherence to a neoutilitarian logic makes the existence of the state difficult to explain and the nightwatchman state almost impossibility. At the same time, the neoutilitarian assumption that exchange relations are natural, that is epistemologically prior to other kinds of social relationships, is not well supported by empirical evidence” (Evans, 1992, ênfases minhas).

o vigor de tal institucionalidade, elas tendem a tratá-lo de forma descritiva e superficial, negligenciando as contradições porventura existentes entre tal comportamento e o maximizador da *rational choice*.

3. O OP de Porto Alegre: A Institucionalidade Produzindo Cooperação

Breve Descrição

O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, iniciado em 1989 pelos dirigentes municipais⁴, caracteriza-se pela constituição de espaços de mediação e negociação entre governo e população, voltados a abrir o processo de elaboração orçamentária — prerrogativa do Executivo Municipal — ao controle social. Embora a participação se tenha concentrado na parte das despesas e, mais particularmente, dos investimentos, ultimamente tem avançado também sobre formas de racionalização das despesas correntes e de incremento da receita. A estrutura da participação, em seus traços básicos, constitui-se de representações regionais e temáticas. Em cada uma das dezesseis regiões da cidade ocorrem anualmente duas grandes Plenárias Regionais, uma em março e a outra em julho (seguem o calendário orçamentário). Na primeira Plenária, a Prefeitura apresenta a prestação de contas do ano anterior e o plano de investimentos do exercício e são eleitos parte dos delegados regionais. No intervalo até a segunda Plenária ocorrem, sob a coordenação dos representantes regionais, reuniões preparatórias para o levantamento de prioridades por região. Na segunda Plenária, a população da região encaminha à Prefeitura as suas prioridades e são eleitos os dois conselheiros titulares e novos delegados para cada região. O mesmo processo ocorre com as cinco Plenárias Temáticas que, contudo, visam a discussão de prioridades em termos de políticas setoriais (transporte e circulação; educação, cultura e lazer; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação; e organização da cidade e desenvolvimento urbano). Estas últimas foram

⁴ Como afirma Putnam: “É inútil indagar o que vem primeiro, o compromisso dos líderes com a igualdade ou o compromisso dos cidadãos com o engajamento. [...] As atitudes da elite e das massas são na verdade os dois lados de uma mesma moeda e combinam-se num equilíbrio que se reforça mutuamente.” (Putnam, 1996:118)

criadas a partir de 1994 como tentativa de associar os pleitos pontuais das regiões às políticas de mais longa maturação e impacto. Vale dizer, que essas instâncias temáticas ainda não lograram influenciar de forma efetiva a discussão regionalizada da alocação dos investimentos.

Todo esse processo converge para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), que além dos representantes regionais e temáticos congrega também um representante dos Sindicatos dos Municipários, outro da União das Associações de Moradores de Porto Alegre e dois da Prefeitura (estes sem direito a voto⁵). O COP tem a função de, tomando por base as prioridades encaminhadas e os critérios consensuados para a alocação dos recursos⁶, discutir e fechar a proposta orçamentária e o plano de investimentos. Vale assinalar que a representação dos conselheiros é de caráter majoritário, enquanto a dos delegados é proporcional⁷. Os delegados compõem os Fóruns Regionais e Temáticos que cumprem a função de compatibilizar e hierarquizar as demandas de cada bairro ou setor, de fiscalizar a realização do previsto no orçamento, além de servirem de mediadores entre o COP e o conjunto dos participantes do OP.

Além dessa robusta estrutura de representação, a própria administração municipal tende, com resistências é certo, a sofrer mudanças no sentido de uma maior permeabilidade ao controle social. Destaque-se aqui, particularmente, a formação de uma poderosa estrutura de planejamento, além de instâncias de governo voltadas a catalisar as relações entre governo e população. De um lado, o Gabinete de Planejamento (Gaplan), órgão técnico responsável por coordenar a elaboração da proposta orçamentária; de outro, a Coordenação das

⁵ O prefeito, contudo, tem direito de veto sobre as decisões do COP.

