EDITORIAL

Os **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** chegam ao numero 57, o último do ano de 2010, tendo atingido seus principais objetivos para este ano: a publicação on-line e a nova diagramação digital. Agradecemos à *RAE* pelos esforços empenhados e pelo apoio recebido, especialmente de seu diretor, Eduardo Diniz, e de Ilda Fontes, supervisora de Revistas Acadêmicas, para que esses importantes passos fossem dados rumo ao aperfeiçoamento da nossa revista.

Este número apresenta temas diversificados, abordados por pesquisadores com diferentes afiliações institucionais, e que se debruçam sobre assuntos de interesse para o atual debate em torno das políticas públicas, não apenas no Brasil.

A construção social de mercados de caprinovinocultura na região do Semiárido nordestino é o tema do primeiro artigo, intitulado **"Práticas de mercado" e reestruturação de laços sociais: uma combinação possível?** O autor, Oswaldo Gonçalves Junior, mostra o papel central do que denominou *rede de entusiastas* da caprinovinocultura, composta por técnicos, funcionários públicos, produtores, ONGs, entre outros, assim como do governo federal, na construção ativa desse mercado. A configuração e a articulação da rede, e os laços sociais que dela decorrem, ajudam a explicar a constituição e a expansão das práticas de mercado. Usando vários recursos da abordagem da Sociologia Econômica, o autor apresenta uma análise original para os estudos sobre novos arranjos de combate à pobreza.

Novas perspectivas de desenvolvimento nas áreas rurais são também o tema do segundo artigo, **Campesinato em movimento: análise da ação do Estado e das estratégias autônomas de desenvolvimento no campo**, de Aline Barboza de Lima. O artigo analisa a redução das desigualdades sociais em assentamentos rurais na Paraíba por meio de políticas públicas, assim como de estratégias autônomas de desenvolvimento criadas pelas próprias comunidades. A autora se utiliza de técnicas de coleta de dados quantitativas e qualitativas. Os resultados indicam que as estratégias comunitárias e autônomas são mais consequentes na promoção da equidade social do que as políticas públicas de combate à pobreza rural, que têm se demonstrado incapazes de reverter a precariedade dos assentamentos.

O artigo **Constructing an accountable government in China** analisa o crescente e contraditório processo de implementação de ações de responsabilização do governo instituídas pelo governo na China. De acordo com o autor, o pesquisador chinês Yang Xuedong, as responsabilidades do governo tendem a ser economicistas, muito embora os mecanismos operacionais tendam a ser excessivamente politizados. A democratização seria a variável-chave para a implantação e expansão de um governo *accountable*, comprometido com a prestação de contas aos cidadãos.

Henrique Motta Pinto, autor do artigo **A autarquização das empresas estatais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um obstáculo para as reformas na administração pública**, discute a importância de se dar prosseguimento às reformas para o efetivo cumprimento das funções estatais. Dentro dessa preocupação geral, o artigo analisa como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem dificultando o

uso de empresas estatais para a prestação de serviços públicos com a sua autarquização.

Transformação e transmissão da cultura popular: diálogos com as políticas públicas de patrimonialização, de Juliana Oliveira Breschigliari, analisa tensões na transmissão da cultura popular na era da globalização, derivadas de ações públicas que intervêm nesse processo. A partir de um estudo etnográfico na cidade de Guaratinguetá, a autora identifica mudanças importantes nas formas de transmissão cultural do grupo Jongo do Tamandaré, decorrentes de políticas de patrimônio cultural. O artigo chama a atenção, a partir dessa análise, para importantes desafios das políticas culturais comprometidas com a promoção da diversidade.

Breve análise da legislação das políticas públicas de empregabilidade para pessoas com deficiência, de Vanessa Siqueira Manhães, discute a Lei nº 8.213/91, conhecida como Lei de Reserva de Cotas, e a Lei nº 7.853, que estabelece normas gerais dos direitos, assim como referentes à acessibilidade, das pessoas com deficiência. Ambas as leis foram selecionadas para análise por serem peças centrais no apoio a pessoas com deficiência e na elaboração de políticas públicas de inclusão da diversidade no trabalho no Brasil.

No artigo **Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos**, Vera Rodrigues analisa a política pública de promoção da igualdade racial a partir do Programa Brasil Quilombola, que tem por objetivo o reconhecimento e a titulação das comunidades quilombolas. Segundo a autora, essas comunidades, na qualidade de sujeitos de políticas públicas, têm exercido um papel fundamental no debate sobre os problemas relativos à questão fundiária e racial no país, assim como na luta política pela igualdade racial.

O mesmo tema é abordado no artigo **Ação afirmativa no emprego e o combate à discriminação racial indireta: o caso das ações afirmativas jurídicas do Ministério Público do Trabalho**. O autor, Santiago Falluh Varella, analisa a política institucional de promoção da igualdade racial do Ministério Público do Trabalho (MPT). A pesquisa identificou as características do discurso jurídico sobre a igualdade racial e as ações afirmativas, descrevendo as inovações promovidas nas práticas institucionais.

Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah
Editoras

"PRÁTICAS DE MERCADO" E REESTRUTURAÇÃO DE LAÇOS SOCIAIS: UMA COMBINAÇÃO POSSÍVEL?

RESUMO

O artigo foca o processo de construção social de mercados da caprinovinocultura no Semiárido nordestino enquanto um novo arranjo com significativo potencial de combate à pobreza. Procura demonstrar como esse processo é induzido por uma *rede de entusiastas* da caprinovinocultura, formada por agentes-chave ligados a um conjunto de organizações. Além deles, o governo federal, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em parceria com alguns estados do Semiárido, desenvolve o Programa do Leite, política pública que visa garantir mercados para os produtos da agricultura familiar. No nível local, associações de criadores e gestões municipais específicas complementam um capilarizado movimento que tem garantido – apesar de diversos entraves – o avanço dessas experiências, aliando tradição e vocação regional com inovação e inclusão social produtiva de parcelas pobres da população. Sob uma perspectiva de entrelaçamento entre vida econômica e vida social, procura-se demonstrar que o "mercado" não somente é influenciado de forma central por fatores muitas vezes tidos como "não econômicos", como também, sob certas condições, a ampliação das *práticas de mercado* pode significar reestruturação de relações, resultando em fortalecimento e diversificação dos laços sociais, e não sua dissolução, como enfatiza parte da teoria social.

PALAVRAS-CHAVE Laços sociais, construção social de mercados, desenvolvimento, Semiárido, políticas públicas.

Oswaldo Gonçalves Junior osgoju@yahoo.com.br

Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP)

Artigo submetido no dia 09.08.2010 e aprovado em 08.11.2010.

ABSTRACT *This paper focus on the process of social construction of markets to the raising of sheep and goat in the Semi-arid Northeast of Brazil as a new local arrangement with significant potential on fighting poverty. It seeks to demonstrate how this process is introduced by a "network of enthusiasts" from the area of sheep and goat raising, comprised of key players and social institutions. Apart from them, the federal government, through a program to support financially the purchase of food (Programa de Aquisição de Alimentos), established partnership with some states of the Semi-arid and develops the Milk Program (Programa do Leite), public policy to create market for the products of the small family farmers. At regional level, associations of producers and local public management support this imbricate social network and deliver – despite many obstacles – success to the experiences, combining regional vocation, innovation and productive social inclusion of poor people. Taking into consideration the connections between economic life and social life, we intend to demonstrate that the "market" is not only decisively influenced by "non-economic" factors, but also, under certain circumstances, the expansion of "market practices" might lead to reconfiguration of relations, prompting strengthening and diversification of the social ties, not its dissolution, as it was once stated by part of the social theory.*

KEYWORDS *Social ties, social construction of markets, development, Semi-arid, public policies.*

APRESENTAÇÃO

Sob a prevalência do capitalismo no mundo contemporâneo, tornou-se lugar comum uma visão crítica de que a ampliação das *práticas de mercado* compromete a vivacidade dos laços sociais. Onde se ampliam essas práticas, costuma-se afirmar, rompem-se vínculos e dissolvem-se laços que antes constituíam importante tecido social – que propicia as coletividades melhor lidarem com os variados desafios que a vida em sociedade impõe.

No caminhar da modernidade, com o avanço desses processos, tornou-se difícil encontrar espaços nos quais essas práticas não exercessem influência penetrante na vida cotidiana, generalizando-se e atingindo até mesmo agrupamentos humanos em lugares ermos do planeta. Não sendo um movimento homogêneo, no entanto, diferentes processos vêm ocorrendo e seguindo ritmos próprios ao longo desse tempo.

Grupos humanos e sociedades que mais "tardiamente" vem se deparando com esse fenômeno costumam ser, com razão, um prato cheio para cientistas sociais. A riqueza e as peculiaridades que revelam essas práticas naquilo que têm de "primitivo", seus arranjos e processos de montagem, as evidências do papel que exercem aspectos muitas vezes tidos como "não econômicos" – tais como valores, mentalidades, cultura, redes de relações etc. – favorecem pensar nos mercados enquanto fenômenos localizados no tempo e no espaço.

Se, por um lado, essa percepção ajuda a enfraquecer a visão da existência de um mercado atemporal, onipresente, "algo dado" ou "natural" para onde quer que se olhe, fundamentado num comportamento racional e de interesse pessoal minimamente afetado pelas relações sociais, não obstante, também possibilita problematizar a intensidade da autonomização da esfera econômica e a submissão da sociedade ao mercado (POLANYI, 2000). No âmbito da "nova sociologia econômica", Granovetter (2007), por exemplo, discorda quanto à intensidade com que Polanyi relaciona a imersão da economia na sociedade de mercado e naquelas anteriores a esse domínio: tanto a imersão (*embeddedness*) nas sociedades pré-mercantis teria sido menor do que o defendido por Polanyi, quanto teria havido uma menor modificação na passagem das sociedades tradicionais para a sociedade de mercado. Dessa forma, os atores não se comportariam nem tomariam decisões como átomos fora de um contexto social, e nem adotariam de forma servil um roteiro escrito para eles. Em vez disso, suas ações estariam imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais (GRANOVETTER, 2007).

Neste artigo, tendo como base a potencialidade embutida nessas discussões, parte-se do princípio de que, tratando-se os mercados de processos de construção social, requerem análises que permitam compreender as peculiaridades desses fenômenos, cujos resultados não se sabem de antemão, não comportando, assim, generalizações. Objetiva-se, em última instância, pensar em que medida uma rede de atores é capaz de alterar um dado contexto, direcionando seus esforços para a construção de mercados visando o combate à pobreza e promoção do desenvolvimento.

Sob a luz de três estudos de caso, procurar-se-á demonstrar também como motivações "não econômicas" influenciam de forma central o comportamento dos agentes e que, sob certas condições, a ampliação das *práticas de mercado* pode significar a reestruturação de relações, resultando em fortalecimento e diversificação dos laços sociais, e não em sua dissolução.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como origem pesquisa que em sua primeira etapa focou o Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania do Centro

de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, tendo por objetivo a realização de um levantamento de experiências inovadoras que pudessem revelar um potencial enquanto alternativas de desenvolvimento, sobretudo privilegiando realidades e setores pobres da população brasileira.

Essa primeira etapa da pesquisa levou à seleção de três experiências envolvendo a caprinovinocultura no Nordeste, mais especificamente no Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, estados que possuem características peculiares que os aproximam, mesmo se considerados num contexto regional. Sendo aqueles que mais concentram áreas semiáridas em seus territórios,[1] possuem mais de 50% de suas populações vivendo nessas regiões limitadas pelas condições naturais. Além disso, a economia tradicional agrícola e agropecuária desses três estados, diferentemente dos demais estados nordestinos, praticamente não apresenta setores modernos, sendo realizada em áreas de grande risco climático e sob condições técnicas rudimentares (GOMES, 2001, p. 115).

As experiências selecionadas para um estudo mais aprofundado foram: Programa Municipal de Apoio à Cadeia Produtiva da Caprinovinocultura (Procap), da Gerência Executiva da Agricultura e Recursos Hídricos da Prefeitura de Mossoró (RN); Turismo como Alternativa de Desenvolvimento no Semiárido, da Prefeitura Municipal de Cabaceiras (PB); e Projeto Tejubode: Mais que uma Festa, uma Ideia de Desenvolvimento, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Tejuçuoca (CE).

Numa segunda etapa, foram empreendidas visitas de campo nos anos 2008 e 2009 que tiveram por objetivo levantar dados e informações que possibilitassem cumprir o objetivo central da pesquisa: compreender como vem se dando a construção social de mercados envolvendo a atividade da caprinovinocultura e de que forma esses processos vem incidindo sobre temas como pobreza e desenvolvimento.

Cabe dizer que o tema da construção social de mercados é ainda pouco comum no cenário das ciências sociais em sua utilização para a compreensão de processos em torno dos temas desenvolvimento e pobreza. No caso brasileiro, segundo Arbache (2003, p. 5), mesmo a literatura sobre pobreza e mercados "é bastante nova, e somente na última década os estudos e projetos de combate à pobreza focados no mercado começaram a ganhar espaço". Segundo aquele autor, a escassez de estudos voltados ao tema adviria, essencialmente, da expectativa de que a solução da pobreza viria do crescimento econômico, visão cada vez mais insustentável. Enfraquecida essa hipótese, adviria daí um dos estímulos maiores para realização do estudo que embasa o presente artigo: pesquisar acerca de alternativas de desenvolvimento, compreendendo o potencial que novos arranjos e configurações possibilitam gerar englobando parcelas pobres da população.

Durante as idas a campo foi possível interagir com um significativo número de atores pertencentes a diferentes segmentos sociais envolvidos de variadas formas com a caprinovinocultura dessas regiões. Foram contatados gestores, coordenadores, dirigentes e técnicos pertencentes ao setor público (municipal e estadual) e a organizações como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa – especialmente em sua Unidade Caprinos e Ovinos de Sobral-CE), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), universidades federais etc., e também membros de associações de pequenos criadores de ovinos e caprinos, além de pequenos e médios produtores e associações de moradores de várias comunidades e assentamentos rurais, negociantes e trabalhadores do setor, como artesãos (couro). Um contato cotidiano foi também possível de ser feito com consumidores de derivados da caprinovinocultura (leite, carne e couro) e população em geral.

Quanto ao segmento dos pequenos proprietários rurais, percorreu-se uma significativa área territorial pertencente aos municípios das experiências enfocadas. Por ocasião dessas incursões nas áreas rurais, foi possível estabelecer contato com diversos pequenos proprietários e suas famílias, revelando-se diferentes extratos que forjam uma realidade ao mesmo tempo bastante complexa e rica para a compreensão dos processos em foco.

Quanto à metodologia propriamente dita, enquanto pesquisa qualitativa que utilizou como estratégia estudos de caso, nas situações de campo o tipo de abordagem para coleta de informações variou. Com alguns agentes foi possível a realização de entrevistas semiestruturadas gravadas em áudio, que depois foram transcritas. Na medida em que isso não foi possível devido ao dinamismo dos acontecimentos no cotidiano, adotou-se como forma de registro anotações em um caderno de campo, tanto no caso de algumas entrevistas quanto por ocasião de contatos mais curtos e observações em geral. A dinâmica em torno dessa forma de registro seguiu a lógica de um diário de campo, registrando-se dados e informações levantadas, além de reflexões em torno da pesquisa surgidas no dia a dia.

Por meio dos dados levantados, averiguou-se que a caprinovinocultura apresenta um significativo potencial enquanto atividade voltada para populações pobres e para contextos limitados pelas condições naturais como é o Semiárido. Nas pesquisas empreendidas, foi possível estabelecer contato e interagir com diversos exemplos de pequenos proprietários rurais que têm obtido renda significativa principalmente a partir da produção de leite de cabra. Tiveram sua vida e a de suas famílias transformada, pois antes viviam numa situação de instabilidade e pobreza. Hoje possuem bens e um padrão de vida superior ao da realidade na qual estão inseridos.

Não sendo uma percepção originária deste estudo, no entanto, essa potencialidade reúne em torno de si um expressivo corpo de atores sociais e organizações que têm atuado de diferentes formas e decisivamente nos processos observados de construção social de mercados, levando a cabo uma série de medidas visando um maior desenvolvimento por meio de uma visão integradora de diferentes etapas que envolvem a atividade. Em outras palavras, visam impulsionar a cadeia produtiva da caprinovinocultura, buscando que a prática que a fundamenta vá além de uma atividade tradicional, doméstica e comercialmente marginal, como veio se dando ao longo do processo histórico no qual está inserida.

OBSTÁCULOS E VIRTUDES DE UMA TRADIÇÃO

De acordo com a *Nova delimitação do Semiárido brasileiro* (2005), do Ministério da Integração Nacional, a área do Brasil oficialmente reconhecida como semiárida na atualidade corresponde a 969.589,4 quilômetros quadrados, sendo composta por 1.133 municípios dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais. Esse espaço abriga uma população de 20.858.264 pessoas, com 44% delas residindo na zona rural e tendo na agropecuária sua ocupação principal. Essa população total faz com que a região seja tida como aquela de clima semiárido mais populosa do mundo.

Mesmo sendo a estrutura fundiária extremamente concentrada, é grande o número de pequenos estabelecimentos ou unidades de produção familiar, como demonstra o Censo Agropecuário de 2006, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ainda que os dados do censo se refiram às regiões do país como um todo – não havendo dado específico para o

Semiárido –, não deixam de ser significativos, já que mostram que 50% de todos os estabelecimentos rurais familiares e 35% da área territorial ocupada por eles concentram-se no Nordeste.

Boa parte desses agricultores, como os demais habitantes do Semiárido, vivencia uma situação de dificuldades, como é de conhecimento amplo, sobretudo quando se expõe na mídia uma série de aspectos acirrados por conta dos efeitos das secas periódicas. A dimensão desses efeitos pode ser ilustrada por um dado do setor da agropecuária, que nos anos de seca mais severa tem sua contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB) regional decrescida em até 60%. Num panorama mais geral, quanto aos indicadores sociais, bastaria, para ilustrar melhor, dizer também que, dos 500 municípios que apresentam os menores IDH-M registrados no país, 238 (47,5%) localizam-se no Semiárido (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2006).

Quanto à caprinovinocultura especificamente, a criação de caprinos e ovinos na região é antiga e remonta à chegada dos colonizadores portugueses, no século XVI. Ainda que tenha se disseminado ao longo do tempo pelos sertões de forma impressionante,[2] ocupando áreas mais desfavoráveis a outras atividades dadas à resistência e capacidade de adaptação, a piora genética de boa parte desses animais ao longo do tempo e características do tradicional manejo sertanejo a tornam pouco produtiva em termos econômicos. Além disso, esses animais são vistos de maneira inferiorizada em comparação ao gado, cuja criação na região se ligaria historicamente a "*status* social", sendo os caprinos e ovinos em geral denominados na cultura regional "miunça", o que significa "criação de pouco valor". No mais das vezes, para aqueles habitantes dos sertões em melhores condições, como os grandes fazendeiros, criar caprinos e ovinos foi historicamente visto como "teimosia de gente pobre", uma atividade marginal e sem futuro (NOBRE, 2007, p. 1).

Pragmaticamente, no entanto, essa hierarquização é contraditória na medida em que a criação desses animais é mais adaptada às condições do Semiárido, oferecendo mais oportunidades de geração de renda para famílias pobres e menos riscos em face das recorrentes secas. Numa perspectiva comparativa, esses animais mostram-se superiores aos bovinos nesse contexto, pois consomem menos água, resistem mais à seca e podem encontrar alimentos com mais facilidade na vegetação das caatingas. Em termos estritamente econômicos, o que chama a atenção é que enquanto uma vaca pode custar em torno de R$ 2 mil, uma cabra pode custar cerca de R$ 50. Enquanto as primeiras produzem uma cria a cada dois anos, as segundas geram até duas crias por ano. Ou seja, com o mesmo valor investido e com um menor custo de manutenção, um pequeno agricultor poderia ter 40 cabras em vez de apenas uma vaca, patrimônio exclusivo que ainda corre o risco de perder subitamente com as condições climáticas rústicas do Semiárido.[3]

A transformação desse quadro em favor de uma caprinovinocultura fundada em outras bases e que explorem adequadamente seu potencial econômico não é tarefa fácil, como se pôde averiguar. Uma mentalidade de resistência incide sobre ela no âmbito da produção por parte dos pequenos agricultores familiares. *Grosso modo*, pode-se dizer que continua imperando, em diversas regiões do Semiárido, uma atividade de subsistência, numa rotina que se perpetua através das gerações, com resultados muito aquém daqueles que as possibilidades técnicas já existentes permitem, conforme observa Molina Filho[4] (1981 *apud* OLIVEIRA *et al*., 1995).

Essa resistência é confrontada por uma *rede de entusiastas* da caprinovinocultura formada por agentes-chave ligados a um conjunto de organizações – agrônomos, veterinários, zootécnicos, técnicos agrícolas, criadores, pesquisadores, gestores públicos, entre outros. A denominação *rede*

de entusiastas origina-se das pesquisas de campo que permitiram identificar uma série de conexões entre atores e, mais que isso, um universo cognitivo partilhado (DIMAGGIO, 2003) entre eles, revelado por visões de mundo muito semelhantes no que tange à compreensão sobre as alternativas de desenvolvimento para o Semiárido, à caprinovinocultura e à agricultura familiar. Compartilhando dessas visões, esses agentes procuram disseminar novos valores e práticas visando transformar uma realidade marcada pela pobreza e pela subutilização de um potencial agropecuário. Diagnosticando aspectos mercadológicos favoráveis, esses atores são engajados na causa da difusão de técnicas apropriadas de criação aos agricultores familiares para que estes alcancem melhores condições de vida. Preocupações de caráter social marcam fortemente seus discursos e práticas, sendo referenciados científica e tecnicamente. Ainda que não explicitem diretamente um discurso político em torno do tema, o engajamento desses profissionais envolve um "senso de missão" (TENDLER, s/d.) que normalmente os leva a extrapolar as dimensões delimitadas em suas funções, sendo estimulados pelo objetivo maior de promoção do aproveitamento de uma potencialidade local fundada na tradição para superação das históricas iniquidades socioeconômicas do Semiárido.

Ao procurar difundir preceitos técnicos visando o aprimoramento daquilo que vem sendo feito há séculos, a atuação desses profissionais esbarra numa mentalidade que concebe "criar cabras" como sendo algo tão natural quanto, para outros, o é possuir animais domésticos como cães e gatos. Cria-se por criar. Ou melhor, nos termos locais: "elas ('cabras') se criam", em referência ao fato de que os animais, quando inexistentes maiores preocupações com produtividade, praticamente mantêm-se por si mesmos, buscando seu próprio alimento e abrigo na vegetação natural.

Assim, apesar do constatado engajamento dos profissionais envolvidos, o peso da tradição incide fortemente sobre seus esforços. Para além do consumo familiar da carne, enxergar a caprinovinocultura como algo mais rentável que apenas a obtenção de recursos advindos com a venda esporádica de um animal tem se mostrado um desafio. Isso se revela, por exemplo, no fato de que, apesar do significativo número de agricultores familiares inscritos em programas de capacitação, a maior parte abandona o curso antes de seu término. Dos que o concluem, nem todos levam a cabo uma criação, sendo que outros o fazem sem seguir adequadamente as determinações difundidas pelos técnicos.

Num panorama geral, chama a atenção o fato de que a desorganização da prática da caprinovinocultura vem condicionando uma demanda reprimida, dada a baixa oferta de produtos, sobretudo aqueles de qualidade condizente com o abastecimento de mercados mais estruturados. E mesmo para a demanda existente, a desarticulação em torno da atividade obriga, por exemplo, a importação de carne para atendimento do significativo mercado Nordestino desse produto. Recentemente, estimou-se o "déficit de carne de caprinos e ovinos em torno de 13 mil toneladas/ano" (NOBRE, 2007, p. 26) naquela Região. Ou seja, ainda que ovinos e, sobretudo caprinos, tenham sido amplamente disseminados nos sertões ao longo dos séculos, nesse período também vêm sendo historicamente ignorados em sua potencialidade econômica, prestando-se a um consumo de caráter doméstico e, quando muito, ao abastecimento de mercados de proximidade.

O porquê dessa resistência em aderir a uma caprinovinocultura em novas bases não é facilmente compreendido pelos agentes envolvidos nesse processo, como se pôde verificar. Vários deles foram interpelados insistentemente para que apresentassem uma explicação para o problema. Uma resposta bastante comum remete a causa a um problema de ordem "cultural". Sem maior

elaboração, no entanto, uma resposta desse tipo também parece ser algo "cultural", levando-se em conta o uso generalizado dessa explicação para boa parte dos problemas para os quais não se tem uma resposta satisfatória. Aos olhos de quem observa de fora o contexto em que tudo isso se dá, parece ser ainda mais incompreensível, pois a maior parte dos pequenos agricultores que não aderem a essa modalidade de caprinovinocultura permanece numa situação de pobreza. Por que ao menos não tentarem, então?

Uma pista sobre o que estaria por trás disso advém da análise dos exemplos daqueles que aderem e obtêm sucesso na sua empreitada. Estes são os maiores disseminadores, e exercem um poder de "exemplo a ser seguido" para outros potenciais pequenos criadores que supera qualquer argumentação a favor do aprimoramento das práticas por parte dos técnicos. O fenômeno é descrito por agentes-chave como "a disseminação técnica da inveja": somente quando veem que alguém de fato está conseguindo obter renda e atingir um patamar melhor de vida é que outros passam a se interessar em iniciar uma criação de caprinos e aderir aos preceitos técnicos difundidos.

E essa informação torna-se valiosa para embasar processos de formulação e implementação de políticas públicas, já que, ainda que bem planejados, projetos, programas de governo e ações de organizações voltadas para o aprimoramento da cadeia produtiva da caprinovinocultura demonstram esbarrar num universo próprio à racionalidade, à sociabilidade e aos valores dos agricultores familiares. Isso tem limitado suas aplicações, sendo necessário avançar sobre novas dimensões para uma melhor compreensão e consequente maior efetividade dessas e de outras iniciativas.

Vencida essa etapa, verifica-se que a caprinovinocultura tem se revelado um mecanismo em potencial para a inclusão social: por meio das pesquisas realizadas, foi possível estabelecer contato e interagir com diversos exemplos de pequenos agricultores do Semiárido que têm obtido renda significativa principalmente a partir da produção de leite de cabra. Esses são tanto assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) quanto habitantes de comunidades rurais tradicionais. São eles o público-alvo por excelência da *rede de entusiastas* da caprinovinocultura.

PRÁTICAS DE MERCADO COM SENTIDO PÚBLICO

O estímulo à caprinovinocultura no Semiárido é defendido por uma gama de agentes que formam aquilo que aqui se identifica como *rede de entusiastas* da caprinovinocultura, universo que abarca diversas organizações. *Grosso modo*, esses profissionais (veterinários, agrônomos, zootécnicos, técnicos agrícolas etc.) pertencem a organizações estruturadas, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa, sobretudo em sua Unidade Caprinos e Ovinos – Sobral/CE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Empresas de Pesquisas Agropecuárias Estaduais, universidades federais e, em alguns casos, também criadores mais experientes e bem-sucedidos.

Mas para além desses profissionais vinculados a essas organizações consolidadas, como parte constituinte da *rede de entusiastas*, merece destaque também o papel que associações de criadores, lideranças locais, técnicos agrícolas e gestores municipais desempenham, de forma determinante, no avanço de experiências inclusivas e inovadoras na área da caprinovinocultura daquela região.

Esses atores são em geral pessoas que têm suas histórias de vida vinculadas ao campo, já que

muitos cresceram na zona rural ou pequenos municípios, tendo suas famílias se dedicado, ao menos parcialmente, também a criação de animais, inclusive caprinos e ovinos. Ainda hoje, boa parte desses profissionais têm suas próprias criações, procurando servir de exemplo, reafirmando a crença na potencialidade da atividade e nos preceitos técnicos que professam. Em sua prática profissional, diversos argumentos são recorrentemente listados em favor da caprinovinocultura como "a prática mais adequada para o desenvolvimento rural da região do Semiárido": a perfeita adaptação dos animais ao longo período sem chuvas – em média nove meses num ano "normal", sem a ocorrência de seca propriamente dita – o relativo baixo custo das criações – inclusive porque práticas de agroecologia demonstram ser possível obter boa parte dos alimentos para os animais a partir das plantas forrageiras disponíveis na Caatinga de forma sustentável – e a variedade de produtos comerciais passíveis de serem gerados por esses animais e seus atrativos de mercados são alguns de seus principais pilares.

Nas pesquisas de campo empreendidas nos municípios enfocados do Semiárido, outra constatação importante é que os projetos de caprinovinocultura bem-sucedidos aliam-se a gestões municipais específicas que, *grosso modo*, representam significativo grau de mudança em relação à história política local. Nessas experiências, o desenvolvimento da caprinovinocultura atrela-se àquilo que se poderia chamar de uma "mudança de paradigma" no contexto das localidades em que se dão, imbuídas de "espírito público", sendo decisiva para a existência desses projetos sua inclusão na agenda pública municipal.

Aliado a isso, pode-se dizer que, passado um tempo desde seu início, essas experiências apresentam significativo grau de enraizamento, com a sua "apropriação" pela população, sobretudo aquela mais diretamente envolvida, o que lhes têm garantido uma sobrevivência ao longo do tempo, ultrapassando gestões específicas e seu atrelamento exclusivo a determinadas plataformas políticas de partidos que se sucederam no âmbito do poder municipal. Em outras palavras, o fato de essas experiências se manterem ao longo do tempo, ganharem vida própria e se autonomizarem do poder público é uma constatação extremamente relevante, dado que a interrupção de programas e projetos é uma característica recorrentemente citada[5] como um dos grandes entraves para um melhor curso das políticas públicas na região do Semiárido.

O grau de organização e comprometimento das associações de caprinovinocultores é algo que chama a atenção quando se visitam experiências que, ainda que relativamente recentes – com existência média que gira em torno de uma década aproximadamente – demonstram considerável maturidade. São várias as frentes às quais se dedicam essas associações, entre elas a de garantir apoio técnico contratando agentes de desenvolvimento rural (ADRs), comprando e transportando insumos agrícolas até as pequenas propriedades rurais, garantindo o transporte do leite produzido até as usinas de beneficiamento, emprestando animais reprodutores mais caros e inacessíveis aos pequenos criadores a fim de promover o melhoramento genético dos animais, promovendo cursos de capacitação e eventos que estimulem o aprimoramento da prática, administrando pequenas unidades de produção de laticínios etc., como é o caso da Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Cabaceiras (Ascomcab) e de algumas outras associações de cidades vizinhas pertencentes ao Cariri paraibano, região que chama a atenção pela sua singular trajetória na expansão da caprinocultura leiteira.

Com populações que variam entre 5 mil e 28 mil habitantes e os mais baixos índices pluviométricos do país, os municípios do Cariri paraibano têm apresentado um significativo desenvolvimento a partir da caprinovinocultura – e também de

algumas culturas agrícolas e do turismo, cabe dizer. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2000 a 2005, só região do Cariri Oriental respondeu pela segunda maior taxa média de crescimento do PIB do estado (5,17%), atrás apenas da capital, João Pessoa (7,04%).

O desenvolvimento dessa região se liga em grande medida a um diferencial, que foi a organização do Pacto Novo Cariri em 2001, visando propiciar o desenvolvimento sob uma perspectiva territorial e tendo como princípio que "nenhum município tem condições de se desenvolver sozinho". Fruto da parceria do Sebrae com instituições públicas, privadas e da sociedade civil, o Pacto é um compromisso informal que visa promover o desenvolvimento sustentável da região via a formação de parcerias e a gestão compartilhada de ações e atividades, entre elas o desenvolvimento da cadeia produtiva da caprinovinocultura.[6]

No campo específico da caprinovinocultura leiteira, segundo depoimentos de especialistas consultados, tem-se como expectativa que a produção paraibana alcance em breve 1 milhão de litros de leite por mês, dobrando assim a produção atual, que gira em torno de 500 mil litros, com uma inclusão significativa de produtores locais nesse processo. Além disso, está em curso o processo para a construção de uma fábrica com capacidade para transformar 100 mil litros diários de leite em leite em pó, abrindo assim maior possibilidade de escoamento da produção.

E esse panorama geral só é possível graças a um capilarizado processo que envolve diversas associações de caprinovinocultores, como aquelas pertencentes aos municípios que compõem as microrregiões do Cariri Oriental e Ocidental, e acabam por constituir uma rede informal, marcada por estreita e ativa relação, por meio da qual se apoiam mutuamente em questões tocantes à produção de leite e à troca de experiências em geral. Além do estímulo a novas adesões por parte de agricultores familiares a essa proposta renovada de caprinovinocultura, a interação entre as associações fomenta o apoio mútuo em questões práticas e concretas, como foi possível observar com a formação de arranjos que visam organizar o atendimento momentâneo a cotas de produção de leite, suprida por meio da redistribuição do produto entre associações por ocasião da necessidade de ajustes ou de algum desequilíbrio ocasional que implique risco de descumprimento de acordos comerciais estabelecidos, como aqueles firmados entre as associações e o Programa do Leite do estado.

E especificamente no tocante a esse ponto, pode-se afirmar que todo o dinamismo observado, com adeptos e produção de leite de cabra crescentes a cada dia no Semiárido, não existiria, ao menos nem de longe nessa proporção, se não houvesse uma atuação determinante do estado através dessa política pública específica, ligada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do governo federal.

A origem do PAA remonta à época de formulação do projeto do Programa Fome Zero, lançado em outubro de 2001 pelo Instituto de Cidadania para debate público. Num contexto em que o tema da segurança alimentar estrutura-se enquanto política de Estado, em 2003 fora lançado pelo governo federal o Fome Zero, estratégia que procura articular diversos ministérios, governos estaduais, municipais e sociedade civil a fim de "assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos".[7]

Como parte integrante do PAA, a modalidade denominada Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (no uso corrente conhecida como Programa do Leite ou PAA Leite), também lançada em 2003, destina-se exclusivamente a municípios do Nordeste e norte de Minas Gerais,

região que engloba território muito próximo àquele equivalente ao do Semiárido. Tem por objetivo específico propiciar o consumo do leite pelas famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional, e incentivar a produção familiar desse alimento. Dessa forma, pelas suas características, na prática o PAA Leite une duas pontas de um problema, conectando a produção da agricultura familiar com o atendimento a populações em situação de risco alimentar.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a produção comprada atualmente pelo PAA Leite beneficia cerca de 700 mil famílias, que recebem diariamente 1 litro de leite de vaca ou cabra, produção essa fornecida por aproximadamente 29 mil agricultores familiares. Segundo ainda aquele Ministério, entre 2003 e 2009, o PAA como um todo aplicou mais de R$ 2,7 bilhões na compra de alimentos da agricultura familiar, seja para doação a pessoas em situação de insegurança alimentar ou para formação de estoques estratégicos de alimentos, sendo aproximadamente pouco menos da metade desse valor investido especificamente na modalidade leite do Programa.

O preço pago pelo litro de leite de cabra[8] e a certeza da compra da produção pelo PAA são grandes atrativos para pequenos produtores. Descontando-se uma pequena taxa destinada ao pagamento do "carreteiro" (motociclista que recolhe e transporta o leite para usinas de beneficiamento), constatou-se nas pesquisas realizadas que uma produção estável garantia uma renda mensal em torno de R$ 1.000,00[9] ao pequeno agricultor familiar, valor considerável numa realidade social em que parte significativa das famílias não obtém renda suficiente ou regular a partir de atividades ligadas ao campo.

OS LAÇOS SOCIAIS DA PRODUÇÃO

A perspectiva da construção social de mercados possibilita abordá-los como fenômenos sociais, compreendendo internamente seus processos e revelando o "importante papel que as pessoas reais exercem na reprodução da vida social" (FLIGSTEIN, 2007, p. 76). Muito mais que reprodutores de estruturas nas quais estão inseridos, portanto, os atores são dotados de capacidade para alterar o contexto no qual atuam (ABRAMOVAY, 2006). Uma análise que leve isso em consideração possibilita descortinar uma série de fatores cruciais para o entendimento da formação de mercados, em outras palavras, do seu processo de "invenção social" (POLANYI, 2000).

No caso da construção social de mercados da caprinovinocultura, entre outros aspectos apresentados até aqui, a importância da *rede de entusiastas* se revela também no processo de formação de preços para o leite caprino. Isso é possível de verificar, por exemplo, nas pressões exercidas sobre o poder público visando forçar reajustes de preços no âmbito das compras governamentais. Em outros momentos, pressões e negociações são estabelecidas buscando aumento das cotas de produção a serem compradas pelos Programas do Leite. Nesse sentido, atores-chave da *rede de entusiastas* exercem seu poder de ingerência social sobre a economia, influindo decisivamente nos seus rumos.

E antes mesmo disso, outras evidências de seu papel determinante se revelam ao se analisar a história desse movimento que é relativamente recente, tendo se iniciado a partir da segunda metade da década de 1990 e, de maneira mais incisiva, a partir do ano 2000. Num exame da literatura elaborada por atores-chave do movimento, é possível perceber muitas das ideias embrionárias que, em suas diretrizes centrais, tornaram-se realidade quando se analisa o atual estágio da capri-

nocultura leiteira do Nordeste, com sua institucionalização refletida em políticas públicas como PAA Leite e suas relações federativas de parceria decorrentes.

Em artigo seminal de 1994, "Caprinocultura leiteira no Brasil – estado da arte e perspectivas", que sintetiza os aspectos mais importantes da área, os autores já chamavam a atenção para a necessidade da participação de órgãos governamentais, principalmente do ponto de vista social e pelo perfil da maioria dos produtores do Nordeste, por meio de programas de incentivo à produção e, também, ao consumo de leite caprino. Entre outros aspectos, chamam a atenção para a necessidade de serem tomadas medidas como a "aquisição do produto destinado a programas de alimentação em escolas e/ou creches públicas municipais, estaduais e/ou federais, [que] poderiam representar um impulso positivo para a afirmação da caprinocultura leiteira no país" (PIMENTA FILHO *et. al.*, 1994, p. 58).

Como dito, passados alguns anos, tais recomendações se materializaram com o PAA Leite, entre outras medidas que vêm sendo tomadas desde então visando à construção e o aperfeiçoamento de mercados para o leite caprino.

Não sendo um processo homogêneo, no entanto, no que tange aos casos estudados, em dois deles, correspondentes aos municípios de Mossoró (RN) e Cabaceiras (PB), e as microrregiões nas quais se inserem, verificou-se que está em curso um processo mais avançado da prática da caprinovinocultura envolvendo pequenos proprietários rurais. Diferentemente do terceiro caso, Tejuçuoca (CE), nesses dois municípios ganha destaque a melhor estruturação da cadeia produtiva, colocando essas experiências num patamar diferenciado no que se refere ao fomento de iniciativas voltadas à construção de mercados envolvendo pequenos agricultores familiares produtores de leite. Relacionados a isso, nos dois primeiros casos, Programas Estaduais do Leite vinculados ao PAA desenvolvem-se desde 2003, sendo responsáveis pela compra e consequente estímulo a essa produção – já no Ceará, processo semelhante é ainda muito recente, tendo se iniciado em 2009, sendo o impacto do PAA, portanto, ainda incipiente.

No desenrolar desses processos, a análise dos casos de Mossoró e Cabaceiras revela aspectos intrigantes pela verificação em campo de que, ao mesmo tempo que se avançou nas práticas de mercado, observou-se a ampliação de vínculos e laços sociais revelados no âmbito da agricultura familiar, por exemplo, com a formação e fortalecimento de associações de pequenos criadores e a construção coletiva de projetos de desenvolvimento social. Isso rompeu com o isolamento e baixo dinamismo que marcam em grande parte uma realidade econômica "sem produção"[10] ou assentada em segmentos mais suscetívies às condições semiáridas, como a agricultura e a pecuária bovina.

E nesse ponto novamente torna-se necessário extrapolar o caso específico da produção leiteira para o da caprinovinocultura em geral, dado o reducionismo que implicaria qualquer tentativa de compreensão desse fenômeno em curso, desconsiderando-se aspectos de um entrelaçamento entre vida econômica e vida social, como aquele revelado pelas festas, feiras e torneios do setor.

Na Festa do Bode de Mossoró, – um grande evento multifacetado que procura contemplar tanto aspectos agropecuários quanto de entretenimento, e que já assumiu o *status* de política pública, havendo uma dotação orçamentária para sua realização especificada no orçamento municipal –, participam milhares de pessoas, tanto criadores e produtores quanto o público em geral, além de centenas de animais distribuídos em seus muitos currais. Os animais provêm tanto de capris estruturados como de pequenos criadores e assentados da reforma agrária, agricultores familiares que trazem seus animais para expor, con-

correr em alguma categoria ou negociar.

A dinâmica de cobranças para utilização desses espaços é feita por duas associações, a Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Mossoró (Asccom) e a Associação Norte-Rio-Grandense de Criadores de Ovinos e Caprinos (Ancoc). Segundo o presidente da primeira, esse processo atesta o reconhecimento por parte da prefeitura de que o parque "pertence" aos criadores, os quais devem então participar da sua gestão. O lucro obtido com os alugueis é rateado entre as associações. Quanto à Ancoc, ela nasceu em Mossoró, mas depois ampliou sua atuação para o âmbito estadual. Por conta disso, em 1997, nasceu a Asccom, visando atender os interesses específicos dos criadores de Mossoró. Segundo o ex-gestor do Procap, que esteve à frente do programa por mais de dez anos, tendo participação decisiva em sua criação em 1997, a associação "nasceu debaixo dos currais da Feira do Bode", expressão que procura explicar a importância da feira na organização e associativismo dos criadores do município.

Numa parte montada especialmente para o período da festa, numa das laterais do parque ficam os assentados da reforma agrária ou pequenos criadores de comunidades rurais tradicionais e seus animais, dos quais não é cobrada taxa de aluguel ou participação. Além disso, eles recebem ajuda da prefeitura, que lhes fornece transporte para trazerem seus animais e demais pertences até o local por ocasião da festa.

Há uma divisão entre esses dois segmentos, que não concorrem entre si, sendo impossível confundi-los: um é o mundo no qual se realizam os grandes negócios do *agroshow*; outro é aquele em que pequenos e incipientes criadores buscam aprimorar suas criações e, consequentemente, melhorar suas condições de vida para afastar-se cada vez mais da pobreza. Para esses, o grande norte para isso acaba sendo a produção de leite caprino. A existência de um Programa Estadual do Leite, que garante a compra e a estabilidade nos preços praticados, valores bastante estimulantes aos pequenos produtores por gerarem uma renda superior a de outras atividades do campo acessíveis a eles, somada às restritivas condições produtivas do Semiárido, aponta a caprinocultura leiteira como uma atividade por excelência para a região.

Conscientes disso, de maneira deliberada os idealizadores do Procap buscam criar um ambiente em que o estímulo ao aprimoramento da caprinocultura leiteira esteja presente de várias maneiras. Ainda que ocorra um torneio leiteiro concomitantemente à Festa do Bode, sendo uma de suas atividades, mais uma vez a competição e o estímulo são dosados para que gerem, cada vez mais, os objetivos esperados pela *rede de entusiastas* na cadeia produtiva por meio da profissionalização dos pequenos e incipientes produtores. Como não há possibilidade de estes concorrerem com os grandes criadores, dada a desproporcionalidade entre esses dois segmentos, ocorrem nas comunidades rurais e assentamentos os eventos descentralizados "Oestinhos Leite" – o nome, diminutivo de "Oeste Leite", busca representar a posição que ocupa em face do evento maior que é o concurso leiteiro que acontece na própria Festa do Bode. O nome do evento advém do fato de o concurso abarcar a região oeste do Rio Grande do Norte, a mais forte produtora de leite de cabra do Estado, segundo depoimentos de especialistas da região.

Nesses eventos, pequenos criadores concorrem com pequenos, o que possibilita a premiação e consequente estímulo dentro desse segmento. Para aumentar ainda mais as chances de premiação dos participantes, tem-se como regra que quem participa de uma edição não pode participar de outra no mesmo ano.

A perspectiva de estímulo ao aprimoramento forma a própria base "ideológica" da Festa do Bode (e do Procap). O fato de conviverem num mesmo espaço mundos tão diversos, visivelmen-

te contrastantes no feitio das pessoas e animais, visa possibilitar um canal de influência mútua: aos pequenos produtores, serem influenciados por um universo de excelência na produção animal que acarrete o seu crescente profissionalismo; aos grandes produtores, serem influenciados – "sensibilizados", nas palavras do ex-gestor do Procap – por uma nova lógica que possibilite estender seus interesses comerciais também aos pequenos produtores, ampliando assim a oferta de animais de qualidade, contemplando não somente as fatias mais cobiçadas do mercado comprador de animais caros e inacessíveis àqueles. Esse é um objetivo declarado do Procap, sendo tomado como um passo fundamental para aprimorar a cadeia produtiva da caprinovinocultura da região.

Enquanto essa perspectiva não se realiza via mercado, visando garantir o acesso a animais melhores, por conta dos custos inacessíveis à maior parte dos pequenos produtores, utiliza-se também da estratégia em que estes são adquiridos por associações de pequenos criadores, que então emprestam os animais adquiridos por elas aos criadores filiados por determinado período, fazendo um rodízio de reprodutores a fim de serem usados para acasalamentos, promovendo assim a disseminação dos benefícios do aprimoramento genético às criações dos produtores locais. A prática do rodízio é relativamente comum e foi observada também entre grupos de três ou quatro criadores, que se cotizam para comprar um bode reprodutor e usufruir dos benefícios em suas criações. Em alguns casos, essa forma de associação pode ser do tipo "condomínio", quando, para otimizarem as criações, um grupo pequeno de criadores divide uma área e passa a coexistir em terras coligadas e a usufruir do mesmo animal reprodutor macho em suas criações.

Outras formas de dependência e solidariedade se revelam quando se avalia o processo de escoamento da produção. No caso do leite caprino, uma ocorrência bastante comum é se valer da cota de outro produtor cadastrado no Programa do Leite, mas que por algum motivo não esteja produzindo ou produza abaixo do limite máximo permitido para compra governamental. Isso é possível, por exemplo, pois existe o caso do chamado "produtor turista", que é aquele que produz em determinada época do ano, mas não em outra, podendo assim ceder parte da cota a que tem direito a outro produtor. Um dos motivos que impelem a isso é o fato do permanente descompasso entre o ritmo de desenvolvimento da atividade e a capacidade de absorção da produção pelo PAA, obrigando constantemente produtores e associações a procurarem formas alternativas de escoamento da produção.

