Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Jul./Dezembro 2007 Vol. 12 Número 51

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095
e-mail: inovando@fgvsp.br – home-page: http://inovando.fgvsp.br

FGV EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 12. Número 51 – Jul./Dezembro de 2007

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Julho/Dezembro de 2007 – Vol 12. Número 51

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review*. Os artigos da Revista estão disponíveis na página: www.fgv.br/ceapg

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

CONSELHO EDITORIAL: Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica – Universidad de los Lagos Chile)
Jacqueline Isaac Machado Brigagão (Escola de Artes Ciências e Humanidades da USP)
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)
Ladislaw Dowbor (PUC-SP)
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marlene Libardoni (AGENDE–Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)
Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio
IMPRESSÃO: DEG – Divisão de Editoração e Gráfica
Tiragem deste número: 150 exemplares
Data: Dezembro de 2007

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 12 – n. 51 – São Paulo: 2007
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável no semi-árido baiano

Family farming and sustainable development in semi-arid (BA- Brazil)

Ismael Ferreira e Jacqueline Brigagão _____ 05

Gestão do Patrimônio Natural, Histórico, Arquitetônico e Cultural: a experiência da Vila de Paranapiacaba

Management of Natural, Historical, Cultural and Architectural Heritage : the experience of the Village of Paranapiacaba.

Paloma Albino Borba Cavalcanti _____ 15

A Regulação no Setor de Saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil

The regulation of public services in the sanitation industry, presenting compared ways of providing adopted by France, England and Brazil

Marcelo Bruto da Costa Correia _____ 27

Uma reflexão teórica sobre as noções de poder, controle e emancipação

A theoretical approach on the notions of power, control and emancipation

Alejandra Astrid León Cedeño _____ 49

Rostos de criança com direitos nos espaços públicos: Uma análise de documentos de domínio público.

Children's faces and rights in public spaces: A review of documents in the public domain.

Carla Bertuol _____ 91

Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável no semi-árido baiano

Family farming and sustainable development in semi-arid (BA- Brazil)

Ismael Ferreira[1] e Jacqueline Brigagão [2]

RESUMO: A população do semi-árido baiano é constituída, em sua maioria, por pequenos produtores rurais que tem garantido a sobrevivência através da cultura do sisal. O sisal é uma planta resistente à seca cuja fibra é muito utilizada para a fabricação de cordas e tapetes. No fim da década de 70 com a crise no mercado do sisal, os pequenos agricultores que viviam da agricultura familiar enfrentavam dificuldades devido aos preços baixos do sisal. Neste momento, iniciou-se um processo de organização dos trabalhadores rurais que culminou com a criação da APAEB - Valente. Este texto irá descrever as estratégias utilizadas no processo de implantação desta Associação, as principais atividades desenvolvidas e os resultados obtidos ao longo do tempo.

PALAVRAS CHAVE: Desenvolvimento Sustentável, Agricultura Familiar, Associativismo, Semi-árido, Participação.

ABSTRACT: The population of the semi-arid in Bahia- Brazil is made, mostly by small farmers who have guaranteed the survival through the cultivation of sisal. The sisal is a drought resistant plant whose fiber is widely used for manufacturing ropes and carpets. In the end of the 70´s with the crisis in the market for sisal, the small farmers who lived from the family agriculture faced difficulties. So, they started a process of organization which culminated in the creation of APAEB - Valente. This text will describe the strategies used in the implementation of this Association, the main activities and results over time.

KEYWORDS: Sustainable Development, Family Farming Association, Semi-arid, Participation.

[1] Diretor executivo da APAEB Valente. Rua Duque de Caxias 78 Centro – Valente BA - CEP – 48890-000.
[2] Docente da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. E-mail sac@usp.br

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma experiência de desenvolvimento sustentável empreendida por pequenos agricultores que, a despeito dos governos municipais, tem conseguido fomentar o desenvolvimento sustentável da micro-região, além de mobilizar e influenciar a criação de políticas públicas regionais coordenadas pelo governo estadual e federal. Trata-se de um exemplo da capacidade de mobilização e de articulação dos atores locais no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social onde o histórico de participação das comunidades e o envolvimento dos participantes nas atividades é um fator fundamental nos resultados obtidos. Com o objetivo de traduzir o caráter regional da Associação, em 2004 o nome foi oficialmente mudado para Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira , porém como o nome APAEB- Valente é muito conhecido nacional e internacionalmente, os associados optaram por continuar usando-o.

Iniciamos contando brevemente a história de como surgiu a Associação e descrevendo as principais atividades desenvolvidas[3], as estratégias de sustentabilidade, as ações empreendidas no sentido de promover o desenvolvimento da micro-região e os modos como tem se dado as relações com os governos municipais, estadual e federal.

O contexto histórico

A história da APAEB - Valente está profundamente entrelaçada com o semi-árido baiano e com a busca de alternativas de convivência com a seca, bem como, com as dificuldades dos governos municipais em promover o desenvolvimento econômico na micro- região.

A APAEB- Valente está presente em 16 dos 33 municípios que constituem a denominada região do sisal. Os municípios são: Valente, onde está localizada a sede da associação, Santaluz, São Domingos, Capim Grosso, Nova Fátima, Quixabeira, Jaguarari, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Araci, Campo Formoso,Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Retirolândia.

[3] Para mais informações consulte o site da entidade: http://www.apaeb.com.br

Esta região caracteriza-se pela desigualdade na distribuição da terra, de acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia(2002): *As terras estão distribuídas irregularmente, de forma que as micropropriedades, com até 50 hectares, correspondema 88,0% do total e ocupam somente 30,0% da área. As propriedades consideradas pequenas, com até 100 ha., correspondem a 97,0% do total de estabelecimentos agrícolas e ocupam 57,7% da área.No outro extremo, 3,0% das propriedades maiores ocupam 42,3% da área.*

A população dessa região é constituída, em sua maioria de pequenos produtores rurais que tem garantido a sobrevivência através da cultura do sisal. O sisal é uma planta resistente à seca cuja fibra é muito utilizada para a fabricação de cordas e tapetes.

No fim da década de 70 com a crise no mercado do sisal, os pequenos agricultores que viviam da agricultura familiar enfrentavam dificuldades devido aos preços baixos do sisal. Ao mesmo tempo em que viviam as dificuldades advindas da crise econômica muitos participavam de reuniões e discussões com a pastoral rural da igreja católica, o que facilitou a organização dos pequenos agricultores em busca de soluções para problemas comuns. Em 1980 foram criadas APAEBs em seis municípios, posteriormente desmembradas em associações totalmente separadas juridicamente.

Objetivos específicos:

O objetivo da APAEB- Valente é possibilitar aos pequenos agricultores meios para melhorar as suas condições de vida e fomentar o desenvolvimento sustentável local. Assim,a Associação tem como missão: *promover o desenvolvimento social e econômico sustentável e solidário, visando a melhoria da qualidade de vida da população da região sisaleira .*

A luta para superar a pobreza a partir da plena utilização dos recursos do semi-árido no desenvolvimento sustentável da região sempre norteou os objetivos da APAEB Valente daí o lema : *No sertão tem tudo de que se precisa. Se faltar, a gente vai ter que inventar"*. Esse lema sintetiza o esforço dos agricultores da região contra uma visão amplamente disseminada no Brasil de que o semi-árido é uma região onde a seca impossibilita produção agropecuária e o desenvolvimento.

Etapas de Implementação

Inicialmente os agricultores pensaram em abrir uma cooperativa de pequenos produtores, o que não foi possível ,devido aos entraves da legislação brasileira,então decidiram criar uma Associação. A partir de então começaram a desenvolver atividades que pudessem auxiliar os associados no processo de comercialização de seus produtos que descreveremos abaixo como atividades econômicas. Porém era claro para os associados e dirigentes que era preciso desenvolver também atividades cujo foco fosse a educação e o desenvolvimento social e cultural da região. Apresentaremos a seguir de modo resumido como as principais ações neste dois campos foram desenvolvidas

- Atividades Econômicas

  A primeira atividade desenvolvida foi a criação de um posto de vendas, que era um pequena loja onde os associados podiam comercializar os seus produtos, bem como,comprar gêneros alimentícios e insumos mais baratos para consumo.

  Em seguida passaram a pensar em estratégias para agregar valor ao sisal que é a principal fonte de renda dos pequenos agricultores da região. Em 1984 investiram na implantação de uma batedeira comunitária (uma central de beneficiamento da fibra do sisal) que possibilitou o aumento do preço do sisal para os agricultores. A partir de então a APAEB Valente passou a investir na busca de meios para eliminar os atravessadores, em 1989 conquistam a licença para exportação da fibra.Esse processo de buscar retirar do sisal o máximo de rendimento possível culmina com a criação da fábrica de tapetes e carpetes de sisal

  A APAEB Valente investiu também na diversificação das atividades produtivas buscando fomentar atividades agropecuárias que pudessem ser desenvolvidas no semi-árido como a caprinovicultura (criação de cabras e carneiros). Investiu na melhoria do rebanho, comprou reprodutores puros e incentivou um pequeno grupo de agricultores a criar cabras. Para tornar a criação ainda mais sustentável passaram a utilizar uma tecnologia desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPRAPA) que possibilita utilizar os resíduos do sisal na alimentação dos animais. A produção de leite cresceu e permitiu a abertura do laticínio *DaCabra* que pasteuriza o

leite,produz doce, queijo e yogurte. Além disso, criaram um curtume para beneficiar as peles dos animais.

O artesanato também é uma atividade desenvolvida pelas famílias, especialmente pelas mulheres, que também visa a geração de renda. A APAEB Valente apoiou a iniciativa das mulheres e investiu na promoção de cursos de capacitação de técnicas utilizadas no artesanato e em estratégias organizacionais comunitárias, o que em muito contribuiu para a criação da *Associação das Artesãs do Sisal* que reúne artesãs da região e busca trabalhar não só na produção e comercialização de artesanato, mas também na transformação das relações de gênero no semi-árido.

- Atividades dirigidas a melhoria das condições de vida, a educação e a cultura

Uma das preocupações que sempre estiveram presentes nas discussões dos associados era sobre como formar a nova geração, como incentivá-los a permanecer no meio rural e dar continuidade aos negócios da família sem prejudicar os estudos. Daí surgiu a idéia de criar uma escola rural coordenada pela Associação onde fosse possível combinar os conhecimentos formais exigidos pelo Ministério da Educação e os conhecimentos agropecuários e organizacionais. Assim, nasceu a Escola Família Agrícola, que oferece cursos da 5ª a 8ª série para jovens de Valente e de outros sete municípios da região Conceição do Coité, Retirolândia, , Serrinha ,Nova Fátima, Santaluz, Queimadas e São Domingos. A escola é mantida com recursos da Associação e os estudantes não pagam nada, os pais participam ativamente da escola e colaboram realizando pequenos serviços como voluntários.O programa da escola segue as diretrizes federais que orientam as escolas regulares no Brasil, mas inclui também o ensino de técnicas agrícolas adequadas ao semi-árido, iniciação a administração rural entre outras. A pedagogia de ensino adotada é a da alternância, ou seja, os alunos permanecem na escola por uma semana (de segunda a sábado) e na semana seguinte ficam em casa.

Um dos pilares do desenvolvimento sustentável é a educação e a criação de uma cultura que possibilite aos habitantes do semi-árido desenvolver a partir dos recursos locais estratégias de desenvolvimento para isso era necessário capacitar os associados em novas tecnologias.Daí originaram-se os cursos e treinamentos que visam capacitar os associados e seus familiares para o uso de técnicas que sejam eficazes no semi-árido,

ações de educação ambiental, estratégias de organização da unidade produtiva, associativismo e cooperativismo. Esses cursos estão dentro de um programa de acompanhamento técnico constante que inclui a visita de técnicos, a troca de experiência entre os produtores e a busca constante de criar uma nova mentalidade onde a preservação do meio ambiente e atividades produtivas possam caminhar juntas. A APAEB tem incentivado a recuperação da flora nativa através de um extenso programa de reflorestamento.

A APAEB tem investido de diversos modos em estratégias de convivência com a seca e na melhoria das condições de vida como um todo. A escassez de água tem sido uma das dificuldades constantes das famílias no semi-árido, para auxiliar as famílias dos agricultores a lidarem com essa questão a Associação comprou uma perfuratriz para escavar poços artesianos, além disso investiu em metodologias de aproveitamento e armazenamento da água.

A mesma política de buscar o máximo aproveitamento da água se aplica também a energia solar. Esta região é quente e há sol o ano todo. Assim a APAEB incentivou o uso da energia solar, disponibilizando kits de fácil utilização, que vem gradativamente substituindo outros tipos de energia, como por exemplo, a substituição do óleo diesel na iluminação doméstica.

O lazer e a diversão também são entendidos como fundamentais no processo da melhoria da qualidade de vida a construção do clube social e da casa da cultura em Valente demonstram que há esforços no sentido de criar espaços de lazer e cultura na região.

Estruturação dos recursos

As ações da APAEB Valente desde o início só foram possíveis devido aos fortes vínculos de confiança entre os pequenos agricultores e a crença de que juntos eles eram mais fortes e capazes de participar de modo ativo no mercado do sisal. Assim os recursos que possibilitaram os primeiros negócios e que serviram de capital de giro são oriundos da denominada “Poupança APAEB” que era uma conta onde os pequenos agricultores

depositavam suas economias e a entidade administrava garantindo remuneração equivalente ao da poupança oficial no Brasil.

À medida que os negócios foram prosperando a APAEB Valente passou ater crédito e a conseguir auxílios tanto em programas nacionais de crédito como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Social do Banco do Nordeste, como em ONGs internacionais interessadas em promover o desenvolvimento sustentável do semi-árido. A fábrica de tapetes é um bom exemplo deste tipo de parceria foi construída com recursos do Banco do Nordeste, do Disop, uma instituição ligada ao governo da Bélgica, e da Inter American Foundation, dos Estados Unidos.

Durante muito tempo a APAEB Valente teve um programa de microcrédito denominado *Fundo Rotativo,* através do qual os associados podiam elaborar um projeto econômico em conjunto com os técnicos da Associação e fazer empréstimos para investirem em suas propriedades. Atualmente os programas de crédito são de responsabilidade da Cooperativa de Crédito (COOPERE) e os técnicos da APAEB ajudam na elaboração dos projetos.

Vínculos com os governos

È preciso ressaltar que historicamente as práticas dos governos municipais do semi-árido do nordeste brasileiro são pautadas em relações clientelistas e de barganha e não na participação e no diálogo com a sociedade civil Como afirma Gusmão P.P(1996 p.137) *Finalmente, no que diz respeito ao processo político nos municípios nordestinos, as condições necessárias à instrumentalização da participação não estão dadas. Os governos locais ainda permanecem controlados pelos grupos econômicos tradicionais. Faltam principalmente instrumentos legais que institucionalizem e impulsionem a descentralização, a participação popular e a democratização da gestão pública. A representatividade que se registra é de caráter puramente formal, e a prefeitura é apenas a instância onde se concretizam os confrontos de interesse.*

Deste modo a organização da APAEB-Valente não contou com o apoio dos governos municipais e muitas vezes, devido as suas propostas de organização e empoderamento dos agricultores foi percebida pelos governantes como uma ameaça as práticas políticas da região . Ainda hoje, apesar das contribuições que a Associação tem trazido para a micro-

região com um todo, ainda não conseguiram estabelecer diálogos e parcerias com os governos municipais. O mesmo não ocorre na relação com os governo estadual e federal. Um bom exemplo disto é a assistência técnica e a capacitação dos agricultores oferecida pelo governo do estado. Outros exemplos são os diversos convênios realizado os programas do governo federal, como o programa *Casa Brasil* que em parceria com o governo federal possibilita o acesso gratuito à internet, em banda larga, no espaço da Casa da Cultura, ou o programa *Bola da Vez* que possibilita a realização de atividades desportivas ao jovens.

De certo modo, todas as conquistas da APAEB ao longo do tempo e as transformações que ela promoveu no semi-árido foram fundamentais para mudanças no modo de atuação do governo federal e estadual na região, que criaram algumas políticas públicas inspiradas nas soluções encontradas pela APAEB, bem como, mecanismos de ação que possam beneficiar associações de pequenos agricultores, como por exemplo os programas de crédito do governo federal e os programas de assistência técnica do governo estadual.

Espera-se que gradativamente, as mudanças advindas do desenvolvimento sustentável proposto pela APAEB Valente possam também introduzir mudanças na cultura política local.

Resultados e avaliação dos benefícios coletivos

È difícil mensurar os resultados obtidos pela APAEB Valente porque muitas deles são qualitativos. Vamos destacar alguns resultados que explicitamente beneficiaram a população da região como um todo:

- O Posto de vendas é hoje o maior supermercado de Valente e como os preços práticos são baixos os outros estabelecimentos comerciais da cidade também praticam preços mais baixos afim de manter a concorrência o que beneficia cidade como um todo.
- As estratégias de comunicação desenvolvidas pela APEB Valente buscam disseminar as metodologias de convivência com o semi-árido, as experiências dos agricultores, informações de interesse da população local sobre temas diversos. Trata-se de uma tentativa de fazer programas de mídia locais, ou seja, contextualizado com os interesses regionais. Os veículos utilizados para transmitir essas noticias são : a rádio Valente que tem um programa de segunda a sábado denominado conversa da gente que transmite as

noticias da APAEB , um programa semanal de variedades e um programa diário de meia hora de duração na TV Cultura do Sertão localizado em Conceição do Coité que pode se visto em toda a região, o boletim mensal informativo Folha do Sisal com tiragem de 4000 exemplares, o boletim semanal folha da APAEB, um carro de som e a homepage da entidade.

- A APAEB tem hoje 650 famílias associadas e gera 560 empregos diretos em Valente, 5000 pessoas são beneficiários diretos. Através de um convênio com o Programa Fome Zero atualmente 20.000 pessoas recebem leite de cabra e estima-se que todas as ações desenvolvidas pela Associação beneficiem indiretamente 40.000 pessoas na região.

Como pode se concluir a partir dos dados apresentados, são muitos os benefícios que a APAEB nestes quase quarenta anos de existência trouxe para a micro-região como um todo. Mas, um dos maiores orgulhos dos associados é o de ter conseguido demonstrar na prática que o sertão tem tudo que as pessoas precisam para viver e que é possível criar e inventar a partir dos recursos do sertão.

Referências Bibliograficas

GUSMÃO P.P. – Sistemas Municipais de Governo e Desenvolvimento Sustentável na Região do Semi-Árido Brasileiro. IN: *Planejamento e Políticas Públicas*. n.14 Dez.1996

JARA, Carlos J. A *Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: Um processo em Construção.* Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura: Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco - SEPLAN, 1998.

TEIXEIRA E. *O local e o Global limites e desafios da participação cidadã*. Cortez Editora São Paulo 2002.

Artigo Recebido em 05/06/2007 e aceito em 20/10/2007.

Gestão do patrimônio natural, histórico, arquitetônico e cultural: a experiência da Vila de Paranapiacaba

Paloma Albino Borba Cavalcanti[1]

RESUMO: Este artigo apresenta as estratégias de planejamento, implantação e consolidação de um projeto de valorização e gestão do patrimônio da Vila de Paranapiacaba. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram a observação participante e entrevistas semi-dirigidas. O texto apresenta o contexto histórico e social que levaram a criação do Programa de Gestão do Patrimônio Natural, Histórico, Arquitetônico e Cultural da Vila , o Processo de implantação e consolidação do programa, os esforços da gestão do Programa para criar espaços de diálogo entre o governo e a sociedade civil e a discussão sobre o caráter inovador do Programa e os impactos deste na cidadania.

PALAVRAS CHAVE: Gestão Pública, Patrimônio Arquitetônico, Patrimônio Natural, Turismo, Cidadania

ABSTRACT: This article presents strategies used in the process of planning and consolidating a project of management of the heritage village of Paranapiacaba. The research instruments were participant observation and semi-directed interviews. The text presents the historical and social context that led to creation of the Program for Management of Natural, Historical, Cultural and Architectural heritage of the Paranapiacaba village, the process of implementation and consolidation of the program, the efforts of the management of the program to create spaces for dialogue between government and civil society and finally presents the innovative character of the program and the impacts of this on citizenship.

KEYWORDS: Public Management, Architectural Heritage, Natural Heritage, Tourism, Citizenship

[1]Paloma Albino Borba Cavalcanti. Mestre em Administração Pública e graduada em Turismo pela ECA-USP. Coordenadora de Sustentabilidade na Sadia. Endereço: R. São Ludgero, 40, São Paulo - SP - 04722-060.

O contexto Histórico e Social

Este artigo apresenta as estratégias de planejamento, implantação e consolidação de um projeto de valorização e gestão do patrimônio da Vila de Paranapiacaba. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram a observação participante e entrevistas semi-dirigidas com 15 informantes: 03 moradores da vila, 04 gestores, 04 empreendedores locais e 02 profissionais envolvidos diretamente no Programa. Iniciaremos contextualizando historicamente a construção da Vila e as transformações que esta sofreu ao longo do tempo a seguir descreveremos o Programa de Gestão patrimonial criado pela prefeitura no ano de 2001 e os principais resultados obtidos por este Programa.

A Vila de Paranapiacaba foi construída para servir como moradia dos funcionários e base para as atividades desenvolvida pela São Paulo Railway Company, companhia inglesa responsável pela construção da ferrovia que ligava São Paulo ao litoral e porto de Santos. A parte alta da vila, com edificações de influência portuguesa, foi sendo construída a partir da fixação dos ex-funcionários da companhia que se aposentavam e permaneciam no local.

Com a saída da companhia, todas as casas (em torno de 350 imóveis – parte baixa) e a ferrovia foram entregues à RFFSA, que sem recursos para manter o mesmo grau de conservação, foi abandonando o patrimônio histórico ali existente. A partir da década de 1970, a Vila foi invadida por hippies e famílias pobres que não tinham condições de se sustentar e encontravam ali casas abandonadas onde era possível morar sem pagar aluguel, luz e água. Boa parte desses migrantes eram mulheres com muitos filhos que tinham sido abandonadas pelos maridos e uma população significativa de nordestinos. Esta característica socioeconômica ainda é marcante no perfil da população atual.

A Vila passou, durante as décadas seguintes, por um processo de deterioração, alto grau de intervenção no patrimônio (construção de “puxadinhos” e anexos nas casas) e aumento da criminalidade (segundo relatos dos moradores, ali encontrava-se uma base do PCC e se tornara ponto importante de distribuição de drogas), devido ao seu isolamento é preciso passar por três municípios – Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra para chegar à Vila e a falta de segurança. Para lidar com todos estes problemas foi criado em 2001 um programa de recuperação e preservação do patrimônio histórico e natural aliado ao desenvolvimento econômico, orientado pelos princípios de inclusão social e

empreendedorismo. O Programa foi idealizado juntamente com a criação da Sub-prefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, órgão diretamente responsável pelo programa. Seu início efetivo deu-se com a compra da Vila pela prefeitura de Santo André, em 2002.

No momento da concepção do programa, havia inúmeros problemas sociais, principalmente um alto índice de desemprego, alcoolismo, os jovens sem perspectivas de futuro e envolvidos com drogas e outra parte da população tendo que se deslocar grandes distâncias para trabalhar nos centros urbanos próximo.Dessa forma, o programa foi concebido para aliar à preservação do imenso patrimônio histórico e natural a uma possibilidade de desenvolvimento econômico que gerasse renda e empregos na própria Vila, resgatando a auto-estima da população e promovendo a inclusão social. Isso foi feito através do desenvolvimento da atividade turística, concebida nos moldes do empreendedorismo social, ou seja, incentivando a própria comunidade a abrir seus negócios através do projeto “Portas Abertas”. Ao mesmo tempo, era preciso ordenar a ocupação e regularizar o uso dos imóveis, o que em um primeiro momento, causou um estado de tensão social e desconfiança da comunidade em relação à prefeitura, que efetivamente tinha a tarefa de assumir a gestão do local.

Em parceria com a polícia civil, aos poucos os grupos de atuação criminosa foram sendo retirados e parte da população que se recusava a aceitar as novas condições de uso dos imóveis. Houve uma certa requalificação do perfil da população e do próprios turistas, com redução inclusive do número de habitantes (em 2000, a parte baixa tinha 1.100 habitantes e em 2005 apenas 898 habitantes). O termo de concessão do uso dos imóveis foi elaborado no nome das mulheres e são concedidos uma série de descontos nos aluguéis para a população envolvida nos projetos turísticos e sociais da sub-prefeitura, bem como naqueles que invistam na restauração do imóvel.

Por fim, ações de educação ambiental e a criação do Parque Municipal de Proteção Ambiental Integral garantiram a preservação do patrimônio natural e o desenvolvimento de ações para captação de turistas permitiu o desenvolvimento dos empreendimentos turísticos.

O Processo de implantação e consolidação do programa:

A fase de implantação é marcada pelo trabalho de regularização fundiária e a busca de estabelecer uma relação amigável com a população local. As demais ações desta fase concentraram-se em criar procedimentos administrativos e institucionais de gestão do patrimônio natural e cultural, iniciar o desenvolvimento turístico planejado e o processo de restauro do patrimônio, com a recuperação de quatro imóveis.

Trata-se de um programa que apresenta significativo grau de complexidade de intervenção sobre a vida da comunidade e sobre o próprio patrimônio.O Programa está em fase de consolidação[2], tanto em relação aos projetos e ações empreendidas, quanto ao modelo de gestão (inclusive dos canais participativos). O orçamento anual gira em torno de R$5.776.365,87 (média entre 2001 e 2004) provenientes do poder público e do Fundo de Paranapiacaba. A estes recursos somam-se mais R$2.723.126,37 oriundos de organismos multilaterais, empresas e entidades.

O orçamento anual do programa é significativo: a maior parte do orçamento da sub-prefeitura (que corresponde a 3% do orçamento total do município) é aplicado na Vila de Paranapiacaba, o que segundo o próprio sub-prefeito, representa um grande esforço por parte da administração pública em recuperar a área, acreditando no desenvolvimento econômico através do turismo. A média de gastos anuais (entre 2001 e 2004) advindas do tesouro foi de R$5.371.256,83, correspondendo a 93% dos recursos do orçamento do programa. Os 7% restantes advém da receita do Fundo de Paranapiacaba (FUNGEPHAPA – Fundo de Gestão do Patrimônio Histórico e Ambiental de Paranapiacaba), gerada pelos aluguéis das antenas de transmissão, aluguéis das casas da Vila e doações de particulares, perfazendo um total de R$405.109,04. Além destes recursos, também houve aporte financeiro de agências multilaterais, empresas e verbas de pesquisa, entre elas: a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (R$405.025,33), Universidade British Columbia (R$268.175,00), Petrobrás e Instituto Ecoar para a Cidadania (R$1.300.000,00), WMF – World Monuments Fund e American Express (R$450.000,00) e verbas para a pesquisa da FSA – Fundação Santo André e FAPESP (R$300.000,00). Anualmente é

[2] Estes dados foram coletados em pesquisa realizada em 2005.

realizado um trabalho de captação de patrocínios para realização do Festival de Inverno de Paranapiacaba, um dos projetos que visam a aumentar a visitação turística Vila.

Com relação a perspectivas de custos, o programa demandará certamente ainda um significativo montante devido principalmente à demanda de restauro existente na vila. Entretanto, a captação dos recursos ainda é escassa e boa parte das parcerias estabelecidas não apresenta um caráter de continuidade e de efetiva co-gestão. A falta de recursos foi uma dificuldade citada de forma recorrente em todas as entrevistas realizadas com a equipe da prefeitura. Segundo a responsável pela captação de recursos faz-se necessário realizar um trabalho de cunho institucional, diferentemente do que vinha sendo desenvolvido anteriormente, que estava focado na captação de negócios e investimentos da iniciativa privada para o setor turístico. Para tanto, a captação é segmentada em três frentes – recursos nacionais, internacionais e empresariais. Os recursos nacionais são captados através da participação de concursos via apresentação de projetos, já os internacionais são voltados para programas e ações maiores.

Quanto aos recursos empresariais, a dificuldade é compatibilizar o tipo de desenvolvimento a que se propõe o programa, que não contempla grandes empreendedores se estabelecendo na Vila e a captação de recursos.O desenvolvimento das ações concentram-se na elaboração de eventos que estimulam a vinda de patrocinadores e estuda-se a criação de um Selo, que reconheça a participação em ações públicas. Entretanto, concretamente a única fonte de recursos regular até o momento são público.Dessa forma, a auto-sustentabilidade do programa no que tange aos recursos ainda é problemática.

A Gestão do programa: a articulação sociedade civil e governo local

O programa é gerenciado pela sub-prefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense e, mais especificamente pela Diretoria de Paranapiacaba. Os sub-departamentos da diretoria que estão quase que exclusivamente envolvidos com o programa são a Gerência de Recursos Naturais, Projetos e Estudos Patrimoniais e Turismo. Além destas gerências, as de Assistência Social e Captação de Recursos também estão parcialmente dedicadas ao programa. São também articuladas ações em diversos departamentos da prefeitura de Santo André, como o de fiscalização, obras, educação e a gerência administrativa.

Há uma série de parcerias para ações específicas dentro do programa. Elas ocorrem, na maioria das vezes, no âmbito do desenvolvimento de pesquisas e qualificação de mão-de-obra, como é o caso do Instituto Florestal (para o programa de jovens), Sebrae, ABL associados, Reserva da Biosfera Cinturão Verde, Instituto Ecoar, IPHAN, CONDEPHAAT, Escola Técnica Júlio Mesquita, entre outros.