⁶ Os critérios são os seguintes: carência do serviço ou infra-estrutura urbana, população total da região e prioridade atribuída pela região aos setores de investimento demandados por ela. A cada um desses critérios são atribuídas notas e pesos segundo graus de importância, permitindo dessa forma que para cada prioridade regional se defina o montante de recursos cabíveis. Além desses critérios gerais, existem os critérios técnicos aplicados no momento em que se decide sobre as obras factíveis em cada região e até mesmo mais prioritárias.

⁷ O mandato dos conselheiros é de um ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva.

Relações com a Comunidade (CRC), com *status* de Secretaria de Governo, que representa o elo da administração com o OP. Ligado à CRC encontramos o Fórum de Assessores Comunitários (Fascom), composto de assessores indicados por cada uma das secretarias de governo, que além de atuar como elo entre as secretarias e o OP é responsável também pela permanente avaliação do próprio processo. Também vinculados à CRC, temos os Coordenadores Regionais do Orçamento (CROPs), responsáveis pelo acompanhamento do OP em cada uma das regiões. Vale destacar que a descentralização administrativa vem se dando *pari passu* com a mobilização alcançada nas regiões, isto quer dizer que os chamados Conselhos Administrativos Regionais (CARs) estão sendo constituídos progressivamente, sendo que os conselheiros responsáveis pelos CARs, onde já estão funcionando, são os próprios coordenadores regionais do OP.

Análise do Impacto Institucional

Em recente trabalho, Abers (1998) analisa, também para o caso de Porto Alegre, como a institucionalidade do OP teria contribuído para gerar cooperação. Mais do que produzir, argumenta Abers contra o que considera o determinismo cultural de Putnam, o OP criou, particularmente pela atuação descentralizada dos agentes públicos, oportunidades para a cooperação onde inicialmente dominava a dispersão clientelista. Embora os argumentos da autora sejam convincentes, como veremos em seguida, vale chamar a atenção para o perigo de, por oposição, superestimar-se o papel institucional, negligenciando, inclusive, o contexto cooperativo anterior que explica a própria emergência e também desenvolvimentos subseqüentes do OP⁸.

Além dos canais de negociação abertos à participação de novos moradores e de regras que garantem a representação de interesses minoritários, a autora põe ênfase no papel das Coordenações Regionais do OP, organizações da Prefeitura que medeiam a relação desta com o

⁸ Vale notar que a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), em seu II Congresso de 1986, traz como uma de suas bandeiras de luta a participação no orçamento municipal (Uampa, 1986).

processo do OP. Esses agentes cumpririam um papel de “empresários organizacionais”, no sentido de “reduzir os custos da participação e aumentar a percepção dos benefícios” (Abers, 1998:20). Isso se traduziria em termos práticos no estímulo à participação nos espaços de decisão do OP e no incentivo à cooperação e adoção de regras distributivas entre os participantes. Conforme a autora, desse processo de “educação cívica” derivaria a disseminação de comportamentos cooperativos não apenas intrabairros como também interbairros em uma dada região da cidade. Ao mesmo tempo, as próprias preferências dos atores tenderiam a se alterar em favor de benefícios mais abrangentes, menos exclusivistas.

Embora partindo dos argumentos da *rational choice*, a análise institucional que Abers faz do OP parece não caber totalmente nessa perspectiva. Isto porque, o papel dos agentes da Prefeitura vai, em seu argumento, além da busca do benefício privado de reprodução político-eleitoral, bem como o comportamento da população envolvida no OP, que além de laços de confiança e reciprocidade teria desenvolvido uma “visão de mundo mais ampla e generosa” ou começado “a se ver como membros de grupos maiores e a levar o interesse do outro em consideração” (*idem*:21, ênfases minhas). Contudo, a autora, por tratar o impacto institucional nos termos da *rational choice*, não extrai do comportamento cooperativo implicações sobre possíveis mudanças nos padrões valorativos dos atores.