Por conta desse desequilíbrio, uma alternativa tem sido a busca de mercados privados, como quando da venda direta de leite para a indústria. Outra forma ainda encontrada pelas associações de pequenos caprinovinocultores é a constituição de cooperativas, visando contornar um problema legal que as impossibilita de comercializarem diretamente seus produtos. Com antigos equipamentos muitas vezes readaptados, fabricam-se derivados de leite, como, por exemplo, bebidas lácteas, iogurtes e queijos. Com o novo *status* jurídico que lhes permite vender diretamente tanto a consumidores quanto fornecer os produtos a supermercados e pequenos mercados próximos à região em que se dá a produção, as novas cooperativas têm um estímulo duplo para essa iniciativa, segundo relatam depoimentos de suas lideranças: o maior valor agregado que esse tipo de comércio possibilita gerar e a inserção no âmbito do mercado privado, o que permite romper com um dos grandes gargalos de uma cadeia produtiva cuja face mais robusta está vinculada exclusivamente a programas públicos do leite, sendo o único comprador o governo.

Em Cabaceiras e Tejuçuoca, festas anuais semelhantes à de Mossoró são realizadas anualmente, tendo como mote a figura emblemática do bode.

Ainda que importante naquela cidade potiguar, a Festa do Bode Rei de Cabaceiras e a Tejubode de Tejuçuoca assumem importância relativa ainda maior, por representarem as maiores fontes de renda desses pequenos municípios, como apontam dados levantados. Além disso, atrelada a esses eventos está a atividade do turismo, que, ainda que potencializado por eles, extrapola a dimensão dessas festas anuais, sobretudo pelo potencial natural das regiões aliado a estratégias de atração de visitantes desenvolvidas pelos setores do turismo municipal.

Nos três casos, além dos aspectos de geração direta de renda, que impactam fortemente sobretudo a economia das duas cidades menores, as festas do bode cumprem uma função simbólica que visa estimular a atividade pela importância que procuram atribuir à caprinovinocultura, com um *marketing* centrado na figura do bode – que comprovadamente "vende bem"[11] – procurando construir uma nova imagem que enfatize as potencialidades de caprinos e ovinos num cenário historicamente dominado por uma mentalidade focada na valorização da pecuária bovina e no *status* a ela atrelado.

A aposta nessa atividade, que, apesar de tradicional, fora negligenciada em seu potencial econômico através dos séculos na região, revela-se também em outras facetas recentes, como a reestruturação da produção de couro, da qual o município de Cabaceiras é um exemplo ímpar no Semiárido. A atividade a partir do couro caprino envolve curtumes e pequenas oficinas de manufaturas que produzem malas, roupas, chapéus, calçados e outros artefatos amplamente utilizados, sobretudo no passado, como vestimentas nos trabalhos de campo pelos vaqueiros e que, nos dias de hoje, são também comercializados enquanto produtos turísticos. Por conta disso, foram sendo desenvolvidos também novos produtos com *design* voltado para o mercado de fora, especialmente sandálias, bolsas, bonés e suvenires, como chaveiros, todos em couro caprino.

Com esses diversos produtos, Cabaceiras abastece diferentes mercados do Nordeste, entre eles a famosa Feira de Caruaru (PE), bem como de estados de outras regiões do país. Segundo depoimentos de fabricantes locais, a maior parte das pessoas de fora desconhece essa vocação do município, sendo que, na maior parte das vezes, esses produtos acabam recebendo uma logomarca no local onde são comercializados, em detrimento da identificação da origem de sua produção.

Uma maior organização e crescimento desse setor no município começaram com a criação da Arteza, em 1998, que é a Cooperativa dos Curtidores e Artesãos em Couro do Distrito de Ribeira, localidade distante cerca de 20 quilômetros do núcleo urbano principal de Cabaceiras. Ela resulta de uma aposta no associativismo como estratégia para reversão da situação na qual artesãos e curtidores de couro passavam por grandes dificuldades, com problemas se acentuando dentro da cadeia produtiva.

Como consequência, uma grande transformação veio com o fomento da organização em torno de um processo de produção baseado na sustentação econômica do local, por meio da exploração do curtimento do couro, tingimento das peles e produção de artesanato. Um diferencial foi a incorporação de uma proposta de curtimento vegetal do couro, utilizando produtos de origem natural – taninos vegetais – com baixo teor químico no tratamento, gerando couros de qualidade diferenciada aliados à inovação tecnológica. Essa iniciativa se contrapõe a um quadro em que cerca de 90% dos curtumes mundiais beneficiam as peles por meio da utilização de cromo, produto tóxico e altamente poluente.[12]

Anteriormente, o curtimento do couro era feito maciçamente nas margens do próprio rio da cidade, sem preparo nem preocupação com o meio ambiente. Hoje, além dessas preocupações, o curtimento das peles passa por uma lavagem com

produto natural, o tanino desenvolvido, preparando-se o couro para que ele não saia do curtume com o cheiro forte característico dos produtos originados de caprinos e ovinos (DUTRA, 2006).

Nesse processo de transformações entre o "tradicional" e o "moderno", Aquino (2003, p. 534) ressalta que isso não engloba o "desaparecimento dos traços que definem a cultura e a produção do artesanato local", muito pelo contrário, já que, com o processo em curso, o "saber fazer do artesão" estaria sendo incentivado e valorizado com um novo impulso à prática do trabalho com o couro. Não por acaso, tal processo levou à melhoria da qualidade de vida dos curtidores e artesão do município, que hoje, de forma notoriamente visível, desfrutam de uma situação privilegiada em relação a outros municípios da região. Fato é que esse processo recente encontra eco também naquilo que Sabourin (2009) chama de "construção social da inovação", processo que reúne atores e organizações que mobilizam recursos externos[13] para inovação adaptada às situações locais, como foi o caso do desenvolvimento do processo de curtimento vegetal do couro e das transformações nas relações de produção daí advindas.

Segundo depoimento do presidente da Arteza, a cooperativa conta hoje com cerca de 45 afiliados. Não obstante, o número de pessoas envolvidas com a produção de artefatos em couro talvez seja muito maior, já que em geral participam desse trabalho familiares, parentes e vizinhos dos associados. Isso porque é comum esses artesãos trabalharem em suas próprias casas, o que acaba por envolver a comunidade do entorno nas tarefas, sobretudo nos períodos de maior demanda de produtos via grandes encomendas.

Na sede da Arteza há uma oficina bem estruturada com diversas máquinas que são de uso livre dos associados. Uma ocupação mais efetiva desses equipamentos, no entanto, acontece quando da produção em maior escala, por ocasião, por exemplo, de uma grande encomenda. Nessas ocasiões é feito um esforço coletivo coordenado, o que acaba revertendo em uma remuneração aos próprios participantes e em outra para a cooperativa, que arrecada sua parte em forma de porcentagem daquilo que é produzido e que é posteriormente vendido na própria loja existente na sede, ou em feiras e outros eventos.

Com a produção crescente refletida em milhares de peças manufaturadas, fato é que as peles produzidas em Cabaceiras não têm sido suficientes para atender à demanda da cooperativa, sendo uma parte adquirida fora do município, gerando impacto positivo da atividade, portanto, também para cidades vizinhas.

Segundo os contatos realizados com produtores locais, pôde-se observar que a atividade em torno do couro é vista com grande entusiasmo pelos participantes, que a enxergam com otimismo no que se refere a seu potencial crescimento. Os depoimentos revelam que aqueles que vivem da atividade puderam melhorar significativamente seu padrão de vida, tendo como indicativo a ampliação de seu patrimônio. Nas palavras do filho do presidente da cooperativa, também artesão: "Hoje, quem quer tem carro; outros têm duas ou três motos em casa", contrastando com o quadro anterior, em que prevalecia uma atividade econômica estagnada.

Por ser o município com o menor índice pluviométrico do país, a condição natural de Cabaceiras, aliada à característica da ocupação humana local – pelo que se pôde observar, influenciada fortemente pela estrutura do latifúndio –,forjou a construção de uma realidade social marcada pelo êxodo em direção a cidades maiores, processo impulsionado pela falta de perspectivas para a maior parte da população, sobretudo a mais jovem. Além dos constantes relatos alusivos à migração de parentes e conhecidos, que abandonaram a cidade e hoje vivem em outros estados, principalmente do Sudeste, dados do IBGE mostram que, no período 1991-2000, a população de

Cabaceiras teve uma taxa média de crescimento anual negativa (-0,06%), passando de 4.313 pessoas em 1991 para 4.290 em 2000.

Hoje, além da empolgação demonstrada pela aquisição de bens materiais por aqueles que já estão inseridos na atividade, como enfatiza trecho do depoimento citado acima, acompanhando esse processo, são recorrentes depoimentos fazendo menção a casos de pessoas que retornaram após abandonarem a região – e que engrossaram as estatísticas do êxodo no passado –, e que agora vislumbram nova possibilidade de vida por meio dessa atividade na sua cidade natal.

CONCLUSÕES

Ainda que sejam inegáveis os avanços, observa-se aquilo que parece ser consensual para os agentes-chave das regiões estudadas: apesar dos entraves e dificuldades variadas advindas do choque entre tradição e tentativas de sua revisão, prevalece uma visão de que um processo maior esteja em construção, sendo as potencialidades locais da caprinovinocultura e, especialmente, da produção do leite de cabra, ainda exploradas de forma incipiente e parcial. Essa percepção processual é possível quando se averigua, mediante depoimentos e dados, o caminho percorrido até aqui, os obstáculos que se têm pela frente e as tentativas para superá-los. Estes são tidos como gargalos da cadeia produtiva, cuja necessidade de superação é reconhecidamente visível entre os agentes-chave de maneira indistinta. Se outrora direcionavam a maior parte de seus esforços ao incentivo para adesão e para o aprimoramento das práticas agropecuárias de pequenos proprietários rurais na caprinovinocultura, hoje se voltam fortemente para impulsionar cada vez mais uma cadeia produtiva sobre a qual não têm dúvidas quanto à sua potencialidade econômica e social. E essa potencialidade evidencia-se quando se visitam diversas comunidades rurais tradicionais e assentamentos da reforma agrária da região, nos quais pequenos produtores rurais recheiam o mapa dos municípios enfocados com histórias bem-sucedidas de geração de renda para si e suas famílias por meio da produção de leite de cabra, apontando um novo rumo para o desenvolvimento local e territorial.

Como se chamou a atenção quando da apresentação deste artigo, sob certas condições, a ampliação das *práticas de mercado* pode significar reestruturação de relações, resultando em fortalecimento e diversificação de laços sociais, e não em sua dissolução. Entende-se que, dependendo do processo histórico e das condições sociais de determinadas regiões – como aquelas vivenciadas na porção do Sertão nordestino enfocado, no qual a seca, a miséria, a pouca oferta de oportunidades prevalecem historicamente e inibem a inovação –, a ampliação da racionalidade econômica, acompanhada de *práticas de mercado*, pode não significar ruptura de laços, vínculos sociais e acirramento de características socialmente desagregadoras, como enfatiza parte da teoria social.

Esse seria o caso de análises com inspiração marxista, que, não sem razão, procuram denunciar a "exploração do homem pelo homem" e o acirramento do individualismo trazido pelo capitalismo. No campo específico dos estudos rurais, no primoroso trabalho de Abramovay (2007), *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, publicado originalmente em 1992, num dos pontos, aquele autor reflete sobre o problema à luz de autores como Kautsky e Lênin, afirmando:

> Nesse sentido, não é verdade que os fatos tenham desmentido as previsões dos clássicos marxistas: onde o capitalismo se implanta, onde o mercado começa a dominar a vida social, onde a racionalidade econômica toma conta dos comportamentos dos indivíduos, os laços comunitários acabam por perder seu poder agregador e os camponeses veem esvaírem-se

> as bases objetivas de sua própria reprodução social (ABRAMOVAY, 2007, p. 263).

Nos casos estudados, ao contrário, como se procurou demonstrar pelos processos em curso apresentados neste artigo, se entende que a construção de mercados socialmente orientados venha promovendo a reestruturação de laços e vínculos sociais, ampliando o rol de relações a que os indivíduos se submetiam anteriormente à vivência dessas práticas. Mais que isso, os atores envolvidos vêm sendo capazes de alterar o contexto em foco por meio de seus esforços de construção de mercados para a carpinovinocultura, em especial para o leite caprino. Concretamente, vêm obtendo significativos resultados no combate à pobreza e na promoção de desenvolvimento num ambiente historicamente marcado pelo baixo dinamismo econômico e pelas amarras da tradição.

Logicamente que não se credita isso a "qualquer prática mercantil", nem a "qualquer mercado", mas àqueles socialmente orientados por uma ação central do Estado, de determinadas organizações e atores sociais interessados na construção de um novo patamar para a caprinovinocultura e para o desenvolvimento da região. Como dito, quando analisados mais detidamente, constata-se que preocupações de caráter social marcam fortemente discursos e práticas dessas organizações em sua atuação na área, bem como a de profissionais especialistas a elas vinculados, aspectos esses referenciados científica e tecnicamente, iluminando uma característica importante sobre o papel que as ideias e conhecimentos assumem no âmbito dessas políticas públicas. A atuação desses atores é fundamental na reorientação dessas políticas, redefinindo estratégias e as orientando a partir do fornecimento de conteúdo fruto de sua *expertise*. Ao elegerem a caprinovinocultura como alternativa de desenvolvimento para o Semiárido, revelam também sua influência nos processos de construção de agenda, definindo para os outros os parâmetros da discussão (KINGDON, 1984).

Ao contrário de certo senso comum que prevalece sobre a (in)capacidade endógena daquela região, presente na visão de boa parte da população que vive em áreas mais prósperas do país, esse conjunto de atores mostra-se atuante e representa um esforço de redesenho institucional para a região enfocada, sendo em grande parte responsável pelas transformações observadas naquele ambiente. Como apontando ao longo do artigo, essas transformações são permeadas por um "senso de missão" e "espírito público" que orienta esses processos, impelindo a construção de novos arranjos sociais, estabelecidos em bases renovadas.

Apesar de sua importância para o desenvolvimento do contexto analisado, entende-se que os processos que os envolvem têm sido ainda pouco percebidos por pesquisadores e pela opinião pública em geral, especialmente aquela geograficamente distante da região, sendo que muitas das transformações em curso mantêm-se na penumbra por conta desse enviesamento.

Fato é que, além dos aprendizados que traz, a compreensão dos processos envolvendo a caprinovinocultura no Semiárido possibilita a investigação do estágio em que se encontra esse fenômeno, fértil em seus aspectos de construção social, antecipando-se essa análise àquilo que poderia ser posteriormente percebido como sendo mero fruto de uma "aparição espontânea" e/ou "repentina" no meio social em questão. Os elementos apresentados ajudam também a refletir sobre possibilidades que, no mundo contemporâneo, novos arranjos trazem aos contornos da delimitação entre as amarras à sociedade de mercado e à autonomia para inovação social.

NOTAS

[1] De acordo com a *Nova delimitação do Semiárido brasileiro* (2005), do Ministério da Integração Nacional, a área considerada semiárida na Paraíba é de 76%, no Ceará de 81% e no Rio Grande do Norte de 88%, o que faz desses estados aqueles com maior proporção de territórios nessa condição.

[2] A Região Nordeste concentra mais de 90% dos caprinos e quase 60% dos ovinos do país, de acordo com dados estruturais do Censo Agropecuário 2006 (IBGE), o que corresponde, respectivamente, a mais de 9 milhões e mais de 8 milhões de cabeças.

[3] Nogueira Filho (2000) apresenta outros dados que ajudam a ilustrar essas diferenças. Realizando projeções com intervalos anuais que geram uma série histórica de 12 anos, o autor demonstra que, em criações iniciadas com o mesmo número de animais – uma com 10 vacas e outra com 10 cabras –, findo cada período, por meio das procriações, gera-se um acúmulo de animais bastante desigual. Por exemplo, após 6 anos, enquanto no primeiro caso se acumulariam 29 vacas (as 10 iniciais + 19 geradas a partir delas), no segundo seriam 102 cabras (as 10 iniciais + 92 geradas a partir delas). Essa diferença se acirra ainda mais findo o período total de 12 anos, sendo que se acumulariam 62 vacas no primeiro caso e, no segundo, 820 cabras. O que impressiona nesse contraste é que, no modelo apresentado por aquele autor, ambos os segmentos iniciaram com o mesmo número de 10 animais, sendo construídas essas diferenças num período relativamente curto, de 12 anos. Em termos de recuperação do capital empregado nesses mesmos rebanhos, realizando igualmente uma série histórica com intervalos anuais com igual período total, o autor sinaliza que, enquanto se investiam inicialmente R$ 10.800,00 em 10 vacas, investiam-se R$ 1.980,00 em 10 cabras (em valores da época do estudo, publicado em 2000). Findo o período de 12 anos, no primeiro caso acumular-se-ia um patrimônio de R$ 43.700,00, contra R$ 93.570,00 no segundo caso.

[4] MOLINA FILHO, J. Um modelo estrutural-cultural para os estudos de difusão de inovações na agricultura brasileira. *Revista de Economia Rural*. Brasília, 19, n. especial, p. 29-46, 1981.

[5] Sobre isso, Gomes (2001, p. 56), citando reportagem do jornal *Folha de S.Paulo* (10.05.98, p. 1-12), afirma: "As ações não têm continuidade. Uma das causas do fracasso das ações governamentais para o combate à seca é a descontinuidade dos programas. Nos últimos 20 anos, o governo federal lançou pelo menos oito projetos com a mesma proposta: dar condições ao sertanejo para enfrentar os períodos de estiagem. Em recente relatório, a Sudene lista sete programas que se propunham permanentes e acabaram abandonados: Polonordeste, Projeto Sertanejo, Programa São Vicente, Projeto Padre Cícero, Finor Irrigação e PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. Alguns mal chegaram a sair do papel".

[6] Fonte: <http://www.sebraepb.com.br/interna.jsp?pagina=acoes_de_desenvolvimento_pacto_novo_cariri>. Acesso em 12.06.2009.

[7] Fonte: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>. Acesso em 25.07.2008.

[8] Em 2008, o PAA remunerava pelo litro de leite de cabra R$ 1,05. Na mesma época, o preço pago pelo litro de leite de vaca era de R$ 0,70.

[9] Além da renda anual de R$ 7.000,00, possível de se obter via compra da produção pelo PAA Leite, chega-se a esse valor pela complementação gerada, por exemplo, com a venda direta do leite de cabra excedente, seja *in natura*, seja transformado em produtos como queijo. Outra alternativa, bastante comum, é se valer da cota de outro produtor cadastrado no programa, mas que por algum motivo produza abaixo do limite máximo da cota.

[10] "Economia sem produção" é um termo que procura expressar uma economia baseada em rendimentos de trabalhadores aposentados, de renda advinda dos empregos públicos, das transferências da União para as prefeituras e governos estaduais (GOMES, 2001; EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2006).

[11] A Festa do Bode Rei de Cabaceiras e a Festa do Bode de Mossoró chegaram, em 2009, a sua décima primeira edição anual, tendo se iniciado no ano de 1999. Essas inspiraram a Festa Tejubode, de Tejuçuoca, que teve sua primeira edição em 2001. Pelas pesquisas realizadas, por meio das quais foi possível verificar a replicação desse modelo de evento em outras cidades do Nordeste, acredita-se tratar-se de um movimento em ascensão, dado o sucesso e a consolidação dos eventos mais antigos, representado pelas experiências analisadas neste artigo.

[12] Fonte: <http://www.paraiwa.org.br/artesanato/arteza.htm>. Acesso em 02.03.2009.

[13] Esse processo envolveu o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Universidade Federal da Paraíba, a prefeitura da cidade, o governo do estado, o Banco do Nordeste, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e uma agência de cooperação internacional do governo alemão, a GTZ, que doou equipamentos e colaborou na capacitação dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: *Desarrollo rural*: organizaciones, instituciones y territorios. Compilado por Mabel Manzanal y Guillermo Nieman. 1. ed. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS), 2006.

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007. 294 p.

AQUINO, D. S. P. B. Aspectos estruturais da cadeia produtiva do artesanato em couro caprino no município de Cabaceiras. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CAPRINOS E OVINOS DE CORTE, 2 / SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE O AGRONEGÓCIO DA CAPRINOCULTURA LEITEIRA, 1, 2003, João Pessoa, PB. *Anais...* João Pessoa: Emepa, 2003.

ARBACHE, J. Pobreza e mercados no Brasil. Doc. elaborado no âmbito do Convênio Cepal/DFID. 2003. Disponível em: <www.eclac.org/publicaciones/xml/8/11868/r135jorgearbachepobreza.

pdf>. Acesso em: 25 mai. 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Nova delimitação do Semiárido brasileiro. Brasília, 2005. Disponível em: <www.integracao.gov.br/.../download.asp?...semi_arido...semi_arido...>. Acesso em 22 out. 2008.

DIMAGGIO, P. Aspectos culturais da acção e da organização econômica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Eds.) *A nova sociologia econômica*. Oeiras (PT): Celta, 2003. p.167-194. 254 p.

DUTRA, J. L. A. Turismo como alternativa de desenvolvimento do Semiárido. In: TEIXEIRA, M. A. C., GODOY, M. G.; COELHO, C. (Orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2006. 228 p. (Publicação do Ciclo de Premiação, 2004).

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (Embrapa). Agricultura familiar na dinâmica da pesquisa agropecuária. Brasília: Embrapa, 2006. 434 p.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE–revista de administração de empresas*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.

GOMES, G. M. *Velhas secas em novos sertões*: continuidade e mudanças na economia do Semiárido e dos Cerrados nordestinos. Brasília: Ipea, 2001. 326 p.

GONÇALVES JR., O. *Da tradição ao mercado*: construção social e caprinovinocultura no Semiárido. 2010. 336 f. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE-eletrônica*, São Paulo, v. 6, n. 1, jan./jun 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482007000100006&script=sci_arttext>. Acesso em: 02 jan. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2006.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co., 1984. 240 p.

NOBRE, F. V. A caprinovinocultura no Rio Grande do Norte. Aspectos mercadológicos na Grande Natal. 2007. mimeo.

NOGUEIRA FILHO, A. A cadeia produtiva da ovinocaprinocultura. In: ANAIS DO IV SEMINÁRIO NORDESTINO DE PECUÁRIA, v. 6. Fortaleza. Fortaleza: FAEC, 2000.

OLIVEIRA, J. A. M. *et al*. Avaliação da adoção das tecnologias usadas pelos produtores de caprinos e de ovinos tropicais dos Estados da Bahia, Piauí, Pernambuco e Ceara. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUCAO, 2. Londrina, PR, 1995. *Anais*... Londrina: IAPAR/SBS, 1995. p.128-147.

PIMENTA F. E. C.; SIMPLICIO, A. A. Caprinocultura leiteira no Brasil: estado da arte e perspectivas. In: SEMANA DA CAPRINOCULTURA E DA OVINOCULTURA TROPICAL BRASILEIRA, v. 1, Sobral, CE,1994. *Anais*... Sobral: Embrapa; CNPC, 1994. p. 47-76.

POLANYI, K. *A grande transformação*: as origens da nossa época. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 352 p.

SABORIN, E. *Camponeses do Brasil*: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 336 p.

TENDLER, J. Novas lições de projetos antigos: os trabalhos de desenvolvimento rural no Nordeste brasileiro – Um estudo avaliativo de operações do Banco Mundial. Disponível em: < http://www.universia.com.br/MIT/11/11701/PDF/tendlerwrldbank2a.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008.

CAMPESINATO EM MOVIMENTO: ANÁLISE DA AÇÃO DO ESTADO E DAS ESTRATÉGIAS AUTÔNOMAS DE DESENVOLVIMENTO NO CAMPO*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir a redução das desigualdades sociais em assentamentos rurais do estado da Paraíba. Para tanto, foram analisadas as ações do Estado, via políticas públicas, e as estratégias autônomas de desenvolvimento das comunidades rurais. No tocante às políticas públicas, investigamos a atuação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Cooperar em assentamentos rurais na Paraíba. Em relação às estratégias autônomas de desenvolvimento, analisamos as experiências desenvolvidas a partir do projeto Feiras Agroecológicas Paraibanas. Os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa consistiram em: revisão bibliográfica; levantamento de dados; participação em reuniões e encontros com os camponeses e com os agentes gestores dos programas analisados; pesquisas documentais; trabalhos de campos; registros fotográficos; entrevistas e preenchimento de questionários. A partir da pesquisa desenvolvida, observamos que as políticas públicas de combate à pobreza rural, apesar de importantes para a redução das desigualdades sociais, não desenvolvem projetos capazes de reverter a precariedade dos assentamentos. Em contrapartida, as estratégias autônomas das comunidades rurais apresentam-se mais consequentes em projetos que visam promover a equidade social.

PALAVRAS-CHAVE Políticas públicas, agroecologia, assentamentos rurais, pobreza, desigualdades sociais.

Aline Barboza de Lima alinelima.ufcg@gmail.com
Professora do curso de Geografia da Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil.

Artigo submetido no dia 08.07.2010 e aprovado em 19.11.2010

ABSTRACT *The purpose of this article is to discuss the reduction of social inequalities in rural settlements of Paraíba state. Therefore, state actions through public policies such as autonomous strategies for rural communities' development were analyzed. Regarding the public policies, we investigated the actions of Pronaf and Cooperar programs in rural settlements in Paraíba. In relation to autonomous strategies for such development we analyzed the experiences around the project called Paraibean Agroecological Fairs. The methodological procedures used for the making of the researches were: bibliographical revision, data survey; involvement through meetings with country people and coordination agents of the public policies which were analyzed; documentary researches; field works; photographic records interviews and applications of questionnaires. Through this study, we found out that the rural poverty reduction public policies, although important for the reduction of the social inequalities, do not develop projects able to reduce the settlements precariousness. On the other hand, the autonomous strategies of the rural communities appeared to be much more effective in projects aiming to promote social equality.*

KEYWORDS *Public policies; agroecology; rural settlements; poverty; social inequalities.*

* Este artigo venceu a categoria Mestre da 2ª Edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo discute a redução das desigualdades sociais a partir de dois vieses: por intermédio da ação do Estado via implementação de políticas públicas e das ações de iniciativa de organizações sociais autônomas. O objetivo da pesquisa foi compreender os dilemas e desafios existentes na redução das desigualdades sociais em áreas de reforma agrária no estado da Paraíba, bem como os avanços alcançados por essas iniciativas.

Buscamos inicialmente analisar as ações do estado para a redução de desigualdades sociais em assentamentos rurais, por meio da implantação das políticas públicas do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR). Pesquisamos a ação de dois programas especificamente: o Pronaf e o Cooperar. A importância de compreender o PCPR decorre da necessidade de analisar os efeitos dos investimentos públicos em áreas de reforma agrária, uma vez que estas concentram significativa quantidade de camponeses, comumente em situação de pobreza.

Para analisar as estratégias autônomas de desenvolvimento na redução de desigualdades sociais, pesquisamos uma experiência existente no estado da Paraíba desde o ano de 2001, intitulada Feiras Agroecológicas Paraibanas. Essa experiência consiste na comercialização de produtos agroecológicos cultivados em áreas de assentamento rurais de Reforma Agrária na Paraíba, produzidos e vendidos pelos próprios camponeses.[1]

Os assentamentos rurais são áreas criadas a partir de projetos de Reforma Agrária com o objetivo de diminuir a concentração fundiária e a miséria no campo, contudo, de forma geral, as áreas onde esses assentamentos rurais localizam-se são ordinariamente associadas à concentração de pobreza e a crises em setores produtivos específicos, que levaram a processos de estagnação econômica no espaço agrário em que se situam. Nesse contexto, é fundamental compreendermos as desigualdades sociais existentes nesses espaços, analisando os problemas que as geram e as alternativas que podem tornar os espaços locais produtivos, capazes de propiciar uma vida digna no campo (SOARES, 2008; DI LORENZO, 2007; MOREIRA, 2005; RODRIGUES, 2005; RODRIGUES, 2006).

Dessa forma, mesmo com a imensa pobreza que permeia quase sempre a etapa posterior à desapropriação, os assentamentos rurais podem se sobressair positivamente. Como exemplos desses aspectos positivos, podemos citar os laços familiares refeitos, fato comprovado em diversas pesquisas, visto que, após a conquista da terra, muitos camponeses moradores de áreas periféricas nas cidades ou subempregados nas atividades agrícolas monocultoras regressam para o assentamento na busca de uma nova vida; interferem na dinâmica local, por meio da geração de empregos para um alto número de famílias; dinamizam a economia interna, com o aumento de produtos alimentares e a criação ou implemento de feiras livres, dentre outros aspectos, que são fundamentais na compreensão do quadro agrário brasileiro da atualidade (DI LORENZO, 2007; LIMA, 2005; LEITE, 2004).

A construção teórica metodológica da pesquisa trilhou o caminho da investigação qualitativa, por onde procuramos responder às indagações postas sobre a eficácia das ações que se desdobram dos PCPRs sobre os dilemas da produção camponesa e suas dificuldades de inserção nos circuitos de comercialização, dentre outros. A análise qualitativa foi fundamental nesse processo, onde nos utilizamos de diferentes recursos, tais como pesquisa documental na Unidade Técnica do Projeto Cooperar e na Sede Administrativa do Pronaf em João Pessoa (PB) e consulta a documentos nos portais especializados, observação da paisagem, registros fotográficos, filmagens, anotações em caderneta de campo, preenchimento de questionários e realização de entrevistas registradas em

gravador eletrônico.

Pesquisamos materiais divulgados pela imprensa local no período entre 2002 a 2007, tendo como eixo matérias versando sobre a atuação do Pronaf e do Cooperar ou sobre parcerias desenvolvidas por esses programas na Paraíba, além de documentos, projetos institucionais, relatórios e convênios disponibilizados pelos órgãos responsáveis pelas citadas políticas. A leitura desse material foi de grande importância na compreensão dos objetivos, metas e mesmo na apreensão dos fundamentos gerais que norteiam a elaboração das políticas. Para aprofundarmos as análises sobre as práticas e concepções dos PCPRs no estado da Paraíba, participamos ainda de reuniões, assembleias e atividades desenvolvidas pelos órgãos envolvidos com a gestão e implantação dos projetos de desenvolvimento rural. Nesses espaços, foi possível acompanhar as discussões dos projetos a serem implantados e registrar informações como destino de recursos, problemas enfrentados e representatividade política das diferentes mesorregiões do estado. O acervo documental recolhido foi catalogado e as atividades de acompanhamento de gestores foram registradas por meio de fotografias e gravações eletrônicas, posteriormente transcritas e analisadas. As fontes primárias dos programas analisados foram fornecidas pelas instituições bancárias responsáveis por oferecer linhas de crédito para fortalecimento da agricultura familiar, neste caso, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, e no caso do Cooperar, a gerência estadual, situada na cidade de João Pessoa. Os dados coletados foram organizados em tabelas e gráficos.

Na análise da agroecologia, a metodologia utilizada para a realização da pesquisa consistiu em revisão bibliográfica sobre a temática, trabalhos de campo e participação em eventos sobre agroecologia destinados aos camponeses. Os trabalhos de campo foram fundamentais para a construção da pesquisa. Eles ocorreram nas Feiras Agroecológicas da cidade de João Pessoa, nas áreas de produção agroecológicas em assentamentos rurais da Paraíba (Assentamento Apasa – município de Pitimbu; Assentamento Dona Helena – município de Cruz do Espírito Santo; Assentamento Padre Gino – município de Sapé; Assentamento Acauã – município de Aparecida).

Os procedimentos metodológicos do trabalho de campo consistiram em entrevistas com roteiros pré-elaborados com camponeses que integram as Feiras Agroecológicas, lideranças de movimentos sociais (CPT, MST) e integrantes de organizações não governamentais (ONGs). Esse material foi posteriormente transcrito e analisado. Nos assentamentos rurais supracitados, mapeamos as unidades produtivas integradas à agroecologia e realizamos levantamentos sistemáticos, a partir de relatórios de técnicos agrícolas da CPT, da quantidade e qualidade de alimentos produzidos. Os dados registrados foram organizados em gráficos e tabelas que deram suporte às comparações das ações autônomas dos camponeses com as ações das políticas públicas.

Compreender a existência das desigualdades sociais, quando há um quadro social tão injusto como no estado da Paraíba, pode parecer a princípio uma questão facilmente perceptível, mas que, quando observada com atenção, remete-nos a aspectos complexos da realidade analisada. No caso dos camponeses estudados, esse tema possui grande relevância, uma vez que a sua existência enquanto classe social é profundamente afetada pela pobreza.

Nesse contexto, a agroecologia passa a figurar não apenas como uma prática agrícola, mas, sobretudo, como uma alternativa de resistência do campesinato aos movimentos hegemônicos que tendem a desterritorializá-lo (HAESBAERT, 2004). A agroecologia afigura-se como um importante conceito para o entendimento das práticas agrícolas da atualidade, correlacionada a temas como segurança e soberania alimentar,

presentes na pauta das discussões desenvolvidas no âmbito dos assentamentos rurais, em reflexões que partem geralmente dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.

Tendo em vista o fato de os assentamentos rurais serem o eixo central da nossa investigação, analisaremos inicialmente a atuação do Pronaf e do Cooperar nessas áreas, no tocante à quantidade de recursos investidos e linhas de crédito disponibilizadas para áreas em assentamentos rurais. Posteriormente, analisaremos as ações das Feiras Agroecológicas Paraibanas e seus efeitos sobre os camponeses participantes desse processo.

2. O PRONAF E O PROJETO COOPERAR: ATUAÇÃO EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA NA PARAÍBA

A construção de assentamentos rurais é fruto do movimento nacional de luta pela terra, reflexo da secular concentração fundiária existente no Brasil. Contudo, apenas a aquisição do assentamento rural não soluciona a expropriação camponesa da terra, uma vez que, para nela permanecer, esses sujeitos sociais defrontam-se com uma série de adversidades.

Dentre os inúmeros problemas pós conquista da terra, destacamos a pobreza[2] em que se encontram esses camponeses ao longo do processo de luta, a demora dos órgãos responsáveis em dotar esses espaços de infraestrutura adequada, o desgaste ambiental gerado pelo uso inadequado da terra em momentos precedentes, entre outros. É nesse contexto que buscamos analisar as ações do Pronaf e do Cooperar, tendo em vista compreender a importância dessas políticas públicas para a melhoria das condições de vida dos camponeses que vivem em áreas de assentamentos rurais.

O Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, vem desenvolvendo políticas de atenuação da pobreza rural. Um exemplo disso foi o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), lançado em 2 de abril de 1985, que se soma, em seus propósitos, ao Pronaf, lançado em 28 de julho de 1996. Ambos são programas voltados aos trabalhadores rurais, geridos com recursos federais fruto da articulação de interesses estratégicos do governo brasileiro e excedente do capital internacional, via Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird (LIMA, 2005).

Cabe ressaltar que as ações das políticas públicas dos PCPRs na Paraíba devem ser compreendidas em suas particularidades, considerando questões históricas que fizeram do Nordeste uma região que concentra, na totalidade de suas mesorregiões, problemas ligados à pobreza. Nesse sentido, a implantação de políticas públicas defronta-se com quadros de desigualdades sociais ainda mais agudos. Ao analisar essa problemática, Guimarães Neto (1997, p. 46) afirma que: "De uma periferia no interior da economia capitalista mundial, como o conjunto do Brasil, o Nordeste transformou-se em um espaço periférico no interior da economia nacional, no quadro mais geral das transformações ocorridas".

Dessa forma, os PCPRs destinados às áreas de assentamentos rurais no Nordeste possuem como objetivo mais geral amenizar a pobreza por meio da oferta de crédito e do desenvolvimento de projetos que possam gerar renda para as famílias camponesas, provendo, assim, esses espaços de melhores condições de vida.

No caso específico do Cooperar, os projetos implantados em assentamentos rurais destinam-se a áreas que apresentam baixo grau de tecnicidade, associado ao uso inadequado de tecnologias, ocorrência de fome, bem como o isolamento e passividade política que, mais que consequências naturais ou físicas, passam a ser vistas como questões sociais (SOARES, 2008). Contudo, o programa Cooperar não contempla uma linha de

atuação específica para os assentamentos rurais, sendo bastante reduzido o número de projetos destinados a essas áreas na Paraíba. No período de 1998 a 2004, de um total de 3.187 projetos implantados no estado pelo Cooperar, apenas 88 foram destinados a áreas de reforma agrária, ou seja, 2,76%.

Em contrapartida, a demanda nas áreas de assentamentos rurais é significativa, no período de 1998 a 2004, o projeto Cooperar recebeu um total de 208 pleitos, dos quais apenas 88 foram atendidos, ou seja, 70% da demanda não foram contempladas, conforme observamos no Gráfico 1.

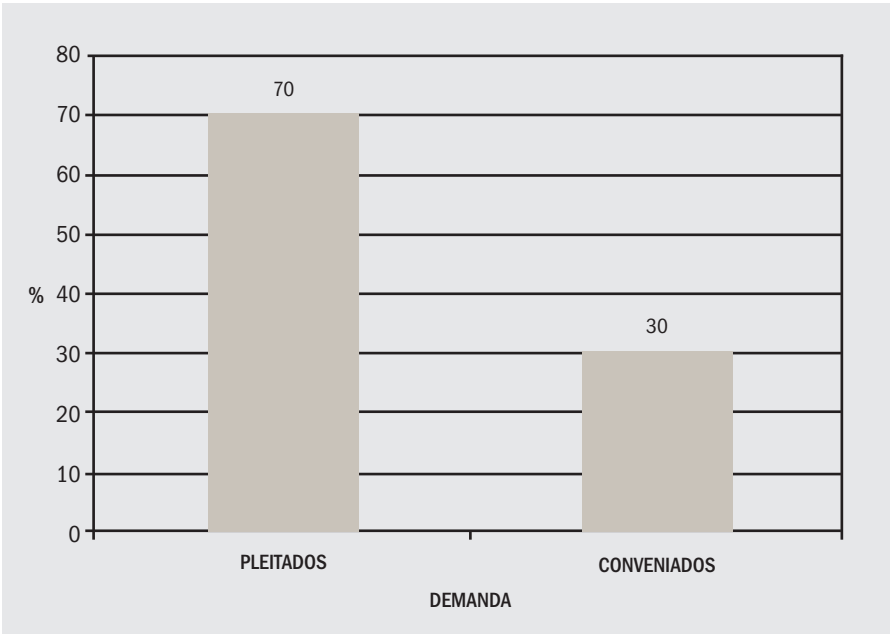


Gráfico 1
Demanda e oferta de projetos conveniados em área de assentamento (1998-2004)
Fonte: GESTAR – 2010.

Os 88 projetos implantados podem ser divididos em três segmentos: infraestrutura, produtivos e sociais, conforme se verifica no Gráfico 2, abaixo:

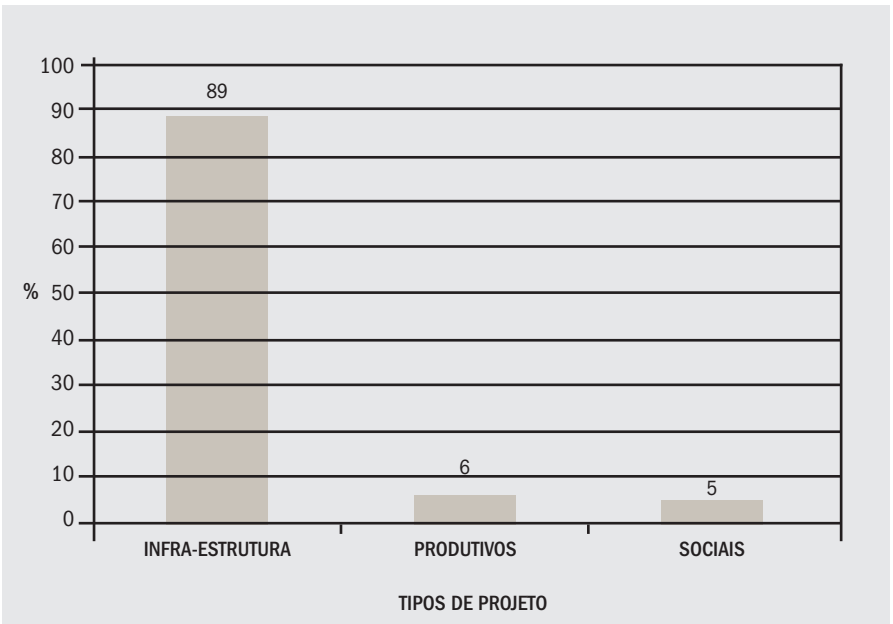


Gráfico 2
Projetos implantados em assentamentos rurais na Paraíba (1998-2004)
Fonte: GESTAR – 2010.

Podemos observar pela análise do Gráfico 2 que, dos 88 projetos implantados, 89% foram de infraestrutura, 6% foram projetos produtivos e 5% foram projetos sociais. Esses dados indicam uma alta concentração de projetos no setor de infraestrutura, que compreende principalmente obras de eletrificação rural e sistemas de abastecimento de água. Em contrapartida, os projetos produtivos e sociais somam juntos apenas 11% do total, demonstrando a baixa atuação dessa política para a melhoria da renda e da qualidade de vida dos camponeses.

Constatamos que as demandas registradas, e por nós acompanhadas por meio da leitura dos processos nas unidades técnicas dos dois programas, Cooperar e Pronaf, e nos trabalhos de campo, são reais. Cabe, por conseguinte, uma reavaliação desses pleitos e orientação ou parceria com outros órgãos de modo a torná-las viáveis. Em grande parte dessas demandas, é visível a necessidade de capacitações, por meio de ações contínuas e não de cursos realizados de forma muito breve, que poucos resultados deixam nos assentamentos rurais. Há um potencial econômico e cultural nessas áreas, no que concerne à produção de alimentos, sobretudo de leguminosas e frutas, que são desperdiçadas nos períodos de safra. Do mesmo modo, é significativa a produção do artesanato em fibra, que poderia, se devidamente apoiada, contribuir para a geração de emprego e renda. Esse artesanato já é comercializado e possui inserção em importantes feiras de artesanato no estado da Paraíba; contudo, as estratégias de comercialização são insatisfatórias, visto que a maior parcela de lucratividade termina destinada a revendedores e não propriamente às famílias produtoras.

No tocante ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído em 1996, sabemos que ele possui vários grupos destinados a agricultores em diferentes estágios de desenvolvimento; dentre eles, os grupos A e A/C são destinados especificamente a agricultores oriundos de áreas agrícolas reformadas. O Pronaf A é destinado a famílias que acabaram de receber a terra e precisam montar toda a infraestrutura básica para iniciar a produção, e o Pronaf A/C é destinado aos produtores que estão em uma fase de transição. Ou seja, os que recorrem ao crédito destinado ao grupo A/C já receberam os investimentos do grupo A e, agora, precisam de novos recursos para dar continuidade à produção.

Na Paraíba, desde que o Pronaf foi implantado, no ano de 1999, até maio de 2008, foi investido um montante de R$ 512.083.659,56 em projetos de custeio e infraestrutura, distribuídos entre 246.912 contratos. Desse total, R$ 77.815.309,93 foram destinados a projetos em assentamentos rurais, resultantes dos grupos A e A/C, conforme verificamos na Tabela 1 e no Gráfico 3.

LINHAS DO PRONAF	INVESTIMENTO (R$)	%	N° DE CONTRATOS	%
Grupo A	74.354.790,62	14,52	6.889,00	2,8
Grupo A/C	3.460.519,31	0,68	1.368,00	0,6
Grupo B	174.639.370,69	34,10	177.122,00	71,7
Grupo C	141.280.959,52	27,59	40.984,00	16,6
Grupo D	112.987.329,77	22,06	20.168,00	8,2
Grupo E	5.360.689,65	1,05	381,00	0,2
Total	**512.083.659,56**	**100**	**246.912**	**100**

Fonte: GESTAR, 2010.

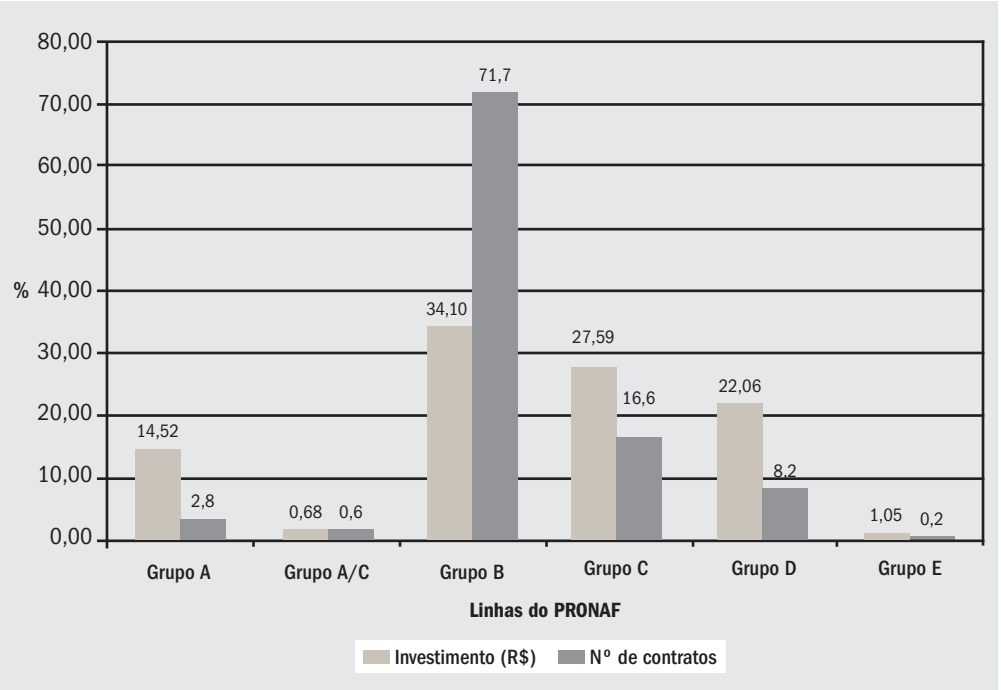


Gráfico 3
Distribuição percentual das linhas do Pronaf na Paraíba por investimento e número de contrato (1999 a maio de 2008)
Fonte: GESTAR, 2010.