O envolvimento da comunidade já é significativo em todo o programa de gestão. Parte deste envolvimento ocorre através da participação nos canais participativos criados localmente, entre eles o Conselho de Representantes e o FUNGHEPAPA. Embora o primeiro seja voltado às discussões de todas as ações da sub-prefeitura, incluindo o Parque Andreense, foi formada a Câmara Técnica de Paranapiacaba e esta sim acaba captando boa parte das demandas da comunidade no que tange ao programa. Já o segundo canal é efetivamente voltado à realidade da Vila, sendo que a eleição dos membros representativos da comunidade é feita através de votação.

Além destes canais de participação, existem importantes parcerias com a sociedade civil e iniciativa privada. Todas as associações e empresas de monitoria ambiental ajudam ativamente na fiscalização do parque e realizam trabalhos voluntários para receber escolas públicas (serviço agendado pela própria prefeitura). Existem também a SPR – Sociedade de Preservação e Resgate de Paranapiacaba (que ajuda na fiscalização e controle dos imóveis), a Associação de Empreendedores do Setor de Alimentos e Hospedagem, o Núcleo Comunitário de Cerâmica e Vidro (onde são realizados cursos gratuitos, especialmente para as mulheres) e o Centro Cultural Câmara Cascudo (que realiza diversas atividades para resgate da identidade histórica da Vila e de conscientização e desenvolvimento cultural).

Com relação aos conflitos, embora haja um consenso de que o programa trouxe enormes benefícios à Vila, existe um quadro de diversidade de interesses e divergências quanto à maneira de gerenciamento de alguns departamentos. Os grupos mais arraigados à Vila e às casas onde residem ainda resistem em aceitar as intervenções e a frequente fiscalização por parte da prefeitura, por exemplo. Muitos acham que por vezes a gestão é autoritária e impositiva, apesar da existência dos conselhos. Boa parte da sociedade civil entrevistada aponta a necessidade de maior articulação e participação quanto às ações da gerência de projetos e estudos patrimoniais e a gerência de turismo.

O desenvolvimento turístico traz muitos benefícios aos empreendedores, porém com o aumento da movimentação, parte dos moradores começa a reclamar do agito e do barulho, especialmente no Festival de Inverno, que é reponsável pela captação de praticamente metade dos visitantes anuais à Vila em um único mês. Também há divergência na aplicação dos recursos do Fundo de Paranapiacaba (FUNGHEPAPA) e no zoneamento que vêm sendo discutido para a Vila.

O que se pode retratar como quadro geral é que a partir da implantação da sub-prefeitura e início da implantação do programa houveram avanços significativos na relação da sociedade civil com o poder público e com os próprios agentes. O que em um primeiro momento revela-se como um relação tensa e desconfiada, hoje parece conseguir somar esforços, embora em um contexto de divergência.

Antes havia muito medo por parte da população em reclamar ou se pronunciar em relação às ações feitas, pois temiam pela perda de suas casas e pela expulsão. A partir do momento em que passaram a sentir segurança de que podiam participar das discussões sem o temor de serem expulsos, toda a comunidade se pronuncia, debate e formula, formal ou informalmente cada ação do programa, havendo efetivamente uma incorporação do mesmo no seu cotidiano, tamanha a transformação que vem promovendo.

O sub-prefeito reserva um dia da semana para receber pessoalmente membros da comunidade e há uma relação direta entre a mesma e cada um dos envolvidos no programa, até mesmo pelo tamanho da Vila. Por isso mesmo, muitas ações acabam se tornando até mesmo personalistas e em muitos depoimentos as pessoas mencionaram claramente os nomes daqueles que estavam sendo autoritários ou incompetentes.

Apesar de todos os avanços é preciso ressaltar o desenho institucional e sua normatização precisa ser revisto para prever uma maior institucionalização da participação da comunidade no processo de co-gestão. Os órgãos participativos hoje são somente consultivos e a representatividade dos diversos interesses da comunidade ainda é pequena, pois as vagas ainda são poucas. E as demandas que hoje são atendidas individualmente devem ser mais transparentes aos demais grupos de pressão, para não criar a impressão de favorecimento de certas agendas

Resultados alcançados

Os resultados alcançados são visíveis: a Vila está bem conservada, os serviços de limpeza urbana, segurança, iluminação, educação e saúde funcionam a contento e o número de empreendimentos turísticos é crescente. Os visitantes vêm aumentando ano a ano, houve geração de empregos e renda no local, há envolvimento de parte dos jovens na atividade turística (possível através do PJ – Programa de Jovens de capacitação para monitoria ambiental e cultural) e uma gradativa melhoria da imagem de Paranapiacaba junto ao mercado turístico (antes tida como um local que oferecia riscos aos visitantes).

Em relação aos objetivos de preservação do patrimônio histórico, pode-se destacar como resultados a restauração de alguns imóveis na Vila (cinco ao todo), o aumento da conscientização da população sobre a importância da preservação destes imóveis e o retrocesso do processo de degradação da Vila. A gestão se revela muito eficiente, estabelecendo normas de uso e fiscalização constante, entretanto o programa ainda apresenta certa deficiência em termos de efetividade ao que se propõe. Isso porque existe escassez de recursos públicos para a restauração, dificuldade em conseguir financiamentos ou doações nesse montante e a população que ocupa as casas não tem recursos para investir na recuperação dos imóveis.

Já em relação à preservação do patrimônio natural, vale ressaltar a criação do Parque Municipal Nascentes de Paranapiacaba em 2003, área de proteção integral com 4,3 milhões de m^2, em que se passou efetivamente a controlar a visitação à Mata Atlântica. Isso permitiu que as atividades ilegais realizadas (como extração de plantas e desmatamento) e a visitação depredatória fossem interrompidas, pois o acesso ao parque só é permitido com a presença dos monitores ambientais.

Outros resultados nessa área que merecem destaque são o trabalho de formação de monitores ambientais (em torno de 50 jovens já foram qualificados) através do Programa de Jovens, em parceria com o Governo do Estado de São Paulo (Instituto Florestal) e o aumento significativo da consciência preservacionista da população. Muitas metas ainda precisam ser alcançadas, dentre elas assumir com mais efetividade o processo ecológico na Vila (gestão de resíduos, reciclagem, etc) e trazer a pesquisa científica, para que seja

possível identificar e mapear as espécies da flora e fauna locais, estabelecendo planos para recuperação.

No que tange aos resultados sociais e econômicos que o programa vêm atingindo pode-se ressaltar: 356 habitantes envolvidos diretamente nos programas de turismo (25,11% da população total de 1418 habitantes em 2000); 60% das pessoas beneficiadas são mulheres; diminuição da taxa de desemprego (de 63% em 1999 - levantamento FAU para 32% em 2005 – levantamento prefeitura); Crescimento da renda média individual de R$150,00 em 2001 para R$266,00 em 2005; Aumento do número de jovens matriculados no segundo grau (de 20,21% em 1999, para 53,56% em 2005); Fixação da População Residente (que antes do programa era altamente rotativa e sem raízes) - em 1999, 40% da população vivia há menos de três anos em Paranapiacaba e em 2005, somente 24%.

No que tange ao desenvolvimento de serviços turísticos, houve aumento do número de empreendimentos, indo de 07 em 1999, para 74 em 2005 (sendo 41 na área de alimentação, 13 na área de hospedagem e 20 de serviços como agências recptivas, ateliês-residência, entre outros). Entretanto, mesmo com a implantação do selo de qualificação turística e a certificação de 22 empreendimentos, a qualidade dos serviços é baixa e poucas empresas são regularizadas.

A visitação subiu de 41.000 pessoas em 2001 para 200.000 mil pessoas em 2005 (Estimativa), o que representará em torno de 70% da meta estipulada no programa. Grande parte dessa visitação ocorre em função de um único evento (O Festival de Inverno), gerando problemas de sazonalidade (muitos turistas em um único período do ano, enquanto em outros pouca visitação).

Por fim, em relação à comunidade como um todo, pode-se destacar o aumento da aceitação da população de Santo André quanto a Paranapiacaba e um sentimento de pertencimento dos habitantes da Vila ao município. Houve aumento significativo do envolvimento da população com a gestão do programa através da participação nos Conselhos e mesmo informalmente, através da realização de reuniões e conversas com a equipe da sub-prefeitura.

Considerações Finais

Antes de finalizar, gostaríamos destacar dois aspectos do Programa; o caráter inovador desta experiência e o impacto sobre a cidadania. Todo o patrimônio histórico-arquitetônico de Paranapiacaba pertence ao setor público, o que de um lado facilita o trabalho de recuperação e controle sobre o uso dos imóveis, mas de outro cria uma relação muito específica entre o poder público e a sociedade civil, que embora fixada na área há muito mais tempo passa a responder diretamente à prefeitura, passando à condição de "inquilinos" da mesma. É inovador o estabelecimento de um programa de desenvolvimento econômico através do turismo que trabalhe de maneira tão integrada a questão da inclusão social, construção da cidadania, resgate da auto-estima e construção de uma identidade cultural por parte da população. Esse se constitui em um fator importante para a sustentabilidade do programa, na medida em que a população passa a se apropriar do patrimônio cultural e da história local.Tudo isso aliado a uma atuação e coordenação muito forte por parte da prefeitura. Esse controle sobre o desenvolvimento da atividade turística só foi possível graças à posse dos imóveis, o que deixa o programa em uma condição singular de implantação. Caso contrário, é provável que começasse a existir na Vila um movimento de especulação imobiliária, a vinda de investidores externos e certa ocupação desordenada.

A gestão do patrimônio natural também é inovadora, na medida em que são poucos os municípios que se propõem a criar um Parque Municipal de Preservação Ambiental Integral (esta condição impossibilita qualquer nova construção na área tombada), colocando em condições de equiparidade de preservação o patrimônio cultural e ambiental. A participação da sociedade e dos monitores ambientais foi significativa na formulação do parque e no seu Plano de Manejo (em andamento). Foram construídas guaritas e o livre acesso da comunidade é possível através da apresentação da carteirinha de usuário, gratuita, sendo obrigatória o pagamento da entrada somente aos turistas. Isso também é de certa maneira incomum na gestão de áreas naturais, já que é difícil o entendimento de que o uso do patrimônio ambiental pela comunidade é também é uma forma de torná-los agentes ativos na preservação, oferecendo também uma opção de lazer importante a uma população carente.

O programa promove o exercício da cidadania, na medida em que o grau de intervenção a que se propõe é alto, exigindo um inevitável debate e envolvimento da comunidade sobre as ações da prefeitura. Na medida em que se constroem canais de diálogo e que se começam a enxergar os resultados, as pessoas se sentem estimuladas a participar e a se tornarem agentes ativos na vida de sua comunidade. Dessa forma, é possível perceber que a população assumiu o desafio da participação e do exercício dos direitos e passou a se articular cada vez mais, constituindo diversos grupos de pressão organizados.

Os benefícios diretos para grupos vulneráveis como as mulheres e os jovens promovem a inclusão social e resgaste da auto-estima dessas pessoas. Além disso, a aceitação mútua entre a população de Santo André e a de Paranapiacaba promove a integração do território do município e cria um sentimento de "pertencimento" por parte da comunidade local. Primeiro, pelo resgate de uma identidade cultural que lhe permite dizer com orgulho que hoje mora em Paranapiacaba, o que antes era motivo de vergonha pela situação em que a Vila se encontrava e segundo, pelo efetivo exercício de sua condição como morador da cidade de Santo André.

Referências Bibliográficas

CASTILLO-RUIZ. Hacia una nueva definición de patrimonio histórico? *PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, Sevilla: IAPH, n.XVI, sept. 1996,

Critérios Sociais para Locação de Imovéis em Paranapiacaba. Prefeitura de Santo André. Autor. 2005.

Estudos Preliminares e Diagnóstico para Zoneamento da Vila previsto no Plano Diretor de Santo André. Prefeitura de Santo André . Autor 2005

JELIN, E. Cidadania e alteridade: o reconhecimento da pluralidade. *Revista do patrimônio*, Rio de Janeiro: Iphan, 1996.

Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico da Vila de Paranapiacaba. Prefeitura de Santo André – 2002

Sumário de Dados de Paranapiacaba e Parque Andreense. Prefeitura de Santo André. Autor 2002 e 2004;

A REGULAÇÃO NO SETOR DE SANEAMENTO: COMPARAÇÃO ENTRE FRANÇA, INGLATERRA E BRASIL.

Marcelo Bruto da Costa Correia[1]

RESUMO: O artigo discute as características da regulação dos serviços públicos no setor de saneamento, apresentando comparativamente as formas de prestação adotadas por França, Inglaterra e Brasil – e como esses países disciplinam a participação privada no setor. Enquanto a França segue um padrão histórico de regulação marcado pelo protagonismo das autoridades locais, utilizando contratos como instrumento por excelência de disciplina dos serviços, a Inglaterra introduziu, através de ambicioso processo de privatização, marco regulatório em que agências do Governo Central são os atores principais. Ainda sem um modelo definido, o Brasil, através de inovações legais, enfrenta os desafios de atrair investimentos privados para um setor sob a presença de conflitos federativos entre Estados e Município acerca da titularidade dos referidos serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento, Regulação, Serviços Públicos.

ABSTRACT: The article discusses the characteristics of the regulation of public services in the sanitation industry, presenting compared ways of providing adopted by France, England and Brazil - and how these countries discipline the private sector participation. While France follows a historical pattern of regulation marked by the role of local authorities, using contracts as an instrument par excellence of the service discipline, England introduced through ambitious privatisation process, regulatory framework in which agencies of the Central Government are the main actors. Even without a model defined, Brazil, through legal innovations, faces the challenges of attracting private investment for a sector under the presence of federative conflicts between states and municipalities about the ownership of these public services.

KEYWORDS: Sanitation, Regulation, Public Services

[1] Advogado, Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo e Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Endereço: Rua Frei Caneca, n. 277, Ap. 4-B, Consolação, São Paulo/SP CEP: 01307-000.E-mail: marcelobcorreia@hotmail.com

A Regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil

I. Introdução

A regulação de serviços de utilidade pública ocupa espaço destacado nas reformas da Administração Pública, sendo exemplares os casos de telecomunicações e energia, setores cuja exploração foi delegada à iniciativa privada em vários países, desafiando-se o caráter de monopólio natural dos serviços através de introdução de mecanismos competitivos. Entre os setores de utilidade pública, entretanto, o serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram dos poucos que resistiram às inovações regulatórias; salvo raras exceções, como a Inglaterra, a França e o Chile (PARLATORE, 2000), a participação privada não se estendeu aos graus de envolvimento de outros setores e tampouco lograram êxito mecanismos que procurassem reproduzir, por meio da regulação, um ambiente competitivo no setor. Não por acaso, há quem indague se estamos diante do último monopólio natural em sentido estrito (Seppällä, Hukka e Katko, 2001).

No Brasil, a despeito de já se passarem mais de 15 anos do fim formal do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, modelo de repartição de atribuições e financiamento implantado pelo regime militar na década de 70, mais de 80% da população nacional permanece atendida por concessionárias estaduais de saneamento básico que exploram os serviços sob, praticamente, o mesmo desenho institucional do PLANASA. França e Inglaterra apresentam modelos regulatórios com ricas experiências históricas. A primeira, por seu caráter descentralizado, com protagonismo das autoridades locais; a segunda, por resultar de um ambicioso processo de privatização com criação de novas regras e entidades que tinham por objetivo reproduzir por meio da regulação condições de mercado no setor.

O presente trabalho procurará descrever os aspectos mais marcantes da regulação do saneamento básico na França, na Inglaterra e no Brasil, identificando as principais dificuldades enfrentadas por esses países para prover os referidos serviços para suas populações. O artigo é composto de seis seções, incluindo esta introdução. A segunda

seção identifica as características do setor de saneamento básico que delimitam os desafios para a regulação. As terceira, quarta e quinta seções tratam da regulação, respectivamente, na França, na Inglaterra e no Brasil. Na última seção, concluímos resumindo as diferenças mais marcantes entre os modelos regulatórios, destacando o desafio brasileiro: superar de forma descentralizada a sub-regulação atual em prol de uma regulação efetiva.

II. Aspectos Gerais da Regulação do Saneamento.

O baixo dinamismo tecnológico do setor de saneamento o distingue de outros setores, como Telecomunicações e Energia, por limitar consideravelmente a possibilidade de introdução de mecanismos de competição. Como explicam Turolla, Anker e Faria (2004), um setor pode deixar de ser um monopólio natural quando as atividades associadas atingem a maturidade e se tornam completas em termos de tecnologia e saturação de mercado, segregando-se diferentes segmentos de atividades que se convertem em competitivos. O problema, afirmam, é que o saneamento ainda não chegou a esse estágio[2].

Os ganhos de escala, no setor de saneamento, se combinam com as economias de aglomeração (Corrales, 1998). O serviço só se torna economicamente viável a partir de um determinado número de consumidores, o que é especialmente delicado quando constatamos que, em quase todo o mundo, água e esgoto são providos por autoridades locais, com jurisdição em áreas pequenas[3]. O resultado é que, para as regiões sem aglomeração suficiente, subsídios são necessários para viabilizar a exploração dos serviços. A isso se somam externalidades positivas e negativas relacionadas à prestação dos serviços, referentes ao meio ambiente, à saúde pública e ao uso de um recurso escasso (água), resultando numa regulação que não é apenas econômica, mas envolve aspectos que exigem, em regra, a presença de mais de um regulador.

[2] Segundo Ferreira (2005): "Na provisão de serviços de água e esgotos, uma parte significativa dos custos está justamente na construção e manutenção da infra-estrutura de adução e distribuição de água e coleta e transporte de esgoto, que permanecerá, mesmo em uma estrutura desintegrada verticalmente, com traços de monopólio natural". A experiência inglesa, como será visto, ilustra essas dificuldade.

[3] De acordo com o Banco Mundial, os serviços passam a ser economicamente viáveis a partir de um mercado de 40 mil habitantes. No Brasil, menos de 120 municípios tem mais de 200 mil habitantes, de forma que em várias localidades o serviço não é economicamente viável sem subsídios.

Enfim, outra característica é histórica e política. Tradicionalmente, autoridades locais assumiram a incumbência pela prestação dos referidos serviços, de forma que é rara a possibilidade, como ocorreu no caso inglês, de que o Governo central implemente uma reforma ambiciosa no setor.

III. A Regulação do Saneamento na França

Dos modelos regulatórios a que nos reportamos no presente trabalho, é o francês que encontra suas mais longínquas origens, de que é ilustrativo o fato de que são francesas as maiores multinacionais do setor de saneamento no mundo, como a *Lyonnaise des Eaux* e *Générale des Eaux*. Como expõe Renaud (2007), o mais antigo relato de participação privada no setor de saneamento na França data de 1776, quando a cidade de Paris delegou por 15 anos para os *Sieus Perrier* a exploração dos serviços de abastecimento de água em sua jurisdição. Desde então as comunidades locais têm sido responsáveis pela organização dos serviços de água e esgoto no país, responsabilidade que veio a ser juridicamente reconhecida pelo *Conseil d'Etat* ao fim do século XIX. Essa marcante descentralização do modelo francês de regulação é representada pela existência, em 2003, de 29.300 serviços de saneamento no país entre 36.679 comunidades locais, sendo 14.900 unidades de serviços de abastecimento de água e 14.400 de serviços de esgotamento sanitário (idem).

Embora as autoridades locais francesas tenham grande discricionariedade na organização dos serviços, ainda assim têm de observar a parâmetros regulatórios regionais, nacionais e continentais. Primeiramente, a União Européia edita na esfera continental várias provisões vinculantes para os seus membros, abrangendo a proteção da qualidade da água e o controle da poluição – normas cujo rigor aumentou especialmente a partir da década de 90.[4] Em âmbito nacional, mesmo após o movimento de descentralização francês do início da década de 80 (POLLITT E BOUCKAERT, 2000), preservam-se centralizadas as funções essenciais de garantir o cumprimento das regras nacionais de delegação de serviços (*Sapin Law*, de 1993),

[4] Segundo Renaud (2007), as principais diretivas da UE vigentes são a *Water Framework Diretive* e a *Urban Wastewater Treatment Diretive*.

especialmente a legalidade dos processos de licitação, a saúde pública, o controle de poluição, a segurança, o cumprimento de *standards* técnicos e o controle e gestão do uso dos recursos hídricos através das agências de água responsável pela regulação das 6 bacias hidrográficas francesas[5]. Estas últimas, inclusive, cobram tarifas (*redévances*) dos operadores de água, subsidiando o tratamento de efluentes (RENAULD, 2007).

Dessas atividades participam os Ministérios do Meio Ambiente e da Indústria (qualidade da água distribuída e dos esgotos tratados), as Diretorias Departamentais da Ação Sanitária e Social (credenciamento de laboratórios para ações de vigilância da qualidade da água), as "agências financeiras de bacias" (gestão dos recursos hídricos), as Câmaras Regionais de Contas (fiscalização das contas das empresas delegatárias) e juízes administrativos (julgamento de denúncias sobre processos de contratação) (Parlatore, 2000). Há de se destacar, ainda, que o Código dos Municípios criou regras sobre as contas das empresas prestadoras e sua publicidade, exigiu a instituição de Comissões de Controle para os casos em que a receita de funcionamento supere 500 mil francos, exigiu a presença de parlamentares da oposição nas comissões de concorrência pública e a criação de comissão consultiva dos serviços delegados, com participação obrigatória de representantes de usuários, nos municípios com mais de 3.500 habitantes (Parlatore, 2000).

Respeitadas as regras acima descritas[6], as autoridades locais têm ampla discricionariedade para organizar a prestação dos serviços públicos, o que inclui a escolha da forma de prestação dos serviços, a definição das tarifas, o estabelecimento das regras para a entrada e a saída dos prestadores. Essa liberdade se manifesta, de forma bastante evidente, na escolha do prestador, que pode ser interno ou externo à Administração. No primeiro caso, a autoridade local pode adotar o que se chama *direct management*, outorgando a um órgão de sua administração direta o dever de prestar os serviços; pode instituir um Departamento com autonomia orçamentária segregada da Administração direta para dirigir os serviços, no que se denomina *régie autonome*; ou

[5] Conforme narra Parlatore (2000), a criação das agências que disciplinam as 6 bacias hidrográficas na França foi uma inovação institucional que ficaria conhecida mundialmente.

[6] Resumindo, Ménard e Saussier (2000) resumem as restrições sobre as autoridades locais como (i) leis que definem standards de qualidade; (ii) leis que obrigam-nas a seguir um processo transparente de contratação; e (iii) leis que protegem o ambiente e o recurso escasso.

pode, ainda, criar uma *société d'économie mixte locale*, uma empresa estatal sob seu controle, mas de natureza privada e, portanto, com maior flexibilidade, atribuindo-lhe a missão de prestar os serviços (HUET E SAUSSIER, 2003).

A prestação interna – através de órgão, departamento autônomo ou empresa estatal – é minoritária na França, onde 80% do mercado é controlado por prestadores privados, com forte concentração empresarial em multinacionais do porte da *Lyonnaise des Eaux* e da *Générale des Eaux*. Contudo, mesmo a forma de prestação privada é bastante variável, havendo inúmeros instrumentos jurídicos que se distinguem de acordo com o arco de responsabilidades e riscos transferidos do Poder Público para o operador privado.

A contratação mais aproximada da prestação interna é a *gérance*, na qual a operadora recebe uma contraprestação fixa pelos seus préstimos. Dessa contratação com baixo grau de envolvimento do particular se diferenciam as outras modalidades enquadradas no gênero de *delegated management contracts*. A primeira espécie desse gênero é a *régie intéressée*, cuja diferença em relação à *gérance* consiste na remuneração do contratado, desta feita dependente de seu desempenho. A segunda, que é a mais disseminada entre as autoridades locais francesas, é a *affermage*, caracterizada pelo compartilhamento de investimentos entre os parceiros público e privado – permanecendo públicos os investimentos mais importantes – sendo o segundo remunerado não mais pelo Poder Público contratante, mas pelos usuários dos serviços. Enfim, a modalidade com maior grau de envolvimento privado é a concessão, em que a concessionária assume um alto grau de risco e a responsabilidade pelos investimentos durante o contrato, que apenas são revertidos para o Poder Público ao término da concessão.

A descentralização e a liberdade para escolher diferentes arranjos para a prestação dos serviços públicos são características marcantes do modelo francês, que foram acompanhados por Portugal e Espanha (HUET E SAUSSIER, 2003), a não ser por uma outra peculiaridade do modelo francês: o caráter *intuitu personae* das contratações. Segundo esses autores, embora na *gérance* não haja grandes diferenças no processo licitatório – a autoridade pública seleciona o contratado de acordo com

critérios objetivos previamente definidos – nas demais modalidades contratuais (*régié interesse*, *affermage* e concessão), após ultrapassada a etapa inicial em que é selecionado objetivamente um certo número de interessados que preenchem os requisitos básicos exigidos pela autoridade local, segue-se uma fase de negociação com ampla liberdade para a autoridade pública escolher o contratado de acordo com os critérios objetivos e *subjetivos* que melhor lhe aprouverem.

É evidente que, num tal modelo em que a regulação econômica é definida pelas autoridades locais de acordo com o modo de prestação que for por elas definido, as regras que definem as obrigações e direitos de cada parte são delimitadas pelo contrato – daí porque a denominação "regulação por contrato" ou "regulação por processos" para o modelo francês, conceituada por Corrales (1998). A despeito da longa tradição do modelo francês de "regulação por contratos", não é incomum a crítica à liberdade concedida às autoridades públicas locais para a seleção dos contratados, cujos efeitos deletérios seriam demonstrado pela grande concentração de mercado entre poucos prestadores, como as já citadas multinacionais francesas, além das acusações de colusão entre os prestadores[7].

IV. A Regulação do Saneamento na Inglaterra[8].

O atual modelo regulatório inglês encontra suas origens nas reformas da Administração Pública da década de 80, em cujo contexto a Inglaterra foi uma das pioneiras na introdução de inovações gerenciais. Foi nesse ambiente que, ao final da década de 90, quando a Inglaterra já privatizara empresas estatais que atuavam na produção de bens e serviços para o mercado[9], as empresas estatais que atuavam no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram privatizadas, sendo instituído um novo marco regulatório para o setor.

[7] Turolla e Ohira (2007), embora salientando que o modelo francês incentiva a eficiência "sem impor um ônus pesado ao Poder Público", assim enunciam o problema: "As grandes empresas de saneamento francesas operam em estreita ligação com as lideranças dos governos locais e centrais e mesmo entre si, sendo notórios os casos de corrupção e de colusão na competição pelos contratos e na operação dos serviços. A forte associação entre as próprias empresas pode ser exemplificada por um leilão de concessão em uma comuna, relatado por *The Economist* (1997), no qual o valor de cinco das seis ofertas secretas variou apenas 0,1% entre estas".

[8] Embora nos reportemos ao modelo inglês, é preciso salientar que o sistema implantado a partir de 1989 abrangia a Inglaterra e o País de Gales.

[9] Amparo e Calmon (2000) citam a privatização da Jaguar e da British Aerospace no início da década de 80, da British Telecom e da British Gás, respectivamente, em 84 e 86 e da British Airports Authority em 1987.

Para melhor compreendermos a regulação inglesa atualmente, é relevante destacar o histórico do setor neste país. Em 1973, passara este por uma reforma que procurava integrar a prestação dos referidos serviços públicos, antes explorados de forma descentralizada por inúmeros prestadores regionais e locais, públicos e privados. Já na década de 60, como relatam Amparo e Calmon (2000), era nítido o movimento centralizador, com vistas a se obter ganhos de escala, aprimorar a gestão dos recursos hídricos compatibilizando-as com as bacias hidrográficas e reduzir a fragmentação que então marcava o setor no país: os mais de 1.000 operadores da década de 50 se tornariam centenas na década seguinte. A reforma de 1973 procurava consolidar essa tendência, tendo por marco a aprovação, nesse ano, do *Water Act*. Através deste, criavam-se 9 companhias regiões de água na Inglaterra e 1 no País de Gales, ficando essas entidades – conhecidas como *Regional Water Authorities* - responsáveis pela gestão e controle de recursos hídricos em suas jurisdições, que correspondiam a uma bacia hidrográfica, bem como pela prestação dos serviços de água e esgoto.

Concomitantemente, o Governo Central, que controlaria essas novas entidades, ganhava poder em face das autoridades locais, que apenas teriam participação nos conselhos das entidades regionais. Esta participação foi, contudo, fulminada com o *Water Act* de 1983, quando o Governo conservador britânico fortaleceria o caráter centralizado do setor sob a justificativa de introduzir novas práticas comerciais que viabilizasse economicamente as companhias regionais. A idéia subjacente a essa medida era de que, ao se alijar as autoridades locais da gestão do saneamento, as companhias regionais fortaleciam sua autonomia gerencial, ficando libertas de influências políticas locais. A despeito da centralização do controle dos órgãos responsáveis pela gestão dos serviços nos operadores regionais, a reforma dos anos 70 preservou as prerrogativas dos 29 operadores privados (*Statutory Water Companies*) que continuariam a ser responsáveis pelo suprimento de águas em considerável proporção dos domicílios ingleses. Esse foi o marco institucional do setor até meados dos anos 80, quando o Governo britânico poria na agenda política a privatização das autoridades regionais, que sofriam, então, com as restrições fiscais que à época se impunham sobre o Estado e com as medidas antiinflacionárias que lhes vedavam o aumento de tarifas necessário para viabilizar novos investimentos.