Em meu estudo da experiência do OP de Porto Alegre⁹, deparei-me igualmente com um conjunto de comportamentos cooperativos muito

⁹ As questões sugeridas a partir daqui baseiam-se em duas pesquisas que realizei sobre o OP de Porto Alegre. Uma em 1994, junto ao Ibase (Oliveira et alii, 1995) e outra em agosto de 1997, quando apliquei cem questionários a representantes do OP (delegados e conselheiros), significando uma amostra de aproximadamente 10% do universo total de representantes. Detalhes dessa pesquisa estão em Pinto (1997). Embora se possa, à primeira vista, supor que dados de cooperação do universo de representantes sejam frágeis para explicar a repercussão do OP em termos de produção do comportamento cívico, deve-se atentar para o fato de muito do trabalho “educativo” dos agentes de governo ser sobre tais lideranças, muitas delas forjadas a partir da própria experiência. Além disso, os dados, por se referirem às lideranças, ganham especial importância na qualificação do comportamento cívico presente no OP.

próximos da “comunidade cívica” definida por Putnam (1996)¹⁰. É bem verdade que muito da cooperação gerada por essa institucionalidade pode ser explicada caso recorramos ao institucionalismo da *rational choice*.

Se nos valermos dos argumentos da estratégia da ação coletiva ou da teoria dos jogos, por exemplo, podemos buscar razões para a cooperação no tamanho relativamente pequeno do grupo, o que favorece interações pessoais repetidas inibidoras da deserção, pois aumentam os custos do transgressor (o ostracismo); no caráter tendencialmente homogêneo do grupo, tanto em termos de renda quanto de aspirações por serviços e infra-estrutura urbanos, facilitando a produção de acordos e a constituição de maiorias; no incentivo seletivo à participação em razão da grande chance de, assim, obter o benefício esperado; no interesse das lideranças, inicialmente da Prefeitura e depois também das regiões, em benefícios privados associados à conquista do benefício coletivo.

Outra evidência de comportamento cooperativo, ainda mais contundente, parece também submeter-se a tal argumentação: o interesse manifesto pelos participantes de promover a permanente inclusão de novos atores no processo, mesmo contando com um recurso escasso como, no caso, a receita pública. Esse comportamento contraria, em princípio, a própria idéia de “grupo exclusivo” de Olson, mas poderia ser explicado pelo interesse de fortalecer o bairro ou a região a adquirir uma parcela maior dos recursos orçamentários. Ademais, o desinteresse em deixar de cooperar quando o benefício inicialmente pretendido é alcançado, sugerindo que a própria ação coletiva é vista como um benefício, pode, de outro modo, significar a pretensão de angariar novos benefícios. O próprio deslocamento do campo de

¹⁰ *Tal comunidade constituir-se-ia na participação do cidadão nos negócios públicos; na igualdade política, representada por relações horizontais de reciprocidade e cooperação; na confiança mútua; e na existência de associações, como estruturas sociais de cooperação. Com efeito, a “comunidade cívica” resulta para Putnam de um processo histórico de acumulação de “capital social”, entendido como reforço recíproco entre confiança e cooperação. Tais comportamentos, por sua vez, seriam alimentados principalmente pela disseminação de regras de reciprocidade e pelos sistemas de participação cívica.*

preferências do imediato, privatista, para o comunitário e, ainda, para o âmbito da própria cidade, indicando fortemente que a inclinação exclusivista e particularista dos indivíduos estaria sendo amainada, seria explicado pela presença de regras de reciprocidade “generalizada”¹¹. Ainda quanto a esse ponto, verifiquei em minha pesquisa de 1997 uma forte correlação entre tempo de participação e valorização de uma cooperação mais ampliada. Mas mesmo nesse caso, que poderia ser uma ótima evidência de que a explicação da *rational choice* estaria mais de acordo com a motivação inicial da cooperação¹², poder-se-ia argumentar não só a própria idéia de reciprocidade, como também a da aquisição e preservação do capital pessoal, da reputação de pessoa confiável.