Pela análise dos dados, verificamos que o valor destinado a fortalecer as atividades produtivas das áreas reformadas representa 14,52% dos investimentos do Pronaf na Paraíba, e ainda que o grupo A/C demonstra uma queda acentuada desses valores, correspondendo a apenas 0,68% do valor total. Essa estatística denota o insucesso dos investimentos oriundos do grupo A, uma vez que, para terem acesso ao grupo A/C, os agricultores necessitam liquidar o empréstimo anterior, realidade pouco encontrada durante nossos trabalhos de campo nos assentamentos rurais, onde detectamos um elevado número de camponeses endividados pelo crédito acessado no grupo A.

Além disso, observamos que o grupo A deveria colaborar com a permanência dos agricultores nos assentamentos rurais. Todavia, o seu montante, e o número de contratos em relação aos demais grupos do Pronaf, foi a menor quantia de investimento, ficando à retaguarda dos grupos B (34,10%), C (27,59%) e D (22,05)%, excetuando-se tão somente o grupo E, por destinar-se a agricultores com maior nível de tecnicidade agrícola, situação pouco encontrada entre os pequenos e médios agricultores da Paraíba.

A partir da análise dos dados, observamos que nem o projeto Cooperar nem o Pronaf priorizam as áreas de assentamentos rurais. As duas políticas destinam uma porcentagem pequena de investimentos a essas áreas, sobretudo quando comparada ao total de recursos aplicados no estado. Além disso, nos trabalhos de campo, constatamos uma série de problemas nos projetos implantados, registrados por meio de diversos depoimentos negativos dos camponeses entrevistados.

Dos agricultores entrevistados, 100% declararam estar insatisfeitos com as políticas dos PCPRs com as quais foram beneficiados. Das complexas e variadas causas que permeiam essa problemática, algumas se mostraram mais latentes em nossas pesquisas: por exemplo, os projetos de custeio ou de infraestrutura, realizados do topo para

a base, ou seja, do governo para os camponeses, desconsideraram as necessidades e os desejos de determinada comunidade ou família rural. Esse modelo de desenvolvimento, aliado a uma carência de acompanhamento técnico e atrasos na liberação de recursos, levou ao fracasso de uma série de projetos.

Esses projetos seguem o modelo de pacotes tecnológicos,[3] em que o camponês encontra uma proposta predefinida para a aquisição de crédito, não participando ativamente da sua concepção e desenvolvimento. Para Carvalho (2005), essa postura integra a dominação político-ideológica com a qual o capital visa subordinar o camponês:

> São políticas que têm como objetivo e compromisso divulgar a falsa ideia da importância da luta dos trabalhadores do campo. Fazem questão de situar o agricultor como alguém alheio politicamente, como alguém que está por fora dos problemas econômicos e sociais. Fazem questão de situar a postura política como um terreno de interesse de outras categorias sociais que não os agricultores. Essas posturas conflitam com a situação atual, pois o agricultor e de forma mais convincente o integrado estão surgindo como sujeitos políticos (CARVALHO, 2005, p. 215).

Esse descompasso que se coloca para o campesinato ao lidar com os agentes financeiros e com os órgãos de assistência técnica revela particularidades inerentes a essa classe social, o que nos leva a concordar com Rodrigues (1994), quando afirma que:

> É importante salientar que os valores e representações de um grupo social, especialmente no que concerne ao tempo, não são rompidos de imediato pela mera introdução de novas tecnologias. Contudo, essa realidade sugere a necessidade de se repensar a reprodução do campesinato no Brasil. É preciso que os empréstimos voltados para a melhoria da produção façam-se acompanhar de uma ampla discussão sobre as demandas locais e sobre a forma de gestão dos recursos já adotada (RODRIGUES, 1994, p. 168).

Dessa forma, a maioria dos projetos implantados em assentamentos rurais na Paraíba pelos PCPRs obtém resultados negativos, oriundos de um conjunto de problemas, como os parcos recursos destinados a áreas reformadas, a ausência de propostas de desenvolvimento local a partir das potencialidades existentes, a quase inexistência de diálogo com as comunidades camponesas, dentre outras questões.

As políticas públicas podem representar um caminho real para o desenvolvimento do camponês, mas, conforme afirma Veiga (1998):

> Os estabelecimentos agrícolas não patronais no Nordeste constituem uma massa de agricultores tão fragilizados que seria ilusório esperar que possam ser ajudados pelas linhas de crédito de custeio e investimento oferecidas pelo Pronaf. Ou seja, o pacote convencional dos programas de modernização voltados para a agricultura familiar (crédito, assistência técnica, apoio à comercialização, etc.) só poderia atingir essa grande massa de desvalidos se estiver acoplado (ou for procedido) ao binômio essencial da estratégia de erradicação da pobreza rural: redistribuição fundiária e educação (VEIGA, 1998, p. 10).

A ausência de políticas públicas consequentes para os assentamentos rurais, de forma a propiciar melhorias significativas para as famílias envolvidas, torna as avaliações dos efeitos dos projetos implantados bastante negativas, conforme registramos em diversos depoimentos. Dentre as reclamações, destacamos o não atendimento dos pleitos encaminhados pelos camponeses, que buscam solucionar problemas decorrentes dos projetos estagnados. Nesse sentido, os maiores prejudicados são os próprios camponeses, que, mesmo com o fracasso dos investimentos, têm que arcar com pagamento do financiamento, sob pena de endividamento e impossibilidade de adquirir novos créditos.

Nesse contexto, avaliamos que os PCPRs não revertem o quadro de estagnação e pobreza pre-

sentes nos assentamentos rurais, que continuam a ser, no dizer de Santos (2005), espaços opacos, em contraponto aos espaços luminosos:

> Chamaremos de espaços luminosos aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos (SANTOS & SILVEIRA, 2005, p. 264).

Santos & Silveira (2005) chamam a atenção para o fato de não atribuirmos a luminosidade ou opacidade dos espaços à total ingovernabilidade, sob pena de não realizarmos uma análise crítica da realidade do social. Nesse sentido, destacam a diferenciação dos espaços enquanto aqueles que mandam e os que obedecem, numa referência ao acúmulo de funções diretoras em certos lugares e sua falta na maioria dos demais, ressaltando, contudo, que "pode-se dizer que há espaços que comandam e espaços que obedecem, mas o comando e a obediência resultam de um conjunto de condições, e não de uma delas isoladamente" (SANTOS & SILVEIRA, 2005, p. 265).

Assim, os assentamentos rurais poderiam ser classificados, *grosso modo*, no sentido da aplicação dos PCPRs, em espaços opacos e espaços que obedecem,[4] sem contudo, com essa afirmação, atribuirmos a esses espaços qualificação preconceituosa, mas sim ratificarmos a subordinação camponesa que engessa o desenvolvimento a partir da implantação desses projetos, conforme analisa Carvalho (2005):

> Portanto, o agronegócio burguês é não só economicamente dominante como político-ideologicamente hegemônico. Ele controla não apenas os comportamentos estratégicos e táticos dos governos e determina o rumo de parcela relevante da economia rural, mas, também, a maioria das mentes das massas populares no campo e das suas instituições de representações, formais e informais (CARVALHO (2005, p. 200).

Dessa forma, mesmo quando as políticas são destinadas à melhoria da vida camponesa nos assentamentos rurais, as propostas e saídas dos projetos integram interesses de sistemas econômicos dominantes. Nesse sentido, para que o camponês possa receber benefícios de políticas públicas, ele precisa cumprir uma série de exigências.

Observamos que é comum, nas políticas do PCPRs analisadas, a oferta de crédito a partir de projetos que determinam a cultura a ser produzida, sendo vedado o financiamento de outras culturas de interesse do camponês, ou mesmo a liberação de crédito para qualquer cultivo sob condição de parte da área agrícola da terra camponesa ser destinada a culturas preestabelecidas no contrato.

> Isto significa dizer que as transformações da agropecuária têm privilegiado determinados segmentos socioeconômicos e os espaços mais rapidamente suscetíveis a uma reestruturação sustentada pelas inovações científico-técnicas e pela globalização da produção e do consumo. Acirra-se, pois, a expansão das relações capitalistas de produção no meio rural, conduzida de forma extremamente prejudicial à maioria da população rural, à organização do território e ao meio ambiente, promovendo um desenvolvimento cada vez mais desigual no estado (ELIAS, 2003, p. 63).

Assim, os PCPRs continuam a elaborar políticas que fortalecem o modelo patronal, favorecendo a concentração de renda em vez de diminuir a pobreza. Enquanto isso, os assentamentos rurais continuam distantes de um projeto de desenvolvimento real, perpetuando-se como áreas de concentração de pobreza e de agudas desigualdades sociais.

Essa realidade termina por colaborar com aqueles que defendem a ideia de que a Reforma

Agrária não é um caminho viável para melhorar a estrutura econômica brasileira, e encampa a concepção do agronegócio como caminho para o desenvolvimento do setor agrícola do Brasil.

É preciso destacar que o insucesso dessas políticas não pode ser compreendido de forma isolada, ou associado a apenas uma série de fatores, mas, sobretudo, a partir de uma visão de conjunto, que permita entender que os PCPRs não possuem na essência de suas propostas o objetivo de reverter a situação de desigualdade social, mas sim, minimizar quadros extremos de pobreza, de forma a manter subordinada a grande massa camponesa (MARTINS, 1997).

3. AS FEIRAS AGROECOLÓGICAS PARAIBANAS: ESTRATÉGIAS AUTÔNOMAS DE DESENVOVIMENTO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

As Feiras Agroecológicas Paraibanas correspondem a uma iniciativa de camponeses e camponesas advindos da luta pela Reforma Agrária no estado da Paraíba, e são realizadas por produtores que comercializam alimentos cultivados de forma agroecológica em feiras organizadas nas cidades.

A agroecologia é uma forma de agricultura que visa o equilíbrio entre natureza e sociedade, por meio do cultivo sem a utilização de agrotóxicos e da relação entre o camponês e a terra, tratada como um organismo vivo (ALTIERI, 2004; PRIMAVESI, 1997; GUZMÁN, 2002).

Procuramos observar a importância das atividades ligadas ao fortalecimento e construção da agroecologia a partir das estratégias autônomas de organização social, observando a visão desenvolvida pelos camponeses que participam frequentemente dessas atividades, e ainda a importância dos movimentos sociais, organizações não governamentais e sociedade civil organizada nesse processo. Buscamos compreender como esses sujeitos sociais se articulam no sentido de se anteporem aos processos hegemônicos de concentração de renda e também como desenvolvem saídas para poder permanecer na terra.

O projeto das Feiras Agroecológicas Paraibanas foi iniciado em 2001, com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e da Cáritas Arquidiocesana da Paraíba, que concedeu um empréstimo no valor de R$ 5.700,00. Com esse recurso, os camponeses compraram bancas, balanças, uniformes, dentre outros materiais necessários para colocar em funcionamento o projeto, que resultou na criação de quatro Feiras Agroecológicas em bairros da cidade de João Pessoa. Com isso, resolveram dois dos principais problemas que estavam enfrentando, o do uso do agrotóxico e o da expropriação da renda na comercialização de seus produtos aos atravessadores.

Desde que foi iniciada, a Feira Agroecológica acumula uma série de resultados muito positivos, como aumento da renda familiar, melhoria da saúde dos camponeses e das pessoas que compram os produtos agroecológicos, e ainda novas relações estabelecidas com os moradores da cidade. Atualmente, existem 22 Feiras Agroecológicas no estado da Paraíba, realizadas numa escala geográfica que se estende da Mesorregião da Mata Paraibana até o Alto Sertão (LIMA, 2008).

Com a realização das Feiras Agroecológicas, os camponeses conseguiram suprimir a figura do atravessador e vender os seus produtos a preços mais justos. Nas produções de inhame e macaxeira, por exemplo, junto com o feijão verde, a diferença de valores é expressiva; como exemplo, temos uma arroba (15 quilos) de inhame vendida aos atravessadores por R$ 10,00, quando comercializada nas Feiras Agroecológicas Paraibanas, chega a ser vendida ao valor de R$ 30,00, ou seja, R$ 2,00 o quilo do inhame, uma diferença

de 200%. Outro exemplo é a venda da acerola. Uma caixa (aproximadamente 20 quilos) de acerola é vendida nos assentamentos entre R$ 10,00 e R$ 12,00, e nas Feiras Agroecológicas chega a ser vendida a R$ 23,00 (LIMA, 2005).

Além da supressão do atravessador, a não utilização de agrotóxicos também se constitui numa melhoria expressiva na vida desses camponeses, por não precisarem se submeter mais a práticas agrícolas danosas. O relato da camponesa Hiolanda Maria Albuquerque da Silva elucida bem essa questão nos momentos iniciais da feira:

> Eu sou uma das fundadoras, e fiz parte desde as primeiras reuniões, com o Arnaldo, o pessoal da CPT, e a gente viu a necessidade de fazer uma feira, porque aqui existiam muitos atravessadores, a gente vendia os produtos da gente mal vendidos, não lucrava, não dava para nada. Então a gente teve a ideia de fundar uma feira. Aí veio as questões da reunião, juntamos as mulheres, um grupo de mulheres, que não foram só os homens. A maior questão que a gente debateu desde o início foi para não usar o veneno, tanto para quem ia trabalhar na feira como um incentivo para comunidade (Relato da camponesa HIOLANDA).

Hiolanda destaca ainda que as discussões sobre a não utilização do agrotóxico ocorriam também nas assembleias gerais, onde os agentes pastorais da CPT esclareciam sobre os riscos advindos da utilização desses produtos, influenciando assim vários agricultores do assentamento, conforme relato a seguir:

> Ninguém nunca teve esses cuidados, depois da feira, com o acompanhamento técnico, eles começaram a discutir nas reuniões, tanto das feiras, como nas assembleias, sempre conscientizando o povo, que não é fácil conscientizar todo mundo, mas aí boa parte, que esteja na feira ou não, já tem consciência que não é para utilizar o agrotóxico, já têm muitas pessoas que não trabalham na feira que não querem, porque já tem conhecimento do perigo (Relato da camponesa HIOLANDA).

A construção coletiva representa uma das estratégias autônomas de que os camponeses dispõem para o fortalecimento da agroecologia. Nesse contexto, é fundamental a troca de saberes e os debates políticos que possibilitam discutirem, juntos, alternativas à melhoria das formas de produção agroecológica e também outras demandas que dizem respeito às suas vidas e a seus vínculos com a agricultura.

Na experiência em pauta, vários momentos são destinados a essa construção, como, por exemplo, nas reuniões semanais nos assentamentos rurais, nas reuniões após a realização das Feiras Agroecológicas, nas reuniões mensais de produtores agroecológicos, nas reuniões extraordinárias, com órgãos do governo, universidades e ONGs, nas reuniões com a CPT e ainda nos diversos eventos de formação realizados com a finalidade de discutir essa temática.

A dinâmica desses encontros é de uma riqueza extraordinária, e a organicidade do movimento exige um amplo envolvimento por parte de todos os integrantes do projeto, desde os camponeses, passando pela assistência técnica até os apoios mais eventuais.

Procuramos ao longo da pesquisa participar de vários desses momentos, o que exigiu uma grande atenção com datas e localizações, visto que a maioria dos eventos é promovida por movimentos sociais, ONGs, pela CPT, possuindo uma divulgação muito interna e também, em geral, um controle do público participante.

Os grupos que participam desses movimentos integram debates regionais sobre a agroecologia, por meio de eventos e intercâmbios, e posteriormente esses grupos se encontram em eventos nacionais, que reúnem camponeses de todo o Brasil na perspectiva de trocar experiências e informações, promovendo debates políticos e críticos de temas relevantes na construção agroecológica.

A filosofia dessa organização é pensada em rede, onde entidades se encontram interligadas

de forma articulada em todas as regiões do Brasil, por meio de eventos e de grupos de trabalho que discutem eixos temáticos específicos, que convergem para o mesmo caminho, o da construção de redes de agroecologia.

Nos eventos que participamos, a exemplo do Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), ocorrido no ano de 2006 na cidade de Recife (PE), foi possível verificar a diversidade de experiências agroecológicas implantadas nas várias regiões do Brasil, bem como a riqueza cultural das identidades das populações tradicionais, como indígenas, quilombolas, faxinalenses, pescadores(as) artesanais, ribeirinhos(as), agricultores(as) urbanos(as), geraizeiros(as), sertanejos(as), vazanteiros(as), quebradeiras de coco, caatingueiros(as), criadores(as) em fundo de pasto, seringueiros(as) e caiçaras.

As discussões sobre a agroecologia desenvolvidas por essas populações tradicionais abrangem temas amplos, como a regulamentação do cumprimento integral da função social da propriedade (nas dimensões ambiental, econômica e da legalidade do trabalho); titulação das terras de quilombo, demarcação e homologação das terras indígenas; preservação dos babaçuais e outros ecossistemas manejados e garantia de direitos para as populações agroextrativistas; preservação das terras indígenas e dos territórios das populações tradicionais e seu reconhecimento como territórios agroecológicos; reconhecimento e regularização de formas particulares de apropriação e uso da terra dos faxinalenses, criadores de fundo de pasto, ribeirinhos, pescadores do litoral, geraizeiros, vazanteiros, caiçaras e outros segmentos de populações tradicionais, compatibilizando as legislações fundiária e ambiental; respeito aos direitos das populações locais que vivem dentro ou no entorno das Unidades de Conservação, assegurando a sua participação na gestão dessas unidades e nos processos de decisão sobre a criação de novas unidades; garantia efetiva ao exercício do direito das mulheres à terra nos assentamentos rurais (titulação conjunta e cadastro).

Por meio dessas reivindicações, percebemos que para esses camponeses a agroecologia não está ligada apenas à produção de alimentos sem agrotóxicos, mas, sobretudo, a questões políticas, econômicas, sociais e culturais das problemáticas agrárias, visando de fato uma construção diferenciada da relação sociedade-natureza. Além do mais, essa luta remete às suas próprias trajetórias de vida, em que a agricultura natural foi sendo suplantada pela agricultura com manejo de aditivos químicos, fruto do processo da modernização tecnológica.

Na fala do coordenador de uma das Feiras Agroecológicas, Luiz Damazio, é possível perceber o sentimento de autonomia e orgulho em poder obter o seu sustento da terra:

> Não são os apoios que manda, claro que tem assessoria, mas no final a decisão é dos assentados [...]. [...] existe uma formação psicológica e humana nesse processo, imagina, antes só queima, só destruía, a partir do momento que vira assentado muda tudo, a gente cuida da terra, ela é nossa (Relato do coordenador LUIZ DAMAZIO).

Inúmeras iniciativas como essa acontecem por todo o Brasil, diversas saídas são encontradas pelos camponeses para enfrentar as adversidades, saídas pautadas no respeito ambiental e na promoção social e cultural. Na Mesorregião da Mata Paraibana é significativa a geração de renda advinda das Feiras Agroecológicas, conforme observamos no Gráfico 4:

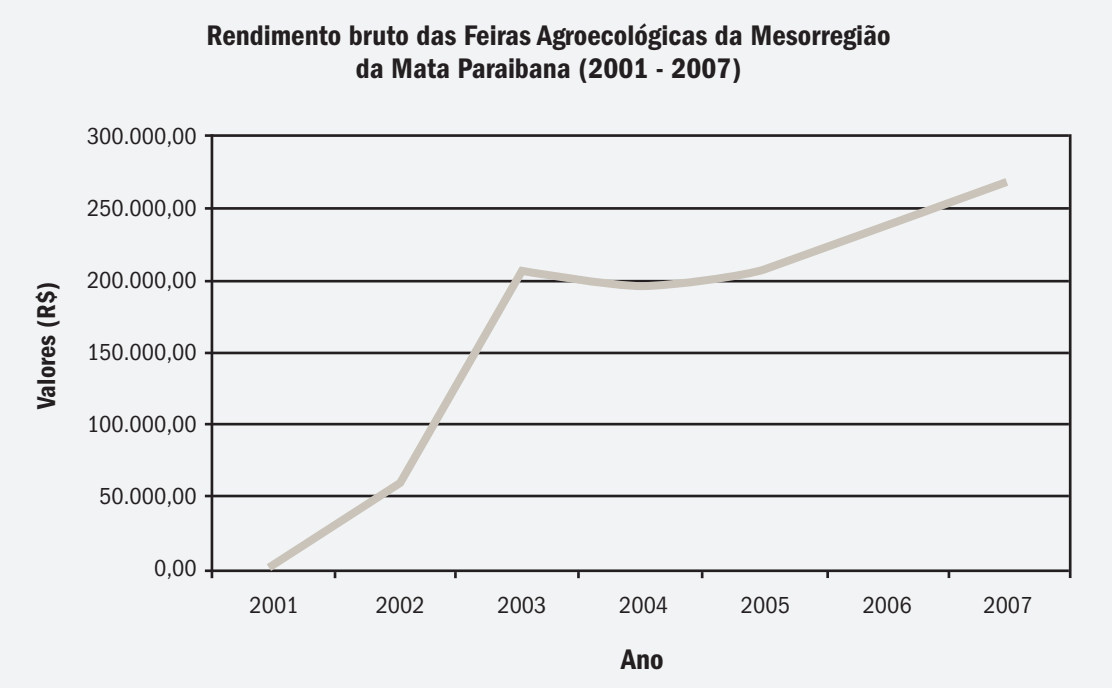


Gráfico 4 – **Rendimento bruto das Feiras Agroecológicas da Mesorregião da Mata Paraibana (2001-2007)**
Fonte: GESTAR (2010).

A forma como se organizam os camponeses das Feiras Agroecológicas Paraibanas demonstra um caráter autônomo da iniciativa dos camponeses, que não possuem auxílio de órgãos governamentais, bancos ou agências de fomento. Esse fato é bastante significativo no contexto da produção agroecológica, visto que, numa etapa de transição, a vulnerabilidade dos agroecossistemas é alta, uma vez que se encontram desestabilizados por práticas agrícolas degradantes, aumentando o risco de prejuízo na mudança de modelo de produção agrícola.

Percebemos que, diante da construção da agroecologia nos assentamentos, ergue-se uma série de dificuldades, de diferentes ordens e significados. Todavia, ao mesmo tempo que a produção agroecológica nos assentamentos apresenta maiores dificuldades, contraditoriamente torna-se mais internalizada pelos camponeses, que praticam a agroecologia mesmo com tantas adversidades. Nessa transição, as famílias que trabalham nas feiras arcam com todos os riscos, cientes do não ressarcimento pela perda da produção, realidade várias vezes relatada durante as entrevistas realizadas nos trabalhos de campo.

A transição para práticas agrícolas que não degradam a natureza não é um processo simples para o camponês. Quando ingressa na agroecologia, este precisa mudar práticas agrícolas que há muito tempo fazem parte do seu cotidiano, como o uso de agrotóxicos, as queimadas e adubação química. Além disso, quando ocorrem problemas na plantação, as soluções para as problemáticas possuem outro prisma, uma vez que devem ser pautadas sob os princípios da agroecologia.

Essa combinação de problemas torna a prática agroecológica, bem como a permanência no assentamento, um grande desafio para os campo-

neses, que precisam de muita perseverança para continuar no projeto. Além disso, numa perspectiva particular das famílias envolvidas, as questões que permeiam a construção da agroecologia tendem a se complexificar.

Essa característica presente nas experiências agroecológicas dos assentamentos leva-nos a compreender que no caminhar da diminuição das desigualdades sociais existem elementos que colaboram para a consolidação dessa experiência, ao mesmo tempo que, dialeticamente, outros dificultam esse processo.

Destacamos ainda que as problemáticas podem advir da própria condição social e organizacional do grupo de assentados envolvidos com a agroecologia. A falta de recursos viabilizadores de boas condições na cidade, como: local apropriado para comercialização dos produtos, transporte de pessoas e mercadorias, divulgação da feira, dentre outras, influem no processo de constituição territorial da agroecologia na cidade, pois são suportes que podem definir os aspectos colaboradores para a conquista almejada por meio da interação entre campo e cidade, agroecologia e qualidade de vida.

Com dessas observações, destacamos que não são poucos os desafios enfrentados pelos camponeses para permanecerem no projeto de uma agricultura mais limpa. Constatamos ainda que esse processo é lento e exige paciência e dedicação de toda a família envolvida.

Além desses desafios de cunho pessoal e coletivo, também se destaca um desafio de ordem territorial. O movimento que define a afirmação do processo agroecológico sofre, simultaneamente, forças ou poderes que permitem aos camponeses transmitirem sua prática e assim se territorializarem, como também coagem esses mesmos agricultores a se enfraquecerem, e, desse modo, impedem que se reapropriem de uma relação mais aproximada com a natureza e com os demais cidadãos.

Nesse sentido, a construção coletiva representa uma maneira para o camponês enfrentar as adversidades e se fortalecer com a troca de saberes e dos debates políticos, onde, juntos, discutem formas de melhorar a produção agroecológica e também a sua vida na agricultura.

O Estado deve olhar com mais atenção para essas iniciativas, e perceber que o caminho dos programas de combate à pobreza rural pode se encontrar na apreciação e análise desses exemplos de empreendimentos bem-sucedidos, que vêm sendo construídos pelos movimentos sociais, trazendo melhoria à qualidade de vida de muitos camponeses.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados registrados e nos depoimentos ouvidos, e tomando como centrais as experiências encontradas nos trabalhos de campo, podemos tecer alguns comentários a respeito das políticas dos PCPRs analisadas. Observamos que a luta para permanecer na terra é dificultada pelas próprias políticas, que deveriam ajudar na fixação do camponês à sua terra, fato decorrente de um modelo de política pública baseada em parâmetros mercadológicos, que não consideram a realidade local, possuindo forte vinculação com interesses provenientes do grande capital.

As dificuldades encontradas não desqualificam a importância das políticas públicas dos PCPRs, ao contrário disso, estas podem ser de muita importância para o desenvolvimento desses assentamentos, contudo reformulações precisam ser feitas, pois o atual modelo não dá conta de resolver a complexidade da pobreza agrária paraibana. Faz-se necessária uma articulação dessas políticas com as instituições que lidam com a educação, a assistência técnica e a extensão rural.

As áreas reformadas possuem em geral infraes-

trutura deficiente, e a população assentada, além de enfrentar o desgaste econômico decorrente do processo da luta pela terra e da exclusão do mercado, enfrenta também as dificuldades decorrentes de políticas de PCPRs pouco consequentes e deslocadas de propósitos que apontem para o desenvolvimento local.

Nesse sentido, foram frequentes os relatos de agricultores que expuseram o desejo de investir em uma cultura diferente da que estava disponível para financiamento. Essa faceta da realidade colaborou para o insucesso dos projetos das áreas de assentamento rural, que, aliados a uma carência de acompanhamento técnico e a atrasos na liberação de recursos, resultaram numa grande quantidade de camponeses endividados.

Vários camponeses, após fracassarem no primeiro financiamento, passaram a temer efetuar novos empréstimos nos bancos. Essa experiência foi vivenciada por muitos entrevistados, que se encontram inadimplentes e que, apesar dos bônus oferecidos pelo governo atual para quitarem suas dívidas, não vislumbram essa possibilidade a curto prazo.

Verificamos essa dificuldade sobretudo nas entrevistas com camponeses que não estão vinculados às estratégias autônomas relatadas, a exemplo das Feiras Agroecológicas. Esses, quando conseguem quitar suas dívidas, são extremamente cautelosos em acessar os recursos disponíveis no formato em que se encontram disponibilizados, ou seja, no formato de pacotes tecnológicos que não possibilitam inserir demandas atinentes à realidade local.

São notáveis os esforços realizados para melhorar a atuação do Pronaf e do Cooperar. Infelizmente, nos trabalhos de campo realizados por nós, essas mudanças ainda não foram sentidas com intensidade, e os relatos de insucesso e endividamento continuam comuns. Isso indica a importância de o aumento de crédito ser seguido de intensos programas de capacitação e assistência técnica, sob pena de esses recursos serem desvirtuados da sua função maior, que é a promoção e o desenvolvimento da agricultura camponesa.

Não temos a intenção de negar a importância das políticas públicas dos Projetos de Combate à Pobreza Rural; ao contrário disso, entendemos que essas políticas podem ter importância significativa no desenvolvimento da agricultura camponesa em sua diversidade. Contudo, os dados estatísticos, as análises das espacializações e os resultados dos trabalhos de campo demonstram a complexidade das situações encontradas e os resultados se expressam ainda de forma tímida.

Durante os trabalhos de campo nos assentamentos rurais, registramos diferentes saídas encontradas pelos agricultores para permanecer na terra. Além das Feiras Agroecológicas Paraibanas, citamos também os Trançados de Pitimbu (artesanato retirado da fibra do coqueiro), a experiência do Centro Rural de Formação (CRF), (formação de jovens no assentamento Dona Helena – Cruz do Espírito Santo), o banco de sementes (seleção e armazenamento de sementes realizada por uma rede de camponeses da Paraíba, articulada com o Polo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema ao Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades (Patac), dentre outras alternativas encontradas para garantir uma vida mais digna. Esses projetos de desenvolvimento local demonstraram resultados positivos a um baixo custo de investimento, sobretudo quando comparados aos projetos financiados pelas políticas públicas dos PCPRs (RODRIGUES *et al.*, 2009).

Essa realidade evidencia a urgência em adequar as políticas dos PCPRs às realidades locais, e ainda a necessidade de promover a ampla participação dos camponeses nos projetos que irão ser executados, para que possam decidir e planejar as ações a serem desenvolvidas, colaborando para resultados mais satisfatórios no âmbito da diminuição da pobreza e do desenvolvimento local.

NOTAS

[1] Este artigo é resultado de pesquisas de iniciação científica do projeto: "A paisagem agrária paraibana: análises das manifestações culturais, das práticas de resistência e das condições de trabalho", desenvolvido no período de 2002 a 2007 na UFPB e da pesquisa de mestrado de Lima (2008). Essas análises integram resultados de estudos e projetos de extensão universitária do grupo de pesquisa Gestar: Território, Trabalho e Cidadania, coordenado pela prof.ª drª. Maria de Fátima Ferreira Rodrigues.

[2] "Os pobres são aqueles que não têm acesso, de modo regular, aos bens de consumo corrente considerados como mínimo indispensável numa certa sociedade" (SANTOS, 2004, p. 49).

[3] "A agricultura brasileira, ao inserir-se no modelo de desenvolvimento econômico após 1950, seguindo o padrão da Revolução Verde, integrou-se ao novo circuito produtivo e passou a atender os interesses do capital monopolista. O Estado tornou-se o agente principal para viabilizar a introdução do pacote tecnológico na agricultura" (PESSÔA, 2007, p. 267).

[4] Destacamos que os assentamentos rurais na Paraíba são criados a partir da luta camponesa; dessa forma, os sujeitos sociais envolvidos atuam no sentido de modificar as estruturas vigentes, não podendo, nesse contexto, ser compreendidos enquanto espaços que obedecem.

REFERÊNCIAS

ALTIERI, M. *Agroecologia*: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

DI LORENZO, I. D. N. *A construção da territorialidade camponesa no Assentamento Dona Helena, Cruz do Espírito Santo-PB*. 2007. 316 f. Dissertação de Mestrado em Geografia no curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba.

ELIAS, D. Desigualdade e pobreza no espaço agrário cearense. *Mercator*, v. 2, n. 3, p. 61-69, 2003. ISSN 1984-2201. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/>. Acesso em: 19 nov. 2009.

CARVALHO, H. M. *O campesinato no século XXI*: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2005.

GUIMARAES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997. ISSN 0103-4014.

GUZMÁN, E. S. A perspectiva sociológica em agroecologia: uma sistematização de seus métodos e técnicas. *Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 3, n. 1, p. 18-28, 2002.

FEIRAS Agroecológicas Paraibanas. Disponível em: <http://www.prac.ufpb.br/feira/>. Acesso em 05. abr. 2010.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400 p.

LEITE, S. (Org.) *Impactos dos assentamentos*: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

LIMA, A. B. *Assentamento Apasa – PB*: a agroecologia na construção de novas territorialidades. 2008. 188 p. Dissertação de Mestrado em Geografia no curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba.

_____. *Potencialidades do Assentamento Apasa*: um estudo das estratégias de resistência e desenvolvimento local. 2005. 114 p. Monografia de Graduação em Geografia, DGEOC/CCEN da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba.

LIMA, A. B.; RODRIGUES, M. F. F. *Avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf-PB) e do Projeto Cooperar-PB sob a ótica dos movimentos sociais.* Relatório de pesquisa. João Pessoa: CNPq, 2005. 52 p.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MOREIRA, A. P. C.; RODRIGUES, M. F. F. *As novas territorialidades camponesas*: estratégias de resistência e produção agrícola na Paraíba. Relatório de pesquisa. João Pessoa: CNPq, 2005.

PESSÔA, V. L. S. Meio técnico-científico-informacional e modernização da agricultura. In: MARAFON, J. G.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. (Orgs.) *Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária.* Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 255-270.

PRIMAVESI, A. *Agroecologia*: ecosfera, tecnosfera e agricultura. São Paulo: Nobel, 1997.

RODRIGUES, M. F. F.; MUNIZ, I. G.; SILVA, A. B. Tecnologias sociais e geração de renda: notas sobre estratégias de recriação do campesinato no estado da Paraíba, Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 8., Curitiba. Anais eletrônicos... Curitiba: Anpege, 2009. 1 CD.

RODRIGUES, M. F. F. *Terra camponesa como (re)criação-genealogia do lugar e da paisagem.* São Paulo, 1994. 185f. Dissertação de Mestrado em Geografia no curso de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. *Terra para que te quero*: agricultura orgânica, trabalho familiar e Feira Agroecológica sob a organização dos camponeses assentados da Mata Paraibana. Relatório técnico de extensão universitária. João Pessoa, 2006.

_____. "Quem sabe faz a hora": análise das estratégias de reprodução camponesa em áreas de assentamento na Paraíba e no Ceará. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, Por uma geografia Latino-Americana: do labirinto da solidão ao espaço da solidariedade, 10., São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2005. p. 12665-12684. 1 CD.

SANTOS, M. *O espaço dividido.* São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil*: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SOARES, A. B. C. A. *Estratégias de recriação do campesinato no município de Cabaceiras – PB.* 2008. Dissertação de Mestrado em Geografia no curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba.

VEIGA, J. E. Diretrizes para uma nova política agrária. Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: < http//www.nead.org.br>. Acessado em 04 fev. 2004.

CONSTRUCTING AN ACCOUNTABLE GOVERNMENT IN CHINA

RESUMO

A construção de um governo *accountable*, que preste conta de suas ações, tem sido a principal mudança nos últimos 30 anos, desde que se iniciou a reforma e a abertura na China. É visível que o governo chinês tem se tornado mais responsivo. Entretanto, há uma contradição na implementação de processos de responsabilização. Por um lado, as responsabilidades dos governos tendem a ser excessivamente economicistas e, por outro, os mecanismos operacionais tendem a ser excessivamente politizados. Esta contradição resultou em muitos efeitos negativos, que reduzem a capacidade que o governo tem de se auto-reformar. Para resolver isso, o governo deveria se tornar mais democrático e racionalizado, e caminhar no sentido de uma tranformação de um governo responsivo para um governo *accountable*, que presta contas de suas ações.

PALAVRAS-CHAVE Responsabilidades, *accountability*, economicista, politizado, reforma e abertura democrática.

Yang Xuedong yang_xuedong@163.com
Institution affiliation: China Center for Comparative Politics and Economics

Artigo submetido em 16 de junho de 2010 e aprovado em 16 de novembro de 2010.
Submitted: Jun, 2010; Accepted: November, 2010.

ABSTRACT *Building an accountable government has been a major part of government change in the past 30 years since the reform and opening-up. It is clear that China government has become more responsive. However, there is a contradiction in implementing responsibilities for government. On one hand, the governments' responsibilities tend to be over economized. On the other hand, the operational mechanism tends to be over politicized. This contradiction has resulted in many negative effects which weaken the government to reform itself. In order to solve it, the government should become more democratized and rationalized and change from a responsive government to an accountable government.*

KEYWORDS *Responsibilities, Accountable government, Over-economized, Over-politicized Reform and opening-up*

INTRODUCTION

During the past three decades, China's authority has endeavored to make government more accountable, make it more aware of accountability and strengthen its abilities of being accountable. The government accountability reforms are well suited to the developmental needs of the market economy, and to the society, as it continues to become more open and diverse. These reforms, thus, have a positive influence on promoting economic growth, on maintaining social stability, and on government behaviors' conforming to the norms of the international community.

However, relative to the high speed of social and economic changes occurring at all levels, adjustments and reforms to make government more accountable have not only been ineffective and lagged behind in certain areas, but they have actually become obstacles in the overall reform and development process. As the reform and opening policy continues to gain momentum, the government's own internal reforms have become the center of gravity for the entire reform process. The government must learn to fulfill its obligations within the context of a smoothly functioning market economy and a developing civil society. Meanwhile, Governments or government departments at some levels have established interests which stand to losers in the reform process. In such a situation the reform effort must be intensified.

This paper is comprised of five parts, the first lays out an analytic framework with which to investigate the changes in accountability of the Chinese government. The second part discusses the Chinese government's development and major achievements in strengthening its accountability. The third part discusses, from local government's perspective, the problems that have arisen from the *total economic approach to government accountability*; that is, governments are required to make economic growth the top priority at the expense of social management and public services. The fourth part discusses the challenges to the implementation of government accountability measures arising from increased problems in governance. The fifth and final part is the conclusion.

I. THE ACCOUNTABILITY OF GOVERNMENT AND AN ACCOUNTABLE GOVERNMENT

Every government is necessarily held accountable to a certain extent, but not all governments are accountable. A government's accountabilities are determined on the one hand by social and economic relationships and on the other hand by the internal delineation of authority and responsibility within the structure of government.

This paper proposed that to understand more accurately and comprehensively basic accountabilities of government, government must be looked at within the context of two sets of relationships. One set is domestic, the "civil society / government / market" relationship; the other is global, the "government / other international actors" relationship. International actors include foreign governments, international organizations, international non-government organizations, multi-national corporations, etc. As globalization has progressed, these two sets of relationships have become tightly interconnected, forming a sort of network which constrains and shapes government accountability behavior. A government's basic obligation is to use public power to deal with these two sets of relationships in order to realize and protect public interest.

Government accountabilities change and are enriched by social and economic development. In contemporary society government obligations are diversified, and there are heated debates concerning what a government's obligations ought to

be. After a summarizing the various definitions of government accountability advanced by scholars outside China, John Ackerman (2005) proposed that the definition of government accountability depended on how people understood the functions of the state. In any event, should a government fail to fulfill its obligations as promised, it will lose public trust and its legitimacy will be undermined.

Only those governments which have the capability to meet the needs of social and economic life and a system to guarantee that its obligations are discharged can be called accountable governments. The government accountability process has two parts, "response" and "implementation". "Response" refers to mechanisms used by government organizations and officials to provide information and explanations to the public and to supervisory organizations regarding their decisions and actions. "Implementation" refers to the ability of the public and supervisory organizations to investigate possible misconduct and to penalize government organizations for infractions. There are currently four mechanisms in place to achieve government accountability; namely democratic elections, internal monitoring and control, public participation and the rectitude of officials. The first three constitute the government accountability system, while the fourth concerns the actions of officials charged with implementing the accountability system. Only the efficient functioning of these four mechanisms guarantees stable, continued fulfillment of obligations, as well as reductions to the system's operating costs.

At this point there is a need to differentiate between an accountable government and a "responsive" government. Some scholars say the former is a government accountable to the public, while the latter a government that responds to the public's demands, and they argue that there is a fundamental difference between the two. Bernard Manin and his colleagues (1999) believe that if a government formulates policies in accordance with the preferences of its citizens, then it possesses the characteristics of a "responsive" government. On the other hand if the public can see clearly whether their government represents their interests, and can take punitive action in the case of failure, retaining the worthy and removing the negligent from office, then such is an "accountable" government. Thus, a "responsive" government emphasizes the motivations for its actions while an "accountable" government emphasizes the quality of its actions. Accountable governments are also responsive governments, but responsive governments are not necessarily accountable governments. However, all governments, whether accountable or responsive, must shoulder responsibilities to a certain extent.

Our analysis of the development and changing nature of government accountability in China during the past three decades starts with three critical elements of government accountability. These are a government's fundamental responsibilities, the system of responsibilities fulfillment, and the capability to deliver fulfillment. The followed analysis is based upon two preconditions:

The first is, the Chinese government is in the process of transitioning from developing a "responsive" government to developing an "accountable" government. Governments at different levels are making adjustments and introducing reforms in accordance with the development of a market economy and changes in social conditions. The second is, judging from current conditions, the Chinese government is caught in the middle of conflicts which result from having unlimited responsibilities and limited capabilities. This is especially apparent at local levels of government

II. SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AND THE CHANGE IN GOVERNMENT ACCOUNTABILITY

In December 1978, two years after the conclusion of the Cultural Revolution, at the Preparatory Meeting of the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee of the Communist Party of China (CCCPC) Deng Xiaoping (1994:150) pointed out that in enterprises and business units, and in Party and State organizations at all levels, lacking of accountability posed a very serious problem. An urgent need for a rigorous accountability system existed. Deng indicated that "this (constructing accountability) was to be the primary role of politics in the days to come. Politics which did not play this role would be empty politics, and would be unable to provide great benefits to both the Party and the people."

The "Organic Law of the Local People's Congress and Local People's Governments of the PRC", enacted in 1978, tried to delineate the obligations of the central government and those of the regional and local governments. Further, the 1982 Constitutional Amendment, made clear provisions for accountability systems at all levels of governments, stipulating that "the State Council was to institute the Premier accountability system, while all Departments and Commissions were to institute a Minister accountability system." Article 86 stipulated that all levels of the People's regional and local governments were to institute a Chief Executive (CE) accountability system.

The Chinese Government is centralized and unitary, as such, there is considerable uniformity in departmental structure and in the functions various departments perform at different levels of government. Here, we will be concerned mainly with adjustments to the structures and functions of central government. Since 1982 the central government structures have undergone six major adjustments, during the Fifth National People's Congress of 1982, the Seventh of 1988, the Eighth of 1993, the Ninth of 1998, the Tenth of 2003, and the Eleventh of 2008. Since 2003, the development of an accountable government has become an explicit goal of government reform.

The development of government accountability in China is a positive response to a number of factors: the constantly accelerating rates of market growth, social diversification, urbanization and globalization. Significant achievements have been made:

Firstly, as the economy has continued to grow, and especially as the targets of the socialist market economy's development have been gradually established, the detailed contents of government accountability systems have gradually become better defined. In 1984, six years after the decision was made to move from a planned economy to a market economy, the CPC Central Committee made the "Decision Regarding Reform of the Economic System". This proposed that leading and organizing economic development are basic functions of the state. But for these functions to suit the needs of economic and social development, governments and enterprises must be separate, and governments at different levels must not directly operate or manage commercial enterprises.

In 1993 the CPC Central Committee's "Decision on a Number of Issues Regarding the Building of a Socialist Market Economic System" stipulated what the government's role is in managing a market economy: the government establishes and implements macroeconomic control policies, it builds basic infrastructure, and it creates an environment conducive to economic development. At the same time, in order to achieve national economic and social development goals, the government nurtures and supervises the market, ensures a level competitive playing field, regulates the distribution of wealth, organizes a social security system, endeavors to control population growth and to protect the environment and natural resources, manages state owned assets and supervises the operations of those assets. At this

point the discussion of the government's economic management role was basically concluded.

In 2003 the CPC Central Committee issued the "Decision on Certain Questions Regarding Improvements to the Socialist Market Economic System" in an attempt to curb excessive government intervention in economic life. The Decision proposed that "the government's economic management become one of servicing the market and of creating an environment conducive to development." This is the earliest mention of the notion of a "service-oriented government". The 2003 Decision also stated that "within the context of a socialist market economy, the four major functions of government are economic regulation, market supervision, social management and the provision of public services." [1]In 2004 the target of building a "service-oriented government" was clearly defined. It was proposed that, in addition to regulating the economy and supervising the market, governments at all levels needed to pay more attention to social management and the provision of public services. More funding and resources were needed in these areas and more leadership was needed to promote the development of public services and a harmonious society. In March 2008 the "Opinion Regarding the Intensification of Structural Reform of the Administrative Management System" was issued. This stated clearly that by 2020 the reforms would be completed and the government's role would be to create an environment conducive to development, provide quality public services, and maintain social justice.

Secondly, the division of responsibilities between different government levels has become much clearer, and the building of internal accountability systems within different government departments has been largely completed. In a centralized system, the responsibilities of governments at different levels are largely the same, but they do differ to certain a extent due to differences in jurisdictions and administrative scope. Therefore, a lower-level government is accountable not only to a higher-level government, but also to the residents in its own jurisdiction. Since the reform and opening began, the responsibilities of government to residents within its jurisdiction have been made more concrete. After the 1994 "Reform of the Tax Distribution System" [which mandated a formula to divide tax revenues between the central government and lower level governments], a clear division of responsibilities was made in the area of expenditures between the central and lower level governments. Local governments became almost completely responsible for economic and social development and management within their respective localities. This not only increased the obligations of local governments, it put them under considerable pressure to perform.