Após uma primeira tentativa infrutífera de privatização, novo projeto foi apresentado após as eleições de 1987, que mantinha as bases do projeto anterior, acatando, contudo, crítica dos grupos ambientais, ao desta feita, excluir dos entes privatizados o controle da preservação dos rios e da poluição. Outra inovação institucional seria a criação de um ente regulador independente para o setor, o *Water Services Regulation Authority – OFWAT*, responsável pela regulação econômica que abrangia a proteção dos usuários e da competição, a busca pela eficiência e a fiscalização dos *instrumentos of appointment* que disciplinavam a relação entre as operadoras privadas e o Governo Inglês, representado pela Secretaria de Estado para o meio ambiente. Também desta feira, as 29 *Statutory Water Companies* passariam incólumes pela reforma, recebendo autorização para permanecer em operação sob o novo modelo.

Dessa forma, o modelo inglês de saneamento, denominado "regulação por agência" (CORRALES, 1998), caracteriza-se pela atuação de órgãos governamentais centralizados que assumem as funções de regulação econômica (OFWAT) e regulação técnica (Secretarias de Estado, *Environment Agency*, *Drinking Water Inspectorate*), respondendo a primeira pela regulação de tarifas, defesa do consumidor, promoção de eficiência e competição; e as segundas, pela definição de padrões de qualidade, fiscalização de normas ambientais e monitoramento da qualidade da água potável produzia, em especial, para fins de atendimento às normativas da Comissão Européia, crescentemente restritivas na década de 90.

Como instrumentos para induzir a eficiência e competitividade do setor, o modelo inglês adotou dois instrumentos que são marcadamente associados à experiência inglesa de regulação: o *price-cap*, segundo o qual o preço da tarifa é definido no momento da compra dos ativos, sendo reajustado por um índice de preço (*Retail Index Price – RIP*), de que se deduz um fator de produtividade (X) e, se for o caso, se acresce (Y) um fator representativo do adiantamento de investimentos; e o *yardistick competition*, ou competição administrada, através do qual o *OFWAT* fiscaliza os parâmetros de eficiência de um operador em comparação com outros operadores, reproduzindo, assim, uma ambiente competitivo num monopólio natural.

O desenho do modelo inglês foi influenciado, então, pelo propósito de atrair novos investidores para um setor que fora submetido a fortes restrições decorrentes das políticas monetária e fiscal do Governo. Essa preocupação central do modelo regulatório provocaria, nos anos seguintes, severas críticas decorrentes dos sucessivos aumentos de tarifa acima da inflação[10], dos lucros obtidos pelas operadoras privadas num ambiente econômico que melhorara substancialmente na década de 90 e pelo saneamento promovido pelo Governo antes de alienar as empresas, em condições supostamente vantajosas para os particulares.

O fato é que o Governo respondeu a essas críticas com a antecipação do processo de revisão tarifária, para 1995 (quando inicialmente se previra a primeira revisão para 1999), culminando com a redução do percentual de reajuste admitido acima da inflação – de 5% para 1%. Nessa ocasião, foram incrementadas as obrigações de investimentos das operadoras privadas. Ambas as medidas tinham por pressuposto que essas empresas deveriam compartilhar com os consumidores nos anos seguintes os ganhos extraordinários do período 89-95.

Curiosamente, como nota Baker (2003), a regulação por incentivos por meio do *price-cap*, que superaria o modelo *cost-plus* por induzir maior eficiência e reduzir os custos com o monitoramento das informações de custos das operadoras, terminou por demandar o mesmo tipo de processo de revisão de preços do regime *cost-plus*, com uma intervenção do regulador bem maior do que originariamente se previa. Na revisão periódica de 1999, a OFWAT iria ainda mais além, reduzindo em 2%, em média, por ano, até 2004, o preço das tarifas das operadoras, a ponto de algumas delas oferecerem aos consumidores, no período, a aquisição da propriedade dos ativos, conservando apenas para si a gestão (idem). Em 2004, na revisão periódica subseqüente, a OFWAT autorizaria um novo aumento, desta feita moderado, de preços (CAVE E ERBETA, 2006).

Outro aspecto de preocupação no modelo inglês foi o processo de concentração das *Statutory Water Companies*, a até mesmo das companhias regionais de água e esgoto.

[10] Segundo as regras previstas na época da privatização, as operadoras poderiam reajustar suas tarifas no percentual de 5% acima da inflação, com vistas a financiar os ambiciosos planos de investimentos estabelecidos.

As primeiras, em especial, diante de sucessivas fusões e aquisições iniciadas já em 1989, passaram de 29 em 1989 para 15 em 2007. Para agravar, parte considerável dos operadores é controlada pelas francesas *Lyonnaise des Eaux* e *Générale des Eaux*, duas multinacionais atuantes no mercado internacional de saneamento (AMPARO E CALMON, 2000). Ao risco representado pela concentração o Governo britânico respondeu com a edição de sucessivas normas que visavam a impedir o uso abusivo de poder econômico pelas operadoras.

Inicialmente, o Governo fez uso de licenças locais (*inset appointments*) que, previstas no *Water Act* de 1989 apenas para áreas rurais não abastecidas pelos operadores existentes, foram adotadas sem essas limitações a partir de 1995. Consistem elas na autorização para que operadores atuem em áreas isoladas da jurisdição de outros operadores, contestando seus monopólios. Mais recentemente, destacam-se o *Competition Act*, de 1998, que dava poderes para que o OFWAT investigasse condutas anticompetitivas; e o *Water Suply Licensing*, criado pelo *Water Act* de 2003, que entrou em vigor em 2005, com o objetivo de abrir uma "pequena parte" do mercado de abastecimento de água para a competição; segundo o OFWAT (2007), aproximadamente 2.200 consumidores entre 23,4 milhões são, hoje, elegíveis para esse regime mais competitivo.

Apesar desses esforços, o OFWAT (2007) reconhece que, mesmo após a edição do *Water Suply Licensing*, pouco progresso foi alcançado, lançando propostas para aumentar a competitividade do setor nos próximos anos.

A despeito das críticas, os investimentos em saneamento na Inglaterra cresceram substancialmente após as privatizações, superando rapidamente a média de investimentos da década de 80. Estima-se que, até 2010, 70 bilhões de libras terão sido investidos no setor desde 1989 (OFWAT, 2007).

V. A Regulação do Saneamento no Brasil.

A indefinição característica da regulação dos serviços públicos de saneamento no Brasil é conseqüência do conflito federativo sobre a titularidade dos referidos serviços. A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Municípios, em seu art. 30, inciso V, a

competência para prestar os serviços públicos de interesse local; por seu turno, o art. 25, §3º, previu que Lei Complementar Estadual disporia sobre a criação de regiões metropolitanas para organização de serviços públicos integrados. Desses dispositivos nasce o imbróglio que há mais de 15 anos paralisa inúmeras tentativas de implantação de um modelo regulatório.

A definição da competência constitucional em áreas metropolitanas, não enfrentada pela Lei Federal n. 11.445/2007, que dispôs sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico - que disciplina o exercício da competência, mas não esclarece a titularidade dos serviços, de natureza constitucional - aparentemente ficará a cargo do Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ e n. 2.077/BA[11].

É fato, ainda, que a herança do modelo PLANASA, instituído durante os anos 70 pelo regime militar e marcado pela prestação dos serviços através de Companhias Estaduais de Saneamento – ainda predominante a despeito de seu fim formal – demarca as posições conflitantes entre Municípios interessados em reassumir sua competência, sobretudo quando viável economicamente a exploração dos serviços, e Estados resistentes em ceder aos Municípios o poder de organizar e prestar serviços há tanto tempo.

Assim como outros setores de utilidade pública, como rodovias e energia, o setor de saneamento foi inaugurado no Brasil no fim do século XIX, com obras em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Recife, através da concessão da prerrogativa de explorar os serviços outorgada pela União – então no exercício, de fato, do Poder Concedente – para empresas estrangeiras. Nesse caminho foram prestados os serviços até a década de 30 do século XX, quando o Governo Vargas nacionaliza as concessionárias e edita o Código de Águas, em 1934, que viria a disciplinar o uso de recursos hídricos no território nacional, inclusive sua concessão.

[11] A primeira foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT contra a Lei Estadual do Rio de Janeiro que criava a região metropolitana dos lagos – onde hoje se exerce a gestão associada dos serviços – e atribuía ao Estado competência para a disciplina de serviços públicos na nova jurisdição. A segunda foi ingressada pelo Partido dos Trabalhadores – PT contra a Emenda Constitucional n. 01/99 à Constituição baiana, através de cuja edição se atribuía ao Estado a competência para explorar serviços públicos em regiões metropolitanas.

Encerrado o período autoritário de Vargas, as décadas de 40 e 50 seriam marcadas pelo processo de descentralização dos serviços para Estados e Municípios, sob o suporte da Secretaria Especial de Saneamento - SESP, ulteriormente transformada na Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Finalmente, é na década de 60, com o novo processo centralizador empreendido pelo regime militar, que se desenharia o quadro que até hoje prevalece no setor, mesmo após seu fim formal.

Primeiramente, a reforma tributária de 1967 concentraria receitas na União Federal, conferindo-lhe a capacidade para induzir a adesão de Municípios e Estados aos arranjos por ela propostos; segundo, foram criados o Banco Nacional de Habitação – BNH, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e a Secretaria de Financiamento do Saneamento – SFS, estruturando-se, dessa forma, as instituições que coordenariam e financiariam a prestação dos serviços de saneamento nas décadas seguintes.

Isto feito, a União Federal criou por intermédio do Decreto-Lei n. 649/1969 o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA. Através da adesão a este, que lhes viabilizaria financiar os investimentos, os Municípios, considerados titulares dos serviços, delegariam concessões de serviços públicos às Companhias Estaduais de Saneamento então criadas; o afastamento dos Municípios da regulação dos serviços também foi marcante no PLANASA, reproduzindo-se ainda hoje nos locais onde as CESB's mantêm suas concessões sem qualquer regulação municipal e, quando muito, reguladas de maneira tímida por Agências Reguladoras Estaduais.

As CESBs prestariam os serviços em jurisdição estadual, utilizando-se de subsídios cruzados para, em tese, possibilitar a prestação dos serviços em áreas cuja viabilidade econômico-financeira não estivesse assegurada, com cobrança de "tarifas sociais"; dessa forma, os recursos hauridos com municípios superavitários permitiriam a expansão dos serviços em regiões deficitárias. A despeito das críticas que viria a enfrentar nas décadas seguintes, o PLANASA obteve relativo sucesso até o início da década de 80, quando as crises da dívida em particular e do Estado em geral comprimiriam os recursos disponíveis para investimentos em infra-estrutura. De acordo com Seroa da Motta (2004), apesar do inegável crescimento da cobertura, esta

não foi incrementada de forma linear entre serviços, regiões e faixas demográficas. Os serviços de abastecimento de água foram bem mais expandidos do que os de esgotamento sanitário, o sudeste obteve maior êxito e os economicamente mais ricos também foram mais beneficiados.

Além dos aspectos gerais que viriam a reduzir os investimentos em infra-estrutura na década de 80 – crise fiscal, manipulação política de tarifas, tentativa de controle inflacionário, etc... – que fica claramente diagnosticado em publicação recente do Banco Mundial (2007), o modelo PLANASA foi afetado, ainda, pela ineficiência operacional das CESB's[12], pela descapitalização do FGTS nos anos 80 (em decorrência da crise econômica) e pela extinção do BNH (Marinho, 2006). O enfraquecimento do modelo seria consolidado com a Constituição Federal de 1988, que descentalizaria recursos especialmente para os Municípios, deixando, contudo, de definir com clareza a competência constitucional para a organização dos serviços em áreas metropolitanas, como já exposto. Isto feito, o fim formal do PLANASA se deu em 1990, por meio da expedição da Resolução n. 02 de 28/02/1990 pelo Conselho Curador do FGTS.

O fim formal, entretanto, não foi convertido em desestruturação absoluta do modelo PLANASA. Nesse período de mais de 15 anos após promulgação da Constituição Federal, a bem da verdade, o vazio regulatório nacional, políticas federais sem continuidade, ausência de consenso sobre projetos de lei, diferentes estratégias das CESB's[13] e dos Municípios e disputas judiciais entre eles não foram suficiente para a redefinição do setor de saneamento no Brasil, ainda predominantemente reprodutor das estruturas institucionais do PLANASA, sem existência de regulação, de fato, das atividades prestadas pelas CESB's[14] - "sub-regulado" ou "auto-regulado", segundo as

[12] A respeito da ineficiência operacional das Companhias Estaduais, é relevante destacar o estudo de Seroa da Motta e Moreira (2005), concluindo que "uma grande quantidade de operadores regionais nos níveis mais baixos de produtividade e também os mais altos efeitos de escala e os níveis de tarifas revelam que, nesse tipo de operador, os efeitos de escala não estão melhorando a eficiência e baixando a tarifa" e "os operadores municipais, ambos autárquicos e privados, embora heterogêneos entre si, dominam os níveis mais altos de produtividade e os mais baixos de tarifas".

[13] Relata Marinho (2006) que as CESB's adotaram diferentes estratégias, por exemplo: a SABESP (São Paulo), a SANEPAR (Paraná) e a CAGECE (Ceará) perseguiram mudanças organizacionais e fortalecimento gerencial, destacando-se a primeira pela atuação competitiva em São Paulo (Sanchez, 2001); a CEDAE (Rio de Janeiro) e a CESAN (Espírito Santo) passaram por tentativas de privatização; a SANEMAT (Mato Grosso) e COSAMA (Maranhão) procuraram devolver os serviços a municípios.

[14] A ausência de regulação é ilustrada pelos contratos de concessão vigentes entre CESB's e Municípios – sucintos, sem cláusulas de fiscalização, revisão e reajuste tarifário, resolução de conflitos, etc... – e na prática se traduz numa ausência de controle sobre a prestação dos serviços, como evidenciam Seroa da Motta e Moreira (2005). Quando as Agências Reguladoras Estaduais desempenham algum

expressões de Turolla (2004)[15]. Seroa da Motta reporta que mais de 80% da população permanece sendo atendida sob o arranjo institucional do PLANASA, com uma minoria de municípios sendo atendidos por entidades públicas ou privadas e, ainda, 2 casos de prestação regionalizada (Região dos Lagos/RJ e Juturnaíba/RJ).

Entre os municípios que reassumiram sua competência, a literatura registra experiências ainda incipientes e cercadas de problemas, como as de Ribeirão Preto (FERREIRA, 2005) e Limeira (WORLD BANK, 2007). Ainda assim, Seroa da Motta e Moreira (2004) constataram maior eficiência e menores preços nas experiências municipais em comparação com as operadoras estaduais, compreendendo tanto "municípios muito pequenos, com menos de 50 mil habitantes, até os grandes com mais de 1 milhão". Contudo, o movimento de municípios mais populosos e com maior potencialidade econômico-financeira evidentemente põe em xeque o modelo PLANASA, sendo duvidosa a possibilidade de convivência da primeira tendência com o segundo arranjo, dado que este último pressupõe uma estrutura de subsídios cruzados com a transferência de recursos de municípios superavitários para aqueles deficitários; a saída dos municípios metropolitanos, que deverá se acentuar acaso confirmada a tendência do STF sobre a competência dos serviços nas regiões conurbadas, assim, impõe a revisão do institucional do setor, em especial do uso de subsídios cruzados, objeto de seguidas críticas[16] (SEROA DA MOTTA E MOREIRA, 2004).

Apesar dos principais desafios acima ressaltados – indefinição de competência, ausência de regulação, ineficiência operacional e subsídios cruzados – as recentes Leis de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal n. 11.079/2004), dos Consórcios Públicos (Lei Federal n. 11.107/2005) e do Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007) dão um alento ao disciplinar novos instrumentos de associação entre os entes da

papel, fazem-no de forma precária, já que não têm delegação do Município para tanto, nem marco regulatório nem contrato que oriente sua atuação.

[15] De acordo com Galvão Júnior e Monteiro (2006), os contratos de concessão celebrados durante o PLANASA e ainda hoje vigentes era omisso quanto à regulação e à fiscalização e tampouco fixava metas de qualidade e de atendimento. Na prática, segundo os autores, as CESBs desde então atuam como reguladora e regulada.

[16] Para Seroa da Motta e Moreira (2005): "...os padrões de acesso a serviços de saneamento no país, os padrões de investimento e tarifário adotados no setor com largo uso de subsídios cruzados não resultaram em uma desconcentração significativa do acesso aos serviços direcionado para as áreas mais ricas das cidades. Só quando as carências se exacerbam nas áreas pobres, programas especiais e focados são desenvolvidos. Se o objetivo for realmente garantir o abastecimento mínimo de água e coleta de esgoto para os mais pobres, então há que se focar mais a aplicação de subsídios".

federação, entre estes e empresas privadas, além de impor a criação de estruturas regulatórias para o setor, disciplinando o exercício da titularidade há tanto vítima do vazio institucional.

A Lei do Saneamento resulta de um acordo entre representantes de Estados e Municípios: sua aprovação, após 15 anos de tramitação de projetos de Lei, sem sucesso, de diferentes naturezas no Congresso, decorreu da reunião dos Projetos de Lei n. 5.296/2005 e n. 155/2005 (o primeiro apresentado pela União; o segundo, pelo Senador Gérson Camata), abre perspectivas para a definição de novos modelos pelos titulares dos serviços. O referido diploma legislativo não representa um marco regulatório – o que deve ser desenhado pelos titulares dos serviços de acordo com os instrumentos a eles disponíveis -, mas, isto sim, uma disciplina de diretrizes gerais, tendo como principal mérito obrigar que os titulares dos serviços caminhem do atual modelo "sub-regulado" ou "auto-regulado" para uma efetiva regulação. Nesse sentido, destacamos abaixo os principais aspectos da Lei do Saneamento, que devem orientar a política regulatória do saneamento nos próximos anos:

1) Os recursos hídricos não integram os serviços de saneamento básico, estando sujeitos a outorga do direito de uso (art. 4º), mas devem ser geridos em integração, que a lei enfatiza, reunindo política de saneamento, de meio-ambiente e de gestão de recursos hídricos (art. 2º VI c/c arts. 43 a 46). Ainda, os planos de saneamento básico devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estão inseridos (art. 19, §3º) e a União Federal deve adotar as bacias hidrográficas como unidades de referencia para planejamento de suas ações (art. 48, X), seguindo assim os modelos francês e inglês de gestão de recursos hídricos por bacias;

2) Os titulares são autorizados a delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços, mas obrigados a formular sua política de saneamento, inclusive definindo o ente regulador (art. 8º). Mas a delegação dos serviços a ente que não integra a Administração do ente titular depende de contrato (excetuadas associações, cooperativas e convênios celebrados antes de 06/04/2005, quando aprovada a Lei dos Consórcios Públicos) – art. 10;

3) Se concedidos os serviços, as normas regulatórias devem incluir (art. 11, §2o): autorização para a contratação dos serviços; metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; política de subsídios; mecanismos de controle social; hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;

4) A Lei prevê a desintegração vertical dos serviços, com a presença de prestadores de atividades interdependentes, cuja relação será regida por contrato (art. 12). Neste caso, o contratante que tem relação com o usuário é obrigado a destacar, nos documentos de cobrança, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados (art. 12, § 3º);

5) É disciplinada a prestação regionalizada, com as seguintes características (art. 14): um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não; uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; compatibilidade de planejamento (não necessariamente há um plano único – art. 17); A regulação, nesse caso, pode ser feita por órgão/ente de unidade da federação ou por consórcio público (art. 15), podendo ser feita por órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública, sociedade de economia mista (estadual ou municipal) ou empresa privada (art. 16);

6) A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço (art. 19) e serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço, devendo ser revistos na periodicidade mínima de 4 anos, antes dos PPAs (art. 19, §4o); os planos deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos (art. 19, §3o) a delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento

básico em vigor à época da delegação (art. 19, §6o). Perceba-se que foi vetado o art. 20, que classificava os planos como mera "referência" para os prestadores.

7) Em relação a tarifas, deixa-se clara a possibilidade de subsídios tarifários e não tarifários para usuários e localidades (art.31), podendo ser diretos (usuário) ou indiretos (prestador); tarifários ou fiscais; internos (titular) ou entre localidades (prestação regionalizada).

8) A Lei prevê compartilhamento de ganhos/fatores de produtividade (art. 38, §2o) e competição comparativa entre prestadores dos mesmos serviços em outras jurisdições *(*art. 38, §3o), o que pode aproximar a regulação do modelo inglês, no uso de mecanismos como *price cap e yardistick competition;*

VI. Conclusão

A comparação empreendida no presente trabalho evidencia, primeiramente, o paralelo existente entre dois modelos de regulação considerados polares (CORRALES, 1998), quais sejam, a "regulação por contrato" francesa e a "regulação por agência" inglesa. Se em ambos os casos persistem desafios a serem enfrentados, o Brasil encontra-se numa etapa ainda mais precária, na qual sequer as principais dificuldades que o desenho regulatório pressupõe foram enfrentadas, diante de um penoso conflito federativo. Adaptando o quadro de Turolla e Ohira (2007), apresentamos comparação entre os 3 países:

	França	**Inglaterra**	**Brasil**
Origem do modelo	Década de 20	Década de 80	Década de 70
Configuração administrativa	Local	Regulação nacional e operação regional (bacias)	Estadual (CESB's) e Municipal (Municípios que retomaram concessões)
Tipo de regulação	Por processos	Por agência (price-cap)	Auto-regulação (CESB's) ou Agências Estaduais; no caso dos Municípios, por contrato ou prestação direta
Instrumento da regulação	Contrato e base legal	Agência	Inexistente (CESB's), prestação direta ou contrato (Municípios)
Propriedade dos ativos	Pública	Privada	Pública
Responsabilidade da gestão	Privada	Privada	Pública ou privada (concessões municipais)
Repartição das	Varia com o	Privado	Público (CESB's e Municípios

responsabilidades e riscos	Contrato		com prestadores diretos) ou privada (concessões municipais)
Seleção do operador	Leilão (competição pelo mercado)	Compra do controle acionário (*take over*)	Sem licitação (CESB's), licitação (concessões municipais) ou prestação direta municipal
Participação de empresas privadas	Aproximadamente 80%	Total	Concessões municipais

Adaptação dos quadros de Turolla e Ohina (2007), com complemento do autor

O histórico do setor de saneamento no país combinado com as características do federalismo brasileiro, em especial a repartição de competências da Constituição Federal de 1988, assegura que não se pode imaginar que o país possa adotar este ou aquele modelo integralmente. Mas é também importante relevar que tanto a experiência francesa, composta de inúmeros arranjos entre parceiros públicos e privados de forma descentralizada, como os instrumentos ingleses para tentar superar as dificuldades inerentes a um monopólio natural, podem ser, em diferentes graus, adotadas no Brasil. Recentes marcos legais como as Leis das PPPs e dos Consórcios Públicos abriram oportunidades para tanto.

Nesse ponto, a Lei do Saneamento Básico é meritória, desde já, por obrigar os entes federativos a fazerem escolhas, construindo planos e marcos regulatórios. Sem dúvida, um primeiro passo que contribui para a superação da "sub-regulação" apontada por Turolla (2002) por uma efetiva regulação, cujos desafios podem ser melhor compreendidos com a análise dos modelos de regulação francês e inglês. Essa foi a contribuição que pretendemos oferecer.

VII. Referências Bibliográficas

AMPARO, Paulo Pitanga do. e CALMON, Katya Maria Nasiaseni. *A experiência britânica de privatização do saneamento*. Brasília: Ipea, Texto para discussão n. 701, 2000.

BAJARI, Patrick e TADELIS, Steven. *Incentives versus Transaction costs: a theory of procurement contracts*. RAND Journal of economics, 32:3, 2001.

BAKER, Karen J.. *From public to...mutual? Reestructuring water supply governance in England and Wales*. Geoforum, 34, 2003.

CAVE, Martin e ERBETA, Fabrizio. *Regulation and Efficiency incentives: evidence from the England and Wales Water and Sewerage Industry*. Hermes, working paper 8, 2006.

CORRALES, Maria Elena. *La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de água potable y saneamiento em américa latina*. In: *¿ Que hay de nuevo em las regulaciones?: Telecomunicaciones, eletricidad y água potable em América Latina*. Argentina: EUDEBA/CLAD, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, Fernanda Meirelles. *Regulação por contrato no setor de saneamento: o caso de Ribeirão Preto*. Dissertação de mestrado apresentada no curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2005.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro and MONTEIRO, Mario Augusto Parente. *Analysis of concession agreements for provision of water and sewage services in Brazil. Eng. Sanit. Ambient.*, Oct./Dec. 2006, vol.11, no.4, p.353-361.

MÉNARD, Claude e SAUSSIER, Stéphane. *Contractual choice and performance: the case of water supply in France*. Revue d'Économie Industrielle, 2000

OFWAT - Water Services Regulation Authority. *Outcomes of Ofwat's internal review of market competition in water sector*. OFWAT, 2007.

_____. *Report on competition inquires and complaints: 1 abril 2006 to 31 march 2007*. OFWAT, 2007.

PARLATORE, Antônio Carlos. *Privatização do setor de saneamento no Brasil*. In: A *Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PINHEIRO, A.C. e SADDI, J. *Direito, Economia e Mercados.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

POLLIT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

REYNAUD, Arnauld. *Social Policy and Private Sector Participation in Water Supply: the case of France*. UNRISD, 2007.

SANCHEZ, Adolfo Oscar. *A privatização do saneamento*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 15:1, 2001.

SEPÄLLÄ, Osmo T., HUKKA, Jarmo J. e KATKO, Tapio. S.. *Public-Private Partnershios in water and sewerage services: privatization for profit or improvement of service and performance?*. Public Works Management & Policy, 6:1, 2001.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *As opções de marco regulatório do saneamento no Brasil*. In:

SALGADO, Lúcia Helena e SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência*. Brasília, IPEA, 2007.

_____.*Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil*. IPEA, Notas Técnicas 5, 2004.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo e MOREIRA, Ájax R.B.. *Eficiência e Regulação no setor de saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

MARINHO, Maria do Socorro Japiassú. *Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)*. Tese de doutorado apresentado no curso de desenvolvimento econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

TUROLLA, Frederico Araújo. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília: IPEA, Textos para discussão n. 922, 2002.

TUROLLA, Frederico Araújo e OHIRA, Thelma Harumi. *Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento*. In: SALGADO, Lúcia Helena e SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência*. Brasília, IPEA, 2007.

TUROLLA, Frederico Araújo, ANKER, Tomas e FARIA, Ricardo Ferreira, Infrastructure services in Brazil: the role of public-private partnerships (PPP) in the water & sewerage sector.2004. Disponível em SSRN: http://ssrn.com/abstract=616241

WORLD BANK. *How to revitalize infrastructure in Brazil: public policies for better private participation*. Washington D.C.: World Bank, 2007.

Artigo Recebido em 01/07/2007 e aceito em 27/10/2007.

Uma reflexão teórica sobre as noções de poder, controle e emancipação

Alejandra Astrid León Cedeño[1]

RESUMO: o poder é um conceito central na vida humana, porém tão complexo e polissêmico que faz referência a inúmeros autores, versões e conceitos associados a ele. Com o intuito de contribuir com a compreensão das múltiplas formas assumidas pelo poder, o presente artigo introduz este vocábulo, bem como as noções de dominação e controle; como necessária contraposição a elas, esboça-se o conceito de emancipação. Essa compreensão seria uma das ações possíveis desde o âmbito acadêmico para diminuir as formas de opressão que atravessam os processos e relações humanas e convertê-las em força emancipadora e afirmativa.

PALAVRAS-CHAVE: emancipação, poder, dominação, controle

ABSTRACT: The power is a central concept in human life, but it is a complex and polysemic word, that there is several authors, versions and concepts associated with it. In order to contribute to the understanding of the multiple forms assumed by power, this article introduces the term and the concepts of domination and control and outlines the concept of emancipation as opposed to them.

KEYWORDS: emancipation, power, domination, control

[1] Docente do Departamento de Psicologia Social e Institucional da Universidade Estadual de Londrina.Endereço: Universidade Estadual de Londrina. Rod Celso Garcia Cid.Pr 445 Km 380. Campus Universitário. CEP 86055-900. Londrina PR. E-mail : aiasvenez@yahoo.com.

Por que discutir o poder

"Com tanta gente pesquisando os movimentos sociais, sinto-me observado. Querem ajudar a gente? Pesquisem como funciona o poder, e contem-nos, para ver como podemos resistir a ele. Estudem o poder, vigiem o poder, não os ativistas!"
(Militante catalão em Jornadas "Investigacció", 28/01/04).

Dentre as mais diversas características estudadas na história das sociedades humanas, talvez a que tenha atraído a atenção de mais pesquisadores(as) de todas as ciências sociais seja o poder e, focalizando-o mais ainda, o poder enquanto sujeição ou dominação. Qualquer lista – mesmo que introdutória - de autores que tratam do tema assemelha-se a um guia do que são as próprias ciências sociais: Marx, Weber, Foucault, entre outros. De acordo com Tirado (2001), os estudos sobre o poder são tão importantes nas ciências sociais porque o tema é central na vida humana. Contudo, permanecem espaços inexplorados, imprecisões nas definições, coisas sem dizer. E provavelmente, apesar dos muitos estudos ainda por vir, continuará sendo assim.