Já nos marcos do institucionalismo da *rational choice*, outras razões para a cooperação se juntariam a essas. O OP representaria um conjunto de regras que reduziria o custo de transação ao diminuir a incerteza sobre o comportamento do outro, gerando confiança, reduzindo o custo de fiscalizar e fazer cumprir os acordos. A publicidade de informações, as regras de reciprocidade, a efetivação do que foi acordado e a participação das partes interessadas na definição das regras, seriam alguns desses mecanismos institucionais capazes de gerar equilíbrios cooperativos.

Entretanto, antes de nos precipitarmos em tomar a identidade privatista como inarredável, vale recorrermos, de forma frágil é certo, ao método etnográfico da antropologia, que, em lugar de tomar o agente social como um dado, pergunta a ele como vê a si mesmo¹³. Na pesquisa de 1997, fizemos duas perguntas abertas, em que buscamos saber dos

¹¹ “A reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro” (Putnam, 1996:181).

¹² Na pesquisa de 1997, quando indagados sobre o motivo que os levou a participar do OP, 50% dos entrevistados responderam que foi o objetivo de alcançar o atendimento de suas reivindicações particularistas.

¹³ Quando admitimos que a racionalidade dos atores está inscrita nas formas como eles concebem a si e aos outros torna-se imperativa a apropriação de uma linguagem conceitual que nos permita uma aproximação analítica sobre tais formas, ou melhor,

participantes se o OP havia provocado alguma mudança em seu comportamento individual: 66% responderam que sim. Indagados sobre que tipo de mudança se processou, afirmaram que o comportamento se alterou em favor da valorização da cooperação, responsabilidade social, participação e interação com a diferença. À indagação sobre se o OP traz alguma satisfação pessoal, 91% responderam afirmativamente, relacionando tal satisfação com comportamentos também cooperativos.

Se associarmos o conjunto dos comportamentos cooperativos à forma dos agentes se autoperceberem, podemos considerar bastante plausível a ativação de uma identidade e racionalidade cívicas. Isto não significa que a identidade privatista deixe de atuar, talvez o mais correto seria supor que tais comportamentos oscilariam entre a identidade privatista e a cívica, sem que possamos discriminar com segurança em que momento uma ou outra atua.

Importa aqui retomarmos o institucionalismo sociológico para testar até que ponto seus pressupostos nos ajudam a compreender a incorporação pelos indivíduos de uma “identidade cívica” no contexto do OP e o que isso, de fato, implicaria em termos da racionalidade do agente. Como já visto, as instituições forneceriam padrões normativos e cognitivos responsáveis por conformar os interesses e identidades, via um processo de interpretação pelos agentes do comportamento socialmente apropriado (os *satisfacers*). No caso da institucionalidade do OP, esses padrões parecem se pautar pela produção de bens coletivos inclusivos mediante a incorporação horizontal da diversidade de interesses. Resta-nos avaliar como tais padrões podem estar sendo apropriados pelos participantes do OP.

sobre a cultura. Uma linguagem que favoreça a aproximação sobre o que venham a ser os traços definidores da cultura individualista, bem como as mudanças possíveis no âmbito dessa cultura em favor de uma outra, que postulamos cívica e não individualista. Por isso recorri em minha dissertação, de maneira precária é certo, a alguns conceitos da antropologia, mais particularmente da antropologia interpretativa de Geertz, com o fito de alargar o campo de visão.