Various systems and mechanisms have been put in place to strengthen government accountability. These have been complemented by legal and institutional developments. Systems addressing the needs for political accountability, administrative accountability and accountability to the society have each reached different levels of development. The chief components of the political accountability system are the system of "cadre management by the Party" and the system for "appointment and dismissal of cadre by the People's National Congress". The administrative accountability system depends on various laws, including the "Administrative Litigation Law" issued in 1989, the "Administrative Review Law" of 1999, the "Administrative Licensing Law" of 2004, and the "Civil Servants Law" of 2006. In 2004 the State Council issued "An Outline for the Complete Implementation of Administration According to the Law". This estimated that it would take some 10 years to complete the development of government rule of law. Administrative organizations must meet their obligations to manage economic, social and cultural matters according

to the law; failures to meet obligations or violations of the law must be dealt with according to the law. The system of accountability to the society relies mainly on citizen participation and supervision by the news media. Although there are definite limits to the effectiveness of citizen participation and media supervision, they have played a role in the resolution of some problems and to a large extent have helped to compensate for inadequacies of the political and administrative accountability systems. This has increased the government's responsiveness to the demands of society and has helped to facilitate the transformation from a "responsive" government to an "accountable" government.

Thirdly, following structural improvements to the market system and the development of social forces, the government has consciously transferred certain responsibilities to enterprises and social organizations. Economic reform began by delegating responsibilities and authority to enterprises. This was followed by the separation of state and enterprises. After more than 20 years of efforts, enterprises from various industries have become autonomous and are now the backbone of the market. The government's role is changing from one of being a participant in the economic development process to one of formulating and upholding rules and principles to guide the process. The development of civil society organizations has been relatively slow, but their emergence and growing strength has resulted in them taking a share of what formerly were the government's "all inclusive" responsibilities. They have been instrumental in checking the excessive expansion of political power. Social organizations are of two basic types: one group is made up of government sponsored, autonomous grassroots level popular organizations in both urban and rural areas. Such organizations have democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision; they enable people to manage affairs themselves, educate themselves and provide needed services. The other type is civil society organizations. The number of civil society organizations increases each year. Organizations of all different sizes with a wide range of different agendas are emerging and, what is especially worth noting, some popular organizations which were formerly organized under the auspices of the government are now changing their status to become civil society organizations in order to suit the needs of the society.

Fourthly, as the world becomes increasingly globalized and China's power increases, the governmental must shoulder ever increasing international obligations. After the reform and opening policies were adopted, the Chinese government's foreign policy principles, which underpin its international obligations, are maintaining world peace, achieving development, opposing hegemony, and strengthening unity among Third World Nations. In the past these principles were heavily influenced by the Cold War environment and by the "ideology of struggle" which China adopted during that period. Since the end of the Cold War and especially in light of China's increasing national strength, while the principles of maintaining world peace and achieving development which benefits all remain central, in terms of method, content and in other respects China's fulfillment of its international obligations has undergone considerable change. The outbreak of SARS in 2003 motivated China to adopt a more open and cooperative attitude on many issues. In September 2005 at ceremony celebrating the United Nations' 60th anniversary, Chinese President Hu Jintao would be a responsible member of the international community endeavoring to build a prosperous and harmonious world. This increase in international obligations has not only enlarged the scope of government accountability, it has also provided impetus to realize gains in domestic accountability programs. The report of

the Seventeenth CPC National Congress in 2007 contained a clear explanation of the relationship between the two. It proposed that China had to strengthen cooperation with the international community in the fields of politics, economics, culture, security, environment protection, joining together with others to solve problems, meet challenges, and share the fruits of development in order to achieve common prosperity.[2]

Fifthly, the democratic mechanisms which underpin government accountability have been strengthened and made more complete. This is apparent in three areas: (1) the People's Congress, the principal from which the government derives its authority, has played a more rigorous and active role; (2) the development of grassroots level democratic elections; and (3) the gradual increase in the degree of public participation in policy-making.

During the past 10 years, the People's Congress at regional levels and their Standing Committees have gradually acquired more authority and in some respects have made significant progress in performing their functions. The effective operation of the People's Congress system becomes apparent not only when its increased stature among ordinary people and government officials is taken into consideration, but also when the innovative systems and processes used to make it effective are examined. Grassroots level democratic elections at present may still take place only at the lowest levels of self-government in villages and urban neighborhoods, but they are of strategic importance accountability process more democratic. To be more specific, first the authority has used direct elections to return the power of self-governance to rural villagers and urban residents, so that, from a legal standpoint, there is a clear line dividing the state and the society. In this way the authorities can no longer directly impose its will by simply appointing members of rural Villagers' Committees or urban Residents' Committees, and this serves to limit the expansion of state power. Second, regular direct elections enhance the people's awareness of their political rights and the concept of "democratic empowerment" takes concrete shape. When village and township cadres discuss "Villagers' Committee" elections, many emphasize that, although there are still numerous problems and that the elections pose challenges to traditional work methods, the development of democratic election is a historical trend. More importantly, villagers have become more aware of their political rights and their freedom of choice, and have become more demanding of basic level cadres. Third, these elections provide inspiration and impetus to develop competitive election on a larger scope and at higher levels.

It is through participation that the public exerts pressure on the government to implement the accountability system and then supervises its implementation. The government must open up more areas for citizens' participation on the one hand, and provide channels and means of participation on the other. The public's ability to participate has improved significantly with improvements in information technology. They can readily obtain information on government behaviors, and also have at their disposal numerous channels to express their demands and dissatisfactions. Telephone hot lines and online communication (including relatively new methods of disseminating information like chat rooms and blogs) have become fashionable ways to participate. Faced with the public's enthusiasm to participate and with their increased ability to do so, the Sixteenth CPC National Congress Working Report proposed to "expand the orderly political participation of citizens". Subsequently in 2007 at the Seventeenth CPC National Congress, it was further proposed to "expand the orderly political participation of citizens at all levels and in all areas, in order to mobilize and organize the people manage natio-

nal, social, economic, and cultural affairs in accordance with the law".

Sixthly, the administrative accountability system has improved steadily The establishment of the system was proposed as early as 1987 in the work report of the Thirteenth National Party Congress and, subsequently, such laws as the "Administrative Litigation Law" and the "Administrative Review Law" were drawn up. After the outbreak of SARS in 2003, society's attention became focused on administrative accountability. The "Regulations for Public Health Emergencies" unveiled in May 2003, which was designed to prevent government officials (or their designees) from falsifying information or omitting relevant facts in the event of an emergency. This is now considered to have been the first step in the development of an administrative accountability system. Subsequently, the CPC Central Committee unveiled the "Provisional Regulations Regarding the Resignation of Party and Government Leadership Cadres" which provided more detailed regulations regarding the connections between resignation and accountability, the circumstances surrounding a resignation, and the form an investigation could take. Various local governments and Party organization also took steps to develop accountability systems. Premier Wen Jiabao's "Government Work Report" presented to the Fourth Session of the Tenth National People's Congress in 2004 pointed out that it was necessary to establish an accountability system for decision making, and to implement an accountability system for law enforcement, as well as a system to investigate and penalize infractions. In early 2006 the State Council officially made the establishment and implementation of the administrative accountability system an item on its daily work agenda. Premier Wen Jiabao's 2006 address proposed accelerating the development of an administrative accountability system focused on the chief executive, integrating administrative accountability with administrative inspection, audit and supervision duties, so that there is accountability for the fulfillment of all obligations and investigation any time there are infractions. Consequently, as the accountability system has improved and been strengthened, some officials have received penalties commensurate with their infractions.

Seventhly, the government's internal performance appraisal system is gradually being developed. The development of the systems borrows from the experiences of Western nations. After 10 years of development, there have been achievements in four areas: (1) The group of performance targets, which are used to appraise local governments' overall performance, has become more balanced and comprehensive. The importance of success in promoting economic development has been reduced to a more appropriate level and other targets which help to judge a government's effectiveness in areas like the promotion of social justice, environmental protection and government innovation have been added to the mix. (2) Various government departments with different functions have tailored the appraisal system in ways which make it suitable to the needs of particular departments. (3) The operation of the appraisal system has become more open and there is more extensive p participation; (4) Various unscientific methods such as too pragmatic practices, widely conducting veto without considering specific conditions, have been eliminated and the uses to which those results are put have become more rational. Performance appraisal results are increasingly having an impact in areas such as cadre appointments, rewards and punishments for officials and the deployment of human resources.

III. ECONOMIC GROWTH AND THE "GROWTH OBSESSION" AS THE ONLY MEASURE OF LOCAL GOVERNMENT ACCOUNTABILITY.

Local governments are charged with being accountable. At the start of the reform and opening period, accelerating the pace of economic development and increasing government revenue thus became the two primary goals of local governments. In the process of achieving these goals, local governments became “entrepreneurial”, taking an active role in economic development process. Although some governments were more practical in their approach than others, excessive interference in the economy during the 1980’s produced some negative results. For one, in their attempts to increase revenue, some governments undertook too many grandiose infrastructure projects, and tried to build "all-encompassing" total industrial systems by administrative fiat, producing distorted economic structures and poor results. For another, administrative measures such as regional “blockades”, discriminatory taxes, and disguised subsidies were used to protect local industries against competition from other localities. The resulting local protectionism had various consequences, one of which was the competitive “scramble” for raw materials among the localities.

In addition to their responsibilities in the area of economic development, local governments came to bear more and more social economic management responsibilities. Specifically, responsibilities were added in five areas: (1) The central government delegated to local governments the authority to manage planning, some fixed asset investments and development of townships or municipalities. (2) The central government made more demands on local governments to meet modernization goals in education, agriculture, health care, etc., as well as demanding that local governments be prepared to meet unexpected problems and emergencies. (3) As the responsibilities of higher level functional departments have been spelled out in greater detail, some of those responsibilities have been delegated to lower level departments and incentives such as "model unit" designations have been developed to facilitate fulfillment. (4) Enterprise management authority devolved from higher to lower levels, with lower level governments assuming responsibility for unprofitable enterprises, among others, and this not only increased local governments' economic management functions, it gave them new responsibilities in the area of social management, for instance, dealing with the problems of laid off and redundant workers. (5) In addition to the increased demands from higher level governments, rapid social and economic development has also created numerous new demands which local governments must deal with. These include addressing problems arising from urbanization and industrialization. The demands of local residents are also changing. They not only expect local governments to facilitate rapid economic growth and provide high quality infrastructure, a stable, safe environment, and a high level of employment; but as people's awareness of legal and democratic rights increase, they are more willing to question governments' behavior, even taking the government to court in some instances.

Local governments must have sufficient revenue to fulfill their increased obligations. It was obvious early on that most local government did not have adequate financing because, on the one hand, the level of local economic development was unable to provide adequate tax revenues, and on the other, the central government’s system of payment transfers was far from perfect, meaning the society’s self-management capabilities were inadequate. With funding support from the central government and other public sources no longer available, local governments were entirely on their own to fulfill various social management and service obligations. By 1990 it was obviously they were under heavy pressure to fulfill obligations on both the economic and social fronts. The 1994 reform of the tax distribution system did not alleviate the pressure; rather it continued to

increase.[3]

For local governments trying to cope with these dual pressures, the only choice was to push economic growth at any price, using any means available to increase income. Thus, government obligations began to be defined entirely in terms of this "growth obsession". This manifested itself in three areas:

First, bringing outside investment to the locality became a major task for regional and local governments at all levels. The 1990's saw the decline of state owned enterprises with many losing money and some being effectively bankrupt. Not only were these enterprises no longer the primary source of funds for local governments, but in many cases they created both financial and social burdens for governments which had to deal finding jobs for workers formerly employed by state owned enterprises. For local governments in need of new sources of funding, it obviously made sense to seek outside investors. Investment promotion of this sort was also encouraged by the central government.

Local governments adopted various measures to attract capital, making for intense competition between governments in different regions. Initially, governments focused on infrastructure improvements to upgrade the business environment and attract investment. Over time, as more and more localities had first class infrastructure to offer, the competition moved into other areas. Governments competed to offer the most favorable tax and investment policies, the least red tape and the best service. After China entered WTO in 2002 a number of the preferential policies were eliminated, but governments continued to compete in the area of services to attract investors. At present, in both developed and developing areas, attracting new investment remains the principal means for localities to achieve economic growth and, as a result, the competition for investment remains intense.

Outside investment has played an active role in promoting economic development, and it has been instrumental in promoting various changes in the way government functions. This can be seen very clearly in the reforms of government review and approval procedures, and in the introduction of business management practices to government. The government's obligations to investors and investment capital take precedence over its obligations to higher levels of government and to the people. In the process they have violated policy directives from higher levels of government and infringed on the rights of the people. Additionally, some local officials have compromised their positions by colluding with investors in various inappropriate or illegal money making schemes.

Second, public services, which should be provided by government, were pushed into the marketplace. In China most public expenditures for items such as education, health care and sanitation services, social welfare benefits and basic infrastructure construction are borne by governments at the provincial level and below.[4] Education, health care and sanitation services are normally provided by governments at the county level and below; social welfare benefits are the responsibility of provincial and various local level governments. With limited financial resources available, governments have been unable to meet all of their obligations in these areas. They have been forced to make changes to the ways such services are provided and to the structures used to manage delivery of services. Making use of private capital and market mechanisms became the method of choice for local governments to address problems in this area. It is possible to view this "marketization" process in China as part of a larger international trend, "The New Public Management Movement". However, because both the market and legal systems had many shortcomings, the delivery of services in many

localities did not improve. Instead they became "commodities" the cost of which local residents could little afford to bear. The "marketization" of public services took two forms. In some cases services which had been provided in the past by government were "privatized", with all or part of a service organization sold to private sector investors. Although this certainly reduced the financial burdens of government, it also completely changed the nature of the public services organizations affected. What were formerly service organizations became for profit entities. In other cases a service organization's functions were contracted out for a fee, sometimes to the service organization's management, sometimes to outside managers. In the process the service organization became a "money machine" for the local government. Not only did the service organization no longer require any government funding, it became a source of government income. Naturally the groups contracting to manage such service organizations wanted to turn a profit and raised fees in any number of ways in order to do so. By making outside funding available to develop public services, the "marketization" of public services did to some extent reduce the financial burdens of local governments. There were real achievements in some areas, for instance, infrastructure construction. But overall "marketization" changed the nature of public services organizations in negative ways and instead of allowing government to share some its responsibilities, it damaged in very basic ways the government's ability to fulfill its obligations. As the new millennium begins, difficulties arising from the high cost of public services like education and health care have become the focus of much concern.

Third, economic incentive mechanisms to motivate regional and local governments were put in place. As the reforms got underway in 1978, authority and rights of various kinds began to be delegated to local governments. In effect the central government recognized local governments to legally constituted entities with particular interests and it delegated to them authority and rights within specified limits. In this way, building on the foundation of older incentive mechanisms based on the notion of "loyalty to commands", a new "loyalty to performance" incentive mechanism took shape at the operational level of local government.

With clearly defined incentive targets in place, achieving top performance results became a very high priority of local governments and leaderships. Officials put a great deal of time and energy into devising ways to get the most achievements in the least amount of time. Competition among local governments became intense. An incentive system based on achieving performance results was positive in the sense that it made room for governments and individuals to show initiative and make use of their creative talents. Performance appraisal results were, however, heavily dependent on achieving economic targets and this created a number of problems: (1) Anxious to get fast results, governments rushed pell-mell into all kinds of projects without giving careful consideration to their suitability, resulting in an enormous waste of resources and cases of official corruption and malfeasance. (2) There was too much focus on projects which would yield short term gains, at the expense of projects promising longer term, sustainable development. (3) Overly ambitious leaders in a hurry to gain recognition provided inflated or bogus statistics to make themselves look good. With an incentive system fixated on meeting economic development targets, local governments and officials put most of their energy into promoting rapid economic growth. This resulted in some short term successes, but it worked against a focus on sustainable development designed to unleash a localities potential in the long term and it led to imbalances in the national economy. (4) The fixation on economic

growth also led governments to ignore other areas of development resulting in unbalanced social development.

The economic growth fixation influenced government behavior in many ways, but in the area of making government more accountable, there are three issues worth noting.

First, the duties of local governments became more practical, having a direct bearing on the livelihood of people with their jurisdictions and serving the needs of those people. In this way local became accountable not only to higher lever government authorities, but also to local people. Responsibilities to local residents and responsibilities to higher level governments overlapped in many respects because regional economic and social development was a goal shared by all. Second, given limited financial resources, governments had to make choices, inevitably giving priority to economic development at the expense of other kinds social development and public services. An incentive system based on meeting growth targets and self-interest on the part of both governments and officials made the focus on economic development all the stronger. In the event as economic growth did occur, governments increased their incomes which left them better able to fulfill their various obligations and, at the same time, put government officials in a position better to protect their own interests. Finally, at all levels of the system, there was a pronounced disconnect between the obligations which a government was supposed to fulfill and its ability to do so. In general, the lower the level of a government, the more serious the problem became. A highly centralized finance system with a flawed mechanism for payment transfers was at the root of the problem. The fact that government functions overlap at different levels in a centralized system exacerbated matters. Higher levels of government were able to fulfill their obligations, in effect, by passing their responsibilities down the line to lower levels of government. A Chinese saying, "There are a thousand threads at the top, but only one knitting needle at the bottom." succinctly describes this phenomenon.

IV. POLITICAL RISKS AND DEFINING GOVERNMENT ACCOUNTABILITY MECHANISMS IN ENTIRELY POLITICAL TERMS.

Defining accountability mechanisms in totally political terms means that higher level authorities, particularly the central government and Party committees at various levels, define key tasks as “political tasks”, demanding that lower level governments and functional departments put all of their energy into completing these tasks. Success or failure brings commensurate political rewards or penalties (usually in the form of promotion or demotion for officials). There is no contradiction between defining the mechanisms used to realize accountability in totally political terms and defining the obligations which governments are accountable for achieving completely in economic terms, achieving growth targets and the like. The one refers to the means higher level authorities use to get lower levels to fulfill key obligations, while the other refers to the fact that the key obligations for local governments are to achieve economic development targets. In fact these are two intimately related facets of the accountability realization process. On the one hand with the advent of the reform and opening policies, economic construction to achieve economic development became the fundamental political line, the highest expression of politics and, naturally, government’s responsibilities revolved around carrying out economic construction. On the other hand, higher levels of government made

use of "politicized" accountability mechanisms to motivate lower levels in order to guarantee that economic development proceeded smoothly. Obligations which were concerned with economic development issues and the "politicized" mechanisms used to motivate governments to fulfill those obligations became an integrated whole.

The basic purpose of accountability mechanisms defined in totally political terms is to ensure that the directives of higher level authorities are implemented. In practical terms, this means: (1) At the point a particular task becomes a "political task", its status rises and it becomes more significant than the many mundane tasks on a government's agenda. (2) Next the government or functional department charged this "political task", in order to fulfill its responsibilities, makes adjustments to its resource and staff allocation plans, in some cases heavily skewing allocations in favor of the "political task". (3) Once a task has been declared a "political task", to ensure unified implementation of the task, the behavior of lower level authorities or functional departments is subjected to a definite level of control to prevent shirking or contravention of orders. Inappropriate behaviors result in "political" penalties, which for individual officials means diminished political and career prospects. (4) By declaring something to be a "political task" higher levels of government, and especially the central government, show that they consider this task to be of particular importance. This serves to maintain or improve their public image and enhances their legitimacy.

Government obligations elevated to the status of "political tasks" are defined in terms of adjustments the central government makes to its overall development strategy and the changing responses it has to especially pressing problems. During the initial period of the reform and opening policies economic development became the first "political task" to be accomplished by governments at all levels. After Deng Xiaoping's 1992 Southern tour, the development of a market economy became the goal of the national construction effort and the status of the "political task" of economic development was elevated still further. In addition to its role it plays in meeting economic development goals, the same kind of accountability mechanism is applied to other tasks which the government considers important. Economic growth brings with it an increasing number of factors which have an impact on social stability; thus, maintaining social stability has become a "political task" for governments at all levels. The effort to maintain social stability constantly brings new, specific tasks to the fore - the need for law and order, dealing with people's grievances and complaints, price fluctuations, work place safety, food safety, environmental protection, etc. These too become high level political obligations which much be fulfilled by governments at all levels.

Besides promoting economic development and maintaining social stability, the two fundamental "political tasks", there are other tasks, family planning and birth control efforts, for instance, which have their political status elevated. As needs change over time, the central government and lower level governments may add new "political tasks". After a task is defined as "political" or "having political stature", special mechanisms to ensure accountability are adopted. The two most important are: the "chief executive" method to direct the obligation fulfillment process to completion and the "veto by one vote" method to determine rewards or penalties for the process result.[5] When a lower level government or functional department receives a task, the government or department head, the "chief executive", becomes personally responsible for managing the work of task completion. This "chief executive" has access to administrative authority enabling him or her to mobilize the resources and staff needed to complete the task. The "veto by one vote" method

refers to the way in which annual performance in carrying out “political” tasks is evaluated. When governments, functional departments, and individual officials have been charged with completing a “political” task, successful completion of that task becomes the only criterion used to assess performance. Failure to complete the task means the agencies or individuals involved are not eligible to receive any rewards regardless of their performance in other areas. Naturally, not all of the tasks which are evaluated according to the "veto by one vote" method use the "chief executive" method. It is important to note that today the "veto by one vote" method is being used to assess government performance and accountability in a wide range of areas - preserving cultural relics, ensuring work place safety, protecting public health, enforcing truth in advertising standards and promoting energy conservation to name some. This appraisal method is used by the government, not only for internal appraisals, but also for appraisals of enterprises and pubic institutions. Some local government, for example, stipulate that enterprises which do not meet environmental protection standards are not eligible to receive city-level "model enterprise" designations and the responsible person(s) at the enterprise are not eligible to receive the honorary "model worker" designation.

In a system characterized by continually increasing responsibilities, the choice of "politically defined" accountability mechanisms is inevitable. There are three main reasons giving impetus to this development.

First, the centralized structure of the resource allocation system provides a systemic environment for "politically defined" accountability mechanisms. Although devolution of some authority to lower levels and development of the market have significantly changed what was formerly a very centralized structure for resource allocation, structurally the Chinese government remains centralized. For one thing, when considering the relationships between governments at different levels, lower levels must submit to higher levels, and local governments must submit to the central government. Higher levels of government, the central government included, control many of the resources lower levels need to develop. In addition to control over resources such as funding, higher levels more importantly are able to approve the behavior of lower levels, in effect granting them legitimacy. For another thing, within functional departments, implementation is the responsibility of the department head, the "chief executive", under the leadership of the department's Party committee; with the chief executive having real authority over the department's resources. The chief executive, as a result, focuses more on some tasks and his or her personal involvement in particular tasks inevitably leads to adjustments in the allocation of departmental resources.

Next, one of the political system's guiding principles - the Party manages cadres - serves a vehicle for elevating some obligations to the level of "political obligations". This principle means that officials at all level must first of all submit to the leadership of the Party and carry out the Party's orders. Centralized management methods are adopted to implement this principle, with authority becoming more centralized as it moves up the hierarchy.

Last but not least, with local governments and departments increasingly focused on their own interests, higher level governments are constantly strengthening "politically defined" accountability mechanisms as a way to ensure that government decrees are carried out. Since the reforms and opening got underway, local governments and functional departments have been invigorated and become more aware of their own interests and more likely to take the initiative in their work. But there have also been some less desirable outcomes - "putting departmental interests above all else",

using public authority to satisfy personal desires" and "the legalization of departmental interests". In 2006 Premier Wen Jiabao proposed “to improve administrative efficiency and to strengthen the government’s executive capabilities, as well as the level of the public's trust”. He was critical of some local governments and departments, singling out two obvious problems. One was hindering the implementation of government directives or being lackadaisical in their implementation. The second was contravening the law or regulations and losing the public's trust as a result.

In an era of very rapid change, there can be no doubt that "politically defined" accountability mechanisms help to keep the government's most pressing responsibilities at the top of its agenda. They also are an impetus to finding effective solutions to important, difficult problems, guaranteeing that the government is basically fulfilling its obligations. This is an important reason why, since the beginning of the reforms and opening, governments at all levels have been able to deliver on the needs of social and economic development in a timely fashion. On various occasions when the reforms have run into obstacles or resistance, defining these problems as "high level political problems" has allowed the obstacles or resistance to be overcome, ensuring that overall the country remains on track and is able to continue implementing its national strategy.

When all is said and done, however, the government accountability cannot depend in the long term on the various levels of government pressuring each other, one on top of the other. More importantly, use of such a highly "politicized" method has negative consequences. While lower levels have submitted to higher levels in carrying out directives, the public's trust has been undermined in the process. There are five aspects worth noting:

The first is the emergence in different localities of various kinds of “political show projects”, many of which are in fact "chief executive" projects. Although some of these have been undertaken to meet the demands of higher level authorities, in many cases local officials have simply been indulging their own whims and fancies. Various development projects have been undertaken with little consideration given to their suitability for the local economy, their costs or their efficacy; and in some cases after completion the projects have been abandoned and never used.

Second, the power of the "chief executive" - the primary person being held accountable - is increased. Within a centralized system, the "chief executive" is held accountable for his unit's performance and, at the same time, has the authority to allocate resources within the unit and to appoint or dismiss staff. In a less than perfect system, the "chief executive" is in a position to abuse his administrative powers in the push to fulfill responsibilities. More importantly, in making staff assignments, the "chief executive" is in a position to appoint only people whom he trusts, while pushing out anybody who disagrees with him. It is easy under the circumstance for a network of patron-client relationships to develop. Increases in the chief executive's power can, thus, easily lead to corruption.

Third is the tendency of administrative behaviors to become coercive. Functional departments have a propensity to use coercion and this can get out of hand in the absence of effective constraints and supervision. The indiscriminate use of coercion by government authorities for whatever reason has a dramatically negative impact on social stability. It is difficult to calculate the damage it does both to social order and to the government’s credibility. A number of undesirable incidents have been the result of this behavior.

Fourth, defining accountability mechanisms totally in political terms has hindered the development of other kinds of accountability mechanisms, causing the accountability system to

be unbalanced. In addition to politically defined mechanisms to achieve accountability, there are also legal and moral accountability mechanisms. To strengthen government's accountability, all of these mechanisms need to be effective and working together in tandem. Politically defined accountability mechanisms have, however, come first meaning the approach to government accountability has been a political one. Thus, despite steady improvements in the legal mechanisms for accountability, these have not yet been widely used.

Fifth, the use of politically defined accountability mechanisms inadvertently leads to situations in which some governments and/or officials find ways to evade their responsibilities. Administrative commands and political consciousness are the primary means of getting lower level governments and officials to fulfill the tasks for which they are held accountable by politically defined mechanisms. However, the cost of supervising the administrative process to see that orders are carried out is high and political consciousness is a sort of "soft constraint". Thus, in a situation where each level is exerting pressure on the level below it, governments and officials at the bottom are anxious to find ways to evade some of their responsibilities. One is for lower levels to manipulate data and put together reports with misleading or fabricated statistics which meet the expectations of higher level superiors.

V. CONCLUSION: FROM A RESPONSIVE GOVERNMENT TO AN ACCOUNTABLE GOVERNMENT

During nearly 30 years of reforms China has made tremendous progress in the area of government accountability - how accountability is defined, in the mechanisms to achieve accountability, in government's capacity to implement these mechanisms, in the quality of the obligations fulfilled, etc. These have basically satisfied the needs of China's social and economic development. Compared to most developing nations, the Chinese government has already attained a relatively high level of "responsiveness". This is a requisite step s in the development of an "accountable" government.

China's government accountability system is characterized by the following: (1) government's obligations not only exist on different levels, they are also e varied. All levels of government, from the central government down to county and township governments are involved in the accountability process. Additionally, there are Party organizations, government sanctioned people's organizations and various grass roots level organizations which exercise public authority to some extent and, thus, take on a level of governmental responsibility. These organizations not only support the government, in certain cases they act on its behalf in fulfilling public obligations. (2) The definition of government accountability is constantly being refined and adjusted. How the adjustment process plays itself out is determined by three elements - the development of China's socialist market economy, the diversification of the social structure, and the pace at which China joins in the globalization process. As the process unfolds, government's primary obligations are gradually shifting from promoting economic development to providing public services and preserving social justice. Furthermore, the obligations have taken on an international dimension. (3) The mechanisms for realizing government accountability are basically in place. Systems for elections, administrative supervision, legal supervision, social supervision, as well as the Party's internal supervisory system are constantly being developed and improved, and taken together constitute the

accountability mechanisms; (4) The realization of government accountability possesses a mobilizing nature. From the central government on down, governments at different levels have similar obligations and responsibilities. Higher level governments have both sufficient authority and the necessary resources to impel lower levels to fulfill their obligations. When a particular obligation becomes the focus of attention at higher levels of government, fulfillment of the obligation becomes a "political task", with all levels of government do what is needed to complete the task.

Although the Chinese government continues to take on more responsibilities, and is highly "responsive" in nature, it still has a long way to go before it becomes an accountable government. In order to reach this goal four major challenges must be addressed: first, government obligations are structurally unbalanced, with the obligation to promote economic development taking precedence over all other obligations. This imbalance has given risen to abuse of administrative power and interference excessively in the operations of the market economy. Besides, there are also serious asymmetries in division of responsibilities between different levels of government and in the abilities various levels have to meet their responsibilities. Governments at the lower end of the hierarchy have the least resources available and the most limited capabilities, but are burdened with the heaviest responsibilities Such asymmetries often lead higher level governments or departments to use "political means" to push for compliance to directives and accountability, while at the same time motivating the lower levels to look for ways to evade their "unlimited" responsibilities. Furthermore, the development of accountability mechanisms which rely on elections lags behind mechanisms which rely on administrative and political commands from higher levels to be effective. Governments at all levels tend to pay the most attention to their obligations to higher levels, while neglecting their obligations to the public. Last but not least, the work various departments do to fulfill their obligations and be accountable is often uncoordinated with the efforts of other departments. Departments pursue their own interests and there is a both shirking of responsibilities and buck passing, all of which has a negative impact on the overall performance of the government.

In a 2006, address Premier Wen Jiabao said that building of an accountable government is important.[6] In order to transform a "responsive" government into an accountable government, the reforms must be in the direction of rationalization and democratization. "Rationalization" in this context means that the obligations which government undertakes to fulfill are rational, that the mechanisms to ensure accountability are operational to make the governments efficient and effective. "Democratization" here means government's democratic accountability mechanisms and mechanisms which make it accountable to the society must be strengthened. The two are inter-dependent. Without democracy a "responsive" government will not transform essentially to an accountable government; without "rationalization" the government will not have the ability to fulfill the obligations that it must fulfill.

What needs to be done are: First, government functions must be further adjusted, the definition of government accountability must be refined, and obligations of government, market, and civil society must be clearly defined. Second, government's democratic accountability mechanisms must be strengthened. Apart from continuing to push for basic level elections and strengthening the functions of the People's Congress, conditions which support and encourage the public's participation in government activities must be created, so that democratic accountability mechanism will have solid social support. Third, reform of the financial system is needed to

eliminate the asymmetries between the responsibilities governments at various levels bear and the resources they have available to meet those responsibilities. Governments at different levels should have clearly defined responsibilities and the resources they need to fulfill their obligations. Fourth, to create a balanced system of accountability mechanisms and build a comprehensive government, administrative accountability, legal supervision, and public supervision must all be developed in tandem. Fifth, government officials must become more aware of what accountability means and provided with the skills they need to make accountability mechanisms function effectively. It will be government officials at all levels who make government accountability a reality and to do so they need training and support of all kinds to strengthen their sense of responsibility to the society.

NOTES

[1] Address in the "Innovations in Government Administration and E-Government Special Topic Seminar" for the cadre of provincial and ministerial levels at the China National School of Administration (Premier Wen Jiabao, 2003).

[2] Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects. Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China (Hu Jintao, 2007).

[3] In the depiction on governmental financial status, there is this saying: the Central Government has enough to be celebrating all the time; financial situation at Provincial level is daily on the rise; City level governments are making do; County level governments are like hungry babies crying for milk; and Village levels are like orphans and poor as a church mouse.

[4] Challenges Facing China in Public Spending – A Road to Better Effectiveness and Justice (OECD Policy Brief, 2006).

[5] It is believed that the "veto subject to one vote system" is borrowed from the United Nation Security Council voting system, where a resolution can be vetoed by any one of the five permanent members.

[6] Wen Jiabao's statements in the video-phone conference regarding "Fortifying Government's Self-construction and Promoting Innovations in Governance." (Wen Jiabao).

REFERENCES

Ackerman, John M. 2005, Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion. *Social Development Papers*, No. 82.

Blind, Peri K.2007, Building Trust in Government in the Twenty-first Century: Review of Literature and Emerging Issues. *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government*, 26-29 June, 2007.

Fulin, Chi (ed.) *2007, Annual Report on China's reform.* Beijing: China Economy Publishing House.

Jiabao, Wen. Fortifying the Building of Government, and Promoting Management Innovations. Available at: http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/07/content_5062506.htm. Accessed: June 23, 2010.

Jingben, Rong; Cui Zhiyuan; Wang Shuanzheng, 1998, *Transformation from a Pressure Type System to a Democratic Cooperative System.* Beijing: Central Compilation & Translation Press.

Jinglian,Wu. 1999, *Economic Reforms of Contemporary China: Strategy and Implementation*. Shanghai: Shanghai Far East Press.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes & Bernard Manin (eds.) 1999, *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, Susan. 2005, *From Elections to Democracy: Building accountable government in Hungary and Poland*. New York: Cambridge University Press.

Xiaoping, Deng. *1994, Selecting Works of Deng Xiaoping wenxuan*: Vol. II. Beijing: People's Publishing House.

Xuedong, Yang, 2002, *Market Growth, Social Development, and Building of Public Power: Using the County as a Unit of Analysis,* Zhengzhou: Henan People's Press.

A AUTARQUIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UM OBSTÁCULO PARA AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA[1]

RESUMO

O cumprimento adequado das funções estatais depende da realização de reformas na administração pública que alterem as leis e, frequentemente, a Constituição. Nos quadros da organização administrativa, a empresa estatal é um instrumento para a consecução de finalidades governamentais, inclusive a prestação de serviços públicos. O presente artigo avalia como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem dificultando o uso de empresas estatais para a prestação de serviços públicos com a sua autarquização.

PALAVRAS-CHAVE Autarquização, empresa estatal, serviços públicos, organização administrativa, Supremo Tribunal Federal.

Henrique Motta Pinto hmpinto@uol.com.br

Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. Advogado consultor em direito público e regulação.

Artigo submetido em 09.09.2010 e aprovado em 08.11.2010.

ABSTRACT *The proper discharge of state functions depends on reforms in public administration to amend the laws, and often the Constitution. In the tables of the administrative organization, a state-owned enterprise is an instrument for the achievement of governmental purposes, including the provision of public utilities. This article examines how the ruling of the Brazil´s Federal Supreme Court has strained the use of state-owned enterprises for the provision of public utilities.*

KEYWORDS *State-owned enterprise, public utilities, administrative organization, Brazil´s Federal Supreme Court.*

EMPRESA ESTATAL: UM MODELO JURÍDICO

A empresa estatal pode ser vista como um modelo jurídico usado pelo Estado para realização de suas atividades. Ao criar uma entidade como *pessoa de direito privado*, na forma de empresa, o Estado a submete a um regime jurídico em que predomina o direito privado. Sua opção pelo formato empresarial contém, em si, a avaliação de que esse é o melhor meio para o cumprimento da finalidade almejada, para a qual se reconhece um interesse público ou coletivo. A entidade concebida pelo Estado ganha dele uma missão, a de desenvolver certa ação governamental, a qual lhe caberá perseguir na condição de empresa.

Quando recorre ao *formato empresarial* para organizar a vida de uma entidade sua, o Estado vai buscá-lo na experiência do setor privado. Interessado na técnica empresarial por suas virtudes, o Estado a incorpora para certas entidades suas, compreendendo que ela será útil para o cumprimento de atribuições que o ordenamento jurídico lhe reservou. Como fenômeno de origem externa ao setor público, a empresa possui seu regime jurídico formado principalmente por normas de direito privado, que disciplinam sua organização e atuação no contexto do setor privado da economia. Quando o formato empresarial passa a ser usado pelo Estado, o regime jurídico empresarial é adotado para a regência da vida da nova entidade.

O ato de criação de uma empresa estatal importa na sua submissão a *normas comuns*, típicas do direito privado e aplicáveis tanto às empresas estatais quanto às empresas do setor privado. Ao recorrer a normas comuns para reger a vida de uma entidade sua, o Estado faz uma escolha pelo regime jurídico básico de direito privado. Em vez de criá-la como pessoa de direito público, para quem o regime jurídico básico seria o de direito público, o Estado opta por empregar a forma de empresa, própria do direito privado, atraindo a incidência de um complexo normativo típico do setor privado. O Estado se submete, então, às normas comuns da sociedade, abdicando de parte do conjunto normativo que poderia aplicar se optasse por criar uma pessoa de direito público.

A submissão da nova entidade estatal a um regime jurídico em que predominam os traços de direito privado não impede que sobre ela incidam *normas próprias*, que não recaem sobre as empresas do setor privado. Por integrarem a estrutura orgânica do Estado, as empresas estatais ficam sujeitas ao influxo de tais normas próprias, que excepcionam as normas de direito privado para conformar o regime jurídico das empresas estatais. As normas próprias são de três espécies, conforme sejam neutras, restritivas ou vantajosas diante das normas excepcionadas: são as *peculiaridades*, as *limitações* e os *privilégios* das empresas estatais. O conjunto específico de normas incidentes sobre as empresas estatais é assim formado pela composição de normas comuns (aplicáveis às empresas em geral) e normas próprias (aplicáveis só às estatais). Esse conjunto normativo particulariza as empresas estatais como fenômeno jurídico autônomo e as diferencia, pelo lado do Estado, das demais entidades estatais, e, pelo lado do universo empresarial, das empresas do setor privado.

A existência de normas próprias no regime jurídico das empresas estatais, que excepcionam o regime jurídico empresarial que lhes foi adotado, levanta problemas que demandam atenção de quem investiga o fenômeno das empresas controladas pelo Estado. Há um *risco permanente de crise no modelo jurídico da empresa estatal*, porque tais normas próprias têm o potencial de ruir a estrutura empresarial que dá base a essas entidades estatais. Isso pode ocorrer quando a incidência de uma norma própria ocorrer de maneira tal que signifique a equiparação, em tal aspecto, com o

regime jurídico das pessoas de direito público, o que afeta a personalidade de direito privado das empresas estatais e reverte a opção inicial do Estado de utilizar a forma de empresa. A aplicação excessiva das normas próprias, que desconsidera o caráter empresarial das estatais e as suas particularidades dentro do universo das figuras da organização administrativa, conduz à descaracterização das empresas estatais e a sua aproximação com o regime jurídico das pessoas de direito público. Daí a se falar em um movimento de autarquização das empresas estatais, uma vez que a autarquia é uma pessoa de direito público descentralizada, cujo regime jurídico passa a servir de paradigma para a equiparação.

Diante desse risco, coloca-se o desafio de saber quando as normas próprias são admissíveis, e, em caso positivo, em que intensidade. A resposta a esse desafio deve ser buscada concretamente, por meio de soluções que obtenham um equilíbrio entre a necessidade da medida imposta pela norma própria e a preservação do modelo empresarial adotado pelo Estado para uma entidade sua. Assim, os problemas decorrentes da adoção do modelo empresarial para entidades estatais podem ser pensados a partir das seguintes questões: a adaptação feita pelo Estado no regime jurídico de sua empresa prejudica a funcionalidade do formato empresarial que ele próprio adotou para essa sua entidade? As características próprias do modelo empresarial são enfraquecidas ou se perdem quando o Estado decide usá-lo? Até que ponto a norma própria pode incidir sem danificar a forma de empresa que identifica a entidade estatal?

O artigo visita a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com a finalidade de avaliar se ela compõe adequadamente a incidência da norma própria em questão com a forma empresarial das estatais. A questão sobre a preservação do caráter empresarial das estatais pelo STF tem resposta matizada, conforme as espécies de normas próprias envolvidas.

A PRESERVAÇÃO DO CARÁTER EMPRESARIAL DAS ESTATAIS PELO STF

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal preserva o modelo jurídico de empresa estatal quando julga disputas envolvendo a incidência das *limitações* relativas aos deveres de licitar e de se submeter ao controle dos tribunais de contas. O tribunal não tende a avaliar a personalidade de direito privado das empresas estatais como impeditiva à incidência de normas dessa espécie, considerando-as compatíveis com a sua estrutura empresarial. Além disso, o STF manifesta um olhar favorável à diferenciação do modo de incidência de tais normas, o que preserva o modelo de empresa estatal.

As empresas estatais possuem o *dever de licitar* para contratar serviços e obras, alienar e comprar bens (CF/88, art. 22, XXVII c/c art. 37, XXI c/c art. 173, § 1º, III). Trata-se de uma obrigação claramente prevista na Constituição Federal de 1988, cuja existência, em si, não desperta dúvidas. A discussão relevante sobre o tema é a da possibilidade de diferenciação do regime licitatório para as empresas estatais, diante das regras aplicáveis a toda a administração pública, de forma a atender as suas especificidades empresariais.

Desde 1993, as normas da Lei 8.666 alcançam indistintamente quaisquer entidades da administração pública, inclusive as empresas estatais (art. 1º, parágrafo único). Não há, portanto, um tratamento licitatório diferenciado para as empresas estatais no sistema da Lei 8.666/93, que ficam sujeitas às mesmas regras aplicáveis às demais entidades estatais. Como reação a essa uniformidade de regime licitatório, vem se disseminando uma tendência legislativa de instituição de regimes licitatórios simplificados para empresas estatais, em atenção à sua personalidade jurídica de direito privado e seu funcionamento empresarial. Em 1997, a Lei do Petróleo flexibilizou as licitações

da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), afastando a incidência da Lei 8.666/93 com a previsão de um procedimento licitatório simplificado, definido por decreto do presidente da República (Lei 9.478/97, art. 67, e Decreto 2.745/98). A Lei 11.652/08 adotou semelhante solução legislativa para as licitações da Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), cujo regulamento simplificado encontra-se no Decreto 6.505/08. Em 2009, a fórmula também foi aplicada para as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), para permitir que as aquisições de bens e as contratações de serviços, que ela e suas controladas realizem, ocorram por meio de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do presidente da República (Lei 11.943/09).

Em razão de tal tendência legislativa, vem sendo debatida a questão da validade das normas que permitem a criação de procedimentos licitatórios simplificados para empresas estatais. A discussão foi judicializada e começa a ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. Por meio de decisões cautelares, a corte vem preservando os efeitos dos procedimentos licitatórios da Petrobras, realizados com base na Lei do Petróleo e no Decreto 2.745/98, contra decisões, de outras instâncias judiciais e do Tribunal de Contas da União, que os anulam para impor à estatal a observância da Lei 8.666/93.

Em mandado de segurança interposto pela Petrobras, o STF, em decisão monocrática do min. Gilmar Mendes, deferiu a medida cautelar para suspender os efeitos de decisão do TCU que determinou à sociedade de economia mista que se abstivesse de aplicar o seu regulamento simplificado de contratações e seguisse a Lei 8.666/93. Para o magistrado, desde a Emenda Constitucional 9/95, com o fim da exclusividade de exercício, pela Petrobras, do monopólio da União sobre a exploração e produção de petróleo, a estatal passou a atuar em um ambiente de competição com empresas do setor privado. Tanto essas quanto a estatal podem ser contratadas pela União para a concessão de exploração e produção de petróleo, o que induz à ocorrência de disputa entre elas. Considerando a necessidade de a Petrobras possuir um regime de licitações mais ágil que o da Lei 8.666/93, em função dessa disputa com as empresas do setor privado, que não estão sujeitas ao dever de licitar, a medida cautelar foi deferida para permitir à estatal que continuasse utilizando o seu regulamento simplificado. Trata-se do Caso Petrobras (2006).[2]

A matéria obteve apreciação colegiada menos de dois meses depois, quando chegou ao STF uma ação cautelar onde a PETROBRÁS buscava a obtenção de efeito suspensivo a recurso extraordinário que havia interposto contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça. A decisão desse tribunal, também em medida cautelar, suspendia novamente licitações da estatal realizadas com base em seu regulamento simplificado, já suspensas pelo juízo, mas autorizadas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. A disputa foi iniciada por uma empresa do setor privado que entendia ser inconstitucional o regulamento simplificado da estatal, por afastar a aplicação da Lei 8.666/93. Com base nas mesmas razões pelas quais julgou o Caso Petrobras (2006), e considerando existente o perigo de dano irreparável decorrente de a decisão do STJ ter obrigado a Petrobras a licitar conforme a Lei 8.666/93 até a decisão final do recurso especial, a Segunda Turma do STF, por decisão unânime, deferiu a medida cautelar para conceder efeito suspensivo ao recurso extraordinário então interposto. Trata-se do Caso Petrobras (2006b).[3]

Num cenário em que ainda é incipiente o uso das licitações simplificadas, com sua previsão legal para poucas empresas estatais, tais decisões propiciam que esse mecanismo continue em teste, podendo ser vistas como uma permissão do STF para que o legislador e administrador sigam experimentando tal fórmula e tenham tempo para

avaliar os seus resultados. A edição dessas leis já significa um reconhecimento legislativo da constitucionalidade da diferenciação do regime licitatório. A leitura constitucional do legislador é a de que a previsão do dever de licitar das estatais não implica em um regime licitatório unificado para toda a administração pública. O legislador vem trabalhando com uma margem de conformação para, obedecendo ao dever de licitar e aos princípios da administração pública, diferenciar as maneiras pelas quais as entidades estatais licitam.[4]

Tal tendência legislativa poderá ainda ganhar um forte impulso se for transformado em lei o Anteprojeto para Reforma da Organização Administrativa Brasileira, que autoriza a adoção de procedimentos de contratação simplificados ou específicos, previstos em regulamentos próprios das empresas estatais não dependentes e das que tenham celebrado contrato de autonomia, desde que sejam aprovados por decreto do chefe do poder executivo de sua esfera federativa e respeitem os princípios constitucionais da administração pública e as normas da própria lei de organização administrativa, dentre as quais constam diretrizes específicas (Aplorg, art. 24).[5]

Trata-se de norma que contaria com precedentes favoráveis do Supremo Tribunal Federal.

Também é uma limitação das empresas estatais *a submissão à fiscalização* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial *do poder legislativo e do tribunal de contas competente*, na forma de controle externo, *e* pelos mecanismos de controle interno *do poder executivo* da esfera federativa a que pertença (CF/88, artigos 49, X, 70 e 71). Assim como o dever de licitar, é uma limitação prescrita pela Constituição Federal, constando de sua redação originária, quando prevê a fiscalização das *entidades da administração indireta*, dentre as quais estão as empresas estatais (art. 49, X c/c art. 70, *caput*).