Isso não é fortuito: as relações de poder e dominação são tão complexas e diversas que é quase impossível imaginar uma sociedade sem desigualdade alguma. Diz Passetti (2003) que não há como se desvencilhar completamente da autoridade e que, nas relações humanas, se vive uma tensão constante entre autoridade e liberdade. A tensão entre poder e potência, entre dominação e resistência, entre sujeição e agência (entre outras formas de nomear os dois pólos do conflito) deve ser discutida e aprofundada, para que o pólo da dominação possa ser diluído, enfraquecido, afirmando outros mundos possíveis. Esse ponto justifica o porquê deste artigo; um ponto explicitamente acadêmico/político – se é que há ponto acadêmico que não seja explicitamente político. A academia, no âmbito das ciências sociais, deve responder a pedidos como o do militante catalão citado acima; deve trabalhar na compreensão das múltiplas formas do poder, para poder informar como estas funcionam. O conhecimento acadêmico pode e deve ser usado para ampliar as possibilidades de que diferentes coletivos e pessoas – incluindo as da própria área acadêmica - aprendam mais sobre a dominação que as afeta e a transformem em rebelião, em força emancipadora e afirmativa (COLSON, 2003).

Isso é diferente do que acontece atualmente. Como bem disseram os primeiros representantes da Escola de Frankfurt e como defende atualmente o filósofo português Santos (2003), o conhecimento científico produzido, que hoje constitui a forma oficialmente privilegiada de conhecimento, tem diminuído muito pouco o sofrimento humano e não tem construído um mundo justo nem belo. A promessa iluminista de gerar esse mundo a partir da racionalidade não se cumpriu.

A sujeição continua sendo construída a cada dia e, em determinados aspectos, tem aumentado. Todos e todas, acadêmicos(as) ou não, exercemos formas de opressão, dominação, controle, gestão, em relações de classe, raça, gênero, idade, necessidades especiais, opção sexual, peso corporal, entre outros. Algumas destas relações são sutis; outras, brutais. No meio, toda uma gama de pequenos a grandes horrores, cuja perversidade se aperfeiçoa dia a dia. Provavelmente a maior parte destas relações é exercida num âmbito restrito, no cotidiano de um lugar específico; porém, a composição de muitas delas produz efeitos que afetam seriamente a centos, ou milhares, ou milhões de pessoas. Santos coloca que, apenas no campo econômico, a diferença de rendimento entre o 20% da parcela mais pobre do planeta e o 20% da parcela mais rica era de 30 para 1 em 1960, foi a 60 para 1 em 1990 e já em 1997 estava em 74 para 1. Mais ainda,

> *"as 200 pessoas mais ricas do mundo aumentaram para mais do dobro a sua riqueza entre 1994 e 1998. A riqueza dos três mais ricos bilionários do mundo excede a soma do produto interno bruto dos 48 países menos desenvolvidos do mundo"* (SANTOS, 2002, p. 07).

O atual mundo global, hipertecnológico, é cada vez mais desigual. E não é naturalmente assim. Nós o temos tecido desta forma nas nossas ações diárias. Portanto, para aprender a não repetir os mesmos erros, precisamos saber como temos feito isso, como funciona o poder.

Neste artigo, parte-se da noção de poder, esboçando que ela é ambígua por ser múltipla, situada em diferentes momentos e lugares históricos e necessariamente atrelada a uma concepção de sociedade, a uma postura política. A seguir, faz-se um resumo das suas diversas definições, ficando mais próximo das definições críticas que, posicionando-se a

favor das pessoas oprimidas, entendem o poder enquanto dominação. Assim, o termo dominação é logo trabalhado, basicamente desde uma perspectiva frankfurtiana, e concordando com o argumento de que todas as formas de dominação devem ser constantemente questionadas e compreendidas para poderem ser revertidas, apenas aceitando-se provisoriamente alguma delas se isso responde a uma justificativa muito forte (CHOMSKY, 2004). Isso não é tarefa fácil: Adorno e Horkheimer (1985) alegam que a dominação se exerce utilizando-se da astúcia, e essa mesma astúcia dá lugar, na atualidade, a dinâmicas de controle cada vez mais sutis e perversas, na chamada sociedade global de controle (HARDT; NEGRI, 2000). Por isso, o termo controle é estudado, revisando o trânsito das sociedades disciplinares às sociedades de controle (FOUCAULT, 1976; DELEUZE, 1992; GUATTARI, 1984, 2004), e apontando para a importância da contribuição de Haraway (1995): frente a um poder - dominação que se mostra como cada vez mais desterritorializado, faz-se preciso situá-lo, localizá-lo em relações, momentos e lugares concretos do cotidiano.

Sobre o conceito de poder: um panorama ambíguo

O poder é um termo escorregadio. Carece de sentido esboçar *"uma"* maneira de entendê-lo: como bem diz Tirado (2001), este tema incorpora uma região inexplorada e incógnita na sua forma e formulação; apesar de ser um dos assuntos mais discutidos nas ciências sociais, as explicações acabam sendo insuficientes para compreendê-lo. A arena do poder aparece aqui como sendo movediça, complexa, imprecisa. Por isso começar-se-á a discussão sobre o conceito esboçando um panorama geral de por que ele é ambíguo.

Em recente revisão sobre o conceito de poder, Rojo (2005) propõe três motivos para argumentar sua ambigüidade: 1) ele implica em uma pluralidade de dimensões e é muito possível privilegiar algumas e esquecer outras; 2) ele se apreende através da experiência de sociedades particulares em um momento histórico específico, sendo que cada uma vive situações diferentes e 3) ele é inseparável da concepção de sociedade de quem o usa. Vale a pena se adentrar um pouco mais nestas razões.

Primeiramente, a noção de poder é ambígua porque implica em uma pluralidade de dimensões. Se tradicionalmente o vocábulo foi evocado para designar o Estado ou as pessoas que exercem o poder político, diversos(as) cientistas sociais questionam este uso

restrito, apontando para a pluralidade de poderes que caracteriza as sociedades contemporâneas. Tal diversidade possibilita privilegiar alguma das dimensões em detrimento de outras, o que não seria difícil, considerando as muitas opções e combinações a serem abordadas. Quais seriam estas opções? Como primeiro exemplo, convém citar aquela que tem tido mais destaque, isto é, as relações de classe: a dominação pautada na propriedade foi uma marca fundamental na história humana e, segundo Crochik (2002), isso faz com que ela atravesse as outras relações de poder enquanto dominação, mesmo que este seja prévio à luta de classes e não se refira unicamente a ela.

Entretanto, muitos outros aspectos podem ser trabalhados. Pode se fazer alusão a relações mais explícitas ou mais sutis que se expressam ora em questões de modelos de governo, ora em práticas culturais ou institucionais, ora em aspectos que se expressam no cotidiano. As fronteiras entre estes temas não são claras e a multiplicidade de cada um destes aspectos apoia o argumento de que é praticamente impossível abordá-los todos por igual.

A fim de delinear mais claramente o campo-tema do poder, mencionar-se-ão alguns destes aspectos. Quanto a modelos de governo, conviria mencionar as discussões de Foucault (1978) e Rose (1996, 1999) sobre governamentalidade; o trânsito histórico de sociedades disciplinares a sociedades de controle (DELEUZE, 1992); as discussões gramscianas sobre hegemonia e sociedade civil; (GRAMSCI, 1978; SEMERARO, 1999); a compreensão de uma nova ordem mundial que funciona como Império (HARDT; NEGRI, 2000), como império mundial (PERKINS, 2005) ou Império Global Privatizado (EGO DUCROT, 2003); as discussões das ciências políticas sobre tomada de decisões e não-decisões políticas, ou definição da agenda política (LUKES, 1985), entre muitos outros. No relativo ao vasto campo das práticas culturais e institucionais, far-se-á alusão apenas ao trabalho da Escola de Frankfurt sobre a perversa dialética do esclarecimento, a dominação na ciência e o autoritarismo na sociedade; à proposta de Foucault (1976) sobre as formas de disciplinar o corpo na escola, na fábrica, nos hospitais, nos manicômios e em outras instituições; e também ao trabalho de Gramsci sobre os efeitos da escola (divisão entre escola profissional e ginasial-colegial como fratura entre subalternos(as) e dirigentes), a igreja (visão de mundo ensinada no catecismo), o serviço militar (manual do cabo), a mídia da época (jornais locais, rádio, cinema e romances seriados), episódios de cultura local e

manifestações do folclore (contraste entre a "moralidade oficial" e a "moralidade popular", com marcas de rebeldia compartilhada).

Dentre os aspectos relacionados com o cotidiano, mesmo que, não necessariamente, sejam vinculados a ele de forma explícita (SPINK, 2004), aparecem, na América Latina e do Norte, os estudos de gênero, raça, idade e necessidades especiais, por exemplo, que têm trazido à tona relações de exclusão/inclusão e dominação (ROSEMBERG, 1984, 1996; SAWAIA, 1999; ANDRADE, 2001), constituindo-se em contribuições psicossociais às relações de poder. Na Europa, além dos trabalhos feministas (BUTLER, 1990), são relevantes, entre outros, os estudos culturais (MC ROBBIE, 1992) e sobre homossexualidade (LLAMAS, 1998), bem como os estudos *queer* (ROMERO BACHILLER, GARCÍA DAUDER e BARGUEIRAS MARTÍNEZ, 2005), que propõem alternativas pouco ortodoxas à dominação da moral sexual patriarcal, monógama e heterossexual. Não é à toa que se faz tão difícil estudar todas as dimensões por igual, sem discriminar nenhuma.

A segunda razão pela qual a noção de poder pode ser ambígua é que ela se apreende através da experiência de sociedades particulares em um momento histórico específico. Nesse sentido, como bem diz Lukes (1985), é possível criticar diversas concepções de poder, mas não se deve rejeitá-las como um todo: cada uma delas traz uma visão de sociedade, que pode não ser compartilhada, mas cuja presença deve ser reconhecida, porque diz algo a respeito dessa sociedade. Cada concepção se situa e encarna em relações que se dão em um tempo, um lugar, uma história, e o que faz sentido em um lugar pode não fazer em outro.

Em terceiro lugar, e em estreita relação com o motivo anterior, o poder não tem como ser politicamente neutro: é uma das noções mais dependentes da visão de sociedade que tiver o ou a cientista social que for usá-la. Tal idéia fica clara ao se comparar, como o faz Montenegro (2001), três concepções de sociedade como o são o funcionalismo, o marxismo e o anarquismo – que apenas serão mencionadas de forma sintética e limitada, sem fazer alusão à diversidade e divergências dentro de cada concepção. Cada uma delas implica uma noção de poder. A concepção de sociedade de Marx, por exemplo, é inseparável da sua concepção de dominação e luta de classes no modo de produção capitalista, que se dá devido à exploração que sofre o proletariado ao precisar vender sua força de trabalho aos

proprietários dos meios de produção. No caso das propostas anarquistas, a sociedade também é entendida como sistema de dominação e autoridade, havendo acordo com o marxismo quanto à injusta exploração dos trabalhadores(as) e à necessidade de revolucionar o estado de coisas; no entanto, entre as formas de dominação criticadas se inclui a proposta marxista do Estado como mecanismo transitório para alcançar a sociedade sem classes nem Estado (SPINK, 1998), além de se criticar outras formas sociais de dominação como o machismo, a opressão das crianças e a alimentação carnívora.

Por outro lado, para os funcionalistas também há essa associação entre concepção de sociedade e de poder-dominação, mas o sentido dado a estes termos muda completamente: a sociedade é entendida através de uma metáfora biológica, como um corpo que, para funcionar corretamente, precisa de um cérebro que o comande, além de ter todos os seus órgãos e células funcionando em harmonia, em uma hierarquia natural (MONTENEGRO, 2001). O poder enquanto dominação seria, para a postura funcionalista, positivo e necessário para o bom funcionamento do coletivo.

As três razões de Rojo (2005) para compreender a ambigüidade dos conceitos de poder são úteis para se localizar no extenso panorama de estudos sobre o tema e para se posicionar criticamente a respeito. O primeiro dos seus motivos – pluralidade de dimensões do poder - apoia o argumento de que as relações de poder - dominação são tão complexas e diversas que é quase impossível abordá-las todas e imaginar uma sociedade sem desigualdade alguma, o que pode ajudar a trazer autocrítica e observação cuidadosa das formas como se domina e se é dominado(a) no cotidiano.

O segundo motivo de Rojo – cada definição de poder responde a um contexto - leva a perguntar para as diferentes concepções o que elas estão relatando sobre as relações de poder no lugar e tempo específico em que foram formuladas, permitindo estabelecer nexos com outras sociedades e entendendo que determinados postulados não farão sentido em determinados contextos. O terceiro motivo, que é o de trazer implícita uma concepção de sociedade na noção de poder que se utiliza, implica, assim como os motivos anteriores, um posicionamento político e ético que se traduz – ou não - nas ações do dia-a-dia.

Com o intuito de aprender sobre essa diversidade de formas de poder - dominação para, conhecendo-as, aumentar a possibilidade de trabalhar na sua diluição, este artigo

apresentará diversas noções de poder (algumas das quais o entendem como dominação e outras não) para depois apresentar as noções de poder enquanto dominação e controle, e finalizar com um conceito contrário: a emancipação.

Poder: múltiplas definições

Buscando situar os leitores e leitoras e organizar minimamente o emaranhado de definições sobre o poder, o compêndio de Rojo (2005) separa estas em três grupos: as voluntaristas, as sistêmicas e as críticas.

As definições voluntaristas situam-se na perspectiva de quem pode exercer o poder, enfatizando que tem mais probabilidades de concretizar seus objetivos e de impor sua vontade ou suas intenções. A mais citada destas definições é a de Max Weber, para quem Poder (Macht) significa a "probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade" (WEBER apud ROJO, 2005, p. 02). Outra definição nessa linha, freqüentemente evocada, é a de Robert Dahl: "A tem poder sobre B quando pode obter de B que faça algo que B, de outro modo, não teria querido fazer" (apud ROJO, 2005, p. 02). Segundo Rojo, na modalidade voluntarista encontram-se a maioria das definições sobre o poder: o autor localiza aqui as propostas de Bertrand Russell (1968, p.25), Dennis Wrong (1970, p. 02), Richard Henry Tawney (1952), James Mill (1825), Peter Blau (1964, p.117), Goldhammer e Shils (1939, p.173), Carl Joachim Friedrich (1963, p.61), Lasswell e Kaplan (1950, p. 70, 71, 75), William H. Riker (1964, p. 341-349), Nelson W. Polsby (1963, p. 3-4), Mokken e Stokman (1976, p. 37), François Chazel (1976, p. 65), Michel Foucault (1992, p. 134-137) e Pierre Birnbaum (1984).

Estas definições, ainda seguindo a Rojo, adotam a perspectiva "do ou dos donos do poder" (2005, p. 03), privilegiando a posição de quem pode usufruir do mesmo, e implicam uma assimetria entre essa posição e a daqueles que não exercem o poder, mas tal assimetria não é explicitada, nem são trabalhadas suas causas, nem tampouco os meios pelos quais é exercido o poder, nem as conseqüências desse exercício. Assim, quase todas estas definições apresentam-se como "neutras". Outrossim, elas conferem ao poder um caráter

causal: é a fonte de ações ou omissões entre aqueles(as) submetidos(as) ao poder, e é o motivo pelo qual a vontade do(s) dono(s) do poder se concretiza.

As definições sistêmicas também se situam na perspectiva de quem exerce o poder, só que ele é entendido desde a perspectiva do sistema social, bem seja como causa do efetivo funcionamento do mesmo, ou como meio pelo qual o sistema alcança seus objetivos e cumpre suas funções (ROJO, 2005). Um exemplo clássico seria a definição de Talcott Parsons, para quem o poder é

> *a generalizada capacidade de assegurar o desempenho de obrigações por parte de unidades, num sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com referência ao seu impacto sobre metas coletivas e onde, no caso de recalcitrância, há um pressuposto de imposição de sanções de qualquer que seja a real agência daquela imposição (...) O poder de A sobre B é, na sua forma legitimada, o 'direito' de A, enquanto uma unidade de tomada de decisão envolvida em processo coletivo, tomar decisões que assumam* precedência sobre aquelas de B no interesse da efetividade da coletiva operação enquanto um todo (apud LUKES, 1985, p. 24).

Para Lukes (1985), a conceituação de Parsons dissassocia-se dos conflitos de interesse e, em particular, da coerção e da força, estando seu foco na autoridade, no consenso e na busca das metas coletivas. Já de acordo com Rojo (2005), Parsons entende que o poder, implicitamente, permite a possibilidade de coerção, e ambos – poder e coerção - seriam legítimos dependendo do que aportam à obtenção das finalidades coletivas, inerente a toda organização social. Em conseqüência, as obrigações das pessoas ou unidades – obrigações que não aparecem nas definições voluntaristas - permitem o exercício de poder e legitimam a possibilidade de coerção ou de sanções.

Com grandes diferenças entre si, mas entendendo o poder como meio para o sistema social funcionar adequadamente, outros autores se encontrariam dentro das definições sistêmicas. Para Rojo, eles seriam: Luhman (1982, p. 151; 1995, p. 09, 13), David Easton (1965), Karl Deutsch (1966), William Gamson (1968), Amos Hawley (1963, p. 422-431) e Roland Lynd (1957, p. 01-45). Apesar das diferenças entre eles, encontrar-se-iam na perspectiva funcionalista, na qual a ação do poder tenderia a estar marcada por um viés integrador e harmônico, que ocultaria sua dimensão conflitiva e assimétrica.

Lukes (1985) afirma que essas definições colocam o foco no "poder de" e ignoram o "poder sobre". O poder, aqui, é visto como capacidade ou habilidade, não como relação. Com isso, desaparece o aspecto conflitual do poder – o fato de que ele é exercido sobre pessoas - e se esvai o interesse central de estudar em primeiro lugar as relações de poder.

Por último, as definições críticas fazem referência a uma concepção radical ou crítica, que foi inspirada pelo marxismo ou neo-marxismo (mas aqui cabem também formas de feminismo e anarquismo), e que define o poder em termos de dominação ou sujeição. Assim, diferenciando-se das concepções anteriores e criticando-as, estas definições adotam a perspectiva de quem padece o poder, mais do que a de quem o exerce. Para se entender o poder, faz-se necessário compreender "os conflitos de interesses que reinam em um contexto global de desequilíbrio das relações de força" (ROJO, 2005 p. 04). Nessa perspectiva, Rojo destaca aos autores Bachrach e Baratz e Steven Lukes. De um lado, Bachrach e Baratz (apud ROJO, p. 05) argumentam que o poder é exercido em benefício de certas pessoas ou grupos às expensas doutros. Ele implica a possibilidade, por parte daqueles em favor de quem opera este sistema, de tomar decisões que lhes convêm e limitar o campo das decisões possíveis dentro de fronteiras que garantam que seus interesses serão levados em consideração. Nesse ponto, os autores reivindicam a importância das "não-decisões", injustamente deixadas de lado nos estudos sobre o poder.

Por outro lado, Lukes (1985), baseando-se em Bachrach e Baratz e em Nikos Poulantzas, define o poder como a possibilidade de exercer sobre outros uma ação em detrimento dos seus interesses. Dentro do mesmo conceito há muitos termos associados (força, coerção, manipulação, indução, encorajamento, persuasão, influência) em relações que se tecem em termos da existência ou não de um conflito de interesses e, se o houver, do fato de este ser observável (aberto ou encoberto) ou bem latente.

A noção dos interesses frustrados dos dominados levou a Lukes a insistir na relatividade do conceito do poder, entendendo-o como sendo "essencialmente contestado": não é possível estabelecer um consenso a respeito dele, pois faz referência a múltiplas visões de sociedade, a múltiplos lugares e momentos históricos, em uma polissemia na qual as diferentes versões ora coexistem sem maiores conflitos, ora estão envolvidas em tensões e lutas pelo sentido dominante. Entretanto, o autor defende que o poder tem um aspecto

conflitivo: além de implicar em relações onde se exerce a capacidade de "poder-fazer" (HOLLOWAY, 2001a), se exerce em relações onde se constrói o "poder-sobre", a dominação.

Dominação

Seguindo a Rojo (2005), o conceito de poder é abstrato e geral demais (aplicável a qualquer situação) para servir, por si só, como elemento de análise das sociedades contemporâneas, e o próprio Weber, cuja definição de poder é a mais citada, propõe utilizar outro conceito, decorrente da noção de poder, só que mais específico e concreto: dominação (*herrschaft*). Esta seria o poder cristalizado de uma forma total ou parcialmente institucionalizada: é a forma como o poder se exerce efetivamente, seguindo regras conhecidas e aceitas; de fato, a legitimidade mais racional da dominação se encontra no Direito. Segundo Weber, ela pode definir-se como "a probabilidade de que um mandato seja obedecido" por se tratar de um poder socialmente legítimo para quem manda e para quem obedece (diriam Bachrach e Baratz que o conceito se refere às formas de A assegurar a concordância de B). A dominação deve ser aplicada a "relações sociais assimétricas nas quais a probabilidade de obediência a um mandato está formalizada até o ponto de poder manifestar certa estabilidade" (ROJO, 2005, p.06).

Assim, há relações de poder em todo lugar, perpassando todas as ações humanas, e a dominação é a cristalização dessas relações em momentos e lugares específicos, nos quais alguém fica definido como senhor/dominador e alguém como dominado/submisso (GONZÁLEZ BALLETBÓ, 2005). No entanto, isso não significa que a obediência à dominação seja harmônica ou necessariamente executada de bom grau. Pelo contrário, no presente trabalho há acordo com as definições críticas, que entendem os processos dominadores como desprover o outro da sua potência, esmagando-a, em relações construídas no cotidiano.

A respeito, a definição anarquista feita por Colson resulta pertinente. Para o autor, a dominação é uma "composição de forças coletivas na qual certas forças impõem a outras sua própria vontade, cerceando-as do que podem (da potência que portam consigo) e submetendo-as a uma ordem geral na qual estão separadas de si mesmas" (COLSON, 2003,

p. 70). Qualquer ordem dominante (e, portanto, parcial) exige dos seres coletivos que não sejam mais do que são em um contexto específico (papel, função, lugar, identidade); que se restrinjam àquilo (COLSON, 2003, p. 235).

Esta definição, mesmo tendo um componente voluntarista – impor a própria vontade - é de base crítica: as forças dominadas são privadas da sua potência e limitadas à mesmice, à repetição do existente para reproduzi-lo; com isso, limita-se o campo possível de decisões e a tomada de decisões em si . Colocar o foco no cotidiano – ou fazer um *zoom* nele, como diria Spink (2005) – permite ver que não há uma cisão definitiva entre "os que têm o poder" e os que não. Como bem diz John Thompson (1995), uma mesma pessoa pode ser oprimida em um plano específico de ação e opressora em outro. As relações de dominação são complexas e assincrônicas, o que faz com que não haja divisão linear entre "dominadores(as)" e "dominados(as)". Todos(as) dominamos e somos dominados(as) em algum momento. Nesse sentido, diz Thompson que todos(as) temos poder, entendido enquanto capacidade de ação ou "poder fazer" – enquanto aquela força que cria realidades e materializa possibilidades. Entretanto, o poder se torna dominação quando o maior acesso a bens materiais e simbólicos é conseguido extirpando a potência do outro, ou como diria Holloway (2001a), quando o "poder fazer" vira "poder sobre".

Nesse sentido, daqui em diante utilizar-se-á a palavra dominação de modo a apontar com nitidez o "poder sobre" que exercemos dia a dia e que é preciso diluir para poder construir uma vida plena. A dominação perpassaria as relações humanas e estaria impedindo essa plenitude, apesar dos avanços tecnológicos e científicos da cultura patriarcal ocidental. E justamente as formas pelas quais a dominação se faz parte imanente da vida não têm sido detidas porque, como diz a rede venezuelana de cooperativas CECOSESOLA (2001), elas formam parte constitutiva da "nossa cultura" e dos seus pressupostos do que viria a ser a boa vida e a boa ciência. A racionalidade e a prevalência do econômico, propostas como pilares culturais fundamentais no Ocidente, parecem ser projetadas também nas formas de se conceber a dominação, deixando de lado outros processos igualmente importantes mas menosprezados ou silenciados pelas relações sociais e científicas hegemônicas. A respeito, bem comentava Rosemberg (2002) que "nós, intelectuais de esquerda, temos um ranço de considerar que todos os processos de dominação são conscientes (racionalistas, planejados, conspiratórios) e passam pelo econômico". Talvez a dominação faça parte da racionalidade

burguesa ocidental até o ponto de perpassar a forma como é estudada a própria dominação. Sendo assim, é preciso mergulhar nessa racionalidade para, compreendendo-a, poder diluir a sujeição.

Ao se chegar nesse ponto, não há dúvida da importância de citar o trabalho da Escola de Frankfurt, já que é possível dizer que o centro das preocupações intelectuais dos membros da sua primeira geração – Adorno, Horkheimer, Marcuse e Benjamin – é o tema da dominação. Tendo vivido um período histórico onde prevaleceu o horror nazi-fascista e stalinista, os autores argumentavam que ele poderia repetir-se, tendo em vista que o modelo societário burguês, pautado na dominação, perdura tal qual; ele contradiz, portanto, seus próprios ideais de justiça, liberdade e igualdade, que não podem realizar-se em uma sociedade desigual, pautada pela acumulação de capital – e de conhecimento e hierarquia. Efetivamente, a preocupação dos autores era pertinente, como o mostram genocídios como o de Ruanda em 1994 (quase um milhão de pessoas) de Camboja o inclusive os ataques do próprio Estado de Israel à faixa de Gaza, entre muitos outros.

Face a tais horrores, a questão desses autores seria: se nós, seres humanos, conseguimos desenvolver uma tecnologia que possibilitaria a efetivação de uma sociedade justa e livre, por que, em vez de passar a essa outra forma de vida, nós regredimos? Por que não vamos mais além? Por que, se já é possível a liberdade, queremos ser felizes no aprisionamento? Assim, os estudos frankfurtianos pretendem mostrar o que nos impede de ser livres e nos leva à regressão.

É exatamente esse, para eles, o desafio central da contemporaneidade: não nos contentarmos com o estado de coisas desta sociedade, para assim poder construir outra. Na civilização ocidental não podemos criar um mundo efetivamente justo nem livre; apenas um pouco menos injusto. Precisamos, portanto, aprofundarmo-nos nas mazelas atuais para um dia romper com elas, implodindo-as. Em termos usados por Adorno e Horkheimer (1985), o que resta ao esclarecimento fazer agora é superar a dominação. Se ela foi forte, não tem mais por que ser. Não deve ser entendida como inerente ao ser humano. Até o momento nossa história foi a da violência, e ela tem servido a necessidades humanas, mas não teria por que continuar sendo assim. Foi talvez uma necessidade cultural que ela acontecesse – deve haver ocorrido alguma catástrofe histórica que levou a história humana

por esse caminho, pois nada o justificaria; nada no ser humano indica que isso teria que acontecer. Contudo, não foi casual que acontecesse. As forças que fizeram com que nossa história resultasse nisso não teriam existido se não fizessem parte da natureza humana[2]. Seguindo esse argumento, a necessidade da dominação é o que deve ser combatido nas organizações sociais, em cada pessoa, em todo momento. Paz, felicidade e liberdade apenas são possíveis abrindo mão da dominação.

Esse raciocínio vai além da lógica economicista que atravessa "nossa cultura patriarcal ocidental", e que inclusive influencia as maneiras de se entender a dominação. De fato, Crochik (2002) defende que os frankfurtianos vão além de Marx e sua concepção do ato de subjugar a partir da luta de classes, isto é, da cisão e conflito entre dominantes e trabalhadores(as): para esses autores, a dominação apresenta diversas formas – como por exemplo, gênero, raça, idade, necessidades especiais... – que são atravessadas pela questão das classes sociais, pois a efetivação da idéia de propriedade privada marcou um momento fundamental na história humana. No entanto, sujeitar o outro é algo prévio à própria sociedade de classes. Não só isso: se para Marx cabia à classe trabalhadora apropriar-se dos meios de produção, fazendo uma revolução que possibilitaria a criação da sociedade sem classes, os primeiros membros da Escola de Frankfurt afirmam que tanto trabalhadores(as) quanto donos(as), hoje, estão presos à lógica perversa do capital. Diz Crochik (2002): "O proletariado foi cooptado; não cabe esperar dele fazer a revolução, se opor ao capital. Precisa-se de todos, não só dos trabalhadores".

Se trabalhadores(as) e dominantes, homens e mulheres, negros e brancos, são cativos da racionalidade instrumental burguesa que permeia as relações sociais, é fundamental estudar tal racionalidade. É o que Adorno e Horkheimer fazem na sua "Dialética do Esclarecimento", de 1944, traduzida em 1985. Nela, sustentam que essa *ratio* baseia-se na autoconservação, e relaciona-se com o conceito de esclarecimento – que seria, simultaneamente, uma forma de libertação do ser humano pela razão, mas também uma forma de reagir à ameaça existente: se submeter (à natureza) para dominar. Ao subjugar e

[2] A respeito do termo "natureza humana", Chomsky (2004, p. 85) diz que ela "tem sido vista como algo reacionário, mas isso deve ser o resultado de uma profunda confusão. A minha neta não é diferente de uma pedra, de uma salamandra, de um frango ou de um macaco? Uma pessoa que concorda com isso reconhece que existe uma natureza humana distinta". Contudo, para evitar discussões que escapam a este trabalho, pode se usar a expressão "modos humanos" ou "maneiras de ser humano".

controlar, o ser humano evita qualquer reação do objeto que gera perigo; tenta, assim, ter tudo previsto de antemão, não deixar nada de fora, pois é o inesperado que gera o terror; e quando este ser humano, enquanto sujeito de conhecimento, pretende sujeitar o objeto às suas próprias disposições e leituras, acaba violentando-o. Assim, o raciocínio autoconservador faz com que abominemos qualquer tipo de fragilidade (na natureza) porque nos recorda a nossa própria fragilidade. Tal debilidade diante do mundo, porém, acaba sendo nossa força: ela dá lugar à astúcia, necessária para poder sobreviver.