Uma das formas dessa apropriação associa-se, sem dúvida, ao papel “educativo” dos agentes estatais do OP, sugerido por Abers (1998). Vale aqui aprofundar como tal papel se efetiva. Parece-nos bastante razoável supor que a “elite de referência”, representada pelos dirigentes municipais, possua bastante clareza do mal coletivo (uso privado da coisa pública) produzido pela ausência de cooperação¹⁴. Nesse sentido, o papel dessa “elite” tem sido o de informar sobre os custos desse mal, ao mesmo tempo que partilha a decisão sobre o bem coletivo (regras do OP) mais adequado para se adquirir um benefício realmente público, porque extensivo. Enfim, o papel da “educação cívica”, que anula a saída hobbesiana, traduz-se não apenas em informar, mas também abrir-se ao conflito de interesses, buscar ampliar a percepção dos agentes sobre os benefícios coletivos, valorizar a contribuição de cada indivíduo¹⁵ e apoiar a formação de novas e autônomas lideranças que façam reverberar ainda mais os valores e práticas cívicas.

Para além da própria ação educativa da Prefeitura, os valores associados à cooperação tendem a ser apropriados pelos participantes através, particularmente, da própria exposição ao conflito de interesses ensejada pelo OP, implicando a necessária e permanente explicação e justificação de um interesse perante o outro. Essa mútua exposição das preferências se impõe em razão de cada interesse em disputa contar com igual acesso às informações estratégicas para a produção da decisão e igual compromisso com as regras que balizam tal disputa. O agir de forma socialmente apropriada aqui tende, pois, a significar comportar-se de forma cooperativa.

¹⁴ *Como de resto comprovam documentos internos da Prefeitura que expressam posicionamentos teóricos e programáticos dos dirigentes quanto à própria experiência do OP.*

¹⁵ *Interessante chamar a atenção para o fato de que a participação no OP de Porto Alegre está centrada no cidadão, diferentemente de outras experiências de OP que temos notícia, nas quais as associações comunitárias têm participação privilegiada (é o caso, por exemplo, de Ipatinga-MG).*

Como vimos, os participantes são instados a combater o exclusivismo, definindo e se comprometendo com parâmetros distributivos que todos reconheçam como válidos. Esse tipo de acordo nada tem a ver com equilíbrios ótimos paretianos em que as preferências privatistas se acomodam, se agregam uma à outra. Isso porque o acordo no OP se processa em favor de uma negociação de preferências e recursos, onde se explicita a interdependência de interesses, ou como as conseqüências da ação de um atuam sobre as da do outro e vice-versa. Os benefícios que se possam alcançar são aqui percebidos como indissociáveis da cooperação¹⁶. Nesses termos, os benefícios do comportamento oportunista, do “carona”, tendem a se reduzir drasticamente à medida que seus interesses ficam de fora da negociação dos parâmetros distributivos e, portanto, dos benefícios produzidos pela cooperação cívica¹⁷. Como contrapartida necessária de tais benefícios os agentes tendem não apenas a expor suas preferências e recursos, mas também a assumir um sentido de responsabilidade social, ou melhor, de responsabilidade sobre os efeitos de sua ação sobre a do outro.

A mútua exposição dos agentes também pressupõe relações face a face, em que os agentes do OP se inter-relacionam de forma direta em um espaço comum de atuação. Ao mesmo tempo, o grau de inclusividade do bem coletivo a ser produzido pela cooperação cívica está relacionado à incorporação da diversidade de interesses ao processo de decisão. Como parece advertir Rousseau, quanto maior for o número de diferenças mais “geral” será a vontade e, mais importante, as diferenças serão tão maiores quanto menor for a presença do faccionismo, que

¹⁶ Vale chamar a atenção que considero que o acesso às informações orçamentárias, a mútua exposição dos interesses em disputa e o reconhecimento por todos da validade das regras por eles mesmos definidas tendem a tornar residual a presença de rivalidade de consumo, ou o exclusivismo do bem assim produzido. Contudo, não descarto a possibilidade de esses grupos, embora não seletivos internamente, gerarem externalidades negativas.