Após a promulgação da Constituição surgiram significativas dúvidas sobre o alcance, às empresas estatais, da norma de controle externo, a cargo do poder legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas. A dúvida que se colocava era saber se as empresas estatais se sujeitavam ao controle externo pelo só fato de pertencerem à administração pública (art. 49, X c/c art. 70, *caput*), ou se havia competência dos tribunais de contas apenas quando houvesse dinheiros, bens e valores públicos envolvidos, sendo administrados por empresas estatais, ou quando houvesse prejuízo ao erário público causado por agente de empresa estatal (art. 70, parágrafo único c/c art. 71, II). Nessas duas últimas situações, nunca houve dúvida sobre o alcance do controle externo, que atinge os atos dos administradores e demais responsáveis das empresas estatais pelo manejo dos recursos públicos, possibilitando que suas contas sejam julgadas pelos tribunais de contas. Porém, não era suficientemente claro se os tribunais de contas poderiam realizar suas tarefas de fiscalização rotineira sobre os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais das empresas estatais pela só circunstância de essas pertencerem à administração indireta.

O STF posicionou-se inicialmente, em dois julgados de 2002, pela insubmissão das estatais à prestação de contas aos tribunais de contas, salvo quando estivessem envolvidos dinheiros, bens e valores públicos ou prejuízo ao Tesouro, concedendo dois mandados de segurança para sociedades de economia mista que vinham sendo alvo de determinações do Tribunal de Contas da União. São os casos Banco do Brasil (2002)[6] e BB-DTVM (2002).[7]

No caso envolvendo o Banco do Brasil S/A (BB), o TCU determinou-lhe a instauração de tomada de contas para apurar os fatos, identificar os responsáveis e qualificar o dano aos cofres da estatal que teriam sido causados por empregado que realizou operações financeiras na agência de Viena, na Áustria. No caso envolvendo o BB-DTVM (Banco do Brasil – Distribuidora de Títu-

los e Valores Mobiliários S/A, subsidiária daquela estatal), o TCU determinou-lhe a instauração de tomada de contas para apurar prejuízo derivado de operações realizadas no mercado futuro de índices Bovespa por empregado que não teria atentado às normas internas pertinentes.

Com votos idênticos nos dois casos, os ministros consideraram que não estavam diante de situações envolvendo o uso de dinheiros, bens e valores públicos, mas sim de bens das empresas estatais e de bens de seus clientes, considerados como bens privados, respectivamente, por conta da personalidade jurídica de direito privado que revestem as estatais e da sua propriedade por particulares, que foram utilizados pelos bancos em operações que compõem suas atividades financeiras. Considerou-se que a propriedade acionária do Estado na empresa estatal não se confunde com os bens titularizados pela empresa, e muito menos com os bens de terceiros administrados pelos bancos estatais. Nesse sentido é que os empregados das empresas estatais, por possuírem vínculo celetista, não poderiam, como administradores de bens e direitos das estatais, ser equiparados aos administradores de bens das pessoas jurídicas de direito público e, logo, não se sujeitariam à prestação de contas aos tribunais de contas, exceto quando lidassem com recursos públicos e quando causassem prejuízo ao Tesouro. O julgamento dos casos foi decidido por maioria de votos.

Ao longo dos acórdãos, tanto no corpo dos votos quanto nos debates entre os ministros, surgiram com nitidez argumentos que discutiam razões de conveniência e viabilidade fática de atribuição constitucional de competência fiscalizatória dos tribunais de contas sobre as empresas estatais. Uma preocupação, aventada pelo min. Carlos Velloso, foi com a boa administração de recursos pelas empresas estatais, defendendo que a competência fiscalizatória dos tribunais de contas sobre as empresas estatais fosse reconhecida como forma de evitar desvios nas empresas estatais, alertando que a decisão valeria para "empresas estatais que não gozam da mesma saúde econômica e moral do Banco do Brasil". Os demais ministros compreenderam a preocupação ética, mas acreditavam ser inviável, na prática, a fiscalização rotineira das empresas estatais pelos tribunais de contas. O min. Nelson Jobim alertou para o risco de expansão demasiada das competências dos tribunais de contas, inclusive com a análise da pertinência de gastos das estatais em suas atividades comerciais, o que declarou não ser constitucional. O min. Sepúlveda Pertence e o min. Maurício Corrêa argumentaram que a imposição de tal limitação dificultaria a atuação das empresas estatais em concorrência com empresas do setor privado. É interessante perceber como essa discussão da conveniência e viabilidade concreta da imposição às estatais da fiscalização dos tribunais de contas foram razões subjacentes aos argumentos de interpretação jurídica dos artigos 70 e 71 da Constituição.

Posteriormente, em dois julgados de 2005, o STF reverteu a interpretação fixada em 2002, para entender que as empresas estatais estão sujeitas à fiscalização dos tribunais de contas não só quando manejarem recursos públicos ou causarem prejuízo ao erário público (CF/88, art. 70, parágrafo único c/c art. 72, II), mas pelo só fato de pertencerem à administração pública, integrando a administração indireta (CF/88, art. 49, X c/c art. 70, *caput*). Após essas decisões, o STF modificou seu posicionamento sobre a extensão do controle externo do poder legislativo, auxiliado pelo tribunal de contas competente, para afirmar que as empresas estatais estão a ele sujeitas quanto à sua fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, pelo só fato de pertencerem à administração indireta. A reviravolta se deu no julgamento dos Casos CHESF (2005)[8] e Banco do Nordeste do Brasil S/A (2005).[9]

Naquele, um advogado da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) deixou de apresentar apelação em processo judicial rumoroso, o que causou prejuízo à estatal, tendo sido condenado pelo Tribunal de Contas da União ao pagamento de multa pecuniária. Nesse, o presidente do Banco do Nordeste coordenou um acordo com devedores para o ressarcimento de concessão de crédito vencido, que teria sido desvantajoso para a estatal, tendo sido condenado pelo Tribunal de Contas da União ao pagamento de multa pecuniária. Ambos os mandados de segurança, impetrados pelos referidos empregados das estatais, foram indeferidos.

Repetindo o voto dado nos casos Banco do Brasil (2002) e BB-DTVM (2002), onde fora vencido, o min. Carlos Velloso reafirmou que a fiscalização dos tribunais de contas alcança as empresas estatais, por força do artigo 71, inciso II da Constituição. Por isso, as contas dos seus administradores estão sujeitas ao controle pelos tribunais de contas. Considerou que um dano ao patrimônio da empresa estatal é um dano ao erário, uma vez que o Estado é acionista da estatal. Sustentou que a circunstância de as estatais possuírem personalidade de direito privado não lhes afasta a aplicação das normas, de direito público, que viabilizam o seu controle. Ponderou que a fiscalização pelos tribunais de contas é necessária para a boa aplicação dos recursos públicos pelas estatais, sendo que muitas delas não os administram bem. Os demais ministros votaram com o relator, agregando argumentos para alcançar o mesmo resultado.

Mesmo com a mudança de interpretação, para admitir a incidência do controle externo do poder legislativo sobre as empresas estatais, os ministros concordaram com uma das preocupações que levaram à formação da orientação anterior: existe o risco de abuso no exercício da função de controle externo, que prejudicaria a autonomia das empresas estatais. Durante todo o julgamento, os ministros (em especial o min. Gilmar Mendes e o min. Sepúlveda Pertence) manifestaram muita preocupação com a extensão das atividades de controle dos tribunais de contas, considerando que seria inconstitucional a interferência nas políticas públicas e nas estratégias empresariais das estatais. Ou seja, para o STF, o controle externo não pode ser usado para que os tribunais de contas comandem as decisões das empresas estatais e interfiram em suas atividades tipicamente negociais. No entendimento da corte, o controlador não pode substituir o gestor da empresa estatal. Os ministros ainda ponderaram sobre o risco de avaliações de controle descontextualizadas do momento da decisão administrativa e das suas circunstâncias determinantes, em que os órgãos de controle atuariam, em expressão usada pelo min. Gilmar Mendes, como "engenheiros de obras prontas". Porém, em vez de afastar tais entidades estatais da fiscalização rotineira dos tribunais de contas, como havia feito em 2002, o STF afirmou a incidência do controle externo permanente e fez essas importantes considerações sobre as suas particularidades quando os órgãos controlados são empresas estatais. Como remédio para a ocorrência desses abusos, prescreveu o controle judicial. De tal modo, o tribunal autorizou a atuação fiscalizatória das cortes de contas, mas não lhes deu um "cheque em branco", tendo claramente sinalizado que irá controlar interferências indevidas que os órgãos de controle externo fizerem sobre a gestão das empresas estatais, tendo simultaneamente orientado todo o poder judiciário a fazê-lo.

A força da decisão é constatada pela votação unânime e por terem as razões da decisão convencido até mesmo os ministros que haviam votado diferentemente em 2002. Em pouco menos de quatro anos, o STF alterou a sua posição, numa guinada na sua compreensão sobre a admissibilidade da fiscalização rotineira dos tribunais de contas sobre as empresas estatais. Certamente a mudança do quadro dos ministros (dos dez ministros que votaram em 2002, apenas três votaram

em 2005) foi decisiva para essa alteração. Contudo, a mudança de orientação também pode ser creditada à polêmica e à dificuldade que o tema envolvido enseja. Trata-se de um julgamento cuja consideração é necessária para a compreensão do sentido e do alcance das tarefas dos tribunais de contas na atividade de controle sobre as empresas estatais. A decisão do STF é especialmente relevante para sublinhar o fato de que importa, além da existência em si do controle externo, *o modo* como ocorre a fiscalização das empresas estatais, cujas características organizacionais são bastante diferenciadas daquelas das pessoas jurídicas de direito público.

Com essa preocupação, e de modo coerente com a interpretação do STF, o Anteprojeto de Lei para Reforma da Organização Administrativa Brasileira (Aplorg) prevê: a compatibilidade do controle com a natureza de direito privado das empresas estatais e com a especificidade de sua atuação (art. 51); que o controle das estatais referidas pelo § 1º do art. 173 deva ocorrer, preferencialmente, nas suas instâncias de governança corporativa, observada sua atuação em concorrência com empresas privadas (art. 52); que o controle externo não pode implicar interferência na gestão ou ingerência no exercício das competências das empresas estatais (art. 62, parágrafo único).[10]

Assim, os julgamentos pelo STF das normas que impõem restrições à atuação empresarial do Estado não vêm interferindo na personalidade de direito privado dessas entidades estatais. Ainda que as empresas do setor privado não estejam sujeitas a certas obrigações detidas pelas empresas estatais, que por isso diferenciam o regime jurídico dessas, a personalidade de direito privado não vem sendo por elas afetada. Mesmo que os deveres com caráter de limitação sejam aplicáveis tanto às pessoas de direito público quanto às pessoas de direito privado estatais, a estrutura empresarial dessas não vem sendo prejudicada. Não vem ocorrendo modificação de suas características empresariais, mas tão somente a imposição de obrigações adicionais às de uma empresa do setor privado.

Esse debate sobre o modo de incidência das limitações pode ser considerado como "a nova fronteira" para a definição do regime jurídico das empresas estatais. Sendo inequívoco que tais entidades estatais devem obedecer a normas constritivas próprias, incidentes em razão de sua própria estatalidade e que não atingem as empresas do setor privado, o desafio que agora se coloca é a obtenção de um ponto ótimo na imposição das limitações, que possibilite a realização dos objetivos específicos por elas visados ao mesmo tempo em que respeite a sua estrutura empresarial e autonomia decorrentes da descentralização administrativa, prestigiando os valores da igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O STF E O INÍCIO DE UMA CRISE NO MODELO JURÍDICO DE EMPRESA ESTATAL

O STF gera uma crise do modelo jurídico da empresa estatal quando afirma os *privilégios* da impenhorabilidade de bens e da imunidade tributária recíproca para empresas estatais de serviços públicos. A jurisprudência da Corte vem estendendo tais prerrogativas, próprias das pessoas de direito público, para empresas estatais que considera prestadoras de serviços públicos, o que afeta sua personalidade de direito privado e modifica algumas das características que as identificavam como entidades estatais empresariais. Assim, é atingida a própria ideia de submissão de um ente estatal a um regime jurídico em que predomina o direito privado.

De um lado, a criação de uma entidade estatal como pessoa de direito público implica no reco-

nhecimento de prerrogativas, que são proteções especiais conferidas pelo ordenamento jurídico para certas pessoas, por sua função social. Assim, o patrimônio das pessoas de direito público é protegido com a instituição de um procedimento diferenciado de execução contra a Fazenda Pública, que respeita a impenhorabilidade dos seus bens (CF/88, art. 100, *caput* e §§ 1º a 16; Código de Processo Civil, artigos 730, 731, 741 a 743). Outra prerrogativa das pessoas de direito público é a imunidade tributária recíproca, que é concedida propriamente para quem tem capacidade de tributar – as pessoas políticas – como forma de evitar atritos federativos, e estendida, pela própria Constituição, para as autarquias, fundações de direito público e fundações governamentais de direito privado (CF/88, art. 150, VI, *a* e § 2º). O texto constitucional restringe a imunidade recíproca para essas pessoas, com a ressalva de que poderão ser tributadas quando desenvolverem atividades econômicas ou prestarem serviços públicos econômicos (CF/88, art. 150, § 3º).

Por outro lado, a criação de uma entidade estatal como pessoa de direito privado causa o afastamento das prerrogativas do Estado e a submissão aos regimes comuns de execução e de tributação. Por opção do Estado criador, o patrimônio da empresa estatal que não for afetado à prestação do serviço público pode ser judicialmente constrito para a satisfação de direitos de terceiros, assim como ela fica sujeita à cobrança de impostos pelos demais entes federativos sobre o seu patrimônio, renda ou serviços.

A jurisprudência manifesta uma expressiva tendência de o STF afirmar o privilégio da *impenhorabilidade de bens* para as empresas estatais de serviço público. Essa tendência é comprovada pelos julgamentos do Caso ECT (2000),[11] que a iniciou, e do Caso Eletronorte (2008),[12] do Caso Emdur-Porto Velho (2008),[13] do Caso CARHP-AL (2009),[14] do Caso Casal-AL (2009)[15] e do Caso Ebda-BA (2009),[16] que a seguiram. Em todo esses julgados, a constatação de que se tratava de estatal de serviço público serviu para afastar a incidência do artigo 173 e aplicar o artigo 100, ambos da Constituição, e assim garantir a fruição do privilégio da impenhorabilidade dos bens. Com base no pertencimento a esta categoria de empresa estatal, o STF entendeu cabível que o patrimônio dessas estatais fosse protegido da constrição judicial para a satisfação de direitos de credores.

Mas, ao contrário do que seria imaginável, o STF não realizou, em quaisquer desses casos, a análise da necessidade dos bens que estavam sofrendo penhora para a prestação do serviço público específico. Em tais ocasiões, não foi preocupação do tribunal compreender a relação do bem com as atividades desempenhadas pelas empresas em questão, para então verificar a sua eventual prescindibilidade e, portanto, a possibilidade de sua constrição judicial. Diante da dificuldade colocada para distinguir entre bens afetados e não afetados, o STF optou por proteger todo o patrimônio das empresas estatais prestadoras de serviço público.

A impenhorabilidade dos bens das empresas estatais prestadoras de serviços públicos é uma criação jurisprudencial do STF. Com o julgamento do Caso ECT (2000), o tribunal iniciou uma corrente decisória que vem se expandindo para outras empresas estatais, que passaram a ter direito ao privilégio. Apesar de naquela circunstância existir norma infraconstitucional expressa garantindo o privilégio para a ECT, a corte não considerou essencial a sua previsão em lei para as empresas estatais que obtiveram posteriormente a impenhorabilidade de bens. Por interpretação do STF, o fundamento do privilégio nesses casos está na própria Constituição, derivando de um regime que é necessário para as estatais de serviços públicos.

O privilégio representa uma nova hipótese de impenhorabilidade de bens em função da pessoa devedora, já que a Constituição apenas preserva

da constrição judicial o patrimônio das pessoas de direito público. Não há fundamento constitucional suficiente para a garantia da impenhorabilidade subjetiva do patrimônio das empresas estatais, ainda que prestadoras de serviços públicos. Há norma constitucional de impenhorabilidade em função dos bens públicos em si, dentre os quais estão aqueles necessários aos serviços públicos, mas o STF afirma o privilégio para as estatais de serviços públicos pelo critério subjetivo, protegendo todo o seu patrimônio da constrição judicial, e não somente aquele afeto aos serviços públicos. Por isso, a afirmação do privilégio não tem base na Constituição.

A jurisprudência estudada manifesta a extensão de uma prerrogativa do Estado para aquelas empresas estatais de serviços públicos. Ao utilizar um critério subjetivo de julgamento para conceder o privilégio da impenhorabilidade de bens, o STF reconhece que as empresas estatais de serviços públicos, que são pessoas de direito privado, têm direito a uma proteção especial que o ordenamento jurídico confere às pessoas de direito público. Assim iguala, quanto à impenhorabilidade de bens, os regimes jurídicos das pessoas de direito público e das pessoas estatais de direito privado prestadoras de serviço público.

A jurisprudência do STF vem progressivamente criando um regime tributário privilegiado para as empresas estatais de serviço público. Fixado o entendimento de que as empresas estatais de serviço público têm natureza autárquica, o tribunal vem lhes concedendo, a partir do Caso ECT (2004), o privilégio da *imunidade tributária recíproca*. Há uma tendência expansionista de afirmação do privilégio da imunidade tributária recíproca para as empresas estatais que o STF venha a tomar como prestadoras de serviços públicos. Essa tendência é comprovada pelos julgamentos do Caso ECT (2004),[17] que a iniciou, do Caso Caerd-RO (2007),[18] do Caso Infraero (2007)[19] e do Caso Cohab-AC (2009),[20] que a seguiram. Em todos eles, a imunidade recíproca foi concedida após o STF constatar que a empresa estatal envolvida era de serviço público, o que o levou a, naquele primeiro caso, explicitamente caracterizá-la como autarquia, e, nos outros, a implicitamente admitir a equiparação entre as duas figuras administrativas. Assim, tornou-se viável, na lógica das decisões, que aquelas empresas estatais pudessem usufruir uma proteção que o texto constitucional não lhes confere, mas sim às autarquias.

A admissão das empresas estatais de serviços públicos como beneficiárias da imunidade tributária recíproca, por via de equiparação com as autarquias, é contrária à Constituição, que prevê a competência tributária das pessoas políticas nesta hipótese. O STF realizou uma interpretação constitucional por meio da qual instituiu uma nova categoria de beneficiários da imunidade recíproca, que não constam da regra definida pelo constituinte. Sua leitura pressupõe uma hipótese implícita no texto constitucional, partindo de uma distinção entre as empresas estatais conforme a sua atuação para garantir a imunidade recíproca.

A circunstância de a estatal ser prestadora de serviço público, que foi considerada decisiva para a concessão do privilégio, não tem relação constitucional consistente com a imunidade recíproca. A Constituição declara não proteger os serviços públicos prestados por empresas estatais da tributação, excluindo da hipótese de imunidade recíproca o patrimônio, a renda e os serviços em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário. Assim, permite que os serviços públicos tarifados sejam alvo de impostos, ainda quando prestados pelas pessoas que foram, em suas outras atividades, beneficiadas pela imunidade recíproca. Nesse ponto, a Constituição ressalva da regra da imunidade os serviços públicos econômicos, que são distintos dos serviços públicos que se remuneram pela incidência de taxas (art. 145, II). Esses estão a salvo da tributação, mas aqueles não.

Deste modo, o STF interfere em normas constitucionais de competência tributária, reduzindo o campo de atuação legiferante das pessoas políticas, que ficam impossibilitadas de cobrar impostos das empresas estatais de serviços públicos dos demais entes federativos. Essa criação de nova categoria de beneficiários da imunidade recíproca surge por via de interpretação, sem a realização de processos formais de mudança na Constituição e, logo, sem a participação do Congresso Nacional. Ocorre, desse modo, uma restrição na competência legislativa das pessoas políticas para a instituição de tributos, sem que o poder constituinte derivado delibere e decida para tanto.

Ao empregar um critério subjetivo que tem por beneficiárias da imunidade recíproca as empresas estatais de serviço público, o STF protege todo o patrimônio de tais entidades estatais da tributação por meio de impostos de competência das pessoas políticas que não são suas controladoras. A referência ao serviço público, e a sua identificação nos julgamentos, serviu somente para a caracterização da empresa estatal como de serviço público. Não houve a preocupação do tribunal em discutir a necessidade da ausência de tributação para o serviço público em si, o que exigiria a identificação dos bens e serviços que vinham sendo sujeitos à imposição tributária e a análise de sua afetação ao serviço público em questão.

A imunidade recíproca é uma prerrogativa do Estado, que a Constituição confere às próprias pessoas políticas e, por regra expressa, às demais pessoas jurídicas de direito público. Suas razões estão ligadas à redução dos riscos de conflitos entre os entes federativos pela possibilidade de tributação recíproca e à prevenção de desequilíbrios financeiros. Ao equiparar as estatais de serviços públicos às autarquias e incluí-las na dicção do § 2º do artigo 150 do texto constitucional, o STF ampliou a regra da imunidade recíproca e concedeu um privilégio a partir da extensão de uma prerrogativa do Estado.

A construção progressiva de um regime privilegiado de execução e tributação para as empresas estatais de serviços públicos, por meio da extensão de prerrogativas do Estado, provoca um afastamento pontual do regime jurídico básico empresarial e uma aproximação gradual do regime jurídico básico das pessoas de direito público, *ocorre atualmente um movimento de autarquização das empresas estatais de serviços públicos*. Esse movimento pode ser explicado pela existência de uma concepção implícita na jurisprudência, pela qual as estatais de serviços públicos têm direito às prerrogativas do Estado. A partir daí é possível constatar que o STF não vê essas estatais como empresas, ao contrário das de atividade econômica.

Quando uma estatal passa a deter um regime privilegiado de execução e tributação, sua personalidade de direito privado fica mitigada. Com a totalidade dos seus bens protegida da execução e com o seu patrimônio, a sua renda e os seus serviços resguardados da tributação por impostos, essas entidades estatais se igualam, nesses aspectos, às pessoas de direito público. A permanência de outros aspectos decorrentes da sua personalidade de direito privado, como o regime trabalhista comum (celetista) e a autonomia orçamentária diante da pessoa de direito público que a controla, quando existente, coloca as empresas estatais privilegiadas em algum ponto no meio do caminho entre as empresas estatais "genuínas" e as autarquias.

Há um efeito preocupante nessa jurisprudência do STF: sua construção e alimentação prejudica a própria utilização, pelo Estado, da forma empresarial para suas entidades. O problema ocorre no seu uso para as entidades que o Estado cria com a finalidade de, por meio delas, prestar serviços públicos. A consolidação e a constante expansão dessa jurisprudência tendem a restringir a margem de atuação dos poderes legislativo e executivo na tarefa de organização da administração pública,

com possíveis efeitos negativos para a gestão pública.

O STF construiu sua jurisprudência de uma maneira rígida: definiu que as empresas estatais de serviços públicos se submetem a um regime de privilégios que é constitucional (e, portanto, prescinde de lei própria para ser aplicado a qualquer estatal de serviço público) e necessário (logo, não admite que as estatais de serviços públicos não os detenham e nem que a legislação opte por submetê-las ao regime comum de execução e de tributação). Além disso, o tribunal deu pouca atenção a uma característica essencial das empresas estatais: a de que são entidades estatais com personalidade de direito privado, por opção do Estado criador, cuja vontade foi menosprezada com a afirmação dos privilégios. Outra característica da jurisprudência é a de ter estabelecido uma relação de causa e efeito entre a inaplicabilidade da norma constitucional proibitiva de privilégios (CF/88, art. 173) e a concessão dos privilégios para as estatais de serviços públicos.

Por conta dessa construção jurisprudencial, vem sendo dificultada a opção do Estado pelo formato de empresa, quando ele decide usá-la para a prestação de serviços públicos por meio de uma entidade sua. A dificuldade existe para a criação de uma empresa estatal de serviços públicos que o Estado pretenda submeter aos regimes ordinários de execução e tributação. A jurisprudência do STF leva à conclusão de que esta opção não se coadunaria com o regime constitucional e necessário dos privilégios da impenhorabilidade de bens e da imunidade tributária recíproca, que deve incidir sobre as estatais de serviços públicos.

No presente momento existe uma situação mista, em que algumas estatais de serviços públicos conseguiram acessar os privilégios, mas grande parte delas ainda não. Contudo, a tendência dessa jurisprudência é francamente expansionista, em razão da própria forma pela qual foi concebida pelo STF. Ao decidir que há um regime constitucional de privilégios, que se apresenta como necessário para as estatais de serviços públicos, o tribunal propiciou as condições para que as outras empresas que assim possam ser qualificadas busquem no judiciário a constituição de privilégios.

O problema, a princípio, se concentra nas empresas estatais de serviços públicos, por conta da fundamentação literal dada pelo STF para os privilégios da impenhorabilidade de bens e da imunidade tributária recíproca. Contudo, o pouco rigor do STF na caracterização de uma empresa estatal como prestadora de serviço público lança dúvidas sobre o potencial de extensão do processo de autarquização. Parece ser mais realista considerar que essa jurisprudência alcance, na verdade, qualquer empresa estatal de *atividade pública*. Nessa perspectiva, só não estariam abrangidas as empresas estatais exploradoras de atividade econômica que concorrem com empresas do setor privado. Quaisquer outras categorias de empresas estatais, nas mais diferentes manifestações de atividades empreendidas pelo poder público (como atividades de apoio à administração pública, de fomento à iniciativa privada, de realização de obras públicas, de exercício de poder de polícia, de atividade econômica monopolizada, entre outras), poderiam ser alcançadas pela atual jurisprudência do STF que afirma privilégios. Por isso, há um viés de crescimento do número de empresas estatais privilegiadas.

O ato de criação de uma empresa estatal para a prestação de um serviço público contém, em si, uma opção do Estado pela utilização do direito privado como o conjunto de regras básicas regentes da vida da pessoa jurídica. É esse o significado da escolha feita pela personalidade de direito privado. Se o Estado pretendesse prestar o serviço em questão por uma pessoa de direito público, teria concebido, para tanto, uma autarquia. Se buscasse um prestador no setor privado, teria concedido o serviço público. A escolha do Estado

é prenhe de significado e interfere diretamente no modo de realização de uma política pública.

Se o Estado decide adotar a forma empresarial para a prestação de um serviço que é de sua titularidade, esta opção não pode ser relativizada pelo STF a ponto de a empresa estatal ser descaracterizada. É preciso dar valor à vontade estatal contida no ato de criação da nova pessoa jurídica, e não menosprezá-la como um fator de segunda importância. As empresas estatais surgem num processo de descentralização que lhes concede autonomia para o cumprimento de uma missão social, e nascem sujeitas a um regime jurídico empresarial, comum a quaisquer empresas, do setor privado ou estatal. Para esta constatação, é indiferente atentar para a sua atuação; uma empresa pode servir a diversos fins, mas é a lógica empresarial que guia o seu cotidiano e as suas relações jurídicas com acionistas, sócios, fornecedores, consumidores, empregados e orienta a sua postura perante a comunidade em que atua.

O fato de uma empresa estatal prestar serviços públicos não muda a natureza jurídica de direito privado da sua personalidade. É um equívoco supor que a atividade desempenhada pela empresa estatal interfira na sua personalidade de direito privado, porque a prestação do serviço público não transfere à empresa prerrogativas que são do Estado, não obstante o serviço público em si possua proteções especiais, seja ele prestado por empresa do setor privado ou estatal. A prestação de serviço público é, então, um aspecto irrelevante, que não pode ser usado para descaracterizar a personalidade jurídica de direito privado das empresas estatais.

A jurisprudência do STF restringe a margem que o Estado possui na utilização da forma empresarial para suas entidades. Mas a Constituição permite ao Estado que, no exercício de organizar a administração pública, submeta entidades que crie a um regime predominantemente de direito privado, atribuindo-lhes a personalidade de direito privado. A criação de uma empresa estatal é uma tarefa de organização administrativa, que deve ser autorizada por lei específica e que envolve uma conjunção de atos do poder executivo e do poder legislativo (CF/88, art. 37, XIX c/c art. 61, § 1º, II, *e*). Ao conceber e fomentar uma jurisprudência pela qual as empresas estatais de serviços públicos estão sujeitas a um regime, necessário e constitucional, de privilégios de execução e tributação, o STF acaba por restringir a possibilidade de os poderes executivo e legislativo submeterem tais entidades ao regime ordinário de execução e tributação.

Desse modo, essa jurisprudência impacta negativamente na atividade do Estado de organização da administração pública, que vê limitadas suas possibilidades de recorrer ao direito privado como regime predominante para as estatais de serviços públicos. Torna-se mais dificultoso implementar métodos de gestão pública que demandam diferenciação de formas e regimes jurídicos das entidades estatais.[21] O efeito da jurisprudência é induzir a uma gradual unificação de regimes jurídicos das diversas entidades que compõem a administração pública.

Iniciativas que procurem introduzir diversidade de formas e opções organizacionais da administração pública tendem a ser prejudicadas por essa jurisprudência do STF. O problema surge diante do Anteprojeto de Lei para a Reforma da Organização Administrativa Brasileira – APLORG, que contém normas que sujeitam as empresas estatais ao regime jurídico próprio das pessoas de direito privado quanto, entre outros, ao pagamento e execução de seus créditos e débitos, e aos direitos e obrigações tributários (art. 21);[22] e que determinam, nas execuções contra as empresas estatais, a realização de penhora na forma do artigo 678 do Código de Processo Civil, em montante que não prejudique a continuidade de suas atividades e nem torne indisponíveis os bens insubstituíveis e indispensáveis à atividade pública (art. 25).[23] O

APLORG é uma lei quadro para a organização administrativa, que fornece opções para que o Estado decida sobre a melhor forma de cumprimento de suas funções e realização de suas atividades.[24] Tais características do regime jurídico das empresas estatais prescritas pelo Aplorg poderiam ser objetadas por alguém que suscite a jurisprudência do STF. Por isso, é preocupante o rumo tomado pela jurisprudência do STF, que pode vir a impedir o uso de formas de direito privado por entidades estatais.

A jurisprudência veicula uma interpretação constitucional que dificulta a adoção, pelo Estado, de uma variedade de formas organizacionais para a prestação de serviços públicos. O prejuízo está nas crescentes restrições ao uso da forma empresarial para as entidades estatais que prestam serviços públicos. Por impor para as estatais de serviços públicos um regime de privilégios constitucional e necessário de execução e de tributação, o STF mitiga suas características empresariais. Ao aproximar o regime jurídico das estatais de serviços públicos do das autarquias, o tribunal afasta, ao menos parcialmente, a solução empresarial para a prestação de serviços públicos pelo Estado.

Contudo, a tendência legislativa é contrária, procurando cada vez mais intensificar o uso da forma empresarial para a prestação de serviços públicos. Nesse sentido encontram-se as leis que disciplinam a concessão de serviços públicos para empresas do setor privado (como a Lei de Concessões – 8.987/95 e a Lei de Parcerias Público-Privadas – 11.079/04) e também as que prevêem a contratação de empresas estatais integrantes de outras esferas federativas para a prestação de serviços públicos (como a Lei de Consórcios Públicos – 11.107/05).

Essa jurisprudência do STF tem um efeito de comprimir o espaço da legislação ordinária para a definição do regime jurídico das empresas estatais que prestam serviços públicos. Ao extrair os privilégios da impenhorabilidade de bens e da imunidade tributária recíproca diretamente da Constituição e torná-los necessários, o STF impôs um obstáculo para a atuação do legislador. Este modo de julgar da corte traz dificuldades para a tarefa de organização administrativa, limitando a opção de uso de empresas estatais para a prestação de serviços públicos. Em tal matéria, que envolve uma ampla gama de complexos fatores administrativos, seria mais prudente que a corte adotasse uma postura contrária, a qual garantisse maior espaço para a legislação ordinária conformar o regime jurídico das empresas estatais de serviços públicos.

AS POSSÍVEIS SAÍDAS PARA A CRISE NO MODELO JURÍDICO DA EMPRESA ESTATAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre privilégios das empresas estatais de serviços públicos iniciou um momento de crise na utilização do formato empresarial pelo Estado. Os regimes privilegiados de execução e de tributação ainda estão restritos a algumas empresas estatais prestadoras de serviços públicos, mas há uma tendência de expansão para outras estatais que assim possam ser qualificadas perante o poder judiciário. A existência de um entendimento consolidado no STF é um forte estímulo para que outras empresas estatais procurem obter tais privilégios por meio de declaração judicial, não só naquele tribunal, mas em todo o poder judiciário.

Esse movimento de busca por privilégios diretamente no judiciário tende a ser bem sucedido, pela maneira como a jurisprudência do STF está estruturada. Conforme for aumentando o número de estatais com acesso aos regimes privilegiados de execução e tributação, mais se inten-

sificará o processo de autarquização das estatais de serviços públicos. Deste modo, cada vez mais será diminuído o valor da opção do Estado pela constituição da entidade como empresa, num ato complexo que conjuga vontades dos poderes executivo e legislativo.

Esse cenário conduz à questão de como lidar com os problemas decorrentes do processo de autarquização das empresas estatais. Há saída para a crise instalada no modelo jurídico da empresa estatal? Esse processo é reversível? Quais são as alternativas institucionais que se apresentam para a viabilização do uso pleno do formato empresarial pelo Estado, com a preservação dos aspectos operacionais e de funcionamento regidos pelo direito privado?

A saída da crise na utilização do formato empresarial pelo Estado passa, inevitavelmente, pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda que ocorra um movimento contrário ao processo de autarquização por iniciativa dos poderes legislativo e executivo, a solidificação do entendimento do STF por meio de sua jurisprudência induz à necessidade de convencimento dessa corte, sob pena de invalidação das normas legais que venham a ser criadas, e mesmo de novas normas constitucionais que surjam por força do poder constituinte derivado. Nesse contexto, colocam-se, a princípio, três alternativas para conter a crise no modelo jurídico da empresa estatal.

A *primeira alternativa* é o abandono da jurisprudência afirmativa de privilégios para as empresas estatais de serviços públicos. Essa opção só pode ser implementada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, não só porque foi lá que se concebeu essa corrente jurisprudencial, mas também porque nenhum outro órgão judicial pode revisar as suas decisões. Tal estratégia é consentânea com as atribuições desse tribunal, cuja missão é a de guardar a Constituição, vocalizando suas normas, interpretando o seu texto para a solução de conflitos que envolvem questões constitucionais e emitindo entendimentos vinculantes para o poder judiciário e a administração pública por meio de súmulas (CF/88, artigos 102, 103 e 103-A).

Não obstante haja dificuldades práticas decorrentes da modificação de um entendimento já consolidado pelo tribunal, essa é uma solução viável e a que se mostra como saída mais próxima para resolver a crise instalada pela própria corte. Por meio dela, o STF reverteria o processo de autarquização das empresas estatais de serviços públicos a que deu início. O abandono da jurisprudência induziria à superação da crise no modelo jurídico da empresa estatal. A história do STF conhece muitos casos em que a sua jurisprudência foi revertida com o objetivo de aprimorar o tratamento da matéria, numa evolução de posicionamento que o tribunal entendeu necessária.

Para que essa saída seja viável, é essencial que o STF seja convencido de sua necessidade. Para tanto, podem colaborar futuros problemas que deverão ser apreciados pela corte, que deverão surgir como decorrências da própria jurisprudência que concebeu. A lógica da autarquização das empresas estatais de serviços públicos encampada pela jurisprudência da corte deverá ter como consequência, de um lado, o enfrentamento de questões surgidas dos privilégios já concedidos, e, de outro, a busca, pelas estatais, de novos privilégios, a partir da extensão de prerrogativas do Estado.

Nessa primeira ordem de tais problemas, surgirão questões sobre como aplicar as regras dos privilégios que o STF afirmou para empresas estatais de serviços públicos. Em relação à impenhorabilidade de bens, como proceder à execução "nos termos do artigo 100 da Constituição Federal" em relação às empresas estatais que não integram o orçamento das pessoas de direito público que as controlam, ou seja, que são empresas estatais não dependentes? Devem ser emitidos precatórios para os pagamentos devidos por essas empresas estatais? Os pagamentos devem observar uma

ordem cronológica? Devem ser diferenciados os débitos de natureza alimentícia de outros? Aplicam-se as regras de parcelamento recentemente introduzidas na Constituição por meio da Emenda Constitucional 62/2009? Quanto à imunidade tributária recíproca, a regra de proteção das estatais de serviços públicos à incidência de impostos permanecerá mesmo quando elas explorarem atividades econômicas em concorrência com a iniciativa privada?

Na segunda ordem de tais problemas, deverão ser pleiteados privilégios processuais, resultantes da extensão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública para as empresas estatais de serviços públicos. Encontram-se dentre tais normas as que garantem prazos maiores para a realização de atos processuais e as que fixam duplo grau obrigatório de jurisdição contra sentenças contrárias. Dentro da mesma lógica de autarquização, podem ser pleiteados pelas estatais direitos ligados ao uso das regras de execução fiscal, que também são próprias das pessoas de direito público. Há muitas possibilidades de intensificação do processo de autarquização, que conduziria a uma aproximação crescente dos regimes jurídicos das empresas estatais e das autarquias, o que levaria, no limite, à identificação plena entre as duas figuras administrativas e a perda completa de sentido de sua diferenciação.

Esses conjuntos de problemas podem ajudar a sensibilizar a corte para uma possível reversão da jurisprudência que afirma privilégios para as empresas estatais. Mas além deles, é essencial, numa tarefa de convencimento do tribunal, que sejam apresentadas as consequências negativas que essa jurisprudência traz para a organização administrativa e para a própria prestação de serviços públicos pelo Estado. Para a adoção dessa alternativa, a corte deve ser convencida de que a crise no modelo jurídico da empresa estatal pode trazer repercussões negativas para o Estado e para a sociedade, porque só o próprio STF pode reverter a sua jurisprudência.

A *segunda alternativa* é a de o STF paralisar o movimento atual de expansão dos privilégios da impenhorabilidade de bens e da imunidade tributária recíproca para outras empresas estatais de serviços públicos por meio da jurisprudência, sua e de outros tribunais, assim como deixar de afirmar outros privilégios que venham a ser pleiteados pelas estatais. Esse caminho não reverteria o atual processo de autarquização das estatais de serviços públicos iniciado pelo próprio tribunal, mas teria a virtude de evitar que ele se alastrasse por outras empresas estatais que ainda não acessaram o regime de privilégios, como a atual tendência expansionista manifestada pela jurisprudência do STF indica que irá acontecer. Não seria, assim, resolvida a crise instalada no modelo jurídico da empresa estatal, mas ao menos seriam impedidos os seus efeitos mais alarmantes. Para a adoção dessa alternativa que, assim como a primeira, só cabe ao STF, é preciso convencer a corte das dificuldades que a sua jurisprudência causa à organização administrativa, com possíveis impactos negativos na prestação de serviços públicos pelo Estado para a sociedade.

A *terceira alternativa* consiste na edição de novas normas legais e constitucionais contrárias à jurisprudência do STF, que afastem os privilégios das empresas estatais e compatibilizem o uso do formato empresarial pelo Estado com as necessidades decorrentes do regime peculiar de prestação dos serviços públicos. Tais normas surgiriam no bojo de um movimento encampado pelos poderes executivo e legislativo, que procuraria alternativas contrárias à jurisprudência afirmativa de privilégios das empresas estatais de serviços públicos. O intuito das normas seria o de garantir que os serviços públicos sejam protegidos de interferências que os prejudiquem sem que essa proteção se transforme num privilégio para as empresas estatais que os prestem. Como tais normas, legais ou mesmo constitucionais, fica-

riam sujeitas à apreciação do STF, seria necessário convencer a corte da constitucionalidade dessa solução legislada, assim como da sua conveniência para uma melhor organização administrativa e para o aprimoramento da prestação de serviços públicos pelo Estado.

Em relação ao privilégio da impenhorabilidade de bens, há problemas de satisfação dos credores das empresas estatais, que ficam sem meios de promover uma execução judicial no regime jurídico comum e mesmo sem ter como recorrer ao sistema constitucional de execução contra a Fazenda Pública. Também é possível levantar a hipótese de que existam prejuízos para as próprias empresas estatais privilegiadas, que podem vir a ter dificuldade de obter financiamentos e empréstimos em razão da indisponibilidade de seu patrimônio. Além disso, também é plausível imaginar que a prestação de serviços à estatal, por terceiros, tenha seus preços elevados por ela ter direito à impenhorabilidade de seus bens.

Tais problemas poderiam ser resolvidos com a proposta, feita pelo Anteprojeto de Lei para Reforma da Organização Administrativa Brasileira (Aplorg), de determinar que, nas execuções e no cumprimento de sentenças contra as empresas estatais, a penhora ocorra na forma do artigo 678 do Código de Processo Civil, vedada a penhora sobre a renda em montante que inviabilize a continuidade das atividades em execução e a penhora que atinja os bens insubstituíveis e comprovadamente indispensáveis à execução material da atividade pública, sendo possível que sobre esses bens seja instituído usufruto em favor do exequente, na forma dos artigos 716 e seguintes do Código de Processo Civil, garantido à executada o direito ao arrendamento compulsório, com condições fixadas pelo juiz e depósito mensal em juízo do valor respectivo (Aplorg, art. 25 e parágrafo único). Deste modo é possível obrigar que as empresas estatais realizem os pagamentos de seus débitos com seu próprio patrimônio, e ao mesmo tempo, assegurar a continuidade de suas atividades. Trata-se de uma proposta que incentiva a autonomia da empresa perante a administração direta ao obrigá-la a satisfazer seus débitos perante terceiros.

Uma outra solução, que tenderia a resolver os problemas apontados quanto ao privilégio da impenhorabilidade de bens, seria a criação de normas legais que fixassem critérios claros de afetação dos bens das empresas aos serviços públicos por elas desempenhados. A jurisprudência do STF adota um critério muito amplo de afetação dos bens das estatais aos serviços públicos que a elas são acometidos, o que faz com que a proteção da impenhorabilidade de bens acabe por resguardar todo o patrimônio de tais empresas. Uma atitude legislativa contrária, que partisse para a definição de critérios de afetação dos bens ao serviço público, poderia evitar a concessão do privilégio e propiciar maior segurança à própria prestação do serviço público. Tal medida prestigiaria de fato o serviço público – e não as empresas estatais prestadoras, como vem fazendo a jurisprudência do STF – e forneceria importantes balizas decisórias para o poder judiciário e o próprio STF. A fixação de critérios para situações de afetação de bens de empresas prestadoras aos serviços públicos seria medida que colaboraria para que o poder judiciário como um todo satisfizesse os interesses creditícios de terceiros sem prejudicar a prestação de serviços públicos.

Quanto ao privilégio da imunidade tributária recíproca, há três problemas principais. O primeiro diz respeito aos efeitos da ausência de tributação sobre empresas que geram riqueza. A tributação surge para satisfazer a demanda por recursos de entidades estatais que não geram riqueza. Esse é o sentido da tributação, que está refletido no § 3º do artigo 150 da Constituição, que exclui da proteção da imunidade recíproca as entidades estatais que geram riqueza com a exploração de atividades econômicas ou com a prestação de ser-

viços públicos econômicos. As empresas estatais são centros econômicos do Estado, que produzem riqueza, mesmo quando prestam serviços públicos tarifados, o que torna sem sentido que possam desfrutar da imunidade tributária recíproca. Sua situação é muito diferente, por exemplo, de um tribunal, que é um órgão estatal que realiza uma atividade pública, mas que não gera riqueza.

Outro problema é o do impacto federativo que essa jurisprudência do STF implica. Quando o privilégio da imunidade tributária recíproca é afirmado para uma empresa estatal, a consequência é a diminuição da arrecadação tributária dos entes federativos que não são seus controladores. Assim, quando um deles decide prestar um serviço público de sua titularidade por meio de empresa estatal, essa opção causa um impacto nas receitas tributárias dos outros entes federativos. Há, dessa forma, um problema federativo na prestação dos serviços públicos por meio de empresa estatal, em que a escolha de um ente prejudica os demais.

Um terceiro problema é o da transferência de custos das empresas estatais privilegiadas. Quando é afirmado o privilégio da imunidade tributária recíproca para uma empresa estatal, os custos que ela teria para arcar com o pagamento dos tributos acaba por ser transferido para os demais entes federativos, que não o seu controlador, e para toda a sociedade. Trata-se de uma consequência imediata da imunidade obtida pela empresa estatal. Para exemplificar, quando é garantido esse privilégio à ECT, os Estados membros ficam impedidos de cobrar o IPVA sobre sua frota de veículos, de modo que os custos de seu pagamento acabam sendo arcados pelo Estado e, indiretamente, pela sociedade.

Tais problemas só poderiam ser resolvidos por meio da criação de novas normas constitucionais, que fixassem uma proibição expressa à fruição da imunidade tributária recíproca pelas empresas estatais. Essa regra já decorre do § 3º do artigo 150 do texto constitucional, quando admite a cobrança de impostos das entidades estatais que exploram atividades econômicas ou que prestam serviços públicos econômicos. Contudo, em razão da jurisprudência do STF que afirma esse privilégio para as estatais de serviços públicos, torna-se necessária a realização de uma reforma constitucional para incluir, no texto do § 3º do artigo 150, a referência expressa às empresas estatais.