Ao mesmo tempo, o aspecto libertador do esclarecimento – construir, graças à razão e à aquisição de conhecimentos, um mundo livre, igualitário e justo – não é acessível a todos os seres humanos: o burguês evita que ele seja universalizado para manter o próprio poder; e o que é visto como natureza a ser dominada passa a ser a maioria oprimida. Assim, nas chamadas "minorias" (mulheres, negros(as), índios(as), pobres, necessidades especiais, judeus/judias –e atualmente é pertinente citar o povo palestino) é colocado o estigma da natureza, fazendo-se, portanto, uma redução destas categorias para o natural. Tais "minorias", então, são vistas como natureza que deve ser submetida. Deduz-se daqui que a sociedade permite e legitima a perseguição de minorias ao aprisioná-las neste estigma. Nesse sentido, Crochik (2002) é enfático quando diz que "se, hoje, alguns alvos são libertados, é para poder perseguir outros. O que não muda é a perseguição, calcada na ameaça que vem do primitivo, e que a burguesia acaba reproduzindo quando pretende lutar contra isso".

A lógica dominadora, então, se expressa na necessidade de defender-se do terror do desconhecido –ou do diferente – subjugando-o, vendo nele a própria fragilidade que quer se esmagar, e esmagando-o. E quando isso não é possível, quando as circunstâncias são mais fortes que nós, procuramos dominá-las astutamente mediante nossa própria submissão, inventando estratagemas que permitam nossa autoconservação. Estas noções são fundamentais para entender a violência na atualidade, que borbulha e se reproduz com uma rapidez que a mídia nos vende como estando desvinculada das condições sociais que vivemos, e como sendo um fenômeno muito recente, quando na verdade vem se gestando desde séculos atrás na história humana e agora simplesmente se faz mais evidente e cruel. Bem aponta CECOSESOLA (1991) a coerência da empresa do tráfico de drogas com a

lógica que hierarquiza, acumula e particulariza. À luta – do burguês e do tráfico – por dominar e controlar soma-se uma nova estratégia: a astúcia.

Aparentemente, para Adorno e Horkheimer, a astúcia burguesa que possibilita a sobrevivência começou com o mito grego da Odisséia de Ulisses, rei de Ítaca, que entre outros feitos, burlou o líder dos ciclopes, gigantes de um único olho e inteligência escassa, se auto-chamando de Ninguém e agindo nas sombras. Só que, mediante o constante cálculo que a astúcia pressupõe, renuncia-se a uma vida plena, que é o ideal que se pregoa.

Para os frankfurtianos, então, as relações de dominação foram construídas historicamente nas relações humanas, são "encarnadas" no cotidiano e, até provar o contrário, estão impedindo a construção de um mundo justo e uma vida bela; portanto, devem ser constantemente questionadas e compreendidas para poderem ser revertidas, apenas aceitando-se provisoriamente alguma delas quando serve para dominar nossa própria dominação: se todas as pessoas estamos atravessadas pela dominação, precisamos fazer consciente esse desejo para dominá-lo e assim fazê-lo desaparecer.

Não se sabe como a humanidade enveredou pelo caminho da dominação – e provavelmente seja inútil fazer-se essa pergunta, tal a multiplicidade de formas de subjugação e a vastidão de respostas possíveis, não necessariamente coerentes entre si. Mas, se escutamos a Adorno neste ponto, podemos dizer que alguma catástrofe histórica nos fez seguir esse caminho, que não é o único possível nem o melhor. Para afirmar que não o é, faz-se importante mostrar o sofrimento humano que tem sido gerado e perguntarmo-nos o porquê –ou o para que – desse sofrimento, buscando argumentos que permitam responder essa pergunta de forma situada e responsável. Assim, em vez de conformar-nos com o existente, devemos negá-lo. Negarmos o atual estado de coisas e também as concepções de ser humano, sociedade e conhecimento, assumindo que elas não são naturais nem justas. Mas trata-se de negar o existente afirmando a possibilidade de construir uma vida plena e uma sociedade justa e livre. Em vez de ficarmos presos ao ressentimento – por termos sido dominados(as) – ou da culpa – por termos sido dominadores(as) – , rebelamo-nos para romper as ataduras da dominação, abrindo mão dela e afirmando outra composição do mundo.

Resulta fundamental negar a dominação, por pequena que seja, para combatê-la. Para poder negá-la, para poder enfrentá-la e diluí-la, é fundamental entender cada vez mais como

funciona. Não é preciso ser um perito em entender as complexas dinâmicas da sujeição para criar alternativas ao mundo existente – até porque, como diz Adorno (1991), somos cindidos e, embora pareça absurdo, podemos pensar no indivíduo sem a sociedade, na resistência sem a dominação. Contudo, a emancipação mais potente só é possível ao se nomear a tutela opressora, observando-a e entendendo-a para superá-la. É vital situar as formas como opera a dominação (HARAWAY, 1995), entendê-la nos meandros do dia-a-dia, assim como nas práticas cotidianas das relações entre grandes corporações, bancos, governos, cujas conseqüências se espalham por todo lugar e provavelmente não estão muito distantes de nós. E também é importante assumirmos a responsabilidade de entendê-la no cotidiano acadêmico: quando o saber científico se constitui enquanto forma dominadora de entender o mundo, de exercer dominação sobre seu "objeto" de estudo, restringe as possibilidades de contribuir na construção de um mundo sem sujeição (ADORNO; HORKHEIMER, 1985; SANTOS, 2003).

Contudo, para entender-se a dominação hoje há um desafio ainda maior: nas complexas sociedades atuais se constroem formas cada vez mais astutas e sutis de exercer poder. As formas dominadoras de esmagar a potência do outro coexistem com mecanismos de captura dessa potência, pondo-a a trabalhar em todos os aspectos da vida para gerar benefícios o tempo inteiro. Tirado (2001) postula que passamos cada vez mais da dominação ao governo, à gestão mediante o controle: dominar consistia – ou consiste - em ignorar ou eliminar a capacidade de ação de quem é dominado(a), mas governar exige reconhecer essa capacidade de ação (ou poder – fazer) das pessoas governadas e ajustar-se a elas. Governar é agir sobre a ação, geri-la, colocá-la em direção aos próprios objetivos.

Os processos de governo exercidos mediante o controle podem ser denominados como governamentalidade (FOUCAULT, 1978; ROSE, 1996, 1999). As práticas cotidianas de poder enquanto dominação e controle são o foco deste texto, e não os diversos conceitos atrelados ao exercício do poder, mas vale a pena situar o termo controle citando o que, para o grupo de pesquisa "Fractalidades en Investigación Crítica" (FIC, 2005) significa governamentalidade:

> "A noção de governamentalidade (FOUCAULT, 1978; RIVERO, 2004) mostra como historicamente se consolidam práticas institucionais de governo, tais como a vigilância, inspeção,

> legislação, regulação, controle, doutrinação, avaliação, censura, prevenção, retificação, correção, quer dizer, 'um conjunto de práticas por meio das quais pode se constituir, definir, organizar, instrumentalizar a s estratégias que as pessoas, nas suas liberdades, estabelecem em relação com as outras' (MEDRADO, 2002).

Os projetos dentro do campo da psicologia e da psiquiatria, por exemplo, têm configurado critérios de normalidade que geram categorias desde as quais tipifica-se a experiência vivida pelos sujeitos e sob as quais os sujeitos se definem. Esta ação de governo age desde o exterior e o interior da pessoa a partir dos parâmetros de normalidade estabelecidos institucionalmente, dos quais a empresa científica participa ativamente. As necessidades de governo das sociedades (neo)liberais atuais requerem uma gestão da subjetividade que produza indivíduos que livremente auto geram suas vidas no espaço 'público', sob parâmetros de governamentalidade estabelecidos. É central, portanto, a existência de uma rede de compreensões e significados que permitam tornar invisíveis as redes institucionais para gerar a sensação de liberdade de eleição (ROSE, 1996). O desenvolvimento de formas cada vez mais sofisticadas de sujeitar física e simbolicamente as pessoas se dá junto com a expansão de um tecido de saberes disciplinares (FOUCAULT, 1976) dedicados à recopilação, desenvolvimento e transformação destas práticas de governo. As democracias liberais ocidentais e sua forma de produção pós-fordista combinam liberdade aparente com fortes mecanismos mais ou menos invisibilizados de controle, levando à implantação crescente e cotidiana de múltiplos mecanismos de bio-poder sobre âmbitos crescentes da vida e as populações" (FIC, 2005, p. 03).

Enquanto a governamentalidade é o conjunto de dispositivos de governo, o controle é uma forma específica e atual de exercer a governamentalidade. Vejamos, então, o que controle significa e quais suas implicações.

Controle

Sou livre...
Posso eleger o banco que me exprima, o canal de TV que me embruteça,
A petroleira que me saqueie, a comida que me envenene,
a rede telefônica que me estafe, o informador que me desinforme
e a opção política que me desiluda.
Insisto: sou livre.
(Consulta Social Européia, 2004).

No Dicionário Aurélio, Ferreira define controle como "ato ou poder de controlar, domínio, governo; fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas" (1995, p. 176). O controle seria uma forma específica de exercer poder, uma forma concreta de governamentalidade, em cuja importância coincidem diversos autores(as) aqui utilizados(as): Hardt e Negri (2000), Deleuze (1992), (1976), Passetti (2003), Balasch (2005), CECOSESOLA (2001) e, em certo sentido, Adorno e Horkheimer (1985). O controle parece, então, um conceito central para entender as dinâmicas de poder-dominação atuais, e o uso que dele é feito aqui e por vários autores citados acima se fundamenta em uma proposta foucaultiana: a do trânsito da sociedade disciplinar à sociedade de controle, de modo a se governar mais eficaz e sutilmente.

Conforme Deleuze (1992), Foucault situou as sociedades disciplinares nos séculos XVIII, XIX e no início do século XX, quando atingiram seu apogeu. Elas se configuram na organização das instituições que operam como grandes meios de confinamento, e que vão tornando os corpos dóceis à medida que o indivíduo passa a vida inteira indo de um espaço fechado a outro, cada um com suas leis, que devem ser obedecidas: a família, a escola, a fábrica, eventualmente o hospital, a prisão (meio de confinamento por excelência), o manicômio, o asilo. O modelo disciplinar sucedia ao das sociedades de soberania e, aparentemente, a transição de um ao outro foi progressiva e culminou com o governo de Napoleão. Os meios de confinamento tinham o objetivo, particularmente visível na fábrica, de "concentrar, distribuir no espaço, ordenar no tempo, compor no espaço-tempo uma força

produtiva cujo efeito deve ser superior à soma das forças elementares" (DELEUZE, 1992, p. 219).

Contudo, a preponderância das sociedades disciplinares seria breve: novas forças iam se erguendo lentamente, precipitando-se após a Segunda Guerra Mundial. Hoje, os espaços de confinamento, desde a família até o asilo, estão em crise. Constantemente os governantes falam de reformá-los: reformar a escola, o hospital, a indústria, o exército, a prisão. Mas eles, diz Deleuze, estão condenados. Forças novas surgem e vão coexistindo com as disciplinas e substituindo-as. São as sociedades de controle.

Enquanto as sociedades disciplinares se fundamentavam na obediência, na dominação exercida vigiando e punindo, nas sociedades de controle os mecanismos de comando se tornam cada vez mais "democráticos", distribuídos pelos corpos e cérebros dos cidadãos e cidadãs. O poder passa a ser exercido através de "máquinas que organizam diretamente o cérebro – em sistemas de comunicação, redes de informação, etc. – e os corpos – em sistemas de bem-estar, atividades monitoradas etc." (HARDT; NEGRI, 2000, p.42). No controle, os mecanismos disciplinares que constroem as normas das nossas práticas cotidianas, se intensificam e generalizam, estendendo-se para muito além das instituições sociais, em redes flexíveis e flutuantes.

Assim, as sociedades de controle podem ser entendidas como fluxos contínuos flexíveis (PASSETTI, 2003). São contínuos porque nunca se termina nada: a empresa substitui a fábrica, a formação permanente tende a substituir a escola, a avaliação contínua substitui as provas, o trabalho por projetos substitui a estabilidade no emprego e a certeza da aposentadoria. São flexíveis porque as estratégias mudam e a rigidez se esvai, dando passo à tolerância se ela for útil para a produção e o controle crescerem: capturam-se as particularidades culturais, as habilidades afetivas, a cooperação, o trabalho em equipe, a criatividade, a rápida resposta aos imprevistos, a possibilidade de personalizar o lugar de trabalho (CALLÉN, 2005), ao mesmo tempo em que, quando é conveniente, emula-se a competição e a individualidade como elementos de motivação (DELEUZE, 1992).

Essas formas de funcionamento são úteis em meio a relações econômicas específicas, que Deleuze ajuda a compreender quando diz que

> Atualmente o capitalismo não é mais dirigido para a produção, relegada com freqüência à periferia do Terceiro Mundo, mesmo sob as formas complexas do têxtil, da metalurgia ou do petróleo. É um capitalismo de sobre-produção. Não compra mais matéria-prima e já não vende produtos acabados: compra produtos acabados, ou monta peças destacadas. O que ele quer vender são serviços, e o que ele quer comprar são ações. Já não é um capitalismo dirigido para a produção, mas para o produto, isto é, para a venda ou para o mercado (...). O marketing é agora o instrumento de controle social, e forma a raça impudente dos nossos senhores. O controle é de curto prazo e de rotação rápida, mas também contínuo e ilimitado, ao passo que a disciplina era de longa duração, infinita e descontínua. O homem não é mais o homem confinado, mas o homem endividado. É verdade que o capitalismo manteve como constante a extrema miséria de três quartos da humanidade, pobres demais para a dívida, numerosos demais para o confinamento: o controle não só terá que enfrentar a dissipação das fronteiras, mas também a explosão dos guetos e favelas (1992, p. 225).

Deleuze se refere a operações econômicas, sociais e políticas que apontam para a totalidade do planeta, no que Hardt e Negri (2000) denominam a sociedade global de controle, e Guattari (1984) o capitalismo mundial integrado, no contexto do que inúmeros autores e autoras chamam globalização. O que nas dinâmicas de poder e dominação muda com a dita sociedade globalizada? Até que ponto há mudanças? Embora a globalização não seja o foco deste texto, é uma palavra que não pode ficar indiferente ao se escrever sobre o poder na atualidade. Por isso esboçar-se-ão breves linhas sobre ela.

De acordo com Santos (2000) e Matta (2005), o marco político da chamada globalização encontra-se na década de 80, durante o Consenso de Washington, constituído por instituições financeiras de ajuda internacional norte-americana como o Banco Mundial, O Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Neste documento, realizaram-se prescrições para a reestruturação econômica da América Latina, visando o ajuste estrutural monetário através de "ajustes fiscais, redução do papel do Estado

na economia, privatização dos serviços públicos, liberalização dos investimentos estrangeiros, direito à propriedade e redução dos investimentos nas políticas sociais" (MATTA, 2005, p. 49).

Essa história pode ser lida de formas radicalmente diferentes, como discute Balasch (2005). Desde a postura dos(as) analistas de negócios, o temo "globalização" se refere à abertura, à escala global, dos mercados de capital financeiro e de mercadorias, o que implicará na melhoria das condições de vida das pessoas do mundo. Portanto, as formas de produção e troca do sistema capitalista devem ser espalhados por todos os países do planeta. Os denominados "países de terceiro mundo" devem incorporar-se a este movimento praticando o já mencionado ajuste estrutural monetário, já que seus problemas atuais – pobreza generalizada, guerras, desemprego etc. – são atribuídos a que seus governos locais, injustos e corruptos, se negam a "mundializar" suas economias. Nessa leitura, a mundialização seria a solução. Para os "países de terceiro mundo" poderem, então, superar estes problemas, recebem a "ajuda" do FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, instituições técnicas que formulam Planos de Ajuda Estrutural recomendando aos Estados que adotem medidas políticas, econômicas e sociais necessárias para sua incorporação à lógica global. Isto é o que Rojo (2005) entenderia como sendo uma concepção sistêmica do poder e uma noção funcionalista de sociedade, onde não se discutem as dimensões conflitivas destas relações e se entende a ordem mundial como um organismo que precisa de todas suas partes seguindo o mesmo comando para funcionar em harmonia.

Por outro lado, alguns teóricos/as das ciências sociais, partindo de uma perspectiva crítica para se entender o poder e a sociedade, estudam as conseqüências sociais da era da "globalização": seriam as mesmas conseqüências negativas do capitalismo e sua lógica de acumulação contínua, mas no nível mundial, fazendo-se presente em mais lugares (em uma extensão maior) e com uma intensidade voraz, trazendo desigualdades sociais abismais como seu efeito mais imediato. Balasch (2005, p. 35) resume as características mais destacadas por vários autores(as):

- Incremento das desigualdades entre pessoas "ricas" e "pobres", tanto no nível internacional (países "do primeiro mundo" – países do "terceiro mundo") como no nível nacional (desigualdades entre grupos sociais em uma mesma sociedade);

- Incremento das migrações produto, justamente, dessas desigualdades;
- Destruição do tecido social e cultural como conseqüência da homogeneização das formas de produção e estilos de vida no nível global;
- Perigos associados à destruição do meio ambiente (GEORGE, 2001);
- Incremento da divisão do trabalho e das desigualdades sociais e aparição de perigos globais – do meio ambiente, sociais e militares (BECK, 1997);
- Incremento da mobilidade, a flexibilidade e o "tornar-se nômade" das condições de vida, transformando assim os membros das sociedades globais, que passam a ser de cidadãos a consumidores (BAUMAN, 1998);
- Enfraquecimento do poder político dos Estados–Nação – especialmente os do "terceiro mundo" devido à implantação dos Planos de Ajuda Estrutural, que "recomendam" minimizar os gastos públicos (VAQUERO, 1999);
- Irrupção da sociedade em rede a partir da emergência das tecnologias da informação e o conhecimento (MELUCCI, 1996; CASTELLS, 1994). A anulação tecnológica das distâncias temporais e espaciais tende a polarizar a condição humana, mais que a homogeneizá-la. A velocidade que com a irrupção das novas tecnologias tem impregnado as sociedades globais está incrementando as desigualdades sociais (BAUMAN, 1998, apud BALASCH, 2005, p. 35).

De acordo com estas posturas, então, o processo de mundialização da economia, ao invés de produzir melhoras substanciais nas condições de vida das pessoas, produz exploração, exclusão e pobreza: seguindo a própria lógica capitalista, é impossível gerar o "desenvolvimento" do mundo todo, pois para alguns setores se "desenvolverem", outros precisam ficar "subdesenvolvidos" (AMIN, 1974, apud BALASCH, 2005).

Como funciona o poder na sociedade global de controle

Hardt e Negri (2000) propõem que a sociedade globalizada se constitui mediante a produção e o incremento de conexões entre os mais diversos aspectos da vida: econômicos, políticos, culturais, tecnológicos, administrativos e jurídicos. Em meio a este "tecido", surgem novas formas de governamentalidade – ou gestão de populações –, formas que também são misturas desses diversos aspectos, e que combinam controle social e disciplina em âmbitos sociais cada vez mais amplos e profundos, penetrando o cotidiano de forma crescente. Práticas como as atividades domésticas, o esporte, a cultura e os modos de produção marginais, que tinham se mantido mais afastados do mercado mundial, estão caindo na dependência do mesmo. O capitalismo está colonizando o planeta inteiro (GUATTARI, 2004). As redes da sociedade global integram a totalidade da vida, tecendo e capturando múltiplos âmbitos, e já não é possível permanecer fora dela.

Essa idéia, segundo Hardt e Negri, vem da proposta de Foucault que permite reconhecer a natureza biopolítica do poder. O biopoder seria a forma de poder que se ocupa da produção e reprodução da própria vida, regulando e administrando a vida social por dentro (e, nela, a intimidade e sexualidade), a partir da produção de regimes de verdade que regulamentam as populações humanas; e que pode se desenvolver plenamente apenas na sociedade de controle:

> A disciplinaridade fixou indivíduos dentro de instituições mas não teve êxito em consumi-los completamente no ritmo das práticas produtivas e da socialização produtiva; não chegou a permear inteiramente a consciência e o corpo dos indivíduos, ao ponto de tratá-los e organizá-los na totalidade de suas atividades. Na sociedade disciplinar, portanto, a relação entre o poder e o indivíduo permaneceu estável: a invasão disciplinar de poder correspondeu à resistência do indivíduo. Em contraste com isso, quando o poder se torna inteiramente biopolítico, todo o corpo social é abarcado pela máquina do poder e desenvolvido em suas virtualidades. Essa relação é aberta, qualitativa e expressiva. A sociedade, agrupada dentro de um poder que vai até os gânglios da estrutura social e seus processos de desenvolvimento, reage

> como um só corpo. O poder é, dessa forma, expresso como um controle que se estende pelas profundezas da consciência e dos corpos da população – e, ao mesmo tempo, através da totalidade das relações sociais (HARDT; NEGRI, 2000, p. 43).

Hardt e Negri afirmam que muitos (as) pensadores(as) seguiram Foucault nessa direção para problematizar, no âmbito europeu, o Estado de Bem-estar Social. Mas hoje, quando boa parte dos mecanismos sociais de bem-estar se esvai e se fortalece o modelo pós-fordista de governo e (re)produção capitalista, o biopoder chega além do esboçado por Foucault. Segundo Balasch (2005), este se espalha nas práticas cotidianas e, mais que colocar em jogo a produção e reprodução da vida, apaga as fronteiras entre o espaço/ tempo produtivo e o não produtivo. A vida inteira é posta a trabalhar na sociedade global. O modelo pós-fordista produz não apenas mercadorias e benefícios de ordem monetária, mas subjetividades produtoras da máquina global - da privatização, do consumo como eixo social central, das demissões em massa, do trabalho sem registro em carteira, da guerra contra o terrorismo, do incremento das desigualdades sociais, entre outros.

Nestas circunstâncias o poder, em vez de funcionar como se entenderia tradicionalmente, ou seja, como uma substância que emerge em centros que podem ser localizados geograficamente, funcionaria de forma imanente e descentralizada. Guattari (1984), por exemplo, diz que o capitalismo global integrado tende ao que ele denomina "desterritorialização", isto é, a funcionar sem fixar-se em territórios nem âmbitos específicos, atravessando tudo. Por exemplo, em diversos países ditos desenvolvidos aparecem regiões do terceiro mundo, assim como em meio a países ditos subdesenvolvidos aparecem centros capitalistas de elite, constituindo assim um poder multicêntrico.

O poder não tem caráter universal e por isso pode se apoiar simultaneamente em regimes totalitários e democráticos, sempre que isso favoreça a homogeneização dos seus meios de produção, circulação e controle social. Portanto, não é programático e sim axiomático: para se manter, se utiliza dos meios que forem mais apropriados no momento, sem seguir uma linha de governo (GUATTARI, 1984). A forma de produção pós-fordista combina processos disciplinares e de controle; captura as competências importantes para controlar efetivamente indivíduos e populações (atividades de cooperação social, criação de

pensamento, comunicação, afetividade) e as imbui nos canais da produção mercantilista; dá mais importância às habilidades dirigidas à produção de significados – e, portanto, de subjetividades – do que às formas de produção fordista, mas estas continuam tendo um peso inegável, mesmo que deslocadas para outros espaços geopolíticos em uma lógica de Primeiro–Terceiro Mundo (FIC, 2005). Em meio a essa heterogeneidade, contudo, Hardt e Negri (2000) reconhecem lógicas comuns: a militar e policial (repressão de potencialidades subversivas à paz global), a econômica (imposição de um mercado atrelado ao regime monetário, principalmente ao dólar) e a ideológica e comunicativa (supressão de alternativas ao capitalismo e regulamentação cultural e educativa).

A proposta de se entender o poder em termos de desterritorialização, imanência e descentralização tem em Foucault um pilar importante, pois desenvolve idéias foucaultianas como o trânsito da disciplina ao controle e o biopoder, além de ter uma forte herança do seu conceito de poder. Para Foucault (1976), o poder não se identifica em primeiro termo com a soberania do Estado, com a lei ou com a unidade global de uma dominação. Não é o conjunto de instituições que garantem a sujeição dos indivíduos, mas uma rede complexa de relações de poder que podem se produzir em todo e qualquer lugar. O poder não se adquire, nem se conquista, nem se compartilha ou se arranca, não se conserva nem se deixa ir: exerce-se a partir de inúmeros pontos e em relações móveis e não igualitárias. As relações de poder não são exteriores a outras relações, tais como as econômicas, as sexuais ou as do conhecimento: são imanentes a elas; se dão nas repartições, desequilíbrios e desigualdades que se produzem nestas relações e são efeito das mesmas. O poder não depende de uma oposição binária e global entre dominantes e dominados(as); em vez de gerar-se de cima para baixo, vem de baixo: as relações de poder imediatas, cotidianas, servem de suporte e dão condições às grandes relações de dominação. As relações de poder não surgem de decisões individuais, da casta que governa, daqueles que tomam as decisões políticas ou econômicas, nem de forças que manipulam a realidade de forma oculta: elas funcionam mediante táticas que se encadeiam umas com outras, tecendo inúmeros fios que, finalmente, desenham os dispositivos de conjunto, com uma lógica clara, a qual, paradoxalmente, já não pode se dizer que foi desenhada por ninguém, e há muito poucas pessoas que as formulam.

A visão de Foucault é de uma utilidade ímpar para se aprender a não ver poder e resistência de forma cindida nem maniqueísta, em termos de *bandidos* e *mocinhos*. As relações de poder se criam em redes complexas que estão em todas as partes, que possibilitam uma maior regulação e controle dos corpos e das subjetividades, que determinam processos de governamentalidade, que organizam formas de vida (MATTA, 2005) e que, com o passar do tempo, tendem a se desterritorializar, desatrelando-se de territórios e mecanismos fixos, de pessoas específicas, de instituições concretas. Só que justamente esse lado da concepção torna mais difícil a localização do poder e, portanto, construir opções a ele; para se avançar na reconstrução responsável das formas de entender e conceber o mundo, isso deve ser revisto. Em palavras de Arditi,

> a principal dificuldade do conceito de poder de Foucault jaz precisamente na sua incapacidade de localizar o poder e de vê-lo assim afetando e constituindo as pessoas de maneiras diferentes. Embora o poder penetrasse tudo, não tinha um agente. Sua leitura da história era, em conseqüência, uma leitura sem gênero, sem classe e étnica e racialmente neutra, que criava uma impressão de um corpo social amplamente homogêneo. Era difícil, se não impossível, ver como o "poder" poderia ser combatido (não apenas resistido), e era impossível desenvolver uma estratégia para conseguir uma visão de um futuro melhor" (1995, p. 16).

Entretanto, há propostas situadas para lidar com essa dificuldade, e epistemologias feministas como o trabalho de Donna Haraway (1995) contribuem nesse sentido. Arditi, falando da autora no prefácio do livro "Ciência, cyborgs y Mulheres", diz que Haraway introduz uma epistemologia que possibilita capturar diferencialmente o poder, com o qual faz uma leitura feminista de influência foucaultiana; mas ampliando e transformando a compreensão de Foucault, abrindo-a "a umas políticas positivas e viáveis" (1995, p. 16).

Seguindo a Haraway e sua proposta dos conhecimentos situados, seria importante fazer uma leitura situada de como opera o poder nas sociedades de controle. Se o poder efetivamente tende a se "desterritorializar", a funcionar sem centro e diluir responsabilidades por todo o corpo social, fazendo-se difícil de localizar porque está em

todas partes da sociedade global, é importante territorializar essa lógica (SANTOS, 2003), concretizando as formas como ela opera e se multiplica. Assim, aproxima-se a possibilidade de entendê-la para diluí-la e construir relações novas, dignas, rebeldes.

Emancipação: na busca de um conceito rebelde

Assim como as dinâmicas de poder enquanto dominação e controle atravessam praticamente tudo, os micro-processos rebeldes ou contra-hegemônicos também o fazem, embora não seja essa a versão oficial e eles sejam pouco pesquisados. Esses caminhos estão sendo tecidos a cada dia, em formas que também se articulam e crescem, mesmo que não saibamos o quanto eles estão presentes no cotidiano. Como "prova" desses micro-processos que se constroem em práticas, atravessando o cotidiano, a linguagem em uso mostra uma diversidade de palavras associadas a ações de este tipo, como por exemplo: resistência, rebeldia, revolução, subversão, insubordinação, desobediência civil, desobediência popular, contrapoder, antipoder, potência, rebelião, revolta, coletivização, multidão, autogestão, *swadeshi* (na Índia), auto-organização, anarquismo, comuna, *empowerment* (potencialização, traduzido como "empoderamento"), agência, poder-fazer, emancipação e tantas outras, que não necessariamente respondem a um modelo cristalizado de sociedade futura.