¹⁷ Uso a expressão cooperação cívica exatamente para diferenciá-la da cooperação nos termos da rational choice. Enquanto esta significa agregação de interesses aquela se define como a interdependência de interesses.

particulariza e segmenta os interesses¹⁸. No caso do OP, por estar voltado à participação direta dos cidadãos e cidadãs porto-alegrenses, verifiquei a tendência à superação do posicionamento comunitarista dos agentes em benefício de outro mais extensivo e inclusivo – em que pese a presença ainda acentuada de comportamentos bairristas.

Vale dizer que a percepção da interdependência se torna ainda mais presente quando o que está em disputa são recursos orçamentários, pois nesse caso se um ganha o outro deixa de ganhar, o “jogo” é de soma zero. Mais do que apenas se tornar cômico das externalidades de sua ação, o agente vê-se diante da oportunidade de negociar, ou seja, de influir nos efeitos de sua ação e na do outro. Dessa forma, a interação com a diversidade de interesses tende a se tornar importante e valorizada por ele, a fim de que possa melhor definir e dimensionar seu interesse ou preferência e os próprios recursos com que de fato conta para viabilizá-la. A clara percepção da interdependência de interesses *vis-à-vis* o outro é que fundamenta a “racionalidade cívica”.

4. A Satisfação Cívica e os Ciclos Virtuosos de Cooperação

Talvez restasse deslindar um pouco mais o que significa maximizar utilidades cooperativas no contexto do OP. Qual a satisfação perseguida pelo ator cívico? Como já mencionei, os benefícios cívicos são percebidos como inseparáveis da cooperação. Nesse sentido, a ação coletiva não é um simples meio para se chegar a um objetivo predefinido, assim como o “outro” tampouco o é. As relações interpessoais, como vimos, ganham centralidade na ponderação e satisfação dos objetivos de cada indivíduo nelas envolvido. Dito de

¹⁸ “[...] do grande número de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa. Mas quando se estabelecem facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado: poder-se-á dizer não haver mais tantos votantes quantos são os homens, mas somente quantas são as associações. As diferenças tornam-se menos numerosas e dão um resultado menos geral.” (Rousseau, 1983:47)

outra forma, o relaxamento da autoconsciência individualista, uma identidade que paradoxalmente se alimenta da apartação em face do outro, favorece a abertura para a alteridade e, portanto, a própria disposição para a ação coletiva.

Daí porque no caso do OP, as preferências tenderiam a ser menos imediatistas e particularistas e mais prospectivas e inclusivas. Além dos benefícios em termos de bem-estar material que isso tem representado para os agentes do OP, a cooperação parece, assim, possibilitar a expressão de novas identidades pessoais até então atrofiadas ou anestesiadas pela exclusão de certas esferas da vida da interação social, em função da autoconsciência individualista apartada do outro (Elias, 1994). A negociação que se estabelece via cooperação não se reduz, portanto, aos interesses de cada um, engloba também as identidades pessoais que os suportam. Isso implica dizer que o exercício da identidade cívica, sendo “a mais inclusiva” pois se faz na inter-relação com a diferença, abre possibilidades de auto-realização para os indivíduos, ao promovê-los como conhecedores de si, agentes de suas próprias identidades. Chamo a atenção que tais afirmações não resultam de simples deduções normativas, a própria manifestação de satisfação dos entrevistados com o comportamento cooperativo indica que tais benefícios subjetivos assumem relevância para o agente do OP. Nesse sentido, vale aqui pinçarmos algumas respostas de entrevistas sobre os motivos da satisfação causada pela participação no OP, que emprestam consistência ao argumento.

“Eu estou me sentindo realmente útil, estou aprendendo com meus colegas. Minha família me respeita mais e me incentiva, eu já não sou mais apenas dona de casa solitária, agora eu também tenho opinião respeitada.”