Essa terceira alternativa ressalta um importante aspecto de relação institucional entre o STF e os poderes legislativo e executivo. Na medida em que esses poderes iniciem um movimento contrário à jurisprudência consolidada do STF, será necessário mostrar à corte a importância e a necessidade das alterações legislativas e constitucionais propostas. A corte precisará ser convencida de que a solução legislada é compatível com a Constituição e que é conveniente para uma melhor organização administrativa do Estado, com impactos positivos na prestação de serviços públicos pelo Estado. Para tanto, a atitude recomendável não é a de enfrentamento ou de disputa entre os poderes, mas a de um diálogo institucional que propicie uma evolução permanente na disciplina da matéria. Com boas razões, tudo indica que será possível convencer a corte da necessidade de abandono da jurisprudência que causa crise no modelo jurídico da empresa estatal.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade passa pela possibilidade de o Estado escolher o melhor meio para prestá-los, valendo-se de um leque de possibilidades para aplicação em contextos distintos. A opção pela prestação de um serviço público por meio de empresa estatal é uma das possibilidades que o Estado deve ter ao seu alcance, sem prejuízo de outras que se mostrem mais adequadas para a situação concreta. Para tomar essa decisão, própria de formulação de uma política pública, o Estado deve ter a preocupação, sobretudo, com a qualidade dos serviços oferecidos, que depende das melhores escolhas sobre o meio para prestá-lo.

NOTAS

[1] O presente artigo apresenta resultados obtidos na pesquisa que resultou na dissertação de mestrado "Empresa estatal: modelo jurídico em crise?", defendida em 2010 na PUC/SP, sob orientação de Carlos Ari Vieira Sundfeld.

[2] Medida Cautelar no Mandado de Segurança 25.888/DF (Decisão monocrática do min. Gilmar Mendes, j. 22/03/2006).

[3] Questão de Ordem em Medida Cautelar na Ação Cautelar 1.193/RJ (2ª Turma, rel. min. Gilmar Mendes, j. 09/05/2006). O Recurso Extraordinário 482.161/RJ, cujo efeito suspensivo foi reconhecido pela ação cautelar, acabou por perder o objeto, tendo transitado em julgado em 05/02/2007.

[4] Sobre a discussão atual envolvendo o dever de licitar nas empresas estatais, cf. Sundfeld e Souza, 2007.

[5] MODESTO, 2009; págs. 328 e 329.

[6] Mandado de Segurança 23.627/DF, Impetrantes – Banco do Brasil S/A, Impetrado – Tribunal de Contas da União (Plenário, rel. originário min. Carlos Velloso, rel. para o acórdão min. Nelson Jobim, j. 07/03/2002).

[7] Mandado de Segurança 23.875/DF, Impetrantes – Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A, Impetrado – Tribunal de Contas da União (Plenário, rel. originário min. Carlos Velloso, rel. para o acórdão min. Nelson Jobim, j. 07/03/2002).

[8] Mandado de Segurança 25.092/DF, Impetrante – Antônio José de Faria Simões, Impetrado – Tribunal de Contas da União (Plenário, rel. min. Carlos Velloso, j. 10/11/2005).

[9] Mandado de Segurança 25.181/DF, Impetrante – Byron Costa de Queiroz, Impetrado – Tribunal de Contas da União (Plenário, rel. min. Marco Aurélio, j. 10/11/2005).

[10] MODESTO, 2009; págs. 336 a 338.

[11] Recurso Extraordinário 220.906/DF, Recorrente – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Recorrido – Ismar José da Costa (rel. min. Maurício Corrêa, Plenário, julgado em 16/11/2000).

[12] Medida cautelar na ação cautelar 1.947/DF, Requerente – ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, Requerida – Sondotécnica Engenharia de Solos S/A (Decisão monocrática do min. relator Carlos Britto, j. 15/02/2008).

[13] Recurso Extraordinário 419.875/RO, Recorrente – Empresa de Desenvolvimento Urbano (Emdur), Recorrida Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. (Embrace) (Decisão monocrática do min. rel. Eros Grau, j. 29/10/2008).

[14] Recurso Extraordinário 597.628/AL, Recorrente – União, Recorrida – Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais (CARHP) (Decisão monocrática do min. rel. Ricardo Lewandowski, j. 04/05/2009).

[15] RE-AgR 485.000/AL, Agravante – União, Agravado – Companhia de Abastecimento d'Água e Saneamento do Estado de Alagoas (Casal) (2ª Turma, rel. minª. Ellen Gracie, j. 12/05/2009).

[16] RE-AgR 433.666/BA, Agravante – Adelaide Maia Souza, Agravada – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S/A (Ebda) (2ª Turma, rel. min. Eros Grau, j. 03/11/2009).

[17] Recurso Extraordinário 407.099/RS, Recorrente – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Recorrido – município de São Borja (2ª Turma, rel. min. Carlos Velloso, j. 22/06/2004).

[18] AC 1.550/RO, Requerente – Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (Caerd), Requerido – município de Guajará-Mirim (2ª Turma, rel. min. Gilmar Mendes, j. 06/02/2007).

[19] RE-AgR 363.412/BA, Agravante – município de Salvador, Agravada - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (2ª Turma, rel. min. Celso de Mello, j. 07/08/2007); RE-AgR 598.322/RJ, Agravante – município do Rio de Janeiro, Agravada - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (2ª Turma, rel. min. Celso de Mello, j. 23/06/2009).

[20] ACO 1.411/AC, Autora – Companhia de Habitação do Acre (Cohab), Ré – União (Decisão monocrática do min. rel. Joaquim Barbosa, j. 02/09/2009).

[21] Humberto Falcão Martins e Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior, no artigo "Organização governamental – problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira", destacam a importância, para a gestão pública, da diferenciação de regimes jurídicos entre as diversas entidades estatais (MODESTO, 2009; p. 266, 267 e 275).

[22] MODESTO, 2009; p. 326.

[23] MODESTO, 2009; p. 329.

[24] Carlos Ari Sundfeld, em seu artigo "Uma lei de normas gerais para a organização administrativa brasileira: o regime jurídico comum das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais", destaca o compromisso do Aplorg com a construção de uma organização estatal policêntrica (MODESTO, 2009; p. 59, 60 e 63).

REFERÊNCIAS

MODESTO, P. (Coord.) *Nova organização administrativa brasileira*: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira. Belo Horizonte: Fórum; IBDP, 2009.

SUNDFELD, C. A. V.; SOUZA, R. P. Licitação nas estatais: levando a natureza empresarial a sério. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 245, p. 13-30, 2007.

TRANSFORMAÇÃO E TRANSMISSÃO DA CULTURA POPULAR: DIÁLOGOS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMONIALIZAÇÃO*

RESUMO

Este ensaio visa a tematizar as tensões que se apresentam na transmissão da cultura popular entre as gerações em tempos de globalização, a partir das ações públicas que se propõe a atuar nesse processo. O ensaio faz um recorte do trabalho de campo etnográfico desenvolvido junto ao grupo Jongo do Tamandaré, situado na cidade de Guaratinguetá, no interior de São Paulo, com o qual a pesquisadora buscou compreender a experiência de transmissão das práticas e valores coletivos. A partir de uma retomada da trajetória das políticas da área do patrimônio cultural, dos órgãos supranacionais ao cenário brasileiro, são elencados seis fatores de mudança considerados significativos nas novas formas de transmissão encontradas no grupo interlocutor, relacionados aos atores envolvidos, linguagens de transmissão, formas de envolvimento, trocas intergeracionais e sentidos dos valores e práticas do grupo. Tais fatores apontam para alguns desafios das políticas culturais comprometidas com a promoção da diversidade, sendo o mais fundamental deles a reflexão sobre o olhar que se lança aos indivíduos, grupos e "bens culturais imateriais" que as ações públicas pretendem valorizar

PALAVRAS-CHAVE Cultura popular, transmissão cultural, memória, patrimônio imaterial, jongo.

Juliana Oliveira Breschigliari julianaobs@uol.com.br

Mestra em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pelo Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade do Instituto de Psicologia da USP

Artigo recebido em 08/09/2010. Aprovado em 29/11/2010.

ABSTRACT *In this essay, we looked at the tensions that manifest themselves in the transmission of popular culture among generations in a time of globalization. The essay focuses on the ethnographic field work developed with the group Jongo do Tamandaré, located in Guaratinguetá city, São Paulo countryside, with which the researcher looked into apprehending the experience of transmission of collective practices and values. Starting with a revision of the development of immaterial patrimony policies, from supranational agencies to the Brazilian scenery, six factors of change are identified and considered relevant in the new means of transmission found in the study group: children and non-African descendants' participation, jongo's visibility, practice formalization, official acknowledgement of jongo's masters, focus on future, enlargement of the social groups involved in jongo. These factors point towards some challenges for cultural policies committed to the promotion of diversity, the most important of which is rethinking about the way we look at the individuals, groups and "immaterial cultural assets" which public actions intend to value.*

KEYWORDS *Popular culture, cultural transmission, memory, immaterial patrimony, jongo.*

* Este artigo recebeu menção honrosa na categoria mestrando/mestre na 2ª edição do concurso de ensaios e monografias sobre experiências inovadoras no campo das políticas públicas com foco na redução das desigualdades – Políticas Públicas e Equidade: Avanços Práticos.

INTRODUÇÃO

Este artigo visa apresentar um recorte a partir de pesquisa de mestrado cujo tema são as transformações e a transmissão da cultura popular. Nesta pesquisa, intentou-se desvelar a experiência de jovens e velhos na sustentação de práticas culturais tradicionais, levando em conta as tensões, os desafios e as possibilidades em jogo na transmissão entre as gerações, no contexto atual do mundo globalizado. Foi eleito como interlocutor o grupo Jongo do Tamandaré, do interior do estado de São Paulo, com o qual foi feito o trabalho de campo.

Para Arendt (2005), partilhar uma herança cultural é uma responsabilidade de quem no mundo já está e um direito de quem nasce. A herança é aquilo que nos constitui singularmente. As tradições são o solo da experiência comum, elo entre os novos e os que os precederam, dimensão de profundidade da existência humana. Elas são para que o mundo seja, a um só tempo, mantido e renovado, "inspiração para criar o radicalmente novo que nossa liberdade engendra, reabrindo o tempo histórico e suas possibilidades perdidas" (MATOS, 2001, p. 21).

Para este trabalho, as transformações e a transmissão da cultura popular no contexto de globalização serão perspectivadas a partir da sua relação com as políticas públicas de cultura presentes no campo da pesquisa. O contato com o grupo interlocutor permitiu detectar uma série de mudanças que vêm sendo vividas em sua composição, em suas práticas, nos sentidos e nas formas de transmissão, sendo muitas delas impulsionadas por políticas culturais. A questão que orienta as reflexões aqui postas é: como o grupo vive as mudanças ocorridas nas formas de transmissão da sua cultura?

Antes de dialogar com essa questão, cabe fazer aqui uma breve retomada da trajetória das políticas públicas relacionadas à cultura popular, que são as ações de patrimonialização.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMONIALIZAÇÃO

Assiste-se nos últimos anos a um progressivo incremento das políticas na área do patrimônio, que vem gradativamente deslocando seu foco do patrimônio material dito de "cal e pedra", para o patrimônio imaterial, notadamente vinculado às populações indígenas, afro-descendentes, minorias étnicas e grupos de cultura popular. Tais mudanças vêm impulsionadas por programas e instrumentos da Unesco, operados por órgãos governamentais e não governamentais, na forma de políticas públicas nacionais, regionais e locais, nos diversos países membros das Nações Unidas (GUTJAHR, 2008).

O Brasil adota medidas de valorização cultural desde 1988, com a Constituição, que apresenta o conceito de patrimônio cultural, abarcando aí não só as obras arquitetônicas, como também as festas, o artesanato e as danças populares, tomadas como patrimônio imaterial.

O Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, que foi instituído em 4 de agosto de 2000 no âmbito do Iphan,[1] apresenta uma série de objetivos.[2] Dentre eles, destaca-se a preocupação em ampliar o conhecimento e o reconhecimento do valor de "bens culturais" ou práticas culturais, que, pode-se inferir, tendo historicamente ficado relegadas a um plano de desvalorização em relação às culturas dominantes, agora são consideradas dignas de autenticação pelo Estado e pela sociedade.

No plano das diretrizes da política de fomento do Programa, encontra-se a perspectiva de ampliar a participação dos grupos que produzem, transmitem e atualizam manifestações culturais de natureza imaterial em projetos de preservação e valorização desse patrimônio, como já preconizavam as orientações supranacionais mais recentes. Salvaguardar um bem cultural de natureza imaterial, na concepção deste Programa, é:

"Apoiar sua continuidade de modo sustentável. É atuar no sentido da melhoria das condições sociais e materiais de transmissão e reprodução que possibilitam sua existência" (IPHAN, 2000, p. 4).

No âmbito dos reguladores formais das políticas de patrimonialização e salvaguarda, observa-se, portanto, de um lado, a preocupação com a continuidade e valorização das práticas culturais populares e, de outro, a formulação de projetos como caminho para promover tanto a disseminação dessas práticas no interior dos próprios grupos populares quanto para outros segmentos da sociedade.

Uma das finalidades da patrimonialização de bens culturais imateriais é a oferta de subsídios para políticas de salvaguarda. No Brasil, atualmente, o Ministério da Cultura lança mão do Programa Cultura Viva, por meio do qual empreende diversas ações articuladas tendo em vista a promoção da diversidade cultural brasileira. O Programa Cultura Viva atua apoiando organizações não governamentais que envolvam comunidades em atividades de arte, cultura, cidadania e economia solidária, selecionando-as por meio de editais públicos. As organizações selecionadas passam a receber recursos do governo federal para potencializarem seus trabalhos, seja na compra de instrumentos, figurinos, equipamentos, seja na contratação de profissionais formadores, produção de espetáculos e eventos culturais. Em 2004, foi iniciada a implantação dos Pontos de Cultura, que é uma das ações do Programa Cultura Viva que têm como meta "desesconder" o Brasil. O Jongo do Tamandaré, grupo escolhido para a realização da pesquisa de campo que subsidia este trabalho, participava de tal Programa em parceria com a Associação Cultural Cachuera no ano de 2007, quando a pesquisa foi iniciada.

O TRABALHO DE CAMPO: CARACTERIZAÇÃO DO GRUPO INTERLOCUTOR

O jongo é uma manifestação cultural brasileira de origem africana. Nessa definição, cada palavra merece esclarecimento, pois não é simples dizer o que é o jongo. Dizer o que é o jongo compreende lançar um certo olhar sobre sua história, que é a história do diálogo cultural que ocorreu entre as culturas africanas e europeias desde o período colonial brasileiro e que resultou num processo de formação da cultura brasileira de alta complexidade.

Tal como existe hoje, o jongo é uma dança que teria elementos semelhantes às danças trazidas de África com os negros de Angola, que, em fins do século XVIII, se consolidaram no Sudeste brasileiro para trabalhar como escravos nas fazendas de café e cana-de-açúcar, especialmente na região do Vale do Rio Paraíba do Sul (IPHAN, 2007, p. 14). O jongo foi classificado como uma modalidade pertencente à família das danças de umbigada (CARNEIRO, 1982), que, segundo dossiê do Iphan, pode ser definida como: "Gesto coreográfico em que dois dançarinos se aproximam e, erguendo os braços e inclinando o torso para trás, encostam ou quase encostam seus umbigos" (2007, p. 35).

No grupo interlocutor da pesquisa, os dançarinos fazem movimentos simétricos e opostos, orientados pela punga.[3] São usados como instrumentos três tambus (tambores grandes de tronco escavado coberto por couro, afinados na cachaça e no calor da fogueira) e o guaiá, espécie de chocalho.

Há sempre uma pessoa puxando o ponto, que pode ser um ponto de demanda ou um ponto de bizarria, dependendo da função que desempenha no grupo naquele momento. Os pontos de bizarria (ou visaria) são aqueles que comentam fatos do cotidiano ou são cantados para louvar entidades, pedir licença, alegrar e animar os dançarinos e dar a despedida ao fim da roda.[4]

Os pontos de demanda são aqueles que lançam um desafio a ser decifrado por algum outro

jongueiro e têm poderes de encante. Só se pode mudar de ponto quando aparecer um jongueiro capaz de desatar o nó criado nos versos ou responder ao enigma lançado. De acordo com o dossiê do Iphan, a demanda é um traço distintivo do jongo, estando presente inclusive na origem da palavra que dá nome à dança.[5]

De acordo com o que foi possível depreender no trabalho de campo, para perceber a demanda é preciso ter um ouvido apurado. Os conflitos presentes no grupo atravessam os pontos que vão sendo lançados na roda, e aqueles que têm esse "ouvido", captam o sentido do que está sendo dito. Além da demanda, que é o desafio, as trocas de pergunta e resposta entre os jongueiros e a linguagem cifrada presente nos pontos são também aspectos fundamentais em sua caracterização. Palavras originárias de línguas bantu – tais como angoma, caxambu, tambu, guaiá, entre outras – e alguns valores – como a reverência aos ancestrais e o uso mágico da palavra – constituem de maneira fundamental o vocabulário e as práticas do jongo (IPHAN, 2007).

Em Tamandaré, o ritual preconiza que sejam realizadas anualmente três festas no bairro, geralmente nos últimos três sábados do mês de junho, em homenagem a Santo Antônio, São João e São Pedro, que são louvados pelos jongueiros. Nessas ocasiões, a festa é antecedida por uma reza na casa da família mais antiga do grupo e depois se estende até o amanhecer do dia, enquanto houver jongueiros que dancem e cantem ao lado da fogueira que se arma num terreiro destinado à festa. As mulheres se responsabilizam pelas comidas e os homens pelas bebidas, pela fogueira e pela infraestrutura. Há também a figura do capitão do mastro, que é responsável por hastear uma bandeira. Entre os comes e bebes, os artigos mais tradicionais são a canjiquinha, caldo cremoso feito de milho e carnes, e a canelinha, bebida feita de cachaça e especiarias como cravo e canela.

Existem 15 grupos identificados no Sudeste brasileiro atualmente. Todos esses aspectos – vestimenta, instrumentos, os modos da dança, o estilo dos pontos – são muito variáveis de grupo para grupo, mas alguns se mantêm mais uniformemente, tais como o uso dos tambores, a roda e a linguagem cifrada. O grupo de Guaratinguetá se situa nesse conjunto como um dos mais antigos, sendo orgulhoso desse lugar de "raiz", que se relaciona com o aspecto da reverência aos ancestrais, fortemente marcado em suas práticas.

ETNOGRAFIA COMO INSPIRAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

O trabalho de campo da pesquisa teve como norte entender como se davam os processos mutuamente imbricados de transmissão e transformação da cultura popular no grupo Jongo do Tamandaré. O olhar para as rotas de passagem da cultura de uma geração para outra e as alterações que ela vai sofrendo nesse processo se desdobra no olhar para a elaboração da história pessoal e coletiva pelos velhos e novos jongueiros.

A etnografia foi eleita como referencial teórico metodológico, uma vez que se apresenta como um recurso sofisticado de aproximação via um modo de comunicação específico, da experiência de indivíduos e grupos. É uma prática teórico-metodológica oriunda da antropologia e da sociologia, fundada como disciplina científica na virada no século XIX para o XX (BOGDAN e BIKLEN, 1994), que fornece as matrizes nas quais se referenciam um grande número de metodologias de pesquisa qualitativa – pesquisa participante, pesquisa-ação e pesquisa-intervenção – e de procedimentos e abordagens – estudo de caso, entrevista, observação participante, trabalho de campo etc. Há um denominador comum que marca a origem de todas essas práticas, qual seja a *descrição densa* que caracteriza o trabalho do etnógrafo,

conforme a expressão que Geertz toma emprestada de Gilbert Ryle.

> Segundo a opinião dos livros-textos, praticar a etnografia é estabelecer relações, selecionar informantes, transcrever textos, levantar genealogias, mapear campos, manter um diário, e assim por diante. Mas não são essas coisas, as técnicas e os processos determinados, que definem o empreendimento. O que o define é o tipo de esforço intelectual que ele representa: um risco elaborado para uma "descrição densa" [...] (GEERTZ, 1978).

A prática do etnógrafo é a escrita de tipo denso, que só se produz a partir de um certo tipo de esforço de metabolização da experiência vivida em campo. Refere-se à disposição intelectual que a escrita interessada na experiência requer.

O trabalho etnográfico, portanto, não se confunde com apreensão de dados. Não há nada dado ao etnógrafo. O pesquisador procura situar-se em relação a uma cadeia, realizando algo nunca conclusivo nem replicável, mas que, por seu espírito autorreflexivo, permite que seus passos sejam refeitos no sentido inverso e possam se comunicar com outros percursos.

O trabalho de campo desta pesquisa foi iniciado em setembro de 2007, tendo se desenvolvido por meio de visitas ao bairro onde moram os integrantes do grupo, conversas informais, viagens para apresentações em outras cidades e encontros em São Paulo. O registro desses encontros foi feito em anotações durante as visitas e posteriormente pela construção de uma narrativa dos acontecimentos, o diário de campo, cuja finalidade foi criar um ambiente para a tradução da experiência vivida numa linguagem.

Augé defende a ideia de que certos fenômenos contemporâneos que revelam a dificuldade da convivência colateral entre culturas no mundo, tais como os fundamentalismos, os nacionalismos e a "espetacularização", dizem respeito não só a uma crise de identidade, como já se compreendeu anteriormente, mas sobretudo a uma crise de alteridade, em que a possibilidade de pensar o outro, situar-se em relação ao outro perde-se, tornando-se algo fora de toda linguagem:

> A Antropologia está, portanto, submetida hoje a um duplo e contraditório desafio. O primeiro desafio diz respeito ao fato de que todos os grandes fenômenos constitutivos de nossa contemporaneidade (a extensão do tecido urbano, a multiplicação das redes de transporte e de comunicação, a uniformização da informação e da imagem) modificam a natureza da relação que cada um de nós pode ter com o seu meio [...]. A categoria do Outro recompõe-se pelo fato de que, se esses fenômenos tendem a reduzi-la ou apagá-la, algumas das reações que provocam (xenofobia, racismo, crise de identidade) tendem, ao contrário, não apenas a cristalizá-la, mas a torná-la impensável, não simbolizável [...]. (AUGÉ, 1997, p. 143-144).

A etnografia, portanto, pode ser uma forma de lidarmos com essas dificuldades, que dizem respeito não aos ditos povos exóticos, aos chamados excluídos ou àqueles cuja memória está arriscada ao desaparecimento, mas àqueles que de alguma forma se percebem incomodados ou tocados por uma crise de sentido do mundo, dos modos de relacionamento que se estabelecem entre as diferentes culturas. Na pesquisa etnográfica, o outro é um parceiro na interrogação dos fenômenos, interrogação essa que tem em vista não a descoberta da interpretação última, mas a construção de um campo interpessoal para que novas perguntas possam ser incluídas.

MUDANÇAS NO CONTEXTO DE TRANSMISSÃO DO JONGO

Delineado o cenário em que se insere este trabalho, serão apresentadas seis transformações recentes no contexto de transmissão do jongo do Tamandaré, tendo em vista refletir sobre como as políticas públicas da área do patrimônio cultural

se situam em relação a essas novas práticas e sentidos. A expressão mais significativa das políticas culturais no campo da pesquisa foi a criação do Projeto Bem-Te-Vi, que se tornou um Ponto de Cultura em Guaratinguetá, no escopo do Programa Cultura Viva.

1. PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E DE NÃO DESCENDENTES DE AFRICANOS

A participação das crianças no jongo é um dos aspectos recentes do grupo, que veio se transformando ao longo das últimas gerações. Os jongueiros velhos contam que quando eram pequenos era proibida a participação das crianças nas rodas de jongo: "Ficávamos olhando da janela", diz d. Mazé, jongueira das mais velhas do grupo. Explicam que, antigamente, o jongo era muito forte, os pontos eram de demanda (feitiço) e as crianças deveriam ser protegidas da roda.

Ao contrário do que relatam os jongueiros velhos em relação à sua infância, há atualmente um esforço grande para trazer as crianças e jovens para o grupo. Os sentidos que o jongo assume para as diversas gerações, entretanto, guardam algumas especificidades.

Se para os jovens o jongo aparece irmanado a outros ritmos, como *hip-hop* e *funk*, por sua ligação com grupos de descendentes de africanos, para os adultos e velhos o jongo está ligado à religiosidade, às práticas de encante, pertence a uma única família formada pela música, pela dança e pelas práticas religiosas de matriz africana.

Os adultos são receptivos ao sofrimento dos antepassados, valorizando também o espaço de encontro, de sociabilidade, do prazer de dançar, cantar e brincar. As rodas de jongo são momentos em que o ludismo é privilegiado.

Os jovens, por sua vez, ainda que enredados em múltiplos pertencimentos, se mostram muito interessados em se entender como participantes do jongo. Sabem de que se trata essa herança cultural e indignam-se contra as expressões atuais de preconceito e ignorância em relação ao universo cultural afro-brasileiro.

A presença cada vez mais significativa das crianças e jovens nas rodas e festas do jongo faz com que o lugar dos jongueiros velhos mude. Há um lugar de saber a ser compartilhado, e uma série de propostas de mudança a serem enfrentadas, podendo ser vividas pelos mais velhos como uma perda de espaço e de sentido da prática. Os jovens estão em peso nas festas promovidas pelo grupo e nas atividades do Projeto, interessados no jongo, mas também no que vai acontecer no *shopping*, na roupa do amigo, no ponto que a amiga fez, articulando seus múltiplos pertencimentos, como é característico (ainda que não exclusivo) da vida na sociedade moderno-contemporânea (VELHO, 2006). E os velhos, desamparados diante das mudanças, não obstante a presença maciça dos jovens, têm a sensação de não ser valorizados pelo conhecimento antigo que portam. É possível depreender daí uma mudança qualitativa nos modos de presença de jovens e velhos uns para os outros, em que a multiplicidade de pertencimentos das novas gerações e os novos modos de engajamento, as linguagens juvenis, apresentam um universo desconhecido para os velhos e vice-versa.

Ritmos, roupas, objetos, estilos, inúmeros produtos circulam para as crianças e jovens hoje com uma veemência que não havia décadas atrás, reconfigurando a posição relativa das referências sociofamiliares.

Em meados de janeiro de 2008, a pesquisa fez contato com o grupo para combinar uma de suas visitas, e a pesquisadora soube que não seria possível visitá-los naquele momento, pois as meninas do grupo de jongo estavam muito atarantadas com uma apresentação que fariam do seu grupo de *funk* num baile no sábado à noite. O *funk* vinha convivendo com o jongo na vida das meninas que participavam do grupo. Nem todos os

adultos jongueiros e educadores do Projeto eram receptivos ao gosto delas pelo *funk*, tomando alguns comportamentos considerados inadequados como efeito desse estilo musical.

Numa visita no mês seguinte, conversando com as meninas sobre o grupo de *funk*, eu soube que o grupo fora desfeito porque uma das integrantes decidiu deixá-lo. Perguntei a Jéssica, integrante do grupo, se ela via diferenças entre o jongo e o *funk*, ao que ela respondeu que sim e que não: sim porque o jongo "é uma cultura e o *funk*... o *funk*, no final das contas, também é música negra".

Numa visita alguns meses depois, a pesquisadora soube que Lúcia, mãe de um das meninas que também era do grupo de *funk*, havia dado convites a elas para irem a um baile. Numa conversa com ela, Lúcia disse que, apesar de não apreciar o ritmo, achava importante acolher os desejos das meninas, para que não sentissem no *funk* ou em qualquer outra coisa um campo proibido ou um segredo: "O que tem lá que eu não posso ver?". Na opinião de Lúcia, isso sim seria perigoso. Nas visitas feitas nos meses seguintes, as meninas já não mais se interessavam pelo *funk*, não se ouvia mais falar do assunto na casa, o que, no entanto, não inspira a certeza de que em outro momento não possam voltar a se interessar por ele ou por outros ritmos que estejam sendo fortemente explorados pelos meios de comunicação de massa.

O *funk*, na vinheta apresentada, pode assumir sentidos diversos, dependendo de como se focalizam as relações estabelecidas com ele. As meninas, no seu modo misterioso de abrigar o grupo de *funk*, revelaram a insegurança de expor seu gosto pelo ritmo, que não fora bem recebido no contexto do grupo de jongo em algumas ocasiões. De outro lado, há no grupo de jongo momentos do cotidiano mais abertos a essa afinidade com o *funk*: a aposta, por exemplo, de uma das mães das meninas na experimentação como um caminho para as escolhas delas. A situação descrita terminou com a desarticulação do grupo de *funk*, o que não implicou a ampliação imediata do envolvimento das jovens com o grupo de jongo.

Cultura de massa e cultura popular aparecem aqui como repertórios existenciais que convivem no cotidiano desses jovens, ora rivalizando, ora se complementando, se distinguindo. O grupo de *funk* cumpre uma função fundamental para as meninas do jongo, que é ligá-las rapidamente à sua rede de contemporâneos, à ideia de algo maior, total, que referencia suas escolhas, sua identidade. Contudo, o *funk* não substitui o jongo, que guarda, para elas, outros sentidos – de pertencimento, de criatividade, de reconhecimento de si.

Segundo Bosi, se por um lado o lazer promovido pela cultura de massa cumpre, sobretudo, uma função de anteparo para a angústia, relegando a um segundo plano a produção de uma cultura criadora, a autora afirma que, por outro, "o risco não está nesse recurso ao lazer como forma de lidar com a experiência de humilhação social e sim na sua constituição como um obstáculo às outras formas de participação social (relações sociais e ação social)" (2008, p. 202). Nesse sentido, a abertura a múltiplas experimentações culturais parece uma forma de manejo que, ao contrário do que possa parecer, mais favorece a transmissão da cultura popular do que a prejudica. Num contexto social de "multipertencimentos", como destaca Velho (2006), é o fechamento para a diversidade que pode acarretar na condenação de uma tradição ao esquecimento.

2. VISIBILIDADE DO JONGO

Os grupos de cultura popular brasileiros de maneira geral vêm ganhando maior visibilidade nos últimos anos. Além dos pesquisadores, o Estado vem mapeando e desenvolvendo projetos com esses grupos e os meios de comunicação também vêm mostrando interesse em cobrir as festas fol-

clóricas e explorar de algum modo seu potencial comercial. O resultado dessas diversas interlocuções é que esses grupos se tornam mais conhecidos do público em geral e mais expostos à influência de interesses diversos.

No Jongo do Tamandaré, uma das principais transformações ligadas à visibilidade do grupo diz respeito à realização de apresentações e oficinas em instituições como o Sesc, bibliotecas públicas, centros culturais e eventos diversos, em troca das quais o grupo recebe recursos financeiros. A obtenção desses recursos implica uma série de dilemas, dificuldades e até mesmo em rupturas no interior do grupo. Paradoxalmente, a chegada dessa remuneração no contexto do jongo é acompanhada do sentimento de estarem sendo lesados.

Numa das visitas, foi observada a seguinte situação: o educador de São Paulo, responsável pela oficina do dia, fazia uma reunião na escola onde são realizadas as atividades do Projeto Bem-Te-Vi com algumas mulheres. Nessa conversa, a presidente do grupo parecia muito tensa: levantava-se, sentava-se, bufava. O educador conversava com elas sobre uma oficina que iam fazer em São Paulo naquele ano, e a presidente reclamava do pouco tempo que tinham para ficar na cidade depois de passar o dia todo trabalhando. O educador falava: "Mas o dinheiro é bom, né?". Conversavam sobre quem pôr na lista de pessoas do grupo que iriam para essa oficina, já que era um número limitado em função do transporte que seria disponibilizado. Outra participante do grupo dizia: "Coloque o nome de Fulana aí na lista. Se não couber, depois a gente tira". O educador trouxe para pauta a questão da distribuição do dinheiro que seria recebido pela oficina, dizendo que seria interessante que uma parte do dinheiro ficasse para o grupo, buscando reconhecer o trabalho dos que não foram naquela viagem mas estão sempre trabalhando, nesses termos. A presidente parecia inquieta com relação ao poder de decidir quem iria, quem não iria, quem receberia dinheiro, quem não receberia.

Depois de algum tempo, numa outra visita, um jovem que faz parte do grupo contou à pesquisadora que eles estavam propondo que, a cada apresentação, cada um que participasse recebesse um valor fixo e que o restante seria recolhido para a Associação. Assim, a questão da participação não ficaria tão atrelada ao dinheiro do cachê, mas sim ao fortalecimento do grupo como um todo. Segundo ele, quando surge uma oportunidade e nem todos podem ir, a decisão sobre quem vai deveria ser da seguinte forma: "Vai quem dança e canta, e quem tem menos faltas nas atividades do Projeto".

Muitos meses depois, acompanhando uma apresentação do grupo em São Paulo, foi possível perceber uma grande tensão entre as pessoas relacionada à mesma temática dos recursos que estão surgindo "em troca" do jongo. A tensão era a seguinte: nas últimas apresentações, alguns rapazes da cidade que tocam tambor haviam sido convidados a acompanhar o grupo da d. Mazé, recebendo por isso um certo valor em dinheiro, como todos os outros participantes. Naquele dia, circulava a notícia de que, ainda que a apresentação tivesse sido remunerada, não haveria pagamento para nenhum dos participantes, nem para os percussionistas convidados. As hipóteses eram de que o dinheiro teria sido destinado para algum outro fim que não o benefício do grupo como um todo, e muitas pessoas estavam incomodadas com a situação.

Os momentos relatados evidenciam os dilemas e dificuldades que surgem a partir do momento em que as práticas do grupo, que até então tinham lugar apenas no cotidiano dos moradores do Tamandaré, passam a ter maior visibilidade, profissionalizando-se como trabalho e tornando-se uma fonte de renda para aqueles que nela se engajam.

Entre os membros do grupo de jongo, é patente

que o fantasma da caricatura que se faz em torno da cultura popular em relação às outras práticas e valores culturais tidos como "modernos" assombra a sua trajetória. O perigo de se perderem de si mesmos e se tornarem aquilo que agrada aos olhos estrangeiros, o que é mais palatável, está sempre rondando. Não é simples, para os participantes do grupo, ir a um lugar estranho, dançar mais para serem vistos do que para se divertirem, receber dinheiro em troca da roda de jongo. Ainda que busquem essa possibilidade, ela motiva muitos conflitos pessoais e interpessoais, como foi possível presenciar nos episódios relatados. A mudança nos modos de funcionar do grupo implica a descoberta de outros jeitos de encaminhar as saídas, o que se faz lenta e tortuosamente.

O sr. Antônio, jongueiro antigo do grupo, relatou que, para ele, as apresentações e projetos que o grupo vem sendo chamado a realizar e vem buscando nos últimos anos são ocasiões em que ele se sente convocado a oferecer o jongo aos outros como uma "cultura" e não com tudo que ele é de fato. Disse ele, com o olhar emocionado: "Para ir a essas viagens, fazer essas oficinas, eu tenho que esquecer tudo o que eu sei sobre o jongo. Depois, talvez, quando as pessoas estiverem encantadas, isso possa ser lembrado". Disse também que um rapaz de outro grupo de jongo da cidade foi, na opinião dele, muito esperto ao optar por utilizar, nessas ocasiões, timbas como instrumentos de percussão do grupo. Nas palavras dele: "Para que levar os nossos tambores sagrados para esses lugares? Para ficar esquentando no asfalto da estrada? Não! Deixa eles guardados em casa com a gente, para as nossas festas, quando temos o nosso tempo de acender a fogueira, fazer a nossa roda. Leva nessas apresentações a timba, que também faz um som bonito e as pessoas gostam até mais do que o tambu".

Aqui parece que o valor sagrado dos tambores faz com que os jongueiros os protejam das perspectivas do descartável. Então, é como se houvesse dois jongos: o jongo dos jongueiros, das cerimônias reservadas, em que os ancestrais têm lugar; e o jongo que aparece para fora, por meio dos projetos, das oficinas, das apresentações, em que os ancestrais devem ser esquecidos e os tambores sagrados não vibram. Cabe destacar que a ampliação da visibilidade do jongo e tudo o que está em jogo nela é um processo que se apoia em escolhas dos próprios jongueiros, não sendo eles tomados como reféns desse quadro. Interessa aqui destacar a experiência do grupo em relação a tais mudanças, que se revelam em muitas ocasiões como desamparo e desenraizamento.

3. FORMALIZAÇÃO DA PRÁTICA

A formalização jurídica do grupo de jongo do Tamandaré, bem como a instituição de um projeto que organiza a transmissão do jongo às crianças e jovens, são acontecimentos recentes na história do grupo, aproximadamente dos últimos cinco anos. Como toda transformação, há aspectos positivos e negativos que se contrapesam nessa mudança, reveladores de tensões que o grupo enfrenta atualmente. Serão destacadas aqui as tensões entre oralidade e escrita e entre formalidade e informalidade.

O regime da oralidade, presente em muitos grupos de cultura popular, é bastante significativo para a compreensão de suas práticas; nos grupos de ascendência africana especialmente, já que a comunicação oral constitui visceralmente essa tradição (LEITE, 1992).

A tradição oral se configura pela presença, num grupo, de um conjunto de lembranças, um repertório que tem como suporte de transmissão a narrativa. As narrativas, as lendas, as histórias, os "causos", se articulam estreitamente à experiência, sendo a um só tempo o seu registro e a ocasião da sua elaboração (SCHMIDT, 1995-1996). O sujeito que vive a experiência narra o lhe aconteceu de dentro, com autoridade (BENJAMIN, 1985), e ao mesmo tempo retoma a experiência, que, como toda lembrança, é fruto de um trabalho de

construção e ressignificação a partir do presente. A narrativa compreende um regime de comunicação que só é possível numa comunidade de narradores e ouvintes, em presença uns dos outros.

Atualmente, estudiosos da comunicação, como Carpenter e McLuhan, tendem a vangloriar as novas tecnologias como instrumentos capazes de nos devolver à antiga experiência de comunidade, que teria sido perdida com a substituição da oralidade pela palavra escrita na modernidade (*apud* BOSI, 2008). Para esses, os meios de comunicação utilizam-se de códigos adequados aos sentidos do corpo humano: a escrita correspondendo à visão, o telefone à audição, o cinema sonoro e a televisão à visão e à audição. Atualmente, na era eletrônica, o envolvimento dos sentidos seria múltiplo, condicionando novas mensagens entre emissor e receptor. De acordo com esse pensamento, só recentemente é que a audição – órgão privilegiado de recepção nas sociedades arcaicas – teria voltado a ser estimulada pelo rádio e pela televisão, após 500 anos de comunicação tipográfica na história ocidental.

Bosi (2008) ressalta que, apesar das mudanças nos meios de comunicação ao longo da história dos avanços tecnológicos, foram muitas as formas de comunicação tradicionais que subsistiram à margem da cultura impressa e, por que não dizer, mantiveram a cultura impressa também à margem de si, ou misturaram hábitos de comunicação oral com hábitos de comunicação escrita e eletrônica, não tendo a oralidade sido substituída por nenhuma outra dessas vias. O jongo, dentre outras práticas culturais populares brasileiras transmitidas há mais de um século entre as gerações, é um exemplo disso. Os registros escritos das práticas ou da memória do grupo são escassos, havendo vez por outra um caderno com pontos anotados.

As práticas de leitura e escrita, assim, pouco fazem parte da vida dessas pessoas; tanto menos fazem quanto menos jovens forem. Desconsiderando esse fato ou, ao contrário, tomando-o como alvo, há muitas iniciativas por parte do Estado e das organizações que pretendem fortalecer esses grupos que criam procedimentos que exigem a inserção tanto nos meios eletrônicos quanto na comunicação escrita. Ainda que tenham interesse nessas parcerias, muitos grupos ficam de fora desses processos por conta dos códigos envolvidos.

De outro lado, os registros em áudio e vídeo têm sido feitos com cada vez maior frequência, especialmente pelos mais jovens, e têm sido muito valorizados pelos adultos, que assistem, escutam e conversam a esse respeito. Além disso, aparentemente, a assimilação dos novos recursos tecnológicos disponíveis no mercado faz mais sentido ao grupo quando são recursos que envolvem som e imagem, como o vídeo, do que quando envolvem a escrita, como, por exemplo, a internet. Como afirma Gutjahr (2008), as novas tecnologias nem sempre recebem os mesmos usos de seus propagadores originais, sendo postas a trabalhar das formas pertinentes a cada grupo cultural. Os meios de comunicação de massa, como a televisão, o telefone, o rádio e, mais recentemente, o celular vêm nesse grupo conquistando o seu espaço lado a lado com as práticas de comunicação oral.

Abordando agora a tensão formalidade-informalidade, em Guaratinguetá o trabalho de campo junto ao grupo do Tamandaré revelou um grande interesse em obter apoio da Prefeitura da cidade, de organizações não governamentais, de parceiros em geral e uma proporcional experiência de desorientação. O grupo é formalizado juridicamente, o que, segundo Lúcia, se deve ao incentivo da Associação Cultural Cachuera, organização não governamental que acompanha o grupo há muitos anos. Nas conversas com alguns participantes do grupo, revelou-se que a existência de uma personalidade jurídica para o grupo de jongo permite que eles sejam mais reconhecidos e respeitados junto a alguns órgãos governamentais e patrocinadores; por outro lado, ressentem-se com

o fato de encontrarem, mesmo assim, um apoio muito restrito às ações do grupo, privilegiando-se aquelas que reúnem maior quantidade de pessoas – como os encontros de jongueiros – em detrimento das ações em pequena escala e de menor visibilidade – como as festas locais ou a criação de uma sede para o grupo. As atividades destinadas à transmissão do jongo são realizadas numa escola municipal que lhes cede o espaço, e os objetos pertencentes ao grupo são guardados nas casas das famílias dos jongueiros. Edna, jongueira, diz que a Prefeitura de Guaratinguetá sempre encontra desculpas para não apoiá-los. Se fazem um pedido com antecedência, é muito cedo; se fazem a solicitação mais perto de um evento, está muito em cima da hora. Para eles, esse apoio seria importante para que o grupo pudesse garantir, além de uma sede, os instrumentos musicais, os figurinos, o transporte e a alimentação nas viagens.

Além da maior representatividade junto a órgãos públicos, outro desdobramento da criação de uma figura jurídica de respaldo ao grupo é a possibilidade da realização de projetos de transmissão do jongo financiados pelo Estado. O Jongo do Tamandaré vem tendo essa experiência por meio do Projeto Bem-Te-Vi, que fez parte do Programa Cultura Viva durante os anos de 2007 e 2008 e já recebeu apoio também do Iphan. Esse aspecto se articula fortemente com o que será discutido no item 5.

O estabelecimento de uma rotina de atividades para a transmissão do jongo é algo bastante recente na história do grupo e apresenta alguns desafios. Numa das primeiras visitas feita ao Projeto, foi possível constatar um esvaziamento das atividades e o atordoamento do educador responsável diante da dificuldade de apresentar propostas interessantes para diferentes faixas etárias ao mesmo tempo, em horário e dia adequados.

Em outra das visitas foi possível acompanhar a chegada, a Guaratinguetá, de um grupo de artistas pesquisadores de culturas populares. Chamou a atenção o número de pessoas presentes, que era maior e mais diversificado que o de costume, havendo meninas adolescentes, crianças, adultos e alguns velhos. O interesse pelo estrangeiro, a chegada de alguém novo, nessa ocasião, pareceu mais potente na mobilização das pessoas do que a rotina do Projeto. Sem que houvesse uma grande preocupação com aspectos formais da transmissão que ocorria ali, o entusiasmo e o interesse estavam fortemente presentes.

Concomitantemente às atividades do Projeto, um movimento recorrente no grupo é o acontecimento de atividades não planejadas. Numa ocasião, próximo à data de comemoração da morte de Zumbi dos Palmares, Edna me contou que, ao contrário do que ela tinha me dito ao telefone dias antes, eles acabaram fazendo um evento em homenagem a Zumbi, que foi organizado no próprio dia. Não tendo havido feriado na cidade, todos trabalharam durante o dia e à noite se reuniram na sede da escola de samba do bairro para uma comemoração.

Algumas falas e episódios presenciados no trabalho de campo revelam um saber sobre o jongo que aparece embrenhado no cotidiano e nas rodas, muito pouco formalizado e muito forte. O jongo se revela aí não só como uma história que se sabe ou uma dança a ser ensinada, mas um modo de ser, um conjunto de valores e práticas, muito calcado na comunicação oral e na convivência cotidiana entre as gerações e entre as famílias.

A transmissão da cultura popular, diante do incentivo à formalização dessas práticas pelos diversos órgãos apoiadores, se mostra plural nos seus modos de acontecer e rebelde em relação a alguns enrijecimentos. As iniciativas que pretendem enquadrar as práticas culturais populares numa rotina sistemática e controlada nem sempre encontram solo fértil para se disseminar e germinar entre esses grupos, pois se deparam com alguns aspectos fundamentais da cultura po-

pular, tais como: a oralidade, a espontaneidade, a ligação com o cotidiano, o tempo vivencial, o ludismo. Para Santos (1989), o senso comum é "indisciplinar e imetódico", reproduzindo-se espontaneamente no suceder cotidiano da vida (p. 40).

Nesse sentido, pode-se dizer que as ações que se voltam para essas práticas amparadas em modelos mais afinados com a formalidade, com a racionalidade e com a sistematicidade do que com o modo próprio de conhecer e acontecer da cultura popular, tendem a cair no enrijecimento e no apego excessivo à disciplina. Onde não há distensão psíquica, perdem-se traços distintivos de toda e qualquer arte (BOSI, 2008).

A cultura popular, como uma necessidade moral (BOSI, 1992), é eminentemente espontânea, lúdica e psicológica, uma vez que o ciclo da sua elaboração e transmissão implica um trabalho meticuloso de retomada de si no contexto do grupo de pertença e da herança portada, tendo em vista a destinação de certos valores e práticas.

4. RECONHECIMENTO OFICIAL DOS MESTRES JONGUEIROS

No trabalho de campo, em relação ao lugar de patrimônio imaterial atribuído ao jongo hoje, dois aspectos talvez interessantes para pensar no modo como tais ações chegam ao grupo do Tamandaré: em primeiro lugar, um certo orgulho pelo reconhecimento obtido, expresso na apresentação dos certificados de "mestres jongueiros" em quadros nas paredes da sala, como diplomas; em segundo lugar, uma certa indiferença em relação às publicações e pesquisas produzidas e que não "retornam" ao grupo. Esse retorno não se refere à forma material de tais ações de salvaguarda – que se apresentam em livros, CDs, DVDs e mesmo nos projetos que são formulados com o grupo –, mas à forma de conceber as relações sociais, que parece se manter dentro de uma mesma lógica, só que com novas complicações.