Entretanto, como bem colocava Rotschild-Whitt em 1979, elas são muito menos mencionadas e estudadas que as relativas ao poder e às formas hegemônicas de organização, ficando marginalizadas na ciência. Vale dizer que, socialmente, as palavras da "galáxia rebelde" têm sido associadas à arruaça e violência, gerando certo medo na coletividade; ou bem são cooptadas, em dinâmicas de governamentalidade, por empresas, governos e a mídia, como é o caso dos programas sociais de construção em "mutirão", ou da autogestão liberal ou *"self-management"*, que dá "liberdade" e "flexibilidade" aos trabalhadores para fazer a produção crescer (LEÓN CEDEÑO, 1999).

Apesar de o campo-tema rebelde ter sido reprimido, banalizado ou cooptado, a multiplicidade de palavras que podem se colocar nele é ampla e relacionada com variadas dinâmicas de poder-dominação-controle. Assim, poderia se parafrasear a revisão de Rojo (2005) sobre a noção de poder e dizer, a partir dela, que "a galáxia rebelde" se apresenta

dentro de um panorama ambíguo devido a que: 1) tem múltiplas dimensões, sendo plausível destacar algumas esquecendo outras; 2) cada palavra e cada concepção remete a práticas históricas e culturais diferentes, com o qual pode se discordar de alguma abordagem mas não negar que ela faz sentido em algum lugar; e 3) mesmo que não seja tão explícito quanto no caso do poder, também é uma noção inseparável da concepção de sociedade de quem a estiver utilizando: a emancipação pode ser vista como impossível (tal como dizem os autores que proclamam o fim da história), ou como possível apenas se o mundo mudar radicalmente (como defendem os frankfurtianos), ou como sonho de sociedade comunista a ser alcançada via ditadura do proletariado (como sustentam os(as) marxistas, com variações após a queda da URSS e do Muro de Berlim), ou como utopia a realizar no aqui e agora (que é o caso dos(as) anarquistas) ou seria o indicador de espaços de insatisfação que devem ser melhorados para aperfeiçoar o sistema social (que seria uma postura funcionalista).

Por isso, para dar a essas práticas a importância que merecem, para compreender esse emaranhado de forma mais clara e para, compreendendo-o, posicionar-se a respeito, é importante situar não apenas o poder, mas também as ações de revolta, no cotidiano de cada lugar. É preciso contar as histórias de rebelião e reciprocidade que são silenciadas, banalizadas, cooptadas ou reprimidas. E os territórios da linguagem acadêmica devem ser ocupados para teorizar, situadamente, a respeito das múltiplas dinâmicas dessas histórias emancipatórias.

Hardt e Negri (2000) trabalham nesse sentido, colocando e situando historicamente diversas lutas e entendendo-as como motor dos processos de poder, dominação e controle na sociedade global. As revoltas funcionariam como alvos a serem capturados, mas dariam lugar a outras lutas e, no seu acontecer, atacariam diretamente o coração do Império. Contudo, os autores consideram que as revoltas do fim do século XX tiveram pouca repercussão sobre outras lutas; buscando compreender isso, esboçam uma hipótese singular: dizem eles que, no internacionalismo proletário dos séculos XIX e XX, as rebeliões eram comunicadas, "traduzidas" e aplicadas a novos contextos, operando em dimensão internacional; entretanto, as lutas atuais, apesar de ser mais intensas, não reconhecem um inimigo comum contra o qual estariam dirigidas, nem têm construído uma linguagem comum que possa "traduzir" a expressão particular de cada luta em termos que

façam sentido em outros âmbitos. Com isso, as revoltas perderam em extensão, duração e comunicabilidade, ficando, paradoxalmente, quase incomunicáveis em plena era da comunicação. É um desafio político construir essa língua comum e avançar teoricamente no sentido de um conceito articulador de lutas.

Como essa é uma discussão pouco conhecida na psicologia, e menos ainda a conhecemos como cidadãos e cidadãs comuns, vale a pena narrar brevemente do que se trata. As lutas proletárias dos séculos XIX e XX tinham como premissa a união internacional e a comunicação entre elas, influenciando-se mutuamente. "Um ciclo era construído à medida que uma revolta era comunicada e aplicada a cada novo contexto, da mesma forma que em época anterior navios mercantes levavam notícias de revoltas de escravos de ilha para ilha no Caribe, acendendo uma corrente de fogos impossível de apagar" (HARDT; NEGRI, 2000, p. 69). A formação de um ciclo de lutas implicava que quem recebia as notícias pudesse "traduzi-las" em sua própria língua, reconhecendo as lutas como suas. Por exemplo, os conselhos de fábrica em Turim, Itália, tiveram inspiração direta nas notícias da vitória bolchevique na Rússia.

Os períodos mais intensos desses ciclos foram, segundo os autores, três ondas: a primeira teria começado com a agitação política depois de 1848 e a Primeira Internacional, continuando com a formação de organizações políticas e sindicais socialistas (e anarquistas) nas décadas de 1880 e 1890, e chegando ao seu apogeu após a revolução russa de 1905 e do primeiro ciclo internacional de lutas antiimperialistas. A segunda onda teria surgido após a revolução soviética de 1917, propiciando uma verdadeira explosão de conselhos operários e "uma progressão internacional de lutas que só puderam ser contidas por fascismos de um lado e reabsorvidas pelo New Deal e por frentes antifascistas do outro" (HARDT; NEGRI, 2000, p. 70). Por último, a terceira onda de conflitos começou com a revolução chinesa e continuou com as lutas de libertação latino-americanas e africanas, até a ebulição da década de 60 ao redor do mundo. Esses ciclos de revoltas internacionais foram, segundo Hardt e Negri, o motor que antecedeu, prefigurou e promoveu "os processos de globalização do capital e o nascimento do Império" (p. 70).

Diferentemente, na última metade do século XX, especialmente entre 1968 e a queda do Muro de Berlim, as lutas proletárias e o próprio conceito de proletariado se transformaram.

"A figura de um ciclo internacional de lutas baseadas na comunicação e tradução dos desejos já parece não existir" (HARDT; NEGRI, 2000, p. 70). Apareceram outras formas de protesto e solidariedade, dentre as quais as mais marcantes do fim do século XX foram os eventos da praça Tiananmen, na China, em 1989; a intifada palestina contra a autoridade estatal de Israel; a revolta de Los Angeles, EUA, em maio de 1992; o levante em Chiapas, desde 1994; as greves que imobilizaram a França em dezembro de 1995 e a que paralisou a Coréia do Sul em 1996. Cada uma delas expressava questões regionais específicas e imediatas, não sendo uma corrente de revoltas que se espalhava globalmente e, segundo Hardt e Negri (2000), não sendo "traduzíveis" em outros contextos para fazer eco neles e despertar novas lutas.

Aparentemente, essa situação começa a mudar no início do século XXI. Recentemente, surgem movimentos que conectam coletivos dos mais diversos lugares do mundo contra as políticas do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, tal como aconteceu em Seattle (1999) e Barcelona (2001), entre outros (BALASCH, 2005), bem como a realização anual do Fórum Social Mundial (com sede principal no Brasil, mas também na Índia e na Venezuela), ocorrendo em época paralela à realização do Fórum Econômico Mundial de Davos. Tais movimentos pretendem articular e dar a conhecer diferentes lutas sob o lema de que "um outro mundo é possível" e reconhecendo como inimigas comuns as políticas econômicas dos grandes bancos internacionais, as corporações transnacionais, o governo dos EUA e o G8. No entanto, este trabalho incipiente e permeado por conflitos ainda tem muito a desenvolver quanto à construção de uma linguagem política comum e a conceitos articuladores de lutas, como expressam Hardt e Negri (2000).

Diversos conceitos são trabalhados desde posições acadêmicas: Hardt e Negri (2000) falam de *multidão* como cooperação de singularidades, criativa, imanente e em constante movimento, que vai além da noção de proletariado (que hoje se transformou) e que é explorada pelo Império. O Coletivo Situaciones (2001) e Negri (2001) usam o nome *contrapoder* para se referir às múltiplas práticas de resistência ao poder que criam novas formas de vida e têm como utopia a comuna. Holloway fala de *antipoder*, entendendo que o contrapoder sugere uma simetria entre poder e contrapoder que não é tal, enquanto o antipoder sugere "uma assimetria total entre o poder e nossa luta" (2001a, p. 77). Foucault disse que onde há poder, há *resistência*. Tirado (2003, 2004), contrapondo-se à resistência

como força apenas reativa e não ativa, usa Spinoza e Nietzsche para falar de *potência* como acontecimento de criatividade coletiva, que se gera na incerteza e que é ontologicamente anterior ao poder porque não precisa dele para operar, enquanto este, para ter ação, busca capturar a potência. Deleuze e Guattari falam de *linhas de fuga* ao estabelecido, e Guattari (1984) defende a *revolução molecular* que acontece nos lugares mais diversos: movimentos de mulheres e de homossexuais, hospitais psiquiátricos, rádios livres, creches, gangues nova-iorquinas, inclusive partidos políticos e sindicatos.

O trabalho de sistematização dos múltiplos termos e experiências deste campo-tema vai sendo executado aos poucos. Excelentes exemplos disso são o "Pequeno Léxico Filosófico do Anarquismo", de Daniel Colson (2003), uma espécie de dicionário da proposta libertária e seus diferentes projetos, e, por outro lado, o projeto de pesquisa "A Revisão da Emancipação Social", coordenado por Boaventura de Sousa Santos, em 2002, compilado em sete volumes e realizado em seis países (Moçambique, África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia e Portugal). Ambos os trabalhos usam a noção de emancipação como palavra-chave para afirmar formas de vida que não se pautam por valores hegemônicos de dominação e controle, em práticas que têm acontecido no decorrer da história e que continuam acontecendo no aqui e agora.

O argumento emancipatório de Boaventura de Sousa Santos (2003) é que as experiências sociais no mundo todo são muito mais numerosas, variadas e interessantes do que a ciência hegemônica consegue enxergar; no entanto, essa experiência está sendo desperdiçada, o que dá lugar a explicações fatalistas como o fim da história e a ausência de alternativas. Assim, para combater o desperdício da experiência social e fazer jus às iniciativas e movimentos existentes, é preciso construir uma ciência para além da hegemônica; mais do que isso, é necessário construir uma outra racionalidade. Portanto, a emancipação social implica emanciparmo-nos da racionalidade ocidental. E avançar nisso é conceber o tempo de forma diferente, esticando o presente e encurtando o futuro. Não temos certeza de se um outro mundo é possível, mas o único que nos resta é construir formas ou micro formas desse mundo no presente e nas expectativas concretas e situadas de futuro.

Reconhecer a tutela da racionalidade ocidental, daquilo que CECOSESOLA (2001) denomina "nossa cultura patriarcal", seria, para Santos (2003), construir uma "sociologia

das ausências" para entender as ausências que essa racionalidade tem gerado e criticá-las, combatendo-as com o reconhecimento desses outros jeitos de fazer que têm sido colocados em posições subalternas: saberes práticos, senso comum, temporalidades rurais ou outras marginalizadas; saberes de pessoas excluídas por marcas como a raça, o gênero, a classe social ou a opção sexual; saberes que escapam à concepção supostamente universal e por isso são vistos como locais, exóticos, folclóricos e formas de produção alternativas às formas dominantes de economia. Estudar as ausências facilitaria entender os medos que a racionalidade ocidental tem ajudado a construir – medo à diferença que se encontra nesses saberes menosprezados, por exemplo – e trabalhar neles, olhando-os fixamente, até diluí-los.

Intensificar e alongar o presente pode facilitar-se com o movimento de encurtar o futuro, que para Santos (2003) seria propiciado, desde a ciência, por uma "sociologia das emergências": estudar possibilidades concretas de futuro e fazê-las realidade seguindo os sinais ou pistas que aparecem no cotidiano, pois elas podem indicar possibilidades mais plenas para abrir caminhos, ou necessidades de pôr limites e fechar portas. Já que não se tem a certeza de um outro mundo ser possível, sua construção em ações do dia-a-dia seria um microprocesso em que o futuro seria tratado como objeto de cuidado, revisando o feito nos pequenos detalhes, na sua capacidade de afirmar vida diferente e de negar qualquer dominação, presente ou futura, que atravesse ou constitua as pessoas.

Para formar forças contra-hegemônicas mais potentes, é importante criar e aprofundar zonas de contato entre distintos saberes e ajudar a fazê-los inteligíveis entre si, em um processo que Santos, assim como Hardt e Negri (2000), denomina *tradução.* Usar essa tradução de forma responsável e horizontal nos ajuda a fazermo-nos mais fortes e aprendermos outras formas de agir e, portanto, de ser. Para isso, o autor defende a importância de se entender as regras do jogo de cada saber não como sendo óbvias ou homogêneas, mas como argumentos que vale a pena aprender, discutir e reconstruir. Outrossim, ele coloca a dificuldade de qual a língua a ser usada para diferentes saberes se entenderem, devido a toda a opressão que pode significar para alguém oprimido(a) ter de falar a língua dominante. Pode ser útil, nesses casos, entender-se mutuamente a partir de outras línguas, como a dança e a expressão corporal, que possibilitam encontros inusitados, ações de auto-cuidado e de ajuda mútua.

Essas seriam formas de se construir conhecimento-emancipação (SANTOS, 2003) que devem ser valorizados para ajudar a reverter a marginalização e a ausência com que têm sido tratados. O "ponto de saber" do conhecimento-emancipação seria a solidariedade ou ajuda mútua, e seu "ponto de ignorância" seria o colonialismo. Santos destaca esta vertente de conhecimento como sendo chave para gerar formas de vida menos absurdas que as atuais, mas salienta que a ciência moderna – bem como vida moderna – tem se dedicado a ela de forma marginal e, principalmente, tem produzido "conhecimento-regulação" que tem, como ponto de ignorância, o "caos", e como ponto de saber, "a ordem".

Para o autor, estas duas vertentes de conhecimento são fundamentais e, em alguma medida, uma ajuda a constituir a outra; por exemplo, todo conhecimento-emancipação tem implícita alguma forma de regulação, provavelmente de auto-regulação. Sendo assim, se o conhecimento-regulação trabalha conjuntamente com o conhecimento-emancipação, em qualidade de ferramenta emancipatória, pode ser útil. Mas acontece que, segundo Santos (2000), o conhecimento emancipatório foi gradativamente engolido pelo regulatório, justificando essa desigualdade ao se equiparar "caos" com "solidariedade" e, em alguma medida, "ordem" com "colonialismo".

Segundo Mignolo (2003), tal reversão poderia ser feita através de um programa "forte", que se referiria à criação de um novo senso comum, emancipatório, ou bem ser empreendida através de um programa mais suave que implique na articulação de múltiplas formas situadas de conhecimento. É com esta segunda visão que Mignolo concorda: com uma rede de saídas micro em lugar de optar por uma saída forte, radical e até unívoca. Este texto também concorda com um mundo onde caibam muitos mundos, como dizem os zapatistas. Parece ser nesse sentido que Santos (2001) fala de uma "globalização contra-hegemônica", no sentido de que a opção não é apenas uma, mas muitas que se articulam: segundo texto do Coletivo Situaciones, "a força da resistência radica na destotalização e na multiplicidade" (Coletivo Situaciones, 2001, p. 33).

Ante a idéia de uma rede de saídas micro, é pertinente relembrar a proposta anarquista de Mikhail Bakunin, que, defendendo a posta em prática de uma rede ou federação de comunas, aponta para uma utopia livre e igualitária que se constrói todos os dias. Bakunin defendia que a revolução seria a emancipação completa da sociedade, sem ditaduras

proletárias nem hierarquias de Estado nem mercado; tal emancipação basear-se-ia em duas premissas fundamentais, que são a liberdade plena de todos os seres humanos e a solidariedade de todos os trabalhadores e trabalhadoras entre si:

> E a primeira palavra dessa emancipação só pode ser *liberdade*, não essa liberdade política, burguesa (...), mas a *grande liberdade humana* que, destruindo todas as correntes dogmáticas, metafísicas, políticas e jurídicas pelas quais todo mundo se encontra hoje oprimido, devolverá a todos, coletividades tanto quanto indivíduos, a plena autonomia de seus movimentos e de seu desenvolvimento, libertos, de uma vez por todas, de todos os inspetores, diretores e tutores.
>
> A segunda palavra dessa emancipação é *solidariedade;* não a solidariedade marxista, organizada de cima para baixo por um governo qualquer e imposta seja pela astúcia, seja pela força, às massas populares; não essa solidariedade de todos, que é a negação da liberdade de cada um, e que por isso mesmo se torna mentira, ficção, tendo por substituto real a escravidão; mas a solidariedade que é, ao contrário, a confirmação e realização de toda liberdade, originando-se não em uma lei política qualquer, mas na própria natureza coletiva do homem, em virtude da qual nenhum homem é livre se todos os homens que o cercam e que exercem a mínima influência, direta ou indireta, sobre sua vida, não o são igualmente (2001, p. 43-44).

Vindo de Bakunin, essa utopia no aqui e agora não deve ser entendida como uma única forma de liberdade e de solidariedade, que se cristaliza e se faz estática quando alcançada. Seria mais apropriado pensar em uma federação de pequenas utopias que se realizam no aqui e agora em meio à diversidade, à contradição e às formas de poder, dominação, sujeição e controle que têm nos moldado como seres humanos durante séculos. Haverá conflito sempre e é saudável que assim seja. Mas a idéia é trabalharmos para que os conflitos sejam cada vez menos mesquinhos, mais solidários, mais inteligentes. E

justamente a característica do projeto libertário de federar forças diferentes e contraditórias, cada uma agindo de forma situada no seu lugar, age, segundo Colson, como certa garantia para diluir "as armadilhas das relações próprias de cada dominação, produzidas por essa dominação" (2003, p. 74). Se a idéia de globalização contra-hegemônica de Santos (2001) e de tantos movimentos sociais for nesse sentido, bem-vinda seja.

Para o presente artigo contribuir de forma efetiva com o que Bakunin, Santos e Colson (2003) denominam emancipação, é preciso trabalhar reconhecendo ausências, apontando emergências e "traduzindo" saberes. Por isso, convém trabalhar as discussões teóricas sobre a emancipação, a "galáxia rebelde" e suas múltiplas palavras e experiências a partir da conexão com iniciativas igualitárias e suas práticas cotidianas, para aprender a respeito. Pode se dizer que essas vozes têm estado ausentes da ciência hegemônica e das diretrizes político – econômicas mundiais. Aprendendo desses saberes marginalizados, podem se pensar práticas concretas, formas situadas de futuro, para vê-lo como objeto de cuidado. E articulando suas ações em conceitos e práticas-chave comuns, que respeitem sua diversidade e múltipla riqueza de experiências, talvez possam se expandir possibilidades de ação emancipatória.

Referências bibliográficas:

ADORNO, T.: *Relación entre sociología e psicología*. Barcelona: Paidós, 1991.

_____ & HORKHEIMER, M.: O conceito de esclarecimento. In: *Dialética do Esclarecimento.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.

ARDITI, J.: Analítica de la postmodernidad. Prólogo de HARAWAY, D.: *Ciencia, cyborgs y mujeres.* La reinvención de la naturaleza. Valencia: Cátedra, 1995.

BAKUNIN, M.: *Escritos contra Marx*. São Paulo, Imaginário/Soma/Nu-Sol, 2001.

BALASCH, M.: *Prácticas postidentitarias*: una comprensión situada de las relaciones ente gobernabilidad y acción política. Trabalho de pesquisa para a obtenção da "suficiência investigadora". Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2005.

BAUMAN, Z.: *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

CALLÉN, B.: *Virtualización de los afectos*. Trabalho de curso de Doutorado em Psicologia Social. Barcelona, Universidade Autônoma de Barcelona: mimeo, 2005.

_____ e TIRADO, F.: "Imperio y Multitud: la transformación de la gobernabilidad en los espacios virtuales. *Scripta Nova*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, Universidad de Barcelona, 011/08/2004, vol. VIII, No. 170 (46).

CECOSESOLA – Escola Cooperativa Rosario Arjona: *Hacia una convivencia armónica*. Barquisimeto, CECOSESOLA, 2001 (cecosesola@cantv.net - Fone: 0058251-237-29-09).

CHOMSKY, N.: *Notas sobre o anarquismo*. São Paulo, Editora Imaginário – Sedição Editorial, 2004.

COLECTIVO SITUACIONES: Por una política más allá de la política. In: NEGRI, T.; MATTINI, L.; BENASAYAG, M.; COLETIVO SITUACIONES; GONZÁLEZ, H.; HOLLOWAY, J. e BRAND, U. (2001): *Contrapoder*. Una introducción. Buenos Aires: De mano en mano, 2001.

COLSON, D.: *Pequeño léxico filosófico del anarquismo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

CONSULTA SOCIAL EUROPEA: *Ecologia i medi ambient*: qüestions de consum responsable. Barcelona, mimeo, 2004 (página web: www.consultaeuropea.org).

CROCHIK, J.L.: *Filosofia da Ciência*. Disciplina de Doutorado em Psicologia Social. São Paulo, PUC-SP, março a junho de 2002.

DELEUZE, G.: Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: DELEUZE, G.: *Conversações*: 1972-1990. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992, pp. 219-226.

EGO DUCROT, V.H.: Iraq y la siniestra lógica de Estados Unidos en su estrategia de Guerra Global. Disponível em: www.soberania.org, Acessado em: 11 janeiro 2006. Publicado em 02/04/03.

FERREIRA, A.B.H.: *Novo dicionário básico da língua portuguesa.* São Paulo, Nova Fronteira, 1995.

FIC - FRACTALIDADES EN INVESTIGACIÓN CRÍTICA: Investigación crítica: desafíos y posibilidades. In: *Athenea Digital*, 8, outono 2005, 29-144. Disponível em: <http://antalya.uab.es/athenea>. Acesso em: 10 de novembro 2005.

FOUCAULT, M.: *Vigilar y castigar*. Madri, Siglo XXI Editores S.A, 1976.

_____ : La gubernamentalidad. In: *Saber y poder*. Madri: La Piqueta, 1978.

GONZÁLEZ BALLETBÓ, I.: *Sobre nuestras concepciones*. Comunicação pessoal via email. Mensagem recebida por aiasvenez@yahoo.com em 15 de agosto 2005.

GRAMSCI, A: *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

GUATTARI, F.: *A revolução molecular*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____: *Plan sobre el planeta*. Capitalismo mundial integrado y revoluciones moleculares. Madri, Virus, 2004.

HARAWAY, D.: *Ciencia, cyborgs y mujeres*. La reinvención de la naturaleza. Valencia: Cátedra, 1995.

_____: Las promesas de los monstruos: una política regeneradora para otros inapropiados/bles. *Política y Sociedad*, 30, 1999, pp.121-163. Madrid.

HARDT, M. e NEGRI, A: Império. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HOBSBAWM, E.J.: Rebeldes primitivos. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

HOLLOWAY, JOHN: Doce tesis sobre el antipoder. In: NEGRI, T.; MATTINI, L.; BENASAYAG, M.; COLETIVO SITUACIONES; GONZÁLEZ, H.; HOLLOWAY, J. e BRAND, U.: *Contrapoder*. Una introducción. Buenos Aires: De mano en mano, 2001a.

_____ : Por un enfoque negativo, dialéctico, anti-ontológico. In: NEGRI, T.; MATTINI, L.; BENASAYAG, M.; COLETIVO SITUACIONES; GONZÁLEZ, H.; HOLLOWAY, J. e BRAND, U.: *Contrapoder*. Una introducción. Buenos Aires: De mano en mano, 2001b.

LEÓN CEDEÑO, A: *Guia múltiplo da autogestão*. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. São Paulo: PUC-SP, 1999.

LLAMAS, R.: *Teoría torcida*. Prejuicios y discursos en torno a "la homosexualidad". Madrid: Siglo XXI Editores, 1998.

LUKES, S.: Poder: uma visão radical. São Paulo, Cortez, 1985.

- MATTA, G.: *A medida política da vida*: a invenção do WHOQOL e a construção de políticas de saúde globais. Tese de Doutorado em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: UERJ, Instituto de Medicina Social, 2005.

McROBBIE: Post-marxism and cultural studies: A post-cript. In: GROSSBERG, L, NELSON, C. e TREICHLER, P. (Orgs.): *Cultural Studies*. London, Routledge, 1992.

MIGNOLO, W.: Os esplendores e as misérias da "ciência": colonialidade, geopolítica do conhecimento e pluri-versalidade epistêmica. In: SANTOS, B.S. (Org.): *Conhecimento prudente para uma vida decente.* "Um discuso sobre as ciências" revisitado. São Paulo, Cortez, 2003.

NEGRI, A: Contrapoder. In: NEGRI, T.; MATTINI, L.; BENASAYAG, M.; COLETIVO SITUACIONES; GONZÁLEZ, H.; HOLLOWAY, J. e BRAND, U: *Contrapoder*. Una introducción. Buenos Aires: De mano en mano, 2001.

PASSETTI, E.: Anarquismos e sociedade de controle. São Paulo, Cortez, 2003.

PERKINS, J.: *Confissões de um assassino econômico*. São Paulo: Cultrix, 2005.

ROJO, R.E.: Por una sociología jurídica del poder y la dominación. In: *Sociologias*, No. 13. Porto Alegre, Jan-Jun 2005.

ROMERO BACHILLER, C., GARCÍA DAUDER, S. e BARGUEIRAS MARTÍNEZ, C. (2005): *El eje del mal es heterosexual*. Figuraciones, movimientos y prácticas feministas queer. Madri: Traficantes de Sueños, 2005.

ROSE, N.: *Inventing our selves*: Psychology, power and personhood. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1996.

_____: *Powers of freedom*: Reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSEMBERG, F.: *Literatura infantil e ideologia*. São Paulo, Global, 1984.

_____: Educação, classe, raça e gênero. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, No. 96, p. 58-65, fev. 96.

_____: *O conceito de ideologia nas ciências sociais*. Curso de Doutorado em Psicologia Social. São Paulo, PUC-SP, 2002.

ROTSCHILD-WHITT, J: "The collectivist organization: na alternative to rational-bureaucratic models". *American Sociological Review* 1979, Vol. 44 (agosto): 509-527.

SANTOS, B.S.: *Crítica da razão indolente:* contra o desperdiço da experiência. São Paulo, Cortez, 2000.

_____: Os processos da globalização. Eurozine –The magazine. Disponível em: <http://wwww.eurozine.com/article/2002-08-02-santos-pt.html> Acesso em: 14 de fevereiro 2005. Publicado em 2002.

_____: Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, B.S. (Org.): *Conhecimento prudente para uma vida decente*. "Um discuso sobre as ciências" revisitado. São Paulo, Cortez, 2003.

SEMERARO, A: *Gramsci e a sociedade civil*. Cultura e educação para a democracia. Petrópolis, Vozes, 1999.

SETHI, H.: Swadeshi em debate na Índia. In: SANTOS, B.S. (org.): *Conhecimento prudente para uma vida decente*. "Um discurso sobre as ciências" revisitado. São Paulo: Cortez, 2003.

SHIVA, V.: *Biopirataria.* A pilhagem da natureza e do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPINK, P.: "Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista". *Psicologia e Sociedade*, 15 (2): 18-42; jul./dez. 2003.

_____ : *Organizações e ação social*. Orientações coletivas de Mestrado e Doutorado no núcleo de pesquisa "Organizações e Ação Social". São Paulo: PUC-SP, 2005.

TIRADO, F.: *Los objetos y el acontecimiento*: teoría de la socialidad mínima. Tese de Doutorado em Psicologia Social. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2001.

_____: *Tecnociencia y pensamiento social*. Del individuo al dividuo. Curso de doutorado em Psicologia Social. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2003.

_____: *Tecnociencia y poder*. Curso de doutorado em Psicologia Social. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2004.

THOMPSON, E.P.: *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THOMPSON, J.: *Ideologia e cultura moderna*. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

Artigo recebido em: 10/05/ 2007 e aceito em 12/08 /2007.

Rostos de criança com direitos nos espaços públicos: uma análise de documentos de domínio público

Carla Bertuol.[1]

RESUMO: A partir de uma perspectiva construcionista temos como objetivo estabelecer aproximações sobre os sentidos de criança usados para descrever os seus direitos. Para tanto utilizamos a análise de documentos de domínio público, concebidos como práticas discursivas e tomamos como material de análise cartas de direitos produzidas no contexto de organismos internacionais anteriores ao Estatuto da Criança e do Adolescente. A análise mostra configurações construídas a partir de definições de criança, prescrições sobre o modo como devem ser tratadas em suas relações sociais, inclusive pelo poder público, e de suas relações com os adultos, de maneira geral. Tais "rostos" de crianças podem trazer contribuições às negociações cotidianas em torno dos direitos das crianças e adolescentes nas práticas públicas, na atualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Estatuto da Criança e do Adolescente, Infância, Direitos da Criança Produção de Sentidos. Discursos

ABSTRACT: Starting from a constructionist perspective we look for to establish approaches of child's meanings used to describe children's rights. According to this objective we used the analysis of documents in the public domain, conceived as discursive practices and took as material of analysis letters of rights produced in the context of international organisms prior to the Child and Adolescent Statute. The analysis shows configurations constructed from definitions of child, prescriptions on the way as they should be treated in their social relations, including the public power and of its relationships with the adults, in general. Such "faces" of children can bring contributions to the understanding of the daily negotiations in lathe to the children's and adolescent's rights in public practices, at the present time.

KEYWORDS: Statute of Child and Adolescent, Childhood, Children Rights, Production of meaning, Discourses.