“A conscientização de que a sabedoria é prioridade maior do coletivo do que do indivíduo.”

“Não temos mais nenhuma retração em falar e discutir problemas municipais em público.”

“O relacionamento com as pessoas melhorou muito.”

“Consciência da importância da visão diferenciada.”

Como corolário dessa argumentação indago se os círculos virtuosos de cooperação não dependem, portanto, da disseminação da própria identidade ou autoconsciência cívica. Isso porque, a própria ação coletiva tende a ser encarada como um benefício¹⁹, à medida que é fonte de definição e realização de interesses e identidades pessoais. Talvez a possibilidade de satisfação e auto-realização do indivíduo fosse uma outra explicação pertinente para a reprodução do “capital social” de Putnam. Vale notar que esse autor chega a medir o grau de felicidade nas diferentes regiões da Itália e constata que os que se dizem mais felizes estão nas regiões cívicas, explicando então tal sentimento como resultado do desempenho dos bons governos (Putnam, 1996:126-127). Embora eu esteja de acordo com a coerência da relação entre sensação de felicidade e bom governo, acredito que ela também se deve à internalização e vivência de valores e práticas cívicas. O próprio Putnam deixa escapar, ao sugerir como as associações civis inculcam os hábitos cívicos, uma significativa afirmação de Tocqueville, “somente a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as idéias, engrandece o coração e promove o entendimento” (Tocqueville *apud idem*:103).

(Recebido para publicação em novembro de 1998)

¹⁹ Como afirmam March e Olsen (1984): “Observers of processes of decision making regularly discern features that are hard to relate to an outcome-oriented conception of collective action. The pleasures are often in the process. Potential participants seem to care as much for the right to participate as for the fact of participation; participants recall features of the process more easily and vividly than they do its outcomes [...]”.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebeca. (1998), *Do Clientelismo à Cooperação: Governos Locais, Políticas Participativas e Organização da Sociedade Civil em Porto Alegre*. Universidade da Califórnia (mimeo).
- BOSCHI, Renato. (1997), *Governança Democrática e Participação: Comparando Duas Cidades*. Iuperj (mimeo).
- ELIAS, Norbert. (1994), *A Sociedade dos Indivíduos*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- ELSTER, Jon. (1989), *The Cement of Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- EVANS, Peter. (1992), “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, in S. Haggard e R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- HAGGARD, Stephen e KAUFMAN, Robert. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, Princeton University Press.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. (1996), “Political Science and the Three New Institutionalism”. *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 936-957.
- KNIGHT, Jack e SENED, Itai (eds.). (1995), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- KOELBLE, Thomas A. (1995), “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”. *Comparative Politics*, vol. 27, nº 2, pp. 231-243.
- MARCH, James e OLSEN, Johan. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review*, vol. 78, nº 3, pp. 734-749.
- _____. (1997), *Democratic Governance*. New York, The Free Press.

- NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OLIVEIRA, Carlos Afonso *et alii*. (1995), *Democracia nas Grandes Cidades: A Gestão Democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Ibase (mimeo).
- OLSON JR., Mancur. (1971), *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- ORENSTEIN, Luiz. (1998), *A Estratégia da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ-UCAM.
- PINTO, João Roberto Lopes. (1997), *As Motivações da Ação Coletiva no Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Primeira Aproximação*. Iuperj (mimeo).
- _____. (1998), *A Cultura Cívica para além do Individualismo: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado, Iuperj.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996), “Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano II, nº 32, pp. 18-40.
- PUTNAM, Robert D. (1996), *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1983), *Do Contrato Social*. São Paulo, Abril Cultural.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1989), “A Lógica Dual da Ação Coletiva”. *Dados*, vol. 32, nº 1, pp. 23-39.
- STARK, David e BRUSZT, Laszlo. (1998), “Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-Socialismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36, pp. 13-39.
- UAMPA. (1986), *Relatório do II Congresso da Uampa*. Uampa (mimeo).