Numa das visitas realizadas durante o trabalho de campo, a pesquisadora soube, por participantes do grupo, que o Jongo do Tamandaré havia sido contemplado, juntamente com outras comunidades, com um certificado de mestres jongueiros num evento realizado pela rede dos pontos de cultura. Pelo que me contaram alguns colaboradores, em cada localidade do Sudeste em que havia um grupo de jongo, foram escolhidos cinco jongueiros considerados mais significativos na preservação da herança dos grupos, que foram intitulados "mestres jongueiros", tendo recebido um certificado com nome completo e localidade em que vivem.

No discurso da Unesco, a necessidade de identificar, apoiar e reconhecer os detentores dos saberes populares aparece como forma de privilegiar as ações de transmissão:

> É preferível assegurar que os detentores do patrimônio imaterial continuem a adquirir conhecimento e "saber-fazer" e os transmitam às gerações seguintes. Levando em conta estes objetivos, é preciso inicialmente identificar estes detentores de "saber-fazer" e os reconhecer oficialmente (1993 apud ABREU, 2009, p. 85).

No Tamandaré, dentre os cinco jongueiros contemplados com o título de mestres jongueiros, ficou de fora uma senhora, d. Idelina, que é participante do grupo há cerca de oito anos, compositora de pontos, coordenadora de oficinas de artesanato realizadas pelo Projeto Bem-Te-Vi, além de dançarina, entre outras atividades, e esposa de sr. Togo, que faz os tambores do grupo. D. Idelina ficou extremamente chateada com o fato de não ter sido contemplada também com o certificado, questionando se isso significaria que ela era menos mestra ou menos jongueira que aqueles que haviam sido escolhidos. Após esse momento em que os certificados foram recebidos com certo orgulho, não houve mais comentário a

esse respeito, dando a impressão de que tais instrumentos perderam a importância rapidamente, não alcançando o esperado efeito de valorização para o grupo ou para os cinco mestres jongueiros contemplados. Por outro lado, cabe indagar se as questões que d. Idelina apresenta não foram suscitadas a partir da chegada de uma lógica externa ao grupo, que tem seus critérios próprios de reconhecimento de quem é autoridade e quem não é autoridade.

A partir desse episódio, é possível considerar que, no que se refere às ações de patrimonialização e salvaguarda, apresenta-se o desafio de construir aproximações sensíveis às formas próprias de comunicação e expressão subjacentes às práticas culturais populares. Não se resumindo a conteúdos passíveis de fixação, práticas culturais configuradas na teia existencial de indivíduos, famílias e grupos guardam mensagens que podem escapar às formas materiais de registro e transmissão. A valorização dessas práticas, levando em conta os valores da cultura popular, talvez só possa se dar a partir de uma mudança de olhar, em que o imaterial e o material possam ser tomados de forma mais horizontal, menos hierarquizada.

Conversando com os jongueiros, é perceptível que, para eles, a mentalidade que faz com que as relações sociais sejam atravessadas por intolerâncias não sofre nenhuma alteração significativa com essas intervenções que vêm ocorrendo. A certificação de mestres ou a produção de publicações e vídeos sobre as culturas populares, instaladas no plano da informação, não são sentidas como estratégias capazes de alterar as relações sociais. O sr. Antônio se questiona: "Se o poder público quer que o jongo seja valorizado pelas pessoas, por que não nos contrata para o *show* da noite de *réveillon*, em vez de dar R$ 50 mil para uma dupla sertaneja fazer no palco o mesmo que vemos todos os dias na TV?".

5. FOCO NO FUTURO

O surgimento recente da linguagem de projetos no rol das mudanças nas formas de transmissão do jongo, decorrente do movimento de formalização já discutido, traz em seu bojo a ênfase das medidas de salvaguarda na superação de ações que visem apenas à preservação da memória. A perspectiva do projeto coloca em destaque a importância da transmissão das práticas e saberes culturais populares para as novas gerações, tendo em vista não só a sua preservação, voltada para a história, mas também a sua reprodução e atualização, voltadas para o futuro.[6]

Para discutir esse aspecto, cabe refletir então sobre o papel da memória num contexto de transmissão da cultura popular, que condições são necessárias a essa transmissão e como a ênfase no futuro, presente na linguagem de projetos, interfere aí.

As narrativas da experiência de um sujeito ou de um grupo por meio da oralidade envolvem uma dupla finalidade: uma função pragmática, de transmissão da experiência e da cultura; e uma função terapêutica, de elaboração da própria experiência (SCHMIDT, 1995). Ao contar uma história sobre a origem de seu grupo ou de sua cultura, um velho não apenas insere um jovem na cadeia de transmissão da herança desse grupo; ao mesmo tempo, ele também se volta para a própria experiência e a retoma, restabelecendo significados e tratando das feridas que aí ele encontra. O mesmo pode ocorrer com o jovem que, ao ouvi-lo, volta-se para a própria história, agora com outros olhos, matizados pelas narrativas testemunhadas.

D. Mazé, jongueira das mais velhas, expressa com contundência o que significa para ela perceber seu deslocamento no grupo, das inúmeras atividades que ela realizava quando mais jovem para algum lugar novo, menos ligado à ação, e desconhecido para ela. Certa vez, acompanhando

os preparativos para uma apresentação de teatro no bairro, d. Mazé assistia às filhas correndo para lá e para cá com as panelas e louças do almoço, que seria servido a todos os participantes do encontro. Observando esse movimento sentada em sua cadeira, d. Mazé falou da sua tristeza por não poder mais dar conta dos preparativos para receber os visitantes. Disse que antes era ela quem fazia tudo, mas que agora, com seus 80 anos, já não tinha mais forças. Mesmo assim, ficou por ali assistindo a todas as apresentações, cumprimentando os jovens. Disse que achava muito importante a participação das crianças nas rodas de jongo, pois "pegavam amor" desde pequenas.

Porém, "ninguém me escuta mais", disse ela, expressando a profunda tristeza e desencantamento com sua vida agora que não se sente mais transmissora da herança do jongo. O sentimento de estar num lugar marginal no grupo, ter perdido o papel de aglutinadora, habitando agora uma fronteira entre o fora e o dentro, traz desamparo e falta de sentido para sua vida. As crianças, contudo, aparecem como caminho importante para a renovação da herança, que não incomoda mas também não remedia a posição de d. Mazé. Ela sente que está perdendo a importância, percebendo-se em declínio, sem função, sem lugar. Já não pode mais ensinar aquilo que sabe e que custou toda uma vida para aprender: não encontra ouvintes e, sozinha, não encontra mais o recurso das suas lembranças.

Mas, pensando nas perspectivas do velho, qual o valor das coisas antigas, daquilo que, de um lugar atual, se apresenta como passado? Há para os homens uma necessidade moral do velho. Mas o que o velho traz de tão significativo? Qual a qualidade apreciada quando tomamos contato com um lugar ou um filme antigo, encontramos um velho amigo?

Hillman sustenta que o antigo é uma das mais profundas fontes de prazer que os seres humanos conhecem (2001, p. 71). O velho, se visto separado do envelhecimento e da morte, pode ser valioso do ponto de vista do seu caráter imortal e sem idade (*op. cit.*, p. 70), trazendo-nos uma vitalidade sem a qual é mais difícil estarmos vivos. Diz Hillman: "O mundo nos nutre quando sentimos sua velhice" (*op. cit.*, p. 73).

Bosi questiona qual seria a função da memória se não a de reconstrução do tempo tal qual foi um dia. Derrubando a barreira entre o presente e o passado, a memória "lança uma ponte entre o mundo dos vivos e o do além, ao qual retorna tudo o que deixou à luz do sol" (BOSI, 1994, p. 89). O trabalho da rememoração realiza uma evocação: "O apelo dos vivos, a vinda à luz do dia, por um momento, de um defunto" (*op. cit.*). A autora continua: "A anamnese (reminiscência) é uma espécie de iniciação, como a revelação de um mistério. A visão dos tempos antigos libera-o, de certa forma, dos males de hoje" (*op. cit.*).

Para Benjamin, articular historicamente o passado "significa apropriar-se de uma reminiscência, tal como ela relampeja no momento de um perigo" (1985, p. 224). Nesse momento de apropriação, as utopias frustradas do passado são atualizadas, dirigindo ao presente um apelo de redenção (SCHMIDT, 1990, p. 33).

É nesse movimento em direção ao antigo, às raízes, aos sonhos realizados e frustrados, às feridas, que nos realizamos como humanos, peculiares por nossa condição de sermos história e nos abrimos para a possibilidade de nos lançarmos em direção a algo novo.

Nessa altura, apresenta-se um ponto de encontro entre o trabalho da rememoração e a linguagem de projetos: a perspectiva de lançar-se adiante, seguir em alguma direção, projetar-se. De que forma a linguagem de projetos se relaciona com o trabalho da memória, ou seja, com a oportunidade de elaboração das experiências vividas e herdadas? Os projetos, ao se voltarem prioritariamente para o futuro, favorecem esse trabalho de reconstrução do velho?

No campo, percebe-se que há fatores de sofrimento tanto ligados a aspectos dolorosos relacionados ao jongo e o seu significado, sua história, que não encontram um caminho de elaboração, permanecendo sensíveis para o grupo, quanto aspectos que o grupo tinha como caros em outros momentos e que agora mudam, parecem se esvaecer com o passar das gerações. Há, portanto, um movimento de permanências e mudanças que habita as relações e a atmosfera das práticas coletivas e que ora é vivido como renovação e revitalização dessas práticas, ora é vivido com peso como cansaço, como desesperança, desamparo, desorientação diante de repetições que parecem não ser passíveis de transformação ou perdas que parecem não ser passíveis de retomada, reinvenção, reformulação.

Um dos aspectos viscerais da experiência do grupo é a vivência do preconceito etnocultural. Em uma das visitas realizadas, o sr. Oswaldo falou do preconceito sofrido pelas religiões de origem africana, especialmente da parte dos evangélicos. Ele se incomoda com a postura autoritária desse discurso religioso, que não toma a diversidade como uma riqueza. Falou que o jongo, o candomblé e a umbanda são "coligados", esclarecendo que não eram a mesma coisa, conheciam um ao outro e se respeitavam (BRESCHIGLIARI, 2009).

O sentido pressuposto na ideia de coligação, que não é equivalência nem desvinculação, é fundamental. O sr. Oswaldo se incomoda com a rotulação de "macumbeiros" atribuída aos jongueiros, alertando para a ignorância que existe em torno da prática deles, que não deve ser confundida com nenhuma prática religiosa específica, sendo, nesse aspecto, plural, com participantes praticantes de várias religiões diferentes e mesmo sem religião.

Uma das visitas ao Tamandaré que foi significativa com relação à permanência do preconceito na experiência do grupo ocorreu depois do dia da Consciência Negra, que é comemorado em alguns municípios. Nesse dia, conversando com algumas meninas que participam do grupo de jongo, a pesquisadora perguntou como tinha sido o dia da consciência negra na cidade, ao que elas se revoltaram dizendo que Guaratinguetá é a cidade mais preconceituosa da região, que todas as outras cidades vizinhas haviam decidido pelo feriado. Segundo Érica, uma das meninas, mesmo a cidade podendo optar por até três feriados municipais, a Prefeitura de Guaratinguetá não se mobilizou para esse reconhecimento – os feriados assumidos pela cidade são os dias de Santo Antônio, Frei Galvão e São Benedito. Érica contou que na escola um de seus colegas veio e lhe desejou "Parabéns pelo seu dia!", ao que ela respondeu que não era seu dia, era aniversário da morte de Zumbi, e que ela, além de não ser Zumbi, estava muito viva. A pesquisadora perguntou se as professoras fizeram algum tipo de comentário a respeito disso, ao que ela respondeu que não, acrescentando que as professoras só dizem aquilo que ela já sabe.

Portanto, Érica e o sr. Oswaldo, nas duas vinhetas apresentadas, se referem a uma ignorância que existe em torno do jongo na interface com práticas religiosas coligadas e com outras referências próximas, como Zumbi dos Palmares. Essa ignorância se torna problemática na medida em que as lacunas de conhecimento são preenchidas com juízos pejorativos, que demonizam essa referência cultural e seus praticantes. O preconceito que advém da ignorância repercute neles como experiência de humilhação social. O vocativo "macumbeiro!", por exemplo, representa uma ofensa por ao menos duas vias: pelo desconhecimento das diferenças entre o jongo e a macumba, que não se confundem, ainda que tenham aspectos musicais, gestuais e linguísticos em comum; e pelo tom pejorativo que o vocativo carrega, uma vez que a percepção da macumba como uma prática demoníaca atinge também o jongo, pela forte

pertinência de ambos à tradição africana.

Os episódios relatados são exemplos de como o preconceito é vivido hoje pelos velhos e pelos jovens com uma força violenta, desdobrando-se num amplo espectro de sentimentos de incompreensão, incomunicabilidade, isolamento, inimizade, desconfiança. A desvalorização que vem do outro engendra mágoas, desperta raiva, réplicas arredias, vontade de se fechar para o contato, e acirra tensões não só entre os diferentes, mas também entre os pares, que se sentem punidos por serem portadores dessa cultura que não tem legitimidade.

Há que se notar, porém, que o preconceito é um fenômeno de longa duração, que atravessa o tempo histórico e as gerações, passando de pais para filhos, como uma maldição ou um carma familiar. Uma permanência secular que pesa tanto quanto sua antiguidade. Uma herança compartilhada que relampeja em momentos de perigo da vida atual dessas pessoas.

A questão que se põe, levando em conta o foco no futuro, é: qual a finalidade de uma transmissão cultural que dá as costas a aspectos que, em sendo passado e presente, vêm dando há muito a textura afetiva das relações vividas pelo grupo, internamente e com outros?

6. AMPLIAÇÃO DO GRUPO SOCIAL ENVOLVIDO NO JONGO

Mudanças num determinado grupo social podem ser muito satisfatórias e também muito ameaçadoras. Uma das mudanças concomitantes à criação de projetos de disseminação do jongo é a ampliação do grupo social envolvido nas atividades do grupo – pessoas de outros bairros, de outras cidades, de outros segmentos etnoculturais, de outras classes sociais. Algumas cenas do trabalho de campo são iluminadoras dos desdobramentos dessa ampliação e de como os antigos portadores do jongo se situam nesse novo contexto.

Rodrigo, rapaz de cerca de 28 anos que morava num bairro vizinho ao Tamandaré chamado Vasco, conheceu o grupo por intermédio de um senhor que já faleceu, sr. Betinho, que por sua vez o conhecia de outros grupos comunitários (futebol, samba). Desde então, Rodrigo se mantém ligado ao jongo e tenta transmitir aquilo que aprende para as crianças e jovens do Vasco. Na ocasião em que ele foi entrevistado, essa transmissão ocorria de maneira informal, cotidiana, sem a sistematicidade do bairro do Tamandaré. Rodrigo tinha em vista poder fortalecer essa transmissão, trazendo as crianças do Vasco para o Tamandaré ou montando uma "escolinha de jongo" no Vasco.

Uma das jongueiras, sobrinha de d. Mazé, na ocasião em que muitas pessoas estavam em sua casa para a preparação da Festa de São João de 2009, comentou: "Antes de virem os pesquisadores de São Paulo, 20 anos atrás, não tinha nada disso aqui, esse monte de coisa nas festas. Era uma coisa só nossa. A gente, a roda, a fogueira, a canelinha e as comidas típicas".

A convivência com essas pessoas revela quantos e quais dilemas estão em jogo na ampliação do grupo social envolvido no jongo. Se por um lado é uma necessidade da alma vivenciar o testemunho de suas experiências e de sua história por meio da transmissão, das narrativas orais, por outro lado, o pertencimento tão particular da herança a um grupo ou, no caso do jongo, a algumas famílias, faz com que essa ampliação traga à baila o risco de que alguns valores e práticas se transformem, sejam reinterpretados por atores distantes desse universo familiar ou local, podendo perder sua essência. Assim, Edna, ao mesmo tempo que se sente orgulhosa ao ver iniciativas como a de Rodrigo, diz: "Só é jongueiro verdadeiro quem é filho de jongueiro". Ou seja, há diversos jongos sendo criados e transmitidos, mas, em meio a esses novos jongos, é necessário distinguir o verdadeiro jongo e os verdadeiros jongueiros, guardiões da performance original, que é

como um objeto sagrado. Segundo Bosi (1994), no processo de rememoração, "os outros podem precisar, mas também podem confundir nossas lembranças. As versões alheias podem interferir, alterando e turvando uma impressão cristalina que gostaríamos de guardar" (p. 414).

COMENTÁRIO

O projeto, segundo Boutinet (2002), é um regulador cultural que pressupõe um modo dos indivíduos, dos grupos ou da cultura de viver o tempo. Discriminando entre duas modalidades temporais, a do tempo existencial – vivenciado a cada dia, atormentador, devorador, sensível ao passado – e a do tempo operatório – eficaz, apressado, voltado para o futuro –, pode-se dizer que a cultura tecnológica, sem que isso seja um apanágio da era industrial, privilegia a segunda modalidade. Essa valorização do tempo operatório tem uma de suas expressões na linguagem do projeto, que se apresenta não apenas como um conceito ou um método, mas, sobretudo, como uma figura emblemática da modernidade.

Se é verdade que são da ordem da condição humana as antecipações temporais e espaciais, a fragilização do tempo vivido, a ruptura com a herança passada, o caráter transitório dos acontecimentos, a cultura do imediatismo estão aí como fenômenos igualmente contundentes; casam com a figura do projeto, que se embrenha em cada uma das diversas esferas da existência do homem moderno. A cultura de projeto diz respeito à antecipação de um espaço a ser ordenado, de uma sociedade melhor, de um indivíduo perfectível, provas da capacidade de gestão de mudanças orientadas em um meio turbulento.

Certa vez, numa visita ao Tamandaré, a pesquisadora acompanhou Lúcia até o mercado, e, voltando para casa, ela ia comentando uma coisa aqui e outra ali sobre as casas nas ruas. Nessa caminhada, Lúcia falou de uma de suas amigas de infância, Sandra, que era sua colega de brincadeiras de rua. A mãe de Sandra não gostava que a filha fosse ao Tamandaré brincar com ela e as outras crianças do bairro. Lúcia comenta com a pesquisadora: "Este bairro tem mais dinheiro. Você está vendo?". Lúcia passa em frente à casa de Sandra falando baixo, como se cochichasse: "A gente passava em frente à casa dela e assobiava para ela sair. Quando ela não podia, a gente trazia formiga (uma formiga que se come frita) para ela que ela gostava. E a mãe dela não podia sonhar com isso."

Num outro encontro, conversando com o neto de d. Mazé, a pesquisadora perguntou o que tinha achado do Projeto naquele ano, ao que ele disse que tiveram melhores resultados, pois lançaram mão de uma nova estratégia: trazer as mães das crianças e jovens para dentro do Projeto. Segundo André, o fator que mais dificulta a participação das crianças atualmente são os pais, que não autorizam a convivência dos filhos com crianças negras ligadas ao jongo. Com a participação de algumas mães, o ambiente do Projeto passou a ser conhecido delas e começou a ganhar outro lugar no bairro. Ele acredita que essa tenha sido a principal mudança ocorrida em 2008.

Dentre as atividades oferecidas para as crianças e jovens, André contou que vinham investindo mais em oficinas de capoeira, *hip-hop* e artesanato. Ele vê ligações entre *hip-hop* e jongo, acha que a molecada se sente atraída pelo *rap* e pela capoeira, mais do que pelo jongo, e esse acaba sendo um caminho para fortalecer a participação no Projeto. Corroborando com essa visão de André, Lúcia disse: "Eu já tenho mais de 50 anos, Edna e Iara [irmãs de Lúcia, todas filhas de d. Mazé] também. Estamos cansadas. Precisamos começar a passar o jongo para as meninas novas. A gente vai fazendo as oficinas de capoeira, de *hip-hop*, e no final faz uma roda de jongo, fala um pouco".

Ao que parece, a busca que anima o Projeto é a tentativa de valorização do jongo diante de uma desvalorização dele frente a outras práticas culturais, ação essa que se destina a fazer face a um problema que remonta à memória de infância de Lúcia com a amiga branca que morava no bairro vizinho, mais rico. Entretanto, ainda que este seja o objetivo principal, o desejo de promover o jongo não pode ser explicitado para não afastar as crianças ou os pais. A questão que subjaz é: como os jongueiros vivem e significam a escolha por esse caminho estratégico? Como os jongueiros reagem a essa operação que esconde o jongo? Em nome da participação de quem? Será que há aí astúcia, ou mais humilhação e cansaço?

O sr. Antônio diz que, para transmitir o jongo em oficinas ou apresentações para pessoas de fora, ele sente que precisa esquecer o que é o jongo, tudo o que ele sabe sobre o jongo, pois não é isso que interessa a esse tipo de evento. Interessa mostrar o jongo como uma "cultura", na expressão usada por ele, e não com a dimensão profunda, espiritual, de que ele é feito. Então, cabe perguntar: em que medida o Projeto, carro-chefe das políticas culturais de salvaguarda, contribui para um ambiente em que a experiência das mudanças que vêm sendo vividas pelo grupo possa ser tematizada? Em que medida reproduz, dentro do bairro, um contexto espetacular muito semelhante ao das oficinas e apresentações mencionadas pelo sr. Antônio, que deixa de fora o que os jongueiros têm a dizer?

Ao encontro do pensamento de Boutinet, que percebe o Projeto como linguagem cultural impregnada no modo de vida moderno, Canclini afirma que, no final do século XX, o mais produtivo em termos de inovações políticas, tecnológicas e artísticas, "tudo parece institucionalizar-se precariamente sob regras de uma reprodução a curto prazo, carente de projetos" (2007, p. 26-27). Cabe questionar se também os projetos que se propõe a organizar no tempo e no espaço a transmissão da cultura popular não estão se enredando numa lógica que privilegia a reprodução a curto prazo, como afirma Canclini, à maneira do tempo operatório e não do tempo existencial, como afirma Boutinet (*op. cit.*).

Uma das reações à linguagem de projetos que pode ser percebida no grupo é a manutenção de um canal de transmissão do jongo quase paralelo. São rodas, encontros, conversas, festas que ocorrem sem planejamento, sem uma organização prévia e que escapam, pelo seu caráter espontâneo e não formatado, a qualquer exigência de desempenho. Esses momentos, muito pouco visados pelo controle e pela precisão, parecem ser extremamente frutíferos para a partilha das experiências do grupo.

Retomando então os aspectos apresentados, pode-se considerar que, por um lado, a mudança de olhar das políticas públicas para a cultura popular e, portanto, para seus produtores, como um universo a ser reconhecido e valorizado, sendo algo extremamente novo, com menos de uma década de lastro, indica que todas as ações em andamento já representam um avanço importante no sentido da promoção da diversidade cultural. De outro lado, para que o avanço seja consistente, talvez seja importante reconhecer também que as políticas de patrimonialização e salvaguarda não passam ao largo de questões que povoam a turbulenta confrontação entre culturas – populares, eruditas, de massa. Proteger, conservar, valorizar, divulgar, registrar, salvar, projetar – todas perspectivas da política que não se colocam sem prejuízo de outras alternativas não incluídas nesse leque – tais como revisitar, recordar, narrar, ressignificar, elaborar –, talvez por se situarem de uma outra forma na cena em que está posta a dicotomia material/imaterial.

Cabe destacar que os fatores de mudança mencionados e tudo o que está em jogo neles compõem um processo que se apoia em escolhas dos próprios jongueiros, não sendo eles tomados

como reféns desse quadro. Cabe indagar, entretanto, em que medida as políticas de cultura, já que catalisam essas transformações e estão presentes favorecendo suas próprias perspectivas, se responsabilizam junto com os indivíduos e grupos de cultura popular por essas mudanças, acolhendo suas reverberações e oferecendo o suporte humano necessário para que sejam metabolizadas. Como afirma Martín-Barbero, a tecnologia tornou-se, mais que uma acumulação de aparatos, um novo organizador perceptivo, um reorganizador da experiência social (2004). Então, cabe indagar: para que os avanços na área da cultura sejam significativos, como a formulação de políticas públicas pode situar-se em relação ao viés tecnológico para lidar com questões pertinentes ao viés cultural?

NOTAS

[1] Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

[2] Implementar políticas de inventário, registro e salvaguarda de bens culturais de natureza imaterial; contribuir para a preservação da diversidade étnica e cultural do país e para a disseminação de informações sobre o patrimônio cultural brasileiro a todos os segmentos da sociedade; captar recursos e promover a constituição de uma rede de parceiros com vistas à preservação, valorização e ampliação dos bens que compõem o patrimônio cultural brasileiro; e incentivar e apoiar iniciativas e práticas de preservação desenvolvidas pela sociedade.

[3] Momento da frase musical marcado pelo toque mais forte dos tambores.

[4] Quando vão abrir a roda de jongo, em Tamandaré, os jongueiros cantam: "Eu vou abrir meu congo ê / Eu vou abrir meu congo ah / Eu vou abrir meu congo ê / Eu vou abrir meu congo ah / Primeiro eu peço minha licença / Pra rinha lá do mar / Pra saudar a povaria / Eu vou abrir meu congo ê ê ê".

[5] Segundo Nei Lopes (2003, p. 123), "jongo" deriva do vocabulário umbundo *onjongo*, que designa uma dança dos ovimbundos. O antropólogo Fernando Ortiz documentou, em Cuba, formas cantadas, rituais, entre grupos congos. Eram destinadas a "enkangar" (da palavra conguesa *nkanga*, que significa "amarrar") ou preparar um feitiço que "amarre", quer dizer, que sujeite a vontade uma pessoa ou espírito (ORTIZ, 1985, p. 61). Essa ideia de enfeitiçar por meio de versos cantados que "amarram" está presente nas várias comunidades jongueiras da atualidade (IPHAN, 2007, p. 27).

[6] Gutjahr destaca a aproximação entre a transmissão e salvaguarda da cultura e a preservação do meio ambiente, que aparece em discursos e documentos oficiais: "A diversidade cultural, como patrimônio da humanidade, é tão necessária quanto à biodiversidade à natureza" (GUTJAHR, 2008 *apud* GALLOIS, 2006, p.12). Segundo Gutjarh, sustentabilidade, nesse contexto, refere-se a: "Suprir as necessidades da geração presente sem afetar a habilidade das gerações futuras de suprir as suas" (Cf. RELATÓRIO DE BRUNDTLAND, 1987). O discurso de Koichiro Maatsura, diretor-geral da Unesco, explicita a valorização da perspectiva do projeto, tendo em vista a garantia da diversidade cultural no futuro: "O que importa preservar – sob a forma de patrimônios imateriais – não é apenas da ordem da memória, mas da ordem do projeto: é preciso garantir e tornar renovável o fato da diversidade cultural e não fixar a resultante atual de evoluções seculares, produto de diálogos constantes. É preciso garantir o que está adquirido para tornar esse patrimônio renovável".

REFERÊNCIAS

ABREU, R. "Tesouros humanos vivos" ou quando pessoas transformam-se em patrimônio cultural – notas sobre a experiência francesa de distinção dos "Mestres da Arte". In: *Memória e patrimônio*: ensaios contemporâneos. ABREU, R.; CHAGAS, M. (Orgs.) Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

AUGÉ, M. Quem é o outro? In: *O sentido dos outros*: atualidade da antropologia. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BOUTINET, J.-P. *Antropologia do Projeto*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

BENJAMIN, W. (1936) *O narrador*: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In: *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Brasiliense, 1985. (Obras Escolhidas, v. 1)

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. R. *Investigação qualitativa em educação*: uma introdução a teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BOSI, A. Cultura brasileira, culturas brasileiras. In: *Dialética da colonização.* São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

BOSI, E. *Memória e sociedade*: lembranças de velhos. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

_____. *Cultura de massa e cultura popular*: leituras de operárias. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRESCHIGLIARI, J. O. Jongo e religiosidade: reflexões sobre uma fronteira. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE RELIGIOSIDADES, DIÁLOGOS CULTURAIS E HIBRIDAÇÕES, 3., Campo Grande, MS. *Anais...* Campo Grande, abril de 2009. (CD-ROM)

CANCLINI, N. G. Globalizar-se ou defender a identidade: como escapar dessa opção. In: *A globalização imaginada*. São Paulo: Iluminuras, 2007.

CARNEIRO, E. *Folguedos tradicionais.* Rio de Janeiro: Funarte/INF, 1982.

GEERTZ, C. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GUTJAHR, E. *Entre tradições orais e registros da oralidade indígena*. 2008. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HILLMAN, J. *A força do caráter*: e a poética de uma vida longa Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IPHAN. *Programa Nacional do Patrimônio Imaterial*. Brasília, DF: Iphan, 2000.

_____. *Jongo no Sudeste*. Brasília, DF: Iphan. 2007.

LEITE, F. A questão da palavra em sociedades negro-africanas. In: *Democracia e diversidade humana*. SANTOS, J. E. (Org.) Salvador: Secneb, 1992.

MARTÍN-BARBERO, J. *Ofício de cartógrafo*: travessias latino-americanas da comunicação na cultura. São Paulo: Loyola, 2004.

MATOS, O. A narrativa: metáfora e liberdade. In: *História Oral*, n. 4, 2001.

SANTOS, B. S. Ciência e senso comum. *In: Introdução a uma ciência pós-moderna.* Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SCHMIDT, M. L. S. Estilos narrativos e pertença social: análise de histórias de vida. In: *Revista de Psicologia*, v. 13, n. 2; v. 14 n. 1/2, dez./jan. 1995/96.

_____. *A experiência de psicólogas na comunicação de massa*. 1990. Tese de Doutorado no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

VELHO, G. Juventudes, projetos e trajetórias na sociedade contemporânea. (Epílogo) In: ALMEIDA, M. I. M.; EUGENIO, F. (Orgs.) *Culturas jovens*: novos mapas do afeto. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGABILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo descrever e analisar as ações das políticas públicas de empregabilidade para as pessoas com deficiência (PcDs) existentes no Brasil atualmente. Dentre os programas de emprego e renda, cabe destaque para a Lei no 8.213/91 (BRASIL, 1991), conhecida como Lei de Reserva de Cotas, que estabelece fração percentual mínima de contratação de pessoas com deficiência para empresas com mais de 100 empregados, assim como a Lei nº 7.853 (BRASIL, 1989), que estabelece normas gerais dos direitos das pessoas com deficiência e, em especial, normas relativas à sua acessibilidade. Essas leis se constituem em políticas públicas no processo de inclusão da diversidade no ambiente de trabalho e servirão como parâmetro avaliativo da análise proposta pela pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE Pessoas com deficiência, políticas públicas, empregabilidade, Lei de Cotas nº 8.213/91, legislação.

Vanessa Siqueira Manhães vanexissima@hotmail.com
Mestranda do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Artigo submetido em 25/11/2009 e aprovado em 05/10/2010.

ABSTRACT *This article aims to describe and analyze the actions of public policies for employability for people with disabilities, actually in Brazil. Among the programs of employment and income, particularly Law n. 8.213/91 (BRAZIL, 1991), known as Law of Quotas, which establishes minimum percentage fraction of hiring people with disabilities for companies with more than 100 employees, as well as the Law n. 7.853 (BRAZIL, 1989) laying down general rules on rights of people with disabilities and, in particular, standards on accessibility. These laws are public policies in the process of inclusion of diversity in the workplace and will serve as a parameter let analysis proposed by the search.*

KEYWORDS *People with disabilities, public policies, employability, Law of Quotas n. 8.213/91, legislation.*

1. INTRODUÇÃO

Segundo o censo de 2000, o Brasil possuía, nesse ano, aproximadamente 24,6 milhões de pessoas com alguma deficiência, o que correspondia a 14,48% do total da população. Dos 66,6 milhões da população ocupada, 9 milhões tinham deficiência. Além dos empregos de baixo nível e de baixa renda, a população com deficiência ganha em média 18% menos do que as pessoas sem deficiência, segundo os dados do Censo (IBGE, 2000; NÉRI, 2003a, 2003b).

De acordo com estudo realizado pela Fundação Getulio Vargas (NÉRI 2003a, 2003b), 47% das pessoas com deficiência severa dependiam de benefícios sociais. Enquanto 32% da população geral brasileira viviam abaixo da linha de pobreza (renda familiar *per capita* menor que meio salário mínimo), a porção se elevava a 41,6% quanto o público específico eram pessoas com deficiência (IBGE, 2000).

O fato de representar uma parcela significativa da população em situação desigual, ao lado dos sensíveis ônus que as limitações dessa população constituem para a lógica do mercado, faz com que o tema da deficiência seja presença constante nas discussões acerca dos desafios a serem enfrentados em nosso país. Por essas razões, destaca-se a importância da formulação e monitoramento de políticas públicas específicas a essa área, e a análise de como esse processo vem sendo realizado.

Historicamente, as políticas de atenção à deficiência no Brasil apresentam cunho paternalista e tutelar relacionado à mera distribuição de benefícios, sem reconhecer os direitos das PcDs (pessoas com deficiência) como cidadãs. Foi somente a partir da década de 1990, com o fortalecimento do movimento pela autonomia e inclusão social, que as políticas públicas voltadas a essa área passaram a investir em outras estratégias, como as cotas, conforme a Lei nº 8.213/91 (BRASIL, 1991), e a acessibilidade, conforme a Lei nº 10.098/00 (BRASIL, 2000).

Ciente da importância da promoção de subsídios que concorram para a prática inclusiva, este artigo se propõe a descrever e analisar a legislação sobre as políticas públicas de empregabilidade para as pessoas com deficiência (PcDs) existentes no Brasil atualmente.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Empregabilidade

A concepção de trabalho como um importante papel social e cultural em nossa sociedade é fato corroborado por diversos autores (ARANHA, 2003; FRIGOTTO, 2003). Frigotto (2003) afirma que, mais do que a garantia de aporte financeiro, o trabalho se relaciona à produção de todas as esferas da vida humana (cultural, simbólica, estética, social, afetiva), sendo, portanto, uma atividade essencial à sobrevivência e ao bem-estar dos indivíduos. Ao lado dessa concepção de trabalho "criador e criativo", a realidade observada se pauta em um grande contingente de pessoas não integradas ao mercado devido às novas formas organizacionais e à precarização das relações de trabalho, fenômeno intitulado "desemprego estrutural" (ARANHA, 2003; FRIGOTTO, 2003; RAMOS, 2006;).

Portanto, é diante desse contexto de competitividade, mudanças constantes nas relações de trabalho e produção, e emergência do conhecimento como importante ferramenta para o desenvolvimento produtivo, que o termo "emprego" se torna insuficiente. Fundamentando-se em noções como flexibilidade e aprendizagem contínua – noções bastante caras ao ideário neoliberal –, o conceito de *empregabilidade* cunhado por Minarelli (1995) passa a ser utilizado de forma bastante propícia para retratar essa nova realidade.

Dacre Pool e Swell (2007) afirmam que a empregabilidade consiste em ter um conjunto de

habilidades, conhecimentos e características pessoais que propicie às pessoas mais chances de escolher e assegurar ocupações em que se sintam satisfeitas e obtenham sucesso. A empregabilidade constitui-se, assim, numa estratégia que conduz os indivíduos a procurarem participar desse processo, passando a almejar não mais o emprego, imediatamente, mas a "condição de ser empregáveis" (DEL PINO, 2000; MUNHOZ, 2005).

Em se tratando de PcDs, Sassaki (2006) afirma que há três fatores básicos relativos à empregabilidade da pessoa com deficiência: a *competência*, que abarca os conhecimentos, as habilidades e atitudes; a *funcionalidade*; e a *autonomia física* e *social*. A fim de que tais aspectos sejam desenvolvidos, é necessário que se promova a acessibilidade plena da pessoa com deficiência ao mundo do trabalho, neutralizando ações discriminatórias, preconceitos, inadequações físicas, legais e culturais.

A empregabilidade tem sido amplamente utilizada e inclusive referenciada como política pública no campo do trabalho. Segundo a Sefor (Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional), do então denominado Ministério do Trabalho (MTb), a empregabilidade se refere ao conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização (BRASIL/MTb/SEFOR, 1996).

Na perspectiva do MTE,[2] a empregabilidade contempla fatores como a competitividade, a intensificação das mudanças, a extrapolação do mercado formal. Esse órgão ainda destaca a competência profissional, a disposição para aprender e a capacidade de empreender como fatores promotores da empregabilidade, e considera premente que ela seja construída socialmente (BRASIL/MTE/SEFOR, 1999a).

Cientes das discussões e polêmicas em torno da empregabilidade, achamos necessário explicitá-la de modo mais coerente, inserindo-a em uma análise sócio-histórica, deslocando o foco apenas do indivíduo. Partindo-se do princípio de que o homem é produtor e produto da sua própria história, inserido em uma rede de construção social (VYGOTSKY, 1984), não é cabível pensá-lo como único responsável pela promoção de sua empregabilidade. Nesse sentido, a condição de ser ou não empregável é produzida por amplas práticas sociais, não cabendo responsabilizar unicamente o sujeito pela sua situação. Há a participação de fatores históricos, econômicos e socioculturais que condicionam a empregabilidade dos indivíduos (HILLAGE e POLLARD, 1998; HIRATA, 1994; MENEGASSO, 1998; MINARELLI, 1995; SCOTT-PARKER, 2004).

Scott-Parker (2004), por exemplo, ressalta a importância do empregador no favorecimento das condições de empregabilidade, visto que a estruturação do ambiente de trabalho assegura o bem-estar dos funcionários e potencializa a ocorrência de bons resultados. Outro aspecto destacado por Hillage e Pollard (1998) e Trevisan e Bellen (2008) são as políticas públicas. Elas se constituem em diretrizes a serem observadas nas práticas de empregabilidade, revestindo-se de importância à medida que balizam os direitos e deveres do indivíduo na busca de um emprego. Dessa forma, as políticas referentes à empregabilidade não devem somente inserir, mas avaliar a qualidade dessa inserção, assim como seus efeitos na organização, na vida dos funcionários e na sociedade em geral.

Com base nas definições pontuadas acima, na presente pesquisa o conceito de *empregabilidade* será definido como um *conjunto de condições e competências necessárias para a pessoa inserir-se e/ou manter-se colocada no mercado de trabalho*. Vale ressaltar que essas condições e competências se referem a um amplo espectro, que inclui, além dos tradicionais atributos individuais, fatores ligados ao ambiente organizacional e às políticas

públicas de emprego e renda. É, portanto, na interface entre o organizacional, o individual e o estatal que se constroem estratégias sólidas para o favorecimento da empregabilidade da população.

2.2 Políticas públicas de empregabilidade para pessoas com deficiência

É notório que o processo histórico de desenvolvimento do Brasil, desde a colonização e a cultura escravagista até a sua atual posição no capitalismo periférico, produziu a marginalização de alguns setores da sociedade. Foram constituídas dessa forma as *minorias*, isto é, grupos de pessoas marcados pela impossibilidade de acesso a alguns direitos sociais básicos que, em decorrência, ocupam uma condição de subcidadãos: sem direitos, sem consumo e sem ferramentas para superar essa condição. (POCHMANN e AMORIM, 2003; SPOSATI, 1999).

Em razão do processo de exclusão dessa parcela da população, faz-se necessária a adoção de ações afirmativas que assegurem um mínimo de "ressarcimento" a essas pessoas que durante longo tempo foram discriminadas e alijadas de seus direitos fundamentais (PIOVESAN, 2005). Apresenta-se nos últimos anos um crescente movimento em direção ao fortalecimento de estratégias governamentais que assegurem a efetivação dos direitos da população brasileira. Nesse escopo, os grupos minoritários têm se constituído em alvo de grande atenção dada a sua maior vulnerabilidade e a recorrente violação de seus direitos. Dentre esses "excluídos" encontram-se as pessoas com deficiência (PcDs).

As políticas públicas relativas às PcDs emergem com mais ênfase no cenário brasileiro somente na década de 1990. Acompanhando toda uma mobilização já ocorrida em âmbito internacional, a legislação brasileira passa a contemplar questões específicas acerca da deficiência, tais como a educação, a assistência social, a saúde, a cultura e o desporto, e os direitos ao trabalho (MANHÃES & CUNHA, 2008).

Até a década de 1980, a legislação brasileira apresentava um caráter basicamente assistencialista e paternalista, ratificando a visão e a prática com as quais geralmente vinham sendo tratadas as questões que envolvem as PcDs. Tais políticas centravam-se na adaptação social e reabilitação, e, assim, cabia à pessoa com deficiência adaptar-se ao meio onde vive e não o contrário. Atualmente, as políticas públicas nacionais visam à inclusão da pessoa com deficiência, acompanhando as iniciativas realizadas no âmbito internacional por entidades como o Movimento de Direitos Humanos, a ONU, entre outras organizações internacionais (MANHÃES & CUNHA, 2008).

Para citar os exemplos mais significativos, destaca-se inicialmente o Decreto nº 51/89, que ratificou a Convenção nº 159/83 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e que determina a garantia de um emprego adequado e a possibilidade de integração ou reintegração das pessoas com deficiência na sociedade. Esse documento pleiteia a criação de uma política nacional a respeito da readaptação profissional e o emprego de pessoas com deficiência, contemplando aspectos como serviços de orientação, de formação, de colocação, de emprego ou outras finalidades, bem adaptados às suas necessidades (BRASIL/OIT, 1983; BRASIL, 1989).

A Lei nº 7.853/89, sobre o Direito das Pessoas Portadoras de Deficiência, define o apoio à integração social por meio das funções do poder público nas mais diversas áreas de atuação, como educação, saúde, edificações e trabalho (BRASIL, 1989). Vale também destacar a polêmica Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que garante o benefício de prestação contínua de 1 (um) salário mínimo mensal à PcD que não tenha condições de subsistência (BRASIL, 1993).

No que diz respeito à iniciativa privada, coube à lei de

> cotas (Lei nº 8.213/91, regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99), assegurar a reserva de 2% a 5% de cargos de trabalho para pessoas com deficiência habilitadas e/ou beneficiários reabilitados, em empresas com mais de 100 empregados, nas seguintes proporções: até 200 empregados – 2%; de 201 a 500 – 3%; de 501 a 1.000 – 4%; 1.001 em diante – 5% (BRASIL, 1991, 1999b).

O Decreto nº 3.298/99, além da Lei nº 8.213/91 acima descrita, também regulamenta a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (BRASIL, 1999b), estabelecendo como uma de suas diretrizes "ampliar as alternativas de inserção econômica da pessoa portadora de deficiência, proporcionando a ela qualificação profissional e incorporação no mercado de trabalho", e ainda dispondo sobre a habilitação e a reabilitação profissional, e sobre o acesso ao trabalho.

Mais um importante instrumento do ordenamento jurídico brasileiro quanto a este tema é o Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001, que regulamenta a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (Brasil, 2001), e a Lei nº 10.098/00 (BRASIL, 2000), conhecida como a Lei da Acessibilidade, que trata das barreiras arquitetônicas e urbanísticas, regulamentada pelo Decreto nº 5.296/04 (BRASIL, 2004).

Em 13 de dezembro de 2006, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, ratificada pelo Brasil em 2008. Esse tratado assume grande relevância ao incluir a questão social como fator determinante da participação das PcDs em sociedade, além das tradicionais limitações física, intelectual ou sensorial a que são remetidas essas pessoas. Com referência ao campo do trabalho, reafirma-se a ideia de inclusão de todas as pessoas com deficiência, de forma digna e integral, reforçando as ações afirmativas para tanto (ONU, 2006).

A despeito de todo o aparato legal que assegura à pessoa com deficiência o direito de acesso ao trabalho, as pesquisas apontam alto grau de descumprimento da lei somado a um flagrante despreparo dos ambientes laborais em receber a diversidade em seu meio (CARUSO, 2007; LINO & CUNHA, 2008).

Néri (2003a, 2003b) reuniu dados como salário, jornada de trabalho, tempo de emprego e escolaridade em um estudo que revela o estado da arte da empregabilidade de pessoas com deficiência no Brasil atualmente. Dentre 26 milhões de trabalhadores formais ativos, 537 mil são PcDs, representando 2,05% do total de empregados, pouco acima da cota mínima estabelecida legalmente, sendo que 45% do emprego formal estão em empresas de menor porte, não sujeitas à legislação. O autor aponta que, segundo estimativa do RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais), existiriam 31.979 estabelecimentos com mais de 100 empregados que, se atendessem adequadamente à lei de cotas, ofereceriam mais de 500 mil postos de trabalho, o que ainda assim seria insuficiente e só atenderia a 3,7% da população com deficiência em idade adequada e em condições para o trabalho. Tais dados apontam considerável descumprimento, cerca de 10 anos após a regulamentação da lei.

Outros autores, como Pastore (2000), e o Instituto Ethos (2005) corroboram a insuficiência das ações destinadas à empregabilidade das PcDs, informando ainda que as pessoas com deficiência, em geral, ocupam os postos de trabalho de nível hierárquico mais baixo, mesmo estando qualificadas para assumir tarefas mais amplas e complexas.

Além da mera inserção de pessoas com deficiência nas organizações, um aspecto importante como a gestão da diversidade dentro dessas empresas também tem sido considerado. Pesquisas recentes avaliam a concepção das empresas sobre

a deficiência e a dinâmica do trabalho das PcDs, concluindo que há algumas carências nesse processo de inserção, tais como: a falta de práticas de sensibilização nas empresas, ausência de acompanhamento sistematizado que possibilite melhor adequação da PcD à organização e inexistência de discussão sobre a inserção e a gestão da diversidade dentro das empresas. Por outro lado, notam-se aspectos positivos, como a tendência à realização de adaptações e à adequação das práticas de seleção e treinamento (CARVALHO-FREITAS, 2007; ETHOS, 2005).