1 Psicóloga. Doutora e Mestre em Psicologia Social pela PUC-SP. Docente e supervisora de estágios do curso de Psicologia da Universidade Católica de Santos. Psicóloga do Fórum de Santos. Especialista em Violência Doméstica contra a Criança e o Adolescente pelo IPUSP e em Psicoterapia Psicodinâmica Infantil pelo Instituto Sedes Sapientiae. Coordenadora do Centro de Valorização da Criança (1991-1996) da Secretaria Municipal de Saúde de Santos.e-mail: cbertuol@terra.com.br.Endereço residencial: rua Dr. Egydio Martins, 114 ap.11. Ponta da Praia - Santos – SP
Cep 11030-160.

Introdução

Estudiosos e militantes dos direitos das crianças (Boyden, 1995; Knutsson, 1995; Hammaberg, 1995; Seda, 1992) são unânimes em afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece os direitos das crianças e adolescentes no Brasil, só será implementado quando seu conteúdo se tornar uma prática efetiva junto às crianças e aos adolescentes. Esta implementação é desejada e os conteúdos desta lei têm sido desde a sua promulgação, em 1990, norteadores das ações das políticas públicas de Assistência Social, Saúde e Educação, entre outras que têm buscado seguir as orientações emanadas deste documento para o seu estabelecimento no âmbito dos municípios, bem como da crescente implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente municipais, estaduais e federal e dos Conselhos Tutelares.

O ECA materializa a assinatura do Brasil à Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU, de 1989 e, nesta perspectiva, além da desejada democratização das práticas governamentais e públicas para a infância e adolescência em nosso país, também se aproxima de um outro processo social, ou de uma outra história, que é a própria história da infância ou, mais estritamente, da história de sua apresentação pública em documentos e normativas internacionais que tratam de descrever as crianças como portadores de direitos.

Esta forma de apresentação das crianças e de seus direitos é relativamente recente e faz parte da longa construção social da infância tal como a vemos na atualidade. O historiador francês Philippe Áries foi o precursor de uma série de estudos sobre a infância. A partir da publicação do seu livro "A História Social da Criança e da Família" (1978/1981), houve um florescimento dos estudos sobre a infância que trataram de considerá-la como uma construção social. Neste livro ele nos mostra como o sentimento que temos hoje em relação à infância, um período da vida marcado pela idade, pela fragilidade e pela necessidade de proteção, não existia em outras épocas.

Podemos situar o aparecimento de leis e normativas sobre os direitos da criança num longo período de afastamento das crianças da vida de sociabilidade plena, período em que também ocorreram importantes mudanças econômicas e sociais que produziram a individualização e a institucionalização da criança na família e na escola. Tais documentos, internacionais, expressam uma orientação ampla para a sociedade em relação às crianças.

A força e a intenção dos documentos internacionais emanam dos organismos que os produzem, como, por exemplo, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, proposta pela ONU, cujos artigos os países signatários se comprometem a implementar, mediante a adequação das legislações locais. Também podemos encontrá-las na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), bem como em momentos anteriores a esse tipo de organização.

Documentos de instituições relevantes como a Igreja Católica ou de organizações caritativas, tradicionalmente envolvidas com o cuidado e a assistência à infância, também podem trazer normativas que procuram refletir sobre a vida e os problemas das crianças. Assim, a carta encíclica *Rerum novarum*, de Leão XIII e a Declaração Internacional dos Direitos da Criança para a Liga das Nações, de 1924, proposta pela organização *Save the Children*, são documentos que têm explicitamente a mesma força e intenção de orientar as sociedades sobre como tratar as crianças. O mesmo ocorre em documentos que traduzem para a vida local as normativas internacionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esses documentos, ao mesmo tempo em que tentam estabelecer quais são os direitos da criança, fornecem uma definição da própria criança. Tal definição, ou melhor, tal busca de definição fundamenta as presunções de saber e de poder construídas nas ciências sobre a infância, especialmente enfatizadas durante o século XX, e retrata também um processo mais longo de afastamento das crianças da vida da sociabilidade plena. Estes documentos internacionais apresentam fragmentos que nos ajudam a entender a construção do sentido de *criança* como titular de direitos, como cidadã.

Spink, P (1999) considera que os documentos de domínio público se definem pela característica de não serem privados e também por conterem o processo social de se tornarem públicos, isto é, eles apresentam as vozes que estão presentes no tema sobre o qual pretendem informar e apresentam estes diálogos *em* tempo, na interface do processo social de negociação no qual o público é produzido. Tais documentos são atores sociais na medida em que negociam sentidos circulantes e retratam possibilidades de ação com as crianças e os adolescentes.

A análise de documentos, estatutos e declarações internacionais pode contribuir, portanto, para esclarecer alguns aspectos do longo processo de construção da criança universal, na

medida em que eles organizam um aspecto da experiência de ser criança ou de estar em contato com as crianças que faz sentido num determinado momento histórico, uma vez que documentos como esses são também produtores de sentido sobre a experiência de ser criança e de lidar com crianças.

A possibilidade de a criança ser apresentada na forma discursiva de documentos e estatutos tem mudado com o tempo, assim como as práticas sociais mudam. Desse modo, além de trazerem descrições importantes da conduta que confere sentido à proteção da infância, os termos que os diferentes documentos utilizam para definir as crianças também podem nos indicar quais são as versões de crianças que reúnem as condições de se assemelhar às que devem ser protegidas.

Além disto, podemos estabelecer diálogos com a perspectiva histórica a partir da Psicologia Social (Spink, P1999), usando-a como instrumento de análise do que tem presença viva na vida das pessoas (Braudel, 1992), e interrogar os direitos das crianças em relação a uma construção mais longa e atual da qual eles próprios são um elemento constitutivo. Dessa forma, entendemos que a diversidade dos conteúdos encontrados nos documentos internacionais encerra um processo temporal que pode ser compreendido de maneira atual e não simplesmente como uma evolução dos direitos da criança. Estamos diante de repertórios que estão disponíveis (Spink, M.J. 1999) para dar sentido à prática com crianças que têm direitos na atualidade.

Os documentos que analisamos foram: a Carta Encíclica *Rerum novarum* de 1859, a Declaração de Genebra de 1924 e a Declaração dos Direitos da Criança de 1959. A aproximação inicial destes documentos permitiu vislumbrar as definições de criança nas suas respectivas épocas históricas e também pôde revelar que, pouco a pouco, vão sendo construídas condutas em relação a ela, condutas que se aproximam do sentido do que deve ser *de* direito para as crianças.

> Às vezes não é um documento ou uma série específica de documentos o que importa mas a presença ubíqua de uma temática nos documentos que serve como sinal para a desfamiliarização inicial. (Spink, 1999: 142)

Nestes documentos, algumas regularidades se apresentam: a primeira, talvez a mais importante, pela obviedade com que se apresenta no cotidiano, é a apresentação da criança

como um ser destacado das suas relações sociais mais próximas e a descrição de uma ação centrada nela. A partir deste destacamento podemos nos aproximar da própria condição de construção da universalidade.

Segue-se então uma segunda regularidade: a questão de que os documentos sobre os direitos das crianças, suas disposições, argumentações e prescrições, tratam de proteger a criança. Entretanto, a proteção da criança, embora sempre presente, não se configura sempre da mesma maneira. Mostra-se diferente a cada vez, pois o espaço que as ações de proteção da criança ocupa é ampliado, com o tempo, em todas as relações estabelecidas com ela. Os documentos iniciais regulamentam sua presença nos espaços do trabalho, para mais tarde, como no capítulo "Da Prevenção" no *Estatuto da Criança e do Adolescente*, estabelecer os locais e espaços onde é possível ser criança. A proteção cresce e sua ação se expande para a vida na rua, na possibilidade de circulação. A criança, inicialmente protegida da situação de exploração no trabalho, passa a ser controlada e vigiada em praticamente todos os espaços sociais.

A terceira regularidade, também relacionada com as duas anteriores, é a presença de prescrições, formulação típica de leis. Elas nos dizem quais são as relações possíveis de serem estabelecidas entre adultos e crianças, além, é claro, de informar sobre o que é permitido e o que é proibido.

As cartas de direitos das crianças e adolescentes são assim*, em tempo* (Spink, P 1999), uma presença possível da história e da construção social da infância e das crianças tal como as vemos e condizente com a maneira com a qual nos relacionamos com elas. A criança universal está sendo construída a partir dessa separação do mundo dos adultos (tempo longo). Assim, embora possa constituir um campo discursivo único pela naturalidade com que aceitamos sua separação do mundo adulto, essa criança universal é construída e reconstruída por diferentes versões de crianças, presentes no cotidiano das práticas com as crianças.

A. A Encíclica *Rerum novarum*

A *Rerum novarum* (sobre a condição dos operários) foi promulgada pelo papa Leão XIII em 15 de maio de 1891 e enuncia a posição da Igreja Católica sobre justiça social no final do século XIX. Foi escrita com o claro objetivo de tratar as questões envolvidas num "temível conflito" resultante dos problemas criados pela Revolução Industrial.

Mais do que um posicionamento da Igreja Católica sobre as "terríveis" e "imerecidas" condições em que se encontravam os operários, essa encíclica oficializa a visão das diferentes relações sociais, tais como: relações políticas (socialismo e liberalismo), família e Estado, governantes e governados, relações de classes (riqueza e o proletariado), associações de operários e patrões. Enfatiza o direito da Igreja de se pronunciar sobre as questões sociais ligadas a questões morais.

Fundamentando-se em referências bíblicas, no Antigo e no Novo Testamento, em Santo Tomás de Aquino e em pensadores cristãos do século II ao X, a encíclica aborda o tema do direito à propriedade privada à luz das condições modernas.

Mesmo não se tratando de um documento sobre crianças, a encíclica fala delas em alguns capítulos, sobretudo nos que aborda as relações entre família e Estado, a proteção do trabalho dos operários, das mulheres e das crianças, as obrigações e limites da intervenção estatal.

A criança no capítulo que aborda as relações entre família e Estado

> Eis, pois, a família, isto é, *a sociedade doméstica*, sociedade muito pequena certamente, mas real e anterior a toda sociedade civil, à qual, desde logo, será forçosamente necessário atribuir certos direitos e certos deveres absolutamente independentes do Estado. Assim, este direito de propriedade que nós, em nome da natureza, reivindicamos para o indivíduo, é preciso agora transferi-lo para o homem constituído chefe de família. Isto não basta: passando para toda a sociedade doméstica, *este direito adquire aí tanto mais força quanto mais extensão lá recebe a pessoa humana.*
>
> A natureza não impõe somente ao pai de família o dever sagrado de alimentar e sustentar seus filhos; vai mais longe. *Como os filhos refletem*

> *a fisionomia de seu pai e são uma espécie de prolongamento de sua pessoa*, a natureza inspira-lhe o cuidado do seu futuro e a criação de um patrimônio que os ajude a defender-se, na perigosa jornada da vida, contra todas as surpresas da má fortuna. (*Rerum novarum*, n. 19-20; grifos nossos).

O direito à propriedade privada é associado à criança, que é vista como um prolongamento do pai e o único desígnio para o sagrado direito do matrimônio. O casamento existe em decorrência da finalidade principal: "Crescei e multiplicai-vos". A criança constitui uma extensão do indivíduo, até mesmo semanticamente, e no texto passa a ser pessoa, com evidente elevação de seus atributos morais.

Está inscrita na *Rerum novarum*, portanto, como um elo, uma chave para um estado de coisas que vai desde a propriedade até a elevação na ordem social e divina.

> Assim como a sociedade civil, a família, conforme atrás dissemos, é uma sociedade propriamente dita, *com a sua autoridade e o seu governo paterno*, é por isso que sempre indubitavelmente *na esfera que lhe determina o seu fim imediato, ela goza, para a escolha e uso de tudo o que exigem sua conservação e o exercício de uma justa independência*, de direitos pelo menos iguais aos da sociedade civil. (ibid., n. 19; grifos nossos)

Na encíclica, a criança, motivo sagrado da constituição da sociedade doméstica, está submetida à autoridade e ao governo do pai, assim como todos os membros que a compõem. Uma esfera delimita esse governo paterno: a esfera da sua finalidade. É a esfera da soberania do pai para a escolha e uso de tudo o que exige a conservação da família. Soberania em relação ao Estado e também em relação aos outros membros. A criança, como vimos, é considerada uma extensão do pai, e o capítulo que fala das relações entre a família e o Estado não cita diretamente a mulher ou a mãe.

> Certamente, se existe algures uma família que se encontre numa situação desesperada e que faça esforços vãos para sair dela, é justo que, em tais extremos, o poder público venha em seu auxílio, porque cada família é um membro da sociedade. Da mesma forma, se existe um lar doméstico que seja teatro de graves violações dos direitos mútuos, que o poder público intervenha para restituir a cada um os seus direitos. Não é isto

> usurpar as atribuições dos cidadãos, mas fortalecer os seus direitos, protegê-los e defendê-los como convém. (ibid., n. 21)

A sociedade familiar constitui um membro da sociedade, em que a autoridade do pai só é invadida (pelo Estado) quando se trata de situações desesperadoras ou de violação dos direitos mútuos (relacionais). Para restituir a cada um os seus direitos, fortalecê-los, protegê-los e defendê-los como convém, faz-se necessária a intervenção do Estado. A conveniência, como veremos, é a da manutenção da ordem e do espaço familiar de indivíduos e de pessoas que formam os novos cidadãos.

A criança está incluída nas situações acima como portadora de direitos, relacionais e circunscritos ao universo dominado pelo pai.

A *autoridade paterna* não podia ser abolida nem absorvida pelo Estado, porque *ela tem uma origem comum com a vida humana*. "Os filhos são alguma coisa de seu pai"; são de *certa forma* uma extensão de sua pessoa, e, para falar com *justiça*, não é imediatamente por si que eles se agregam e se incorporam na sociedade civil, mas *por intermédio* da sociedade doméstica em que nasceram. O texto diz claramente que pais e filhos devem conviver natural e corporalmente, até que o livre-arbítrio os separe.

A criança no capítulo "Obrigações e Limites da Intervenção do Estado"

> Ora, importa à salvação comum e particular que a ordem e a paz reinem por toda a parte; que toda *a economia da vida doméstica seja regulada segundo os mandamentos de Deus e os princípios da lei natural*. (ibid., n. 53; grifos nossos)

A vida doméstica deve ser regulada segundo os mandamentos da Igreja e as relações que se estabelecem na sociedade (entre as classes) devem respeitar esse princípio. É interesse de todos que não se degradem os sentimentos de religiosidade dos operários e que as relações sejam justas.

> É por isso [...] que os patrões esmagam os trabalhadores sob o peso de ônus iníquos, ou desonram neles *a pessoa humana* por condições indignas e degradantes; que atentam contra a saúde por um trabalho excessivo e desproporcionado *com a sua idade e sexo*: em todos estes casos é

> absolutamente necessário aplicar em certos limites a força e a autoridade das lei. (ibid.; grifos nossos)

Embora o texto não nomeie explicitamente as crianças, elas podem ser incluídas nos casos em que condições indignas ou degradantes desonram a pessoa humana, submetendo-a a um trabalho excessivo e não proporcional à sua idade.

> Os direitos, em que eles se encontram, devem ser religiosamente respeitados e o Estado *deve assegurá-los a todos os cidadãos*, prevenindo ou vingando a sua violação. Todavia, na proteção dos direitos particulares, deve-se preocupar, de maneira especial, com os fracos e indigentes. A classe rica faz das s*uas riquezas uma espécie de baluarte e tem menos necessidade da tutela pública*. A classe indigente, ao contrário, sem riquezas que *a ponham a coberto das injustiças, conta principalmente com a proteção do Estado*. Que o Estado se faça, pois, sob um particularíssimo título, *a providência dos trabalhadores, que em geral pertencem à classe pobre*. (ibid., n. 54; grifos nossos)

O Estado deve ser, pois, providência para os pobres, para as crianças pobres que não podem freqüentar a fábrica antes de amadurecer. E deve ser um guardião da ordem religiosa que estabelece diferenças entre ricos e pobres.

A criança no capítulo "Proteção do trabalho das mulheres e das crianças"

> No que diz respeito aos bens naturais e exteriores, primeiro que tudo é um dever da autoridade pública subtrair o pobre operário à desumanidade de ávidos especuladores, que abusam, sem nenhuma discrição, das pessoas como das coisas. (ibid., n. 59)

A autoridade pública tem, por dever de justiça, de conter os abusos. Os argumentos da encíclica são todos voltados para a desumanidade das condições e o uso limitado das forças do ser humano para o trabalho, que impõem a necessidade de repouso, o respeito às características de tempo, compleição física e tipo de trabalho e às condições das estações do ano.

> Enfim, o que um homem válido e na força da idade pode fazer, não será eqüitativo exigi-lo de uma mulher ou de uma criança. Especialmente a infância — e isto deve ser estritamente observado — não deve entrar na oficina senão quando a sua idade tenha suficientemente desenvolvido nela as forças físicas, intelectuais e morais; do contrário, como uma planta ainda tenra, ver-se-á murchar com um trabalho demasiado precoce, e dar-se-á cabo da sua educação. (ibid., n. 60)

A criança está inserida nas relações de trabalho, embora essa inserção ocorra de forma diferente do adulto, especialmente do homem, uma vez que se estabelece como diferencial a força física. Ao falar da idade como tempo do desenvolvimento, a encíclica remete ao processo que ocorre nas plantas. Não existe um critério para se determinar a idade correta para a entrada da criança na oficina.

A criança se torna adulta quando ganha o livre-arbítrio e quando adquire força física, moral e intelectual. Estas não estão presentes na criança e caberá aos adultos cuidar dela para que desabrochem em seu próprio processo.

É preciso lembrar que a encíclica dirige-se aos responsáveis pela aplicação e ensinamento da doutrina cristã. Neste capítulo, aborda especificamente o argumento de que a autoridade pública é necessária para impedir os abusos no trabalho. A Igreja é considerada moralmente responsável para intervir também nesse campo.

Embora esteja inserida nas relações de trabalho, a criança não deve, no entanto, entrar na oficina antes de ter adquirido, com a idade, as forças necessárias para tanto, pois é como uma planta tenra que poderá murchar com o trabalho. A idade desenvolve as forças, e o trabalho precoce faria murchar a planta. Com isso, a criança deixaria de ter acesso à educação.

A metáfora da planta ajuda a construir uma idéia de criança enquanto definição dos cuidados de que ela necessita. Contudo, também a desvincula das relações de identidade, do mundo humano. A flor da *Rerum novarum* é frágil por seu pequeno tamanho e pouca força; faz parte de uma ordem social composta por uma hierarquia que começa com o indivíduo,

passa pela família, pela sociedade doméstica e pela fábrica e chega às relações de trabalho, às relações de classe, às relações políticas e, por fim, às relações com a divindade.

Como uma planta, a criança já possui tudo o que vai se desenvolver nela, embora precise dos cuidados dos adultos.

Os rostos das crianças na Encíclica *Rerum novarum*

Entre todos os aspectos doutrinários e filosóficos envolvendo as questões das condições dos operários que são apresentados na *Rerum novarum*, é no espaço do trabalho, na fábrica, que essa encíclica estabelece claramente uma especificidade pública para a criança. As condições de trabalho ali referidas a destacam especialmente por seu tamanho, sua pouca força e pela metáfora de uma planta ainda tenra que murcharia quando tomasse parte das práticas ali existentes.

Tal fato poderia levar-nos a ver a encíclica como uma carta sobre a condição dos operários, escrita pela Igreja Católica, e não como um documento escrito especialmente para se referir à criança.

Aceitar tal proposição equivaleria a menosprezar a importância que, naquela época, a Igreja e a fé tinham para as pessoas enquanto orientação para estarem no mundo. E também pressupor que a Igreja Católica iria dedicar, num documento público dirigido aos responsáveis pelas pastorais ou pela evangelização, algo que não estivesse em sintonia com o debate ou com as preocupações das pessoas naquela época.

O aspecto referente especificamente à criança diz respeito à entrada desta nas fábricas, para trabalhar. Aspecto de atualidade na época da encíclica, não pela criança em si ou mesmo pelo trabalho infantil, tal como o discutimos atualmente, uma vez que já se sabe que as crianças trabalham desde épocas anteriores, mas especialmente pelas mudanças nos modos de relações de trabalho anteriormente estabelecidos.

A encíclica fala das condições de exploração a que são submetidos os operários e tece considerações, fundamentadas na doutrina cristã, sobre qual deveria ser a conduta dos ricos, dos pobres e do Estado. A usura e a ganância de alguns, somadas às transformações trazidas pelos novos tempos (industrialização), afirma-se ali, têm levado crianças e mulheres para dentro das fábricas.

A recomendação é que não se exija deles, e especialmente no caso das crianças (o que deverá ser seguido à risca), a mesma carga de trabalho exigida de um homem no pleno uso de sua força física. Os rostos da criança da *Rerum novarum* são definidos pelo seu tamanho e pela sua força. A criança é pequena e destituída de força física. O que define os limites do seu período de infância é sua capacidade de alcançar o livre-arbítrio.

A encíclica recomenda que adultos, em geral, e também o Estado não permitam a entrada da criança na fábrica até que a idade tenha desenvolvido sua força física e mental; do contrário, como uma planta ainda tenra, ela se verá murchar e dar-se-á cabo de sua educação.

A *Rerum novarum* fala assim de um lugar impróprio para a criança estar, um argumento que precisa ser reforçado com a metáfora da planta, uma vez que não bastaria mencionar apenas a crueldade do trabalho de um ser pequeno e fraco dentro da fábrica. Parece-nos que as condições de exploração e crueldade ligadas especificamente ao ambiente do trabalho trazem prescrições para adultos e para as instituições voltadas para a criança.

Vejamos. A *Encíclica Rerum novarum* apresenta argumentações favoráveis ao direito da propriedade privada, seguindo o que a Igreja entende por ordem natural das coisas.

A família é definida como uma sociedade doméstica e anterior à sociedade civil, devendo por isso ter direitos absolutamente independentes do Estado. O direito à propriedade privada, reivindicado para o indivíduo, é estendido para o homem, quando constituído chefe de família, pois é nessa sociedade doméstica que ele conquista a condição de pessoa humana.

É através dos filhos, motivo da constituição da família, espelhos da fisionomia do pai e uma espécie de prolongamento de sua pessoa, que a ordem natural das coisas se estabelece (“porque os filhos são alguma coisa de seu pai – Santo Tomás de Aquino”).

O rosto da criança aparece num retrato de família. É o rosto de um encadeamento natural da condição humana. A criança faz parte da família, ocupa um lugar singular, é ela, como filho, que eleva o homem à condição de pessoa humana.

Por estar sob o governo do pai para todas as questões referentes aos seus fins imediatos e a sua conservação, a sociedade doméstica deve ter direito igual aos da sociedade civil. A

criança é a criança da família e não da sociedade civil. É da sua entrada na fábrica, da sua entrada na ordem capitalista, que ela deve ser protegida.

O Estado só poderá intervir na sociedade doméstica para restabelecer os direitos mútuos, em situações desesperadoras, visando fortalecer tais direitos, protegê-los, defendê-los, como convém.

A autoridade paterna deve ser preservada, pois fundamenta-se na ordem natural. A criança não tem idade, e a condição de filho (a tutela paterna) permanece até que este alcance o livre-arbítrio, quando se agregará e incorporará à sociedade civil por intermédio da família.

Temos três rostos na *Rerum novarum*: o rosto da criança no retrato da família, o rosto da criança pequena e fraca, e a metáfora da planta tenra. É com esses rostos que a criança ganha caráter público, entra numa definição de uma orientação religiosa e pastoral. Os outros aspectos lhe são subjacentes. A criança ocupa, assim, um lugar na ordem natural das coisas.

A carta encíclica não refere outros espaços sociais para a criança além do espaço da família e é com bastante cuidado que se dirige a ela e a considera dentro da nova ordem que traz ameaças.

B. A Declaração de Genebra sobre os direitos da criança

A Declaração de Genebra sobre os direitos da criança foi assinada em 26 de setembro de 1924 pela Liga das Nações. Por se tratar do primeiro documento sobre a criança, assinado no contexto de um organismo governamental internacional, revela alguns aspectos importantes na construção da concepção de criança, pois pela primeira vez esta aparece destacada do seu contexto.

A Declaração é composta por um preâmbulo e por quatro artigos que estabelecem linhas gerais de conduta para com as crianças. Foi apresentada por uma organização de caridade, a *International Union for Child Wellfare*. Essa organização, que buscava meios para assistir as crianças na Primeira Guerra Mundial, coordenada por Eglantyne Jebb, da organização caritativa *Save the Children*, elaborou o texto com o objetivo de chamar a atenção para o fato de que, independentemente de sua nacionalidade, as crianças não deveriam sofrer com

a guerra. O texto foi aprovado praticamente na íntegra na quinta assembléia da Liga das Nações.

No preâmbulo da Declaração reitera-se que "os homens e mulheres de todas as nações reconhecem que a humanidade deve dar à criança o que existe de melhor, afirmam seus *deveres*, a despeito de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença" (grifo nosso).

A Declaração estabelece uma relação de equivalência entre o direito da criança e os conteúdos prescritos para os adultos na sua relação com ela. Dessa forma, podemos dizer que a criança tem, com inscrição oficial, governamental e internacional, a marca de um relacionamento, de prescrições implícitas na palavra "dever", para os adultos.

O texto retrata uma criança que tem direito ao desenvolvimento. Identifica necessidades na criança e prescreve as formas de se lidar com elas e resolvê-las.

> Art. 1. A criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente. [2]

O desenvolvimento normal é a chave do direito. Trata-se de uma normalidade tanto material como espiritual, dois termos tradicionalmente opostos, pois em geral se distingue o que é da matéria (do latim *mater*, mãe) e o que é do espírito. Nesse caso, concebe-se uma criança feita de corpo e alma. A tradução do texto original revela que o direito foi traduzido por "ter a possibilidade", ser colocado na possibilidade por alguém.

> Art. 2. A criança *que* tem fome *deve ser* alimentada, a criança doente *deve ser* tratada, a criança retardada *deve ser* encorajada, o órfão e o abandonado *devem ser* abrigados e protegidos. (grifos nossos)

O texto dirige-se diretamente à criança que tem fome, doença, retardo que está na orfandade ou no abandono, e silencia sobre as que não têm essas necessidades. É essa a criança do documento, a que tem necessidades.

[2] No original: "L'enfant doit être mis en mesure de se développer d'une façon normale, matériellement et spirituellement", em tradução livre: "A criança deverá ter a possibilidade de se desenvolver de uma forma normal materialmente e espiritualmente".

O emprego da voz passiva no trecho da sentença: "deve ser *alimentada*, deve ser *tratada*, deve ser *abrigada*", não é casual. Se a idéia é resolver a necessidade da criança, poder-se-ia também empregar a voz ativa e dizer, por exemplo, que a criança com fome deve alimentar-se ou que a criança doente deve buscar tratamento. Ao fazê-lo, o resultado seria o mesmo, o que mudaria seria a concepção de criança. O que faz a diferença é que, neste último caso, a criança seria sujeito, ao passo que no texto da Declaração ela é vista como objeto da ação do outro.

Tal forma de apresentação leva ao caráter prescritivo. Esse documento, que é internacional e inaugura uma série de documentos no contexto das organizações internacionais, chama a atenção para uma criança indefesa, apresenta-a como objeto de uma ação desencadeada por sua própria necessidade, por um outro.

A seguir a Declaração nos fala:

> Art. 3. A criança deve ser preparada para ganhar a vida e deve ser protegida contra todo o tipo de exploração.

A criança deve ser preparada para ganhar a vida, ou seja, ela ainda não possui essa capacidade. Nesse artigo, a prescrição dirige-se a todas as crianças, isto é, apresenta uma condição geral para todas as crianças, sem identificar necessidades, como no anterior. Pode-se dizer o mesmo acerca da proteção contra todo o tipo de exploração. A criança da Declaração deve ser preparada para ganhar a vida e protegida da exploração.

Não se proíbe o trabalho da criança como forma de sustento próprio e, nas entrelinhas, podemos perceber que também não se proíbe a exploração, mas procura-se proteger a criança contra ela. Essa sutileza mostra a passividade associada à visão de criança e ao mesmo tempo um afastamento desta do mundo: o trabalho explorador pode continuar, mas ela deve ser protegida. A ação é especificamente voltada para a criança e, mais do que isso, destacada, descolada da realidade, de todas as questões envolvidas com o trabalho das crianças, já em épocas anteriores à própria Declaração.

O quarto e último artigo nos diz que:

> Art. 4. A criança deve ser educada *dentro do sentimento* de que suas melhores qualidades devem ser *postas a serviço* de seus semelhantes. (grifos nossos)

As prescrições aqui também são individuais: a idéia da passividade pressupõe que se deva educar a criança a pôr suas melhores qualidades a serviço dos outros. O tom autoritário é evidente, tanto pelo caráter prescritivo quanto pelo "a serviço", que tem uma conotação de subalternidade que coloca a criança numa condição de inferioridade.

Os quatro artigos da Declaração de Genebra descrevem uma criança que tem necessidades, que deve ser satisfeita, protegida da exploração do trabalho, que deve ser preparada para o trabalho e que deve ter a possibilidade (concedida pelos adultos) de se desenvolver de maneira normal de corpo e alma.

Segundo Ennew (1999), a Declaração de Genebra inscreve a criança como um sujeito de direito e não como um *object of concern*.

Essa Declaração foi escrita pela organização caritativa *Save the Children* e serviu de orientação para seu trabalho com crianças na Inglaterra e em outros países. Em contrapartida, a *Rerum novarum*, como vimos, chamava a atenção para a organização da sociedade em associações, ou seja, reconhecia o direito à propriedade privada e convidava a um tipo de organização dos trabalhadores fundada nessa marca.

No esforço de desfamiliarização com o tema dos direitos da criança, podemos observar que as declarações internacionais destacam a criança e suas necessidades, afirmando que elas devem ser preenchidas por adultos, sem, no entanto precisar quem são eles. Inauguram, assim, um novo vetor nas relações entre adultos e crianças, prescrições dadas pela lei. Contudo, não podemos supor que esses documentos estivessem preocupados com os direitos da criança como os conhecemos hoje.

Os Rostos das crianças da Declaração de Genebra, 1924.

No início do século XX, um dos problemas que se colocavam para a sociedade era levar as crianças para a escola. Das primeiras legislações sobre o trabalho até a escolarização compulsória, muitos anos se passaram. O início do século XX é descrito como um período de florescimento das ciências da criança, e a declaração de 1924 traz definições de criança que são científicas junto a outras próprias dos movimentos "save the children".

Os termos que se destacam para a definição de criança na Declaração de Genebra de 1924 são o desenvolvimento de seu corpo e da sua alma. Nessa Declaração, a palavra desenvolvimento é usada para definir um padrão normal para aspectos materiais e espirituais e criança tem o direito de se desenvolver.

Algumas condições ou situações podem levar a criança a sair desse padrão, e é dessas crianças que a declaração fala. A fome, a doença, o retardo e a orfandade são aspectos destacados da vida das crianças para os quais se prescrevem (a criança que tem fome *deve* ser..., por exemplo) formas de conduta, alimentação, tratamento, encorajamento e abrigo e proteção, respectivamente.

A Declaração menciona especificamente as crianças que se encontram nessas condições, relacionando a palavra proteção à orfandade e ligando outras condutas às condições das próprias crianças.

A Declaração de Genebra descreve uma criança que segue um desenvolvimento normal. Embora a normalidade e esse desenvolvimento não sejam explicitados, os termos sugerem a configuração de um estado natural num conjunto de necessidades identificadas nas crianças. Porém, enfatiza-se a sua projeção no futuro: ela deve ser preparada para ganhar a vida e, no presente, deve ser protegida contra todo o tipo de exploração.

A proteção aparece ligada não só aos órfãos e abandonados, que devem ser abrigados, mas também àquelas crianças que são exploradas no trabalho. Sutilmente, portanto, essa Declaração considera que a criança trabalhadora também é necessitada, pois o conjunto das necessidades das quais emanam as prescrições é localizado na criança e esta deve ser protegida da exploração no trabalho.

A educação é outro aspecto que define a criança na Declaração. A criança deve ser educada, e isso está na ordem das prescrições. Tal como a criança que tem fome deve ser alimentada, ela também deverá ser educada, na ordem das necessidades, e não poderá ficar sem receber educação. Tal educação terá o objetivo de orientar a criança a colocar suas melhores qualidades a serviço dos seus semelhantes.

O tom da Declaração é prescritivo para os adultos que deverão executá-la. O direito da criança é o direito de se desenvolver, e o desenvolvimento tem padrão normal, material e

espiritualmente. A capacidade da criança é a capacidade de se desenvolver; outros aspectos são prescritos para condutas dos adultos.

A Declaração não faz nenhuma menção à família, a não ser nas palavras órfão e abandonado; a idade da criança; a adolescência e a questões jurídicas. Além disso, a Declaração também não diz quando a criança deixa de ser criança.

Essa Declaração traz uma criança pública. Não se trata exatamente de estabelecer uma separação entre o que é público e o que é privado, e sim de traçar as regras gerais de como a criança, uma universalidade, deve ser tratada e o relacionamento das crianças com os adultos é marcado pela submissão. O relacionamento dos adultos com as crianças é mediado por prescrições

Em suma, a Declaração de Genebra fala de um relacionamento entre adultos e crianças como um dever. Cabe aos adultos providenciar o melhor para as crianças, mas isso deverá ser feito para atender necessidades localizadas na criança: a fome, o abandono, a doença, o retardo. A criança também deve ser preparada para ganhar a vida e protegida da exploração no trabalho.

A Declaração de Genebra apresenta-nos, portanto, três rostos de criança: o rosto das necessidades, o rosto feito de matéria e espírito, o rosto do desenvolvimento normal, que encerram a impessoalidade, que é nova no seu destacamento do mundo dos adultos. A criança é descrita na voz passiva e em nenhum dos artigos se nomeia o sujeito da ação de alimentá-la, abrigá-la ou prepará-la para o trabalho. Para além de um objeto, essa Declaração descreve um objeto sem referências. A única referência é *a seus semelhantes*, forma impessoal de indicar pessoas que estariam exercendo funções (que hoje entendemos) tão importantes quanto à satisfação de necessidades.

É a descrição das condutas que emanam das relações dos adultos com as crianças necessitadas, mais do que a universalidade das necessidades identificadas, que faz a impessoalidade do relacionamento. Essa Declaração trata de estabelecer o que é próprio da criança e o que é apropriado para ela, os seus direitos.

C. A Declaração Universal dos Direitos da Criança

A Declaração Universal dos Direitos da Criança foi promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro de 1959 e é constituída por um preâmbulo e por 10 princípios.

O preâmbulo considera os princípios existentes anteriormente na Carta das Nações, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a falta de maturidade psíquica e intelectual da criança, a necessidade de proteção especial para as suas necessidades, o fato de essa proteção já ter sido enunciada em 1924 na Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e também pelas instituições especializadas e pelas organizações internacionais consagradas ao bem-estar da infância.

Os princípios enunciam cuidados e proteção especial para a criança por considerar a sua condição peculiar de desenvolvimento, e afirmam que os direitos da criança devem ser considerados com universalidade, objetividade e igualdade.

Com a aparição da criança na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), após a Segunda Guerra Mundial, os rostos das crianças ganham a moldura num quadro ou cenário público muito mais definido. Sua aparição nos termos da vida social é mais explícita, bem como os itens dos artigos que falam de sua inserção como parte da nação.

> Art. 25. Parágrafo 2. A maternidade e as crianças receberão atenção especial e assistência. Todas as crianças, tidas ou não no casamento, deverão receber a mesma proteção.

Esse parágrafo do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem usa dois contextos da vida das crianças, a maternidade e o casamento, duas possibilidades de vinculação à vida social, apropriadas moralmente para a época. Ou seja, trata-se da proteção da criança dentro de uma ordem moral. Especialmente aqui, deixa-se de lado a questão da união dos pais ser ou não legal para se destacar a criança da situação e protegê-la. Valoriza-se, assim, o laço de filiação, mas a criança só passa a receber o mesmo benefício da assistência social graças ao reconhecimento, pelos organismos internacionais, da imaturidade de seu desenvolvimento quando pequena.

Foi nessa época que, em alguns países, se estenderam a todas as crianças alguns serviços sociais e benefícios como maternidades e clínicas de puericultura e pensões. Os Estados

Partes reafirmaram sua fé no valor do ser humano e na possibilidade do progresso social, em melhores condições de vida dentro de liberdade "mais ampla" e na Declaração Internacional dos Direitos do Homem. O texto da Declaração dirige-se aos "pais, homens e mulheres em sua qualidade de indivíduos, e as organizações voluntárias, as autoridades locais e os Governos nacionais" para que se empenhem para a sua observância mediante medidas progressivamente instituídas.

Na Declaração Universal dos Direitos da Criança, outros aspectos são escolhidos para a definição de criança. Outros atores surgem, e nomeadamente a criança passa a ser definida no contexto da governabilidade das nações envolvidas.

Vejamos o que dizem os princípios:

> Princípio I. A criança desfrutará de todos os direitos enunciados nesta Declaração. Estes direitos serão outorgados a *todas as crianças, sem qualquer exceção,* distinção ou discriminação por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de outra natureza, nacionalidade ou origem social, posição econômica, nascimento ou outra condição, seja inerente à própria criança ou à família. (grifos nossos)

Esse princípio aponta para a diversidade das crianças ao falar de raça, nacionalidade, cultura, entre outras coisas, e afirma a igualdade entre elas no que diz respeito aos direitos. Nesse sentido, as crianças são iguais e deverão ser tratadas sem preconceito ou discriminação. O direito pode, segundo o texto dessa Declaração, igualar as crianças, apesar de todas as diferenças. Para além da experiência pessoal, o direito universaliza a infância.

> Princípio II. A criança gozará de proteção especial e disporá de oportunidades e serviços, a serem estabelecidos em lei por outros meios, de modo que possa desenvolver-se física, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com esse fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança.

A criança descrita nesse artigo desenvolve-se. Esse desenvolvimento é físico, moral, espiritual e social. Não se trata de um desenvolvimento único, mas sim composto por vários aspectos. São esses diferentes aspectos que formam a identidade da criança da Declaração Universal dos Direitos da Criança: o ser em desenvolvimento.

O desenvolvimento é algo que acontece com a criança, na criança. É preciso criar algumas leis, serviços e oportunidades para proteger esse desenvolvimento e permitir que ele ocorra.

A criança tem um interesse superior, que deverá ser considerado na promulgação das leis. O Estado relaciona-se de forma direta com a criança, ou ao menos com o que é relatado como seu superior interesse. O interesse da criança é superior, contribui para que as decisões do Estado, concernentes ou não a ela, sejam vistas como superiores.

A criança apresentada aqui, além de viver no seu processo de desenvolvimento, tem o Estado para cuidar de seus interesses superiores.

> Princípio III. A criança tem direito, desde o seu nascimento, *a um nome e a uma nacionalidade.*

A criança é identificada com nome e nacionalidade. Como ser singular, deve possuir registro de nascimento e pertencer a uma nação. É, portanto, parte da nação.

> Princípio IV. A criança deve gozar dos benefícios da previdência social. Terá *direito a crescer e desenvolver-se em boa saúde*; *para essa finalidade* deverão ser proporcionados, tanto a ela, quanto a sua mãe, cuidados especiais, incluindo-se a alimentação pré e pós-natal. A criança terá direito de *desfrutar* de alimentação, moradia, lazer e *serviços médicos adequados*. (grifos nossos)

O Estado se relaciona com a criança também através da previdência social e deve prover cuidados especiais, inclusive alimentação, também para a gestante. A criança desse artigo tem direito não só aos benefícios da previdência, mas o direito a crescer e se desenvolver em boa saúde, pois, para isso, e só para isso, poderá desfrutar dos benefícios de previdência social. As duas proposições não querem dizer a mesma coisa, na medida em que não há uma conexão direta entre criança e previdência. A conexão é feita pela sua saúde e pela sua condição de ligação com sua mãe.

Ela tem, contudo, direito de desfrutar de alimentação, lazer, moradia e serviços médicos adequados. Estes últimos não são claramente formulados como direitos à previdência social.

A criança descrita nesse artigo terá de forma clara e afirmativa cuidados especiais para si e sua mãe durante a gestação e os primeiros tempos de sua vida. O Estado, através da previdência, tem um compromisso com a sua boa saúde.

> Princípio V. *A criança física ou mentalmente deficiente* ou aquela que sofre *algum impedimento social* deve receber tratamento, a educação e os cuidados especiais que requeira o seu *caso* particular. (grifos nossos)

A Declaração tem um artigo também sobre a criança deficiente ou com impedimentos sociais e prescreve a ação de educação e cuidados especiais conforme o caso particular de cada uma.

A palavra deficiente (do latim *déficit*, falta) passa a ser adotada pela ciência em 1959, e a Declaração reconhece o termo cunhado pelo saber médico e psicológico e de uso politicamente correto.

Algumas crianças são diferenciadas das outras porque foram assim identificadas pelos saberes educacionais, médico e psicológico. Outros termos circulavam, tais como: aleijado, abobado, retardado, por exemplo. A criança deficiente deve ser tratada pelas práticas educativas, deve ser conhecida por suas particularidades e a partir daí o seu "caso" define o resto.

> Princípio VI. *A criança necessita de amor e compreensão, para o desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade*; sempre que possível deverá crescer com o amparo e sob a responsabilidade de seus pais, mas em qualquer caso, em um ambiente de *afeto e segurança moral e material*: salvo circunstâncias excepcionais, não se deverá separar a criança de tenra idade de sua mãe. A sociedade e as autoridades públicas terão a obrigação de cuidar especialmente *do menor abandonado* ou daqueles que *careçam de meios adequados de subsistência.*

> Convém que se concedam subsídios governamentais, ou de outra espécie para *a manutenção* dos filhos de famílias numerosas.

A criança da Declaração é um ser que necessita de amor e compreensão para desenvolver plenamente sua personalidade. Aqui podemos ter uma idéia do peso do conhecimento psicológico, especialmente das teorias do desenvolvimento na construção da criança universal.

A criança da Declaração precisa do amor e da compreensão de seus pais para desenvolver a sua personalidade de maneira harmoniosa. Os únicos agentes nomeados são os pais, de quem a criança tem necessidade. Porém, logo em seguida o texto trata de definir que a necessidade é de segurança moral, material e afetiva, que poderia ser fornecida pela família, mas também poderia ser encontrada num ambiente assim organizado.

A criança também pode ser um menor abandonado, ou carente dos meios de subsistência adequados. A família pode falhar como o local adequado, pode abandonar, pode não ter meios apropriados para prover à subsistência de seus filhos. Quando isso acontece, a criança torna-se um menor, termo jurídico para os que estão fora da família. Para eles, a ação do Estado deve ser de proteção.

As famílias de prole numerosa poderão receber subsídios para a manutenção de seus filhos. Aqui o termo empregado destoa do tom da Declaração. A palavra manutenção tem o significado de sustentar, de prover o necessário à subsistência e também de conservação. Assim, veicula-se ao mesmo tempo a idéia de que um número elevado de filhos pode trazer despesas para o Estado e de conservadorismo.

> Princípio VII. A criança tem direito *a receber* educação escolar, *a qual será obrigatória* e gratuita, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita – em condições de igualdade de oportunidades – *desenvolver suas aptidões e sua individualidade*, seu senso de responsabilidade social e moral, *chegando a ser um membro útil à sociedade. O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais.* A criança deve *desfrutar* plenamente de jogos e brincadeiras, os quais deverão *estar dirigidos* para educação; a

> sociedade e as *autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito*.

A educação da criança é de responsabilidade dos pais. Essa criança deverá obrigatoriamente receber uma educação escolar cujo objetivo seja desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. A meta é fazer dela um membro útil à sociedade, o que ela ainda não é. Esse artigo fala da individualidade da criança, mas não de sua personalidade.

Os responsáveis por sua educação conhecerão seus interesses superiores e por eles se orientarão nas ações educativas, nas quais foram incluídos seus jogos e brincadeiras.

Aqui temos uma criança que vai obrigatoriamente para a escola, espaço privilegiado para o seu desenvolvimento, onde aprenderá a ser um cidadão útil para a sociedade. Seus jogos e brincadeiras são reconhecidos como um desfrute, mas devem ser orientados para essa finalidade.

Esse artigo parece estar dirigido para pais e para o Estado, e seu texto é uma negociação entre a manutenção da responsabilidade pela educação da criança por eles, por um lado, e a obrigatoriedade de receber educação escolar, apresentada pelo Estado. O direito aqui é resolução da negociação entre pais e Estado.

Os pais e educadores conhecem os interesses superiores dessa criança.

> Princípio VIII. A criança deve – em todas as circunstâncias – figurar entre os primeiros a receber proteção e auxílio.
>
> Princípio IX. A criança deve ser protegida contra toda forma *de abandono, crueldade e exploração.* Não será objeto de nenhum tipo de tráfico. Não se deverá permitir que a criança trabalhe *antes de uma idade mínima adequada*; em caso algum será permitido que a criança *dedique-se a, ou a ela se imponha*, qualquer ocupação ou emprego que possa prejudicar sua *saúde ou sua educação, ou impedir seu desenvolvimento físico, mental ou moral.*

A criança é protegida contra o abandono, a crueldade e a exploração e qualquer tipo de tráfico. A criança só poderá trabalhar quando tiver idade adequada, e esse trabalho deverá estar condicionado a não prejudicar a sua saúde ou educação.

O desenvolvimento físico, mental e moral é desvinculado da saúde e da educação. O trabalho tem efeito direto sobre o desenvolvimento, no caso impedindo-o. O texto enuncia que a criança poderia dedicar-se a ou poderia ser-lhe imposto algum trabalho.

> Princípio X. A criança deve ser protegida *contra as práticas* que possam fomentar a discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra índole. Deve ser educada *dentro de um espírito de compreensão, tolerância, amizade entre os povos, paz e fraternidade universais* e *com plena consciência* de que deve consagrar suas energias e aptidões ao serviço de seus semelhantes.

A criança vive num mundo onde existe a discriminação racial, religiosa e de outras índoles e deve ser protegida contra as práticas que as fomentem. Sua educação deve acontecer dentro de um espírito de compreensão entre os povos.

A criança pode ter consciência quando se trata de consagrar suas energias e aptidões a serviço de seus semelhantes.

Os Rostos das Crianças na Declaração Universal dos Direitos da Criança, 1959.

A criança é descrita nos termos de imaturidade física e mental. Por ser imatura, ela deve necessariamente ser objeto de proteção e de cuidados especiais, inclusive de proteção legal antes e depois do nascimento. No preâmbulo da Declaração, tanto os aspectos escolhidos para a definição quanto à estratégia pública para se lidar com a criança física e mentalmente imatura estão fundamentados nos enunciados das declarações anteriores. A única novidade é a citação das agências especializadas e das organizações internacionais interessadas no bem-estar da criança.

Em outras palavras, não se trata mais, como na Declaração Internacional dos Direitos do Homem, de um contexto a ser legislado (maternidade ou nomeação), e sim de uma qualificação ampla e totalizadora da criança. Ser criança é ser física e mentalmente imaturo.

A criança não tem idade nessa Declaração. A partir da qualificação principal de imaturidade física e mental, ela adquire diversidade, cultura, raça, religião, família, nacionalidade, origem social, posição econômica, entre outras. Essas diversidades são igualadas no tratamento a ser dado às crianças: nenhuma discriminação, exceção ou distinção deverá ocorrer, uma vez que todas são crianças (física e mentalmente imaturas). Esses rostos de crianças não estão misturados por acaso. Os tratamentos diferenciados que uma criança pertencente à determinada religião recebe não se justificam, mas não estão determinados pelas mesmas condições caso ela apresente condição econômica diferente de outra criança da mesma religião.

A partir daí, talvez possamos nos dar conta da complexidade da noção de criança e, especialmente, observar que, nesse texto, as tensões, conflitos e desigualdades que imediatamente nos vêm à cabeça não estavam presentes na época em que essa Declaração foi promulgada. O estabelecimento de uma condição de humanidade para as crianças parece ser uma preocupação presente, bem como a inserção dos direitos delas numa hierarquia de conceitos científicos (imaturidade física e mental, por exemplo, são conceitos provenientes da Psicologia, especialmente de uma perspectiva evolucionista).

Pressupõe-se que o desenvolvimento deverá ocorrer de forma normal e saudável. Os termos que indicam como se dá esse desenvolvimento revelam a especialização do conhecimento sobre a criança. A forma como esse conhecimento está organizado nessa Declaração aponta para a identificação e constituição dos saberes que podem regular a vida das crianças. Assim, estas deverão ser protegidas, ganham serviços, oportunidades para que possam desenvolver-se física, moral, espiritual e socialmente, assim como em condições de liberdade e dignidade.

Tendo direito a um nome e a uma nacionalidade, a criança está presente no esforço de estabelecer o Estado-Nação.

O documento menciona explicitamente o “superior interesse da criança”, que será exercido na formulação de leis: “Ao promulgar Leis com esse fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o superior interesse da criança”. A criança tem uma relação direta com o Estado, mas não tão direta assim, uma vez que o “superior interesse da criança” era algo a ser determinado por um poder supremo, o poder maior, justamente do Estado.

Também é com o Estado a próxima relação que a criança estabelece como direito, o direito à previdência social. Esse direito está ligado ao seu desenvolvimento e crescimento (que são nomeados separadamente), que devem acontecer com saúde.

Como a Declaração anterior, esta também fala da criança deficiente, mas utiliza uma terminologia da literatura médica que não era empregada na outra (falava-se ali de criança retardada). Essa criança, bem como a que tem algum impedimento social, deverá receber um atendimento particularizado, conforme as necessidades que o seu "caso" requeira. É evidente aqui a pressuposição de um desenvolvimento natural. A criança que, por um ou outro motivo, não consegue ter esse desenvolvimento natural, transforma-se em um "caso", cujo significado hegemônico é definido pela medicina, pela patologia. Na Declaração anterior, a criança retardada deveria ser protegida; nesta, a criança é deficiente e se insere em outra categoria, a das prescrições dos tratamentos ou condutas especializadas. É como totalidade que ela deverá ser protegida.

O rosto da criança também é frágil: para o desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade (um termo definido pela Psicologia), ela necessita do amor e compreensão encontrados na família, especialmente ao lado da mãe. É nesse lugar que a criança deverá crescer, amparada pelos pais e sob a responsabilidade deles. Deve ali se desenvolver como um indivíduo autônomo, dotado de uma personalidade, possibilitada pelo contato amoroso e protetor da família.

A criança se desenvolve de diversas maneiras (tem uma personalidade). No preâmbulo da Declaração fala-se em desenvolvimento, e não em crescimento. Desenvolver adquire aqui um sentido da obrigação, de algo que deve acontecer por ser científico. Proteger, crescer ou ser criado, por exemplo, são formas consolidadas em tempos mais remotos.

Quando esse desenvolvimento não é possível, as autoridades públicas e a sociedade terão a obrigação (prescrição) de cuidar especialmente do menor abandonado ou dos que careçam dos meios adequados de subsistência (a criança abandonada ou sem recursos é um *menor*, termo comparativo que indica uma posição inferior a um referencial determinado). Algumas traduções oficiais brasileiras trazem o termo "menor abandonado", enquanto outras, também oficiais, preferem falar em "criança sem família".

Nessa Declaração, a criança tem direito a receber educação escolar. A educação será obrigatória (único ponto em que alguma coisa é prescrita para a criança) e gratuita (dever do Estado). As linhas gerais de como essa educação se dará estão também descritas na Declaração: a criança tem aptidões e individualidade, senso de moral e responsabilidade social, que a educação deverá desenvolver.

A finalidade é torná-la "um membro útil à sociedade". Tal responsabilidade incumbe a vários agentes: em primeira instância, aos pais e também aos outros que "têm responsabilidade sobre a sua educação e orientação".

Em suma, a educação tem finalidades, deve ser exercida de determinada maneira, há pessoas responsáveis por ela. As pessoas envolvidas nessa tarefa também devem levar em conta o superior interesse da criança na execução dessa responsabilidade.

Nessa Declaração, a criança também deve desfrutar de jogos e brincadeiras que deverão estar canalizados para a educação. A criança é identificada, portanto, por exercer atividades próprias de criança; é tratada como criança.

Ao longo dos seus dez princípios, a Declaração distribui responsabilidades e define ações e possibilidades das pessoas e do Estado em relação às crianças. O rosto de criança física e mentalmente imatura revelou-se capaz de conferir sentido a vários outros rostos apresentados nos outros documentos: necessidade, direitos, proteção, entre outras tantas prescrições. A Declaração também pode entendida como um texto relacional, na medida em que, ao definir a criança como física e mentalmente imatura, procura estabelecer também as relações possíveis e esperadas entre adultos e crianças.

A criança deverá ser a primeira a receber proteção e auxilio, em todas as circunstâncias.

Não se recomenda que a criança trabalhe e ela deverá ser protegida de qualquer tipo de exploração, crueldade e abandono. Embora não proíba o trabalho infantil, a Declaração obriga a freqüência à escola. Recomenda-se que a criança não trabalhe antes de uma idade mínima ou mesmo que não se dedique a nenhuma ocupação ou emprego que possa prejudicar sua saúde e educação ou impedir seu desenvolvimento físico, mental ou moral. Nas justificativas finais da recomendação encontramos argumentos bastante semelhantes aos descritos na encíclica *Rerum novarum*.

A proteção da criança está ligada a palavras como abandono, crueldade, opressão, discriminação. Outras palavras, tais como direito, parecem estar ligadas a demandas feitas ao Estado. Outras prescrições falam sobre a forma como adultos devem se relacionar com as crianças ou mesmo orientar suas práticas em relação a elas.

Os rostos das crianças da Declaração de 1959 são rostos psicológicos, cuja saúde mental necessita de intenso cuidado e compreensão por parte dos pais e das instituições. São rostos definidos a partir de uma essencialidade, a imaturidade física e mental. Nesse documento, além de ser caracterizada como um estágio específico da vida humana, a criança ganha rostos definidos pela personalidade e especialmente pelo desenvolvimento normal. O ser imaturo tem um caminho a percorrer até se transformar no adulto.

A Declaração não menciona a idade e deixa de lado aspectos como marginalidade, mas assume uma posição claramente contrária ao trabalho das crianças, justificada por uma necessidade do desenvolvimento, e não mais pelo tamanho, como na *Rerum novarum*.

Ao rosto da criança física e mentalmente imatura, esse documento une muitos outros repertórios empregados anteriormente para dar sentido à criança que tem direitos. Aqui, o que é apropriado para as crianças, seus direitos, já não constitui apenas uma questão impessoal. Já não estamos diante de relacionamentos que satisfazem necessidades da criança, e sim de condutas que são apropriadas. A quantidade de prescrições aumenta e a criança passa a ocupar muito mais espaços da vida social. É dever moral do adulto responsabilizar-se pela criança. Já não basta dar o melhor de si para a infância; é preciso dar o correto, pois a criança é imatura, é frágil, tem personalidade e precisa de cuidados, é uma criatura vulnerável.

D. Considerações finais.

Os documentos internacionais descrevem algumas práticas com crianças apresentadas nos espaços públicos. Os documentos falam de direitos das crianças e também de prescrições que podem ser entendidas como aspectos relacionais. Por estarem articuladas nesse tipo de documento, tais prescrições sugerem que uma parte da construção universal da infância, aquela que se apresenta como lei, como normativa internacional, só poderá ser trabalhada

em dimensões estatutárias, no cotidiano, se artificialmente fizermos valer um ou outro aspecto.

Não obstante a presença ubíqua da proteção da criança nas documentos existem também muitos aspectos sobre os quais eles silenciam e as prescrições mudam significativamente, busca-se mudanças nas relações com as crianças. Os documentos enfatizam as relações entre família e criança e entre família e Estado. A relação entre a *criança* e o *Estado* se constrói com diferentes rostos de criança, presentes em diferentes saberes sobre a criança.

Nota-se que, a partir da Declaração dos Direitos Humanos, as crianças são consideradas como seres humanos, e nesse tipo de humanidade o que se valoriza é o vínculo de filiação. Bem antes, na *Rerum novarum* e na Declaração de Genebra, os direitos são apresentados com o sentido de obrigação dos adultos em relação a elas, e tal conceito não sofreu alterações significativas até os dias de hoje.

A criança dos direitos não é universalizada apenas na lei, mas também nos saberes. No entanto as práticas com crianças incluem outros relacionamentos que não estão exatamente previstos nas leis, mas que continuam fazendo História. Busca-se, assim, apontar a necessidade de trabalhos cooperativos não *para* as crianças, mas *com* as crianças, deixando de lado a universalidade, as condutas que submetem a criança, ou que criam a impessoalidade ou o distanciamento nos relacionamentos.

Referências Bibliográficas

ARIÉS, P. História social da criança e da família. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981. 279p.

BERTUOL, C. A crianca e o Estatuto da Criança e do Adolescente: um estudo sobre a polissemia da criança nos espaços públicos. 2003. 200f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BOYDEN, J. Social and cultural meanings of childhood. Journal of the Society of International Development, n. 1, p. 18-22. 1996

BRAUDEL, F. Escritos sobre a História. São Paulo: Perspectiva, 2007. 290p

——. Reflexões sobre a História. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 402p.

ENNEW, J. The history of children's rights: whose story? Cultural Survival Quarterly, vol. 24, n 2.p.2000

HAMMABERG, T. The convention on the rights of the child: new attitudes to children. Journal of the Society for International Development, 1, 1996.

KNUTSSON, K. E. Children and the future: worthy causes or worthy citizens? Journal of the Society for International Development, 1, 1996.

LEÃO XIII. Carta Encíclica *Rerum novarum*: sobre a condição dos operários. São Paulo: Loyola, 1991. (Col. Documentos Pontifícios). 38p

LIGA DAS NAÇOES. *Déclaration des Droits de l'Enfant* [Déclaration de Géneve]. 1924. Disponível em: http://www.legis.acjnet.org/loisInt/html/lois3 1.html

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. 1959. Disponível em: http://www.dprf.gov.br/leis.asp

SEDA, E. *A criança e a sua convenção no Brasil*. São Paulo: Conselho Regional de Psicologia, 2000.

SPINK, M. J. (org.). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 1999, 296p.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. P. (org.), *op. cit*.

Artigo recebido em: 10/07/ 2007 e aceito em 12/09 /2007

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas publicam artigos inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* publicam artigos das áreas de administração pública e de ciências sociais *lato sensu*, com foco em gestão e políticas públicas e com ênfase na construção da cidadania.

A publicação é aberta à contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros interessados no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas de 1250 caracteres por página (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas.). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de palavras-chave em português e em inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12 e a formatação em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, filiação institucional e endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria ("blind peer review"), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

Os artigos dever ser enviados ao e-mail: **cadernosgpc@fgv.br**

Assinatura

Interessados em assinar a revista ou receber exemplares atrasados podem entrar em contato pelo email: **cadernosgpc@fgv.br**