Diante da análise desse cenário, Carvalho-Freitas (2007) considera que:

> [...] tem havido um hiato entre o investimento em adaptações nas condições físicas e as práticas de gestão da diversidade. Isto é, são garantidas as adaptações nas condições e instrumentos de trabalho, mas a definição de ações de sensibilização e a construção de uma base conceitual de referência sobre a questão da inserção de pessoas com deficiência não são realizadas (p. 218).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar uma análise da política pública direcionada à empregabilidade de PcDs, Kirakosyan (2008) afirma que, no contexto atual, não há um investimento significativo a médio e longo prazo nos profissionais com deficiência, e não existem políticas promocionais[3] para as PcDs, como, por exemplo, incentivos fiscais ou redução de impostos para empreendedores com deficiência. Prevalecem, portanto, as políticas de garantia de renda que asseguram a 47% das pessoas com deficiência grave os benefícios sociais como principal fonte de renda. Portanto, a política social existente para as pessoas com deficiência tem natureza de garantia de renda, não oferecendo, dessa forma, alternativas sólidas para o desenvolvimento dessa população e seu empoderamento.

Ao apropriar-se desse breve histórico, percebe-se que é principalmente com a implantação da Lei de Cotas (BRASIL, 1991) e da Lei da Acessibilidade (BRASIL, 2000) que a preocupação com a inclusão social passa a ser inserida nas medidas legais. O modelo da inclusão social introduz um novo paradigma em nossa sociedade ao lutar pela efetivação da condição de cidadão das pessoas com necessidades especiais, considerando-os como sujeitos políticos, dignos dos mesmos direitos e deveres civis, sociais e políticos que os demais membros da sociedade (BRUMER, PAVEI & MOCELIN, 2004; CORRER, 2003; RATTNER, S/D; WERNECK, 2000).

Para Sassaki (2003), esse processo de inclusão como um paradigma social é balizado sob uma proposta de profunda transformação da sociedade, em que a atenção sobre a pessoa com deficiência é desviada para o meio em que esta se encontra, o que supõe uma reciprocidade de ações entre sociedade e deficiência. Seria então o processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais, de uma forma ampla e participativa, cidadãos que dela foram excluídos, no sentido de terem sido privados do acesso aos seus direitos fundamentais. Nesse sentido, a inclusão é entendida em um sentido mais amplo, envolvendo as esferas cultural, formal e legal, socioeconômica (educação e formação profissional), política e civil (acessibilidade) (BRUMER *et al*., 2004).

A orientação includente das atuais políticas voltadas às pessoas com deficiência, que se concentra em estratégias como as cotas e a acessibilidade, visa habilitar o mundo do trabalho a receber apropriadamente a diversidade em seu meio. Nota-se, portanto, um deslocamento no sentido de uma modulação social para a abertura de possibilidades de trabalho, em detrimento da tradicional concepção de que a pessoa com defi-

ciência é que deveria ser adaptada ao mercado de trabalho (BRASIL/MTE/SIT, 2007; NÉRI, 2003a, 2003b; SASSAKI, 2003).

Dessa forma, em consonância com a noção de construção social da empregabilidade (MENEGASSO, 1998), a Lei de Cotas (BRASIL, 1991) e a Lei da Acessibilidade (BRASIL, 2000) são medidas que visam garantir a equidade do acesso da PcD ao mercado de trabalho. Pode-se dizer que a política de empregabilidade tem como base a Lei de Cotas para impulsionar a contratação dos profissionais com deficiência, lei essa que segue os parâmetros de uma estratégia compensatória, vinculada ao contexto da ação afirmativa que busca a igualdade de oportunidade para grupos em vulnerabilidade social e a defesa do direito destes aos serviços e recursos que melhor se adéquem às suas necessidades.

A promoção da empregabilidade de PcDs é um fator preponderante para que se alcance o objetivo maior, de inclusão dessa população na sociedade. Isso se deve ao fato de ainda haver muito preconceito em relação à capacidade produtiva da pessoa com deficiência, o que demanda a disseminação da diversidade no contexto laboral e da oportunidade para que as pessoas outrora excluídas do mercado de trabalho possam desenvolver todo o seu potencial. Tanto o poder público quanto a sociedade em geral devem ser responsáveis pelas ações que garantam essa inclusão.

Nesse sentido, as organizações devem criar, em seu espaço institucional, condições de empregabilidade. O Estado deve desenvolver, por meio de políticas públicas, condições para a geração de trabalho e renda de acordo com as alternativas regionais, e os indivíduos, por sua vez, devem desenvolver, permanentemente, competências que potencializem suas chances no mercado de trabalho. Assim como Carvalho-Freitas (2007) ressalta, os esforços em prol da empregabilidade da PCD devem convergir no sentido de transformar uma imposição legal em uma nova lógica – inclusiva – nas relações de trabalho, em que a busca do trabalhador ideal e padronizado seja substituída pela adequação das condições e práticas de trabalho a fim de acolher as diferenças.

NOTAS

[2] Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a nova designação do Ministério do Trabalho (MTb) a partir de 1999.

[3] As políticas sociais podem ser divididas em três tipos, do ponto de vista dos objetivos de igualdade e eficiência: ***garantia de renda*** (princípio de igualdade no curto prazo, objetivando a elevação do nível de consumo pela população pobre); ***investimento em recursos humanos*** (igualdade no curto prazo e eficiência a médio e longo prazo, assegurando um desenvolvimento contínuo); e ***promocional*** (com a eficiência como o objetivo final, podendo ter tanto focos sociais quanto outros) (KIRAKOSYAN, 2008).

4. REFERÊNCIAS

ARANHA, M. S. F. *Trabalho e emprego:* instrumento de construção da identidade pessoal e social. Brasília: Corde, 2003. (Coleção Estudos e Pesquisas na Área da Deficiência, v. 9)

BRASIL. Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Convenção OIT nº 159 de 20/6/1983.* Brasília: Diário Oficial da União, 1983. Disponível em: <http://www.unisc.br/universidade/estrutura_administrativa/nucleos/naac/docs/convencoes/convencao_oit.pdf>. Acesso em 10 jan. 2008.

_____. *Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989.* Brasília, DF: 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7853.htm>. Acesso em 10 nov. 2007.

_____. *Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991.* Brasília, DF: 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8213.htm>. Acesso em 10 nov. 2007.

_____. *Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.* Brasília, DF: 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>. Acesso em 10 nov. 2007.

_____. *Decreto nº 3298 de 20 de dezembro de 1999.* Brasília, DF: 1999b. Disponível em: <http://www.cedipod.org.br/dec3298.htm>. Acesso em 12 nov. 2007.

_____. *Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000.* Brasília, DF: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L10098.htm>. Acesso em 10 nov. 2007.

_____. *Decreto nº 3956 de 8 de outubro de 2001.* Brasília, DF: 2001. Disponível em: <http://www.cedipod.org.br/dec3956.

htm>. Acesso em 12 nov. 2007.

_____. *Decreto nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004.* Brasília, DF: 2004 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004- 2006/2004/Decreto/ D5296.htm>. Acesso em10 nov. 2007.

_____. Ministério do Trabalho (MTb). Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). *Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)1996-1999*: informe ao Codefat. Brasília: Sefor, 1996.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). *Guia do Planfor 1999-2002.* Brasília: Sefor/FAT, 1999a.

_____. Ministério do Trabalho (MTb). Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). *Educação profissional – a era da empregabilidade.* Brasília: Sefor, 2001. Disponível em: <www.mtb.gov.br/sppe/
eduprof/edpro02e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2009.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Secretaria de Fiscalização do Trabalho (SIT). *A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.* Brasília, DF: MTE, SIT, 2007.

BRUMER, A.; PAVEI, Katiuci; MOCELIN, D. G. Saindo da "escuridão": perspectivas da inclusão social, econômica, cultural e política dos portadores de deficiência visual em Porto Alegre. *Sociologias*, v. 6, n. 11, p. 300-327, 2004.

CARUSO, A. "Multa? Envia-me seis anões, por favor!" Um estudo sobre as condições ergonômicas de trabalho em postos "reservados" a pessoas com deficiência no novo cenário produtivo do estado do Rio de Janeiro. 2007. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO-FREITAS, M. N. *A inserção de pessoas com deficiência em empresas brasileiras*: um estudo sobre as relações entre concepções de deficiência, condições de trabalho e qualidade de vida no trabalho. 2007. Tese de Doutorado em Administração – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
CARVALHO-FREITAS, M. N.; MARQUES, A. L. *Trabalho e pessoas com deficiência:* pesquisas, práticas e instrumentos de diagnóstico. Curitiba: Juruá, 2009.

CORRER, R. *Deficiência e inclusão social*: construindo uma nova comunidade. São Paulo: Edusc, 2003.

DACRE POOL, L.; SEWELL, P. The key to employability: developing a practical model of graduate employability. *Education + Training*, v. 49, n. 4, p. 277-289, 2007.

DEL PINO, M. A. B. *Reestruturação produtiva e política de educação profissional.* Tese de Doutorado em Educação na Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ETHOS. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. *Relatório Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas – Pesquisa 2005.* São Paulo: Instituto Ethos, 2005.

FRIGOTTO, G. *Educação e crise do capitalismo real.* São Paulo: Cortez, 2003.

HILLAGE, J.; POLLARD, E. *Employability*: Developing a Framework for Policy Analysis. Research Report RR85, Department for Education and Employment. Brighton, UK: Institute for Employment Studies, 1998.

HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: FERRETTI, C. J. *et al. Novas tecnologias, trabalho e educação*: um debate multidisciplinar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 124-137.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2000. População residente por tipo de deficiência.* Disponível em: <http://www1ibge.gov.br/ home/ estatistica/populacao/censo2000>.

KIRAKOSYAN, L. Principais questões na avaliação do impacto da política social para a população com deficiência no Brasil. 2008. Disponível em: <http://www.coepbrasil.org.br/portal/Publico/apresentarArquivo.aspx?ID=2059> Acessado em 15 set. 2009.

LINO, M. V.; CUNHA, A. C. B. Uma questão de cotas? Como pessoas com deficiência percebem sua inserção no mercado de trabalho com base em políticas públicas de inclusão. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*,v. 3, n. 1, p. 65-74, 2008.

MANHÃES, V. S.; CUNHA, A. C. B. Atitudes Sociais de Profissionais que atuam junto a pessoas com deficiência, no Rio de Janeiro, no contexto das Políticas Públicas de Inclusão. In: *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, v. 2, n. 2, p. 312-321, 2008. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portalrepositorio/File/revistalapip/manhaes_cunha_artigo.pdf>.
MENEGASSO, M. E. *O declínio do emprego e a ascensão da empregabilidade*: um protótipo para promover a empregabilidade na empresa pública do setor bancário. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis,1998.

MINARELLI, J. A. *Empregabilidade*: como ter trabalho e remuneração sempre. São Paulo: Gente, 1995.

MUNHOZ, G. S. Empregabilidade: do resgate conceitual às exigências atuais do mercado. *Revista Cesumar – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, v. 11, n. 2, p. 25-51, 2005.

NÉRI, M. C. (Org.) *Retratos da deficiência no Brasil.* Rio de Janeiro:

FGV/IBRE/CPS, 2003a.

_____. *As empresas e as cotas para pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2003b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência. New York: 2006. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_convencoes.php>. Acessado em: 10 jan. 2008.

PASTORE, J. *Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência.* São Paulo: LRT, 2000. Disponível em: <http://josepastore.com.br/artigos/index.htm>. Acessado em 13 dez. 2008.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/ a0435124.pdf>. Acessado em 15 abr. 2008.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Orgs.) Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

RAMOS, M. N. A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2006.

RATTNER, H. Democracia participativa: caminhos para a inclusão social. Documento on-line (s/d). Disponível em: <www.abdl.org.br>. Acessado em 29 jul. 2007.

SASSAKI, R. K. Inclusão: construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: WVA, 2003.

_____. Educação profissional e emprego de pessoas com deficiência pelo paradigma da inclusão. Texto de apoio ao curso "As pessoas com deficiência e o mercado de trabalho". Maringá: Instituto Paranaense de Ensino, 2006.

SCOTT-PARKER, S. Employment of people with mental illness: a challenge for the employers? Paper presented at the 20th WORLD CONGRESS OF REHABILITATION INTERNATIONAL, Oslo, Norway, June, 2004.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do equador. In: VERÁS, M. P. B. (Ed.) *Por uma sociologia da exclusão social*: o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999. p. 126-138.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VYGOTSKY, L. S. *Formação social da mente*. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

WERNECK, C. *Ninguém mais vai ser bonzinho na sociedade inclusiva.* Rio de Janeiro: WVA, 2000.

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: UM ENSAIO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL PARA COMUNIDADES DE QUILOMBOS*

RESUMO

A política pública no Brasil possui um novo marco a partir da Constituição Federal de 1988, a qual inovou no reconhecimento de direitos etnorraciais e territoriais. Por conta disso, emergiram das lutas sociais novos sujeitos de direitos e cidadania: as comunidades de quilombos. Desse contexto surge a política pública de promoção da igualdade racial direcionada à população negra. Nesse ensaio, analisa-se um modelo dessa política, o Programa Brasil Quilombola, que, dentre os seus eixos de atuação, objetiva o reconhecimento e titulação territorial das comunidades quilombolas. Tal recorte justifica-se na centralidade que as comunidades quilombolas, como sujeitos da política pública, têm evidenciado na dinâmica conceitual e política da problemática fundiária e racial do país.

PALAVRAS-CHAVE Equidade, movimentos negros, política pública, quilombos, relações raciais.

Vera Rodrigues verarodrigues@usp.br

Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo e Bolsista do Programa de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford.

Artigo submetido no dia 08/09/2010 e aprovado no dia 23/11/2010.

ABSTRACT *The public policy in Brazil has a new landmark from the 1988 Federal Constitution, which broke new ground in recognizing ethnic, racial and territorial rights. Because of this, new social subjects of rights and citizenship have emerged of the social struggles: the Quilombo communities. In this context arises the public policy of promoting racial equality targeted the black population. In this essay, we analyze a model that policy, the Quilombola Brazil Program, which, among its axis of action, aims the recognition and land regularization of quilombolas communities. Such delimitation is justified on the centrality that the quilombolas communities, as subjects of public policy, have demonstrated in the conceptual and political dynamics of land and racial issues in the country.*

KEYWORDS *Equity, black movements, quilombos, public policy, racial relations.*

* Este artigo recebeu Menção Honrosa na categoria doutorando/doutor na 2ª edição do Concurso de Ensaios e Monografias sobre Experiências Inovadoras no Campo das Políticas Públicas com Foco na Redução das Desigualdades, o prêmio Políticas Públicas e Equidade: Avanços Práticos.

INTRODUÇÃO

O presente ensaio emerge na contemporaneidade dos debates político-científicos, relativos às políticas públicas de promoção da igualdade racial direcionadas à população negra brasileira.[1] Nesse contexto, tão marcado pela pluralidade de entendimentos acerca da própria política, bem como das representações das ideias envolvidas, tais como "raça" e a realidade concreta que esta enseja, debatem militantes dos movimentos negros, intelectuais, juristas, formuladores e gestores de políticas públicas. O processo desses debates origina uma arena pública de disputa conceitual e política que abarca não só a noção sobre "raça", mas também "igualdade", e/ou "equidade" como pontos conflitivos e complexos. Por consequência, nessa arena também se destacam as diversas áreas sociais enfocadas (saúde, educação, trabalho), público-alvo (mulheres, crianças e adolescentes, estudantes universitários, quilombos) e mecanismos de implementação (cotas, bônus, titulação territorial).

A minha proposta neste ensaio é fazer um recorte nesse processo, e analisar o "desenho" da política pública direcionada para as comunidades de quilombos no tocante ao processo de reconhecimento e titulação dos seus territórios. Por desenho, compreendo a proposta de Souza (2006) em buscar analisar o problema, conflitos, trajetória de indivíduos, grupos e instituições envolvidos e afetados pela política pública. Tal recorte justifica-se na centralidade que as comunidades quilombolas, como sujeitos de políticas públicas, têm evidenciado na dinâmica conceitual e política da problemática racial no país. Um exemplo disso é que, além da noção de "raça", também desde o século XIX se constroem noções sobre quilombos, tais como: grupos de escravos fugidos; expressões de resistência cultural e política; grupos sociais étnica e culturalmente diferenciados; processos identitários coletivos e mais recentemente novos sujeitos de direitos socioculturais.

Outra justificativa vem do campo de análises sobre políticas públicas, pois atento para a emergente demanda por análises sistemáticas dos impactos e eficácias das ações da administração pública sobre determinados segmentos sociais, e/ou um balanço da conversão da regularização fundiária quilombola em objeto de política pública, conforme já apontam Arruti (2008), Jaccoud (2008) e Lima (2008). Nesse fértil campo teórico, me proponho, ainda que via passos iniciais, percorrer algumas das contribuições advindas de campos diversos do conhecimento e da ação social, que (re)elaboram visões e tecem discursos pertinentes para os propósitos de contribuir para os estudos sobre políticas públicas e equidade.

Para melhor situar essa proposta, começo o ensaio com a contextualização da política pública no Brasil desde uma percepção mais universalista até chegar à atualidade com as políticas públicas de promoção da igualdade racial. Nesse processo evidencio os atores sociais envolvidos e o cenário político nacional.

Finalizarei com uma leitura do estado da arte do Programa Brasil Quilombola desde sua criação, em 2004, até 2009, com a exposição de dados de implementação da política no contexto nacional. Como exemplo de caso, trago dados relativos ao estado de São Paulo.

DA POLÍTICA PÚBLICA UNIVERSAL À POLÍTICA PÚBLICA PELA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

As políticas públicas no Brasil possuem um histórico complexo que abrange desde sua elaboração teórica até sua aplicação prática. Para começar, na literatura especializada encontram-se múltiplas definições resultantes do acúmulo teórico sobre

o tema. Em Silva; Melo (2000) e Souza (2006) há definições clássicas concentradas na análise do Estado, instituições e ação governamental. Tais definições vêm ancoradas, principalmente, na tradição dos estudos oriundos do campo da ciência política, sociologia e administração pública, onde também foram cunhadas as expressões *policy analysis* (análise da política pública); *policy makers* (tomadores de decisão); *policy cicle* (ciclo de política); *impact analysis or evaluation* (impacto ou avaliação da política) pelos "pais fundadores" H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

A definição que utilizarei segue a síntese de política pública que Souza (2006) faz em termos daquilo que "o governo escolhe fazer ou não fazer" e que implica buscar responder quem ganha o quê com a política pública, por que e que diferença isso faz no cenário social. Essa é uma proposta, a meu ver, em diálogo com dois modelos explicativos do processo de formulação de políticas públicas: o modelo de "arenas sociais" e de "múltiplos fluxos".

> O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. *É quando os* policy makers *do governo passam a prestar atenção em algumas questões e ignorar outras.* (...) Esses empreendedores constituem redes sociais que envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si. [...] *O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos* (SOUZA, 2006 p. 32).

> [...] Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor *preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda* (agenda-setting) *e as alternativas para a formulação das políticas* (policy formulation) (CAPELLA, 2007 p. 88).

A reflexão, com base na complementaridade desses modelos, privilegia o olhar para a formulação de políticas públicas como ponto inicial que deflagra todo um processo que produzirá resultados concretos na realidade social. Assim, utilizo o modelo de "arenas sociais" para analisar como se dão as relações entre aqueles que demandam a política pública e aqueles que deverão implementá-la; e posso, de forma complementar, observar via modelo de "múltiplos fluxos" como e quais foram os mecanismos utilizados no jogo relacional capazes ou não de transpor a abstração de um problema para a concretude da solução; ou ainda a dinâmica de construção de uma agenda política.

Por essa via, chego ao momento atual em que Estado e sociedade convergem – ainda que de forma tensa, parcial e incipiente – para as políticas públicas de promoção da igualdade racial, bem como o período que o antecede. Se, temporalmente, for dividida a arena social da política pública no Brasil, o marco será a Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã. Assim, tomo como ponto de ruptura o artigo 3º relativo ao compromisso estatal com a redução das desigualdades sociais:

> Art. 3 – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO Brasil, 1988).

O antes e o pós 1988 têm marcas próprias, as quais podem dizer algo sobre o caminho percorrido até aqui. Por exemplo, em Bacelar (2003), o período que abrange entre 1920 e 1980 caracteriza um Estado desenvolvimentista, conservador,

centralizador e autoritário, cujo objetivo maior era consolidar o processo de industrialização, portanto uma política de caráter notadamente econômico. Segundo a autora, o contraponto a essa política desenvolvimentista foi a desigualdade gerada pelo modelo político e econômico adotado. Outra interpretação desse dado indica que a política de cunho social ficou por conta do direcionamento às áreas de previdência, legislação trabalhista, saúde, educação, saneamento básico, habitação e transporte.

As áreas de saúde e saneamento refletiram certo conservadorismo, pois incidiram basicamente no controle de doenças e epidemias e não necessariamente na qualidade e oferta de serviços básicos à população. Tal postura pode ser relembrada via episódio da Revolta da Vacina (Rio de Janeiro, 1904), ocasião em que a população foi alvo tanto de uma política higienista, quanto de uma reforma urbana que previa a remoção de determinados grupos sociais (pobres, desempregados, mendigos) do centro da cidade para as periferias. Na área da educação também há críticas quanto ao investimento feito no acesso à educação básica e ao formato da política educacional. Nas demais áreas também coexistiram contradições entre avanços (direitos trabalhistas) e recuos (limitada participação política dos trabalhadores).

Nesse ínterim, fatores como o patrimonialismo e populismo engessaram de tal forma a estrutura social que dificultaram a organização da sociedade e a reivindicação por direitos. A influência desses fatores pode ser pensada, a partir da leitura de Silvério (2009, p. 15-17), em que se verifica que, da era Vargas, passando pelo plano de metas do governo Juscelino Kubitschek até o milagre econômico dos governos militares, o desenvolvimento econômico brasileiro se refletiu de forma desigual para o conjunto da população:

> No Brasil, a sequência acima sugerida se inverteu [refere-se ás fases no desenvolvimento dos direitos do homem: direitos civis e políticos, em seguida os direitos sociais] os direitos sociais foram institucionalmente desenvolvidos a partir da década de trinta do século XX. No entanto, os direitos civis, mesmo figurando em todas as Constituições, foram constantemente desrespeitados. *O peso da herança colonial, da escravidão e da grande propriedade privada são fatores que produziram um país comprometido com o poder privado e com uma ordem social que, ao negar a condição humana de grande parcela da população, obstruía e reprimia intencionalmente a participação popular* (SILVÉRIO, 2009, p. 18).

Um aspecto agregador, ao que traz Silvério (2009) em relação à negação da condição humana da população negra, surge em Santos (2000) quando o autor estabelece um paralelo entre a noção teórica de cidadania e o seu exercício condicionado ao lugar social ocupado pelo indivíduo negro na sociedade brasileira:

> [...] *A cidadania define-se teoricamente por franquias políticas, de que se pode efetivamente dispor, acima e além da corporeidade e da individualidade, mas, na prática brasileira, ela se exerce em função da posição relativa de cada um na esfera social.* Costuma-se dizer que uma diferença entre os Estados Unidos e o Brasil é que lá existe uma linha de cor e aqui não. Em si mesma, essa distinção é pouco mais do que alegórica, pois não podemos aqui inventar essa famosa linha de cor. *Mas a verdade é que, no caso brasileiro, o corpo da pessoa também se impõe como uma marca visível e é frequente privilegiar a aparência como condição primeira de objetivação e de julgamento, criando uma linha demarcatória, que identifica e separa, a despeito das pretensões de individualidade e de cidadania do outro* (SANTOS, 2000, p. 2).

A leitura de Santos (2000) pode ser provocativa, em termos de alguns questionamentos: Qual foi a cidadania que a população pode dispor na franquia política? Porque os empreendedores sociais, no caso os movimentos negros,[2] só recentemente conseguem inserir na agenda política uma pauta propositiva de políticas públicas? Arriscando uma resposta: a causalidade dos processos que

delimitam a cidadania e influenciam a formulação de políticas públicas, encontra no conceito de racismo institucional, uma explicação adicional para o tema das desigualdades:

> A incapacidade coletiva de uma organização em prover um serviço apropriado ou profissional às pessoas devido à sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que contribuem para a discriminação através de preconceito não intencional, ignorância, desatenção e estereótipos racistas que prejudicam minorias étnicas. *Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos em desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações* (ORGANIZAÇÃO..., 2006).

> [...] *a partir dos projetos políticos que assumiram em seus programas de governo o compromisso com esta bandeira fundamental do movimentos negros: o Estado tem a responsabilidade de atuar contra as desigualdades sociais e raciais no Brasil.* São dezenas de novos gestores e gestoras que se deparam com uma máquina estatal ainda despreparada, em grande medida, para lidar com os desafios de inclusão social das populações negra e indígena, por exemplo, ao mesmo tempo em que *enfrentam nas estruturas governamentais o chamado racismo institucional* (RIBEIRO, 2009, p. 5).

A incapacidade e/ou o fracasso estatal na promoção da equidade, só muito recentemente, por volta dos anos noventa, teve no conceito de "racismo institucional" uma ferramenta de análise no campo das desigualdades sociorraciais. A incorporação conceitual suscitou uma travessia entre a análise que, geralmente, focava o racismo no nível das relações interpessoais para uma análise, e também a intervenção, no plano institucional. Isso acarretou envolver o Estado, suas instituições e todo o aparato que o sustenta numa leitura mais abrangente do cenário político brasileiro.

Em decorrência disso, entre os anos de 2001-2007 realizou-se o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), que através de uma parceria entre poder público, organizações dos movimentos negros e agências internacionais buscou atuar favoravelmente na formulação e implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Ainda, que não estejam disponíveis os dados de avaliação do PCRI, é possível considerar interessante essa iniciativa no setor público pelo desafio que representa para a superação de desigualdades.

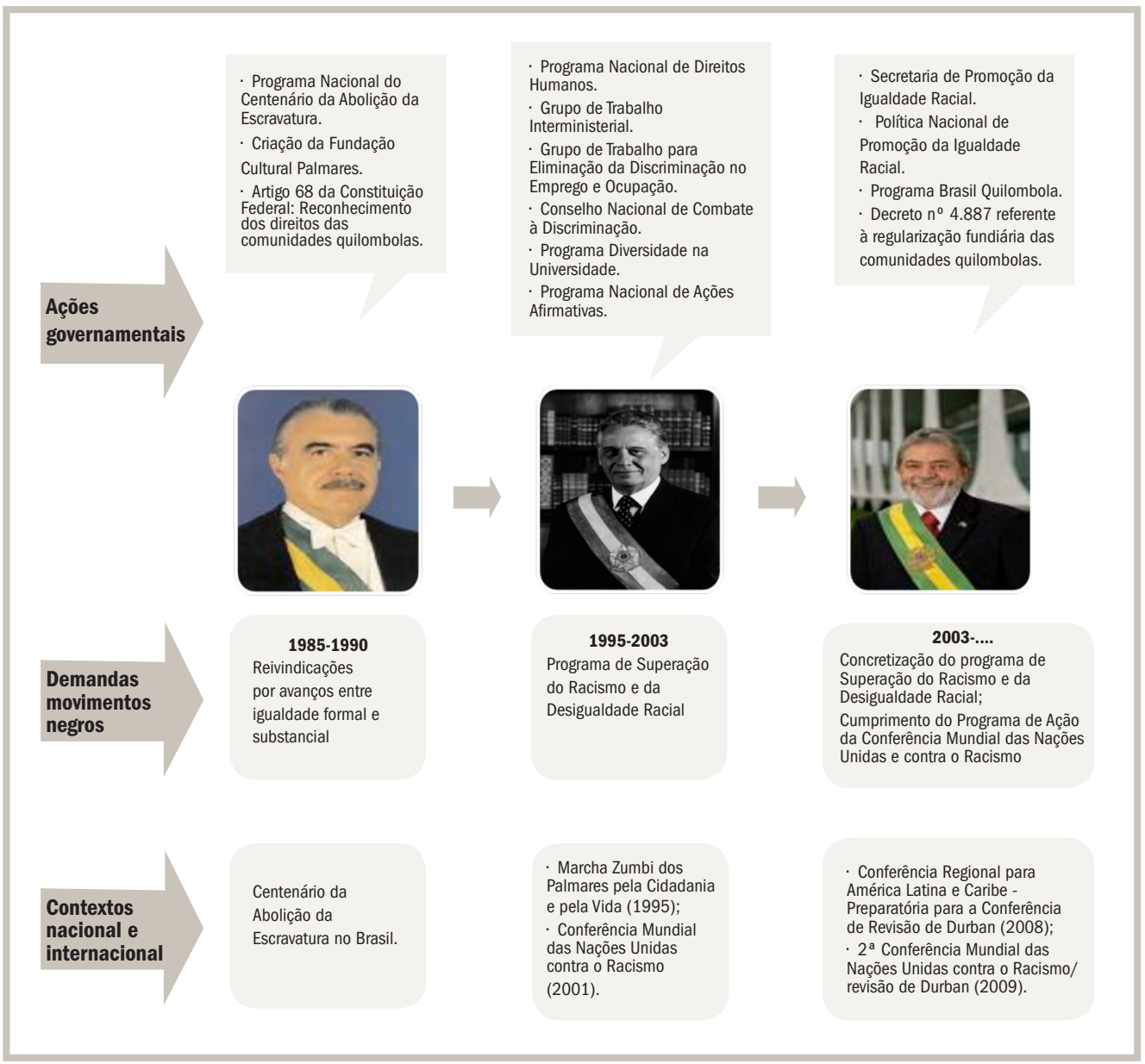
O desafio de superação das desigualdades sociorraciais tem destacado o papel dos movimentos negros na luta por cidadania. Se a noção de cidadania, como me provoca a pensar Dagnino (1994), comporta a dimensão de estratégia política, justamente por expressar interesses, desejos e aspirações de parte da sociedade, abrigando assim projetos diferenciados em seu interior, tem-se na experiência dos movimentos sociais nos anos 1990 uma experiência concreta dessa dimensão. No caso, os movimentos negros protagonizam uma luta por direitos que se dá tanto pela via do direito à igualdade, quanto à diferença; já que emergem da luta política especificidades em direitos e sujeitos, como ocorre com as comunidades quilombolas e as demandas por reconhecimento.

Se Santos (2000) fala de uma "cidadania mutilada" da população negra, Dagnino (1994) indica uma cidadania "de baixo para cima" via constituição de sujeitos sociais ativos que definem seus direitos e lutam por seu reconhecimento. Essa "cidadania de baixo para cima" transparece nas políticas públicas de promoção da igualdade racial desencadeadas, a partir do marco da Constituição Federal de 1988. Esse período é emblemático para os movimentos sociais de forma geral, os quais se fortalecem no cenário de redemocratização do país. Assim é que organizações representativas dos direitos das mulheres, homossexuais, juventude e negros, por exemplo, protagonizam demandas ao poder público com vistas à concretização da cidadania e da própria democracia.

No que tange aos movimentos negros, esse período demarca uma nova fase de sua atuação política, pois ultrapassa o viés da denúncia para

investir na proposição de políticas públicas. Essa dinâmica em relação ao Estado tem sido marcada por avanços e recuos na resposta governamental, além do reflexo disso no seio dos próprios movimentos. Os principais fatos dessa dinâmica se dão ao longo dos mandatos presidenciais de três governos: José Sarney (1985-1990); Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) e (1999-2003); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) e (2007-2011). A seguir, estabeleço uma linha de tempo que abrange a dinâmica de demanda e ação governamental nesse período, entre os movimentos negros e o Estado brasileiro, na construção de uma agenda de políticas promotoras da igualdade racial.

Figura 1 – **Linha de tempo: demandas dos movimentos negros e ação do Estado (1985-2011)**



A construção do atual quadro de políticas de promoção da igualdade racial vem sendo delineada desde o final dos anos 1980. Nesse intervalo de tempo, os atores políticos em foco, movimentos negros e o Estado, interagiram num cenário feito de mobilizações, definições de pautas e estratégias políticas. Quando falo em movimentos negros, refiro-me às diversas gerações de militantes e organizações negras que compuseram um mosaico de bandeiras de luta e formas de mobilização e ação, mas mantendo o fio condutor da luta antirracista. Assim, interagiram nesse período organizações com reconhecimento regional e/ou nacional, a começar por aquelas fundadas nos anos 1970, tais como: Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN, Rio de Janeiro, 1975), Movimento Negro Unificado (MNU, São Paulo, 1978) e Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN, Maranhão, 1979).

Dos anos 1980 veio uma militância composta por entidades recentemente instituídas, tais como a União de Negros pela Igualdade (Unegro, Bahia, 1988) e as primeiras ONGs negras, destacando-se: Maria Mulher Organização de Mulheres Negras (Rio Grande do Sul, 1987), Geledés – Instituto da Mulher Negra (São Paulo, 1988) e o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap, São Paulo, 1989). A atuação conjunta desses militantes e organizações exigiu a construção de uma pauta comum, permeada pela heterogeneidade de temas representativos de cada entidade, da realidade social em que estava inserida, bem como da época vivida. Por conta disso, temas antigos como a violência policial contra a população negra – fator de contínua denúncia pelo MNU – foi evidenciado ao lado de novos temas trazidos, especialmente, pelas ONGs de mulheres negras, as quais colocaram em evidência o feminismo negro, por meio do debate sobre a participação das mulheres nas organizações negras e a defesa de políticas públicas com recorte de gênero e raça.

Por conta disso, avalio também como elemento de redefinições temáticas dos movimentos negros nos anos 1980 o lugar social de onde emergiram as novas organizações. Se nos anos 1970 muitos militantes vinham de entidades de classe e culturais, agora eles e elas vinham de segmentos religiosos, grupos de estudantes universitários e partidos políticos. Por exemplo, nessa linha, enquadram-se respectivamente os Agentes de Pastoral Negros (APNs, Igreja Católica, 1983), os grupos de religiosos de matriz afro-brasileira (Candomblé, Umbanda e Batuque); o Grupo Negro da PUC-SP (São Paulo, 1979-1983), o qual deu origem à Soweto Organização Negra (São Paulo, 1991); a secretaria de combate ao racismo do Partido dos Trabalhadores (PT, São Paulo, 1980); a secretaria nacional do movimento negro do Partido Democrático Trabalhista (PDT, Rio de janeiro/Rio Grande do Sul, 1980) e os Conselhos de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (órgãos consultivos de caráter municipal e estadual presentes em vários estados brasileiros).

Esse painel de temas e lugares de atuação militante contribuiu para a formatação de discursos e práticas políticas capazes de responder à articulação necessária com o poder executivo. Para que isso acontecesse, sem dúvida houve um exercício coletivo de acomodação e/ou superação de inúmeras questões internas. Assim deve ter ocorrido em relação às diferenças político-partidárias, às contradições entre a representatividade feminina e masculina ou ainda ao viés religioso defendido. Dessa construção política, consolidaram-se novas organizações, como a Coordenação Nacional das Entidades Negras (Conen, São Paulo, 1991), o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert, São Paulo, 1991), a Criola (Rio de Janeiro, 1992) e Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro, Rio de Janeiro/São Paulo, 1995), as quais, juntamente com outras organizações anteriormente citadas – lembrando que os movimentos negros extrapo-

lam os limites deste texto –, foram a cara e a voz negra dos anos 1990.

Retornando ao final dos anos 1980, saliento no contexto nacional os eventos de promulgação da Constituição Cidadã e o centenário da Abolição da Escravatura. O conteúdo simbólico do centenário se assentava nas ideias de "liberdade" e "democracia racial", porém isso foi alvo de crítica por parte de organizações dos movimentos negros que repudiavam o tom celebrador do centenário, e reivindicavam medidas concretas de igualdade a partir da nova Constituição Federal:

> Eu acho que em 1988 o movimento negro brasileiro deu a resposta adequada ao Estado brasileiro, às tentativas de manipular o sentido do centenário da abolição. Aquilo que a gente havia definido anos atrás como uma data de denúncia, acho que a gente fez isso cabalmente no contexto do centenário (Sueli Carneiro em entrevista concedida a PEREIRA, 2009, p. 252).

A resposta dos movimentos negros transpareceu, por exemplo, via mobilização na Marcha contra a Farsa da Abolição, realizada no Rio de Janeiro em maio de 1988. Além dessa mobilização visível, aconteceram outras articulações não tão visíveis, mas que impulsionaram ações em todo o país. Exemplo dessas articulações foi a presença de militantes nos núcleos de partidos políticos, sindicatos, bem como nas coordenadorias, programas e conselhos da população negra que começavam a ser criados nesse momento, nos âmbitos municipal, estadual e federal, e que imprimiram força às reivindicações. Esse diálogo tão próximo com o Estado não foi fácil nem aceitável para todos os envolvidos, já que para alguns significava a cooptação do militante pela máquina estatal, sendo essa apenas uma das questões delicadas e em jogo no momento.

A principal ação do governo em resposta à pressão militante foi a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), a qual nascia como a primeira instância responsável por formular e implantar políticas públicas para a população negra. Para alguns, isso representou um avanço na concretização de uma pauta política, porém, para outros, o caráter cultural da Fundação revelava o lugar em que, preferencialmente, a problemática racial era definida e tratada. Esse último entendimento se fez sentir quando se verificou que a Fundação não dispunha de poder legal, técnico e orçamentário para titular os territórios quilombolas – uma das atribuições previstas inicialmente –, mas apenas o de emitir certidões de reconhecimento como comunidade quilombola. Apesar dos limites impostos à plena atuação da Fundação Palmares, não apenas na questão quilombola, a "visão de futuro" que consta em sua apresentação institucional é de "consolidar-se como instituição de referência nacional e internacional na formulação e execução de políticas públicas da cultura negra". A ênfase sobre "cultura negra" revela outro caminho possível de direcionamento que não é excludente aos anseios de participação, reconhecimento e visibilidade da população negra.

Na fase intermediária, governo Fernando Henrique Cardoso, o contexto em parte assemelha-se ao anterior: uma data a celebrar (tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, 1995) e nova marcha oposicionista dos movimentos negros (Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e pela Vida, Brasília, 20 de novembro de 1995). A marcha até hoje é considerada um momento histórico para os militantes, já que exigiu o enfrentamento das fragilidades dos movimentos (apoio financeiro, organização interna, superação de antagonismos etc.), além de ampliar o horizonte das articulações com centrais sindicais, políticos de esquerda e outros atores que vieram a construir a agenda política.

Em relação às diferenças com o contexto político anterior, cabe atentar para o seguinte: primeiro, a marcha origina um documento intitulado Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade, o qual foi um conjunto de reivindica-

ções cujo ponto central era a ênfase nas políticas públicas para a população negra, conforme excertos a seguir:

• Inclusão do quesito cor nos sistemas de dados governamentais.

• Incentivos fiscais para empresas que adotassem políticas de promoção da igualdade racial em seus quadros de funcionários.

• Desenvolvimento de ações afirmativas no acesso à educação básica ao nível superior.

Dentre as ações governamentais desencadeadas, está a criação de um grupo de trabalho interministerial, composto por membros dos movimentos negros e do próprio governo. O GTI, como ficou conhecido, sinalizou em seus objetivos para o atendimento da demanda por políticas públicas.

• Elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da população negra.

• Estimular e apoiar iniciativas públicas e privadas.

Obviamente, que isso não significou a efetivação plena das reivindicações, mas cimentou o caminho para a continuidade delas. Em segundo lugar, outro diferencial marcante no contexto dos anos 1990 foi a fala presidencial assumindo o racismo como um problema pertinente ao Brasil e mais ainda, segundo Santos b (2009, p. 13) , o reconhecimento que "as históricas desigualdades raciais necessitariam de tratamento específico por parte do Estado".

No final do 2º mandato, militância e governo, são influenciados pelo debate internacional trazido pela Conferência Internacional das Nações Unidas contra o Racismo, realizada em Durban/África do Sul em 2001. As organizações negras promoveram encontros preparatórios, inclusive abrangendo outros países latino-americanos como exemplifica a Conferência de Santiago (2000). Nesses espaços de interlocução construíram-se consensos relacionados às ações afirmativas e eixos temáticos levados para Durban. É nesse contexto que se entrelaçam o local e o global da pauta dos movimentos negros, bem como o Brasil torna-se signatário de acordos e convenções internacionais na área de direitos humanos e cidadania.

No governo seguinte, mais precisamente no Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, 21 de março de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a qual pretende, entre os seus objetivos: "Acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial". Apesar do *status* ministerial que a Seppir recebeu, houve limitações e impasses no atendimento aos objetivos propostos. Nesse contexto foi cobrado o cumprimento do Programa de Superação do Racismo e Desigualdade Racial e também as propostas de políticas públicas aprovadas na Conferência de Durban.

Esse processo desencadeia novas ações governamentais, dentre elas o foco deste ensaio, o Programa Brasil Quilombola (PBQ). Em 2004, logo após a criação da Seppir, o PBQ, ao pautar-se nas garantias constitucionais de direitos às comunidades quilombolas, enfrenta um dos pontos nevrálgicos da formação social brasileira: o acesso à terra e a problemática racial que agora se entrelaçam na regularização fundiária, e políticas de promoção da igualdade racial para as comunidades quilombolas brasileiras.

O PANORAMA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA NO PERÍODO 2004-2009

O Programa Brasil Quilombola é um conjunto de medidas descentralizadas entre instituições governamentais nos âmbitos federal, estadual, municipal e organizações da sociedade civil, co-

ordenadas pela Seppir por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Tais medidas foram estruturadas em quatro eixos: 1) Regularização Fundiária; 2) Infraestrutura e Serviços; 3) Desenvolvimento Econômico e Social e 4) Controle e Participação Social. Por uma questão de centralidade na regularização fundiária, opto por não trazer uma visão do conjunto desses eixos.[3] Assim o faço por entender que o processo de regularização fundiária comporta a maior parte dos interesses e conflitos em jogo, explicitando assim a problemática de uma política pública específica e de caráter redistributivo.

A regularização fundiária compreende uma série de etapas administrativas, que começam com a abertura de processo junto ao Incra, seguida da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID, composto por informações socioeconômicas, históricas, antropológicas, geográficas etc.), portaria de reconhecimento territorial publicada no *Diário Oficial* (União e Estado) e, após, a emissão dos títulos. Todo esse processo é atravessado por normas legais referentes a prazos para interposição de recursos judiciais, publicações de editais, bem como procedimentos de desapropriação e indenização de proprietários, quando for o caso. Além do previsível, também ocorrem mandados de segurança, impugnações ao RTID, ações judiciais contrárias à legislação pertinente à regularização fundiária quilombola, entre outras ações de cunho político e midiático que trazem à tona interesses e tensões múltiplas.

O grau de importância da titulação territorial pode ser avaliado tanto pelos entraves à sua efetivação quanto pela ótica do seu significado para as comunidades quilombolas. O território é fundamental para a reprodução física, social e cultural das comunidades. Nesse sentido, vai além da dimensão da terra como espaço físico e geográfico, mas consiste na base mantenedora da historicidade, coesão e existência das gerações atuais e futuras. As maiores cobranças em termos de gestão eficiente dos recursos orçamentários, representação pública dos interesses das comunidades e consolidação da política fundiária concentram-se no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra, responsável pelo processo de titulação), na FCP (órgão emissor da certidão de autorreconhecimento quilombola) e na Seppir (órgão de coordenação da política). O gráfico da Figura 2, abaixo, expõe o andamento da regularização fundiária no período de 2004-2009:

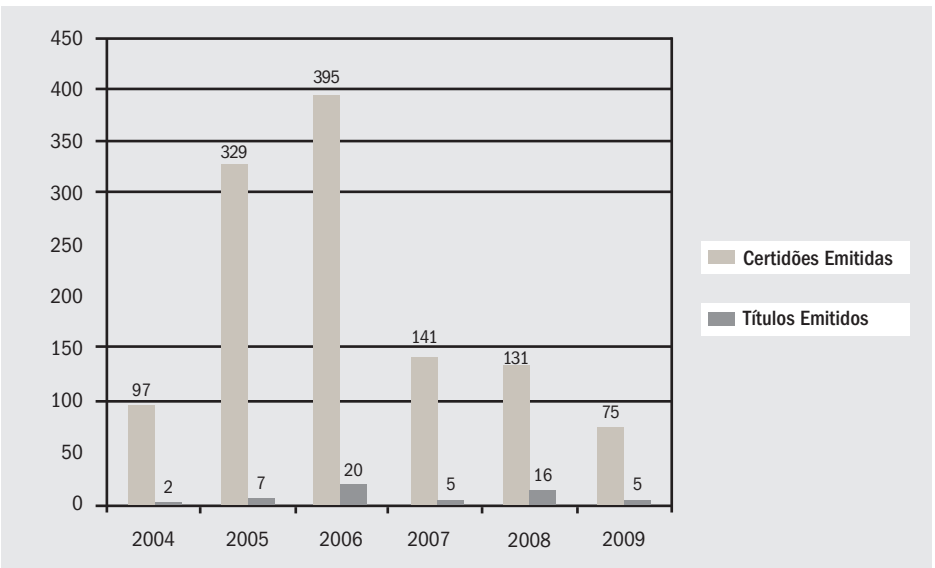


Figura 2
Fundação Cultural Palmares: certidões e títulos emitidos Incra - DFQ 2010

O gráfico contrasta a partir do período de criação do PBQ e também quando passa da competência da FCP para o Incra a regularização dos territórios quilombolas, o número de certidões de autoidentificação das comunidades quilombolas emitidas pela FCP com os títulos de posse emitidos pelo Incra e/ou órgãos estaduais parceiros. O número maior de certificações que titulações evidencia as fases do intrincado processo fundiário. Na fase inicial, junto à FCP, prevalece a articulação política das comunidades e movimentos negros para dar os primeiros passos rumo ao reconhecimento. Porém, a chegada ao ponto final dessa caminhada significa cruzar a zona burocrática, técnica e política que se impõe à titulação. Até agora, poucas comunidades têm cruzado essa zona. Segundo a última atualização do Incra, realizada em outubro de 2010, foram emitidos desde 1995,[4] 113 títulos que regularizaram 971.297,6881 hectares, em benefício de 104 territórios, 183 comunidades e 11.506 famílias quilombolas.

Não quero resvalar para o tom de denúncia ou intervenção já criticado por Arruti c (2009), mas é preciso dizer também que, se os números impressionam, a realidade não faz o mesmo. Ainda segundo o mesmo autor, estimava-se em 2009 a existência de 3.900 comunidades em todo o Brasil, sendo que há em andamento no Incra 996 processos abertos. Portanto, os dados oficiais representam uma amostra do universo total, considerando que, pela própria dinâmica de reconhecimentos e demandas, trata-se de um fenômeno em expansão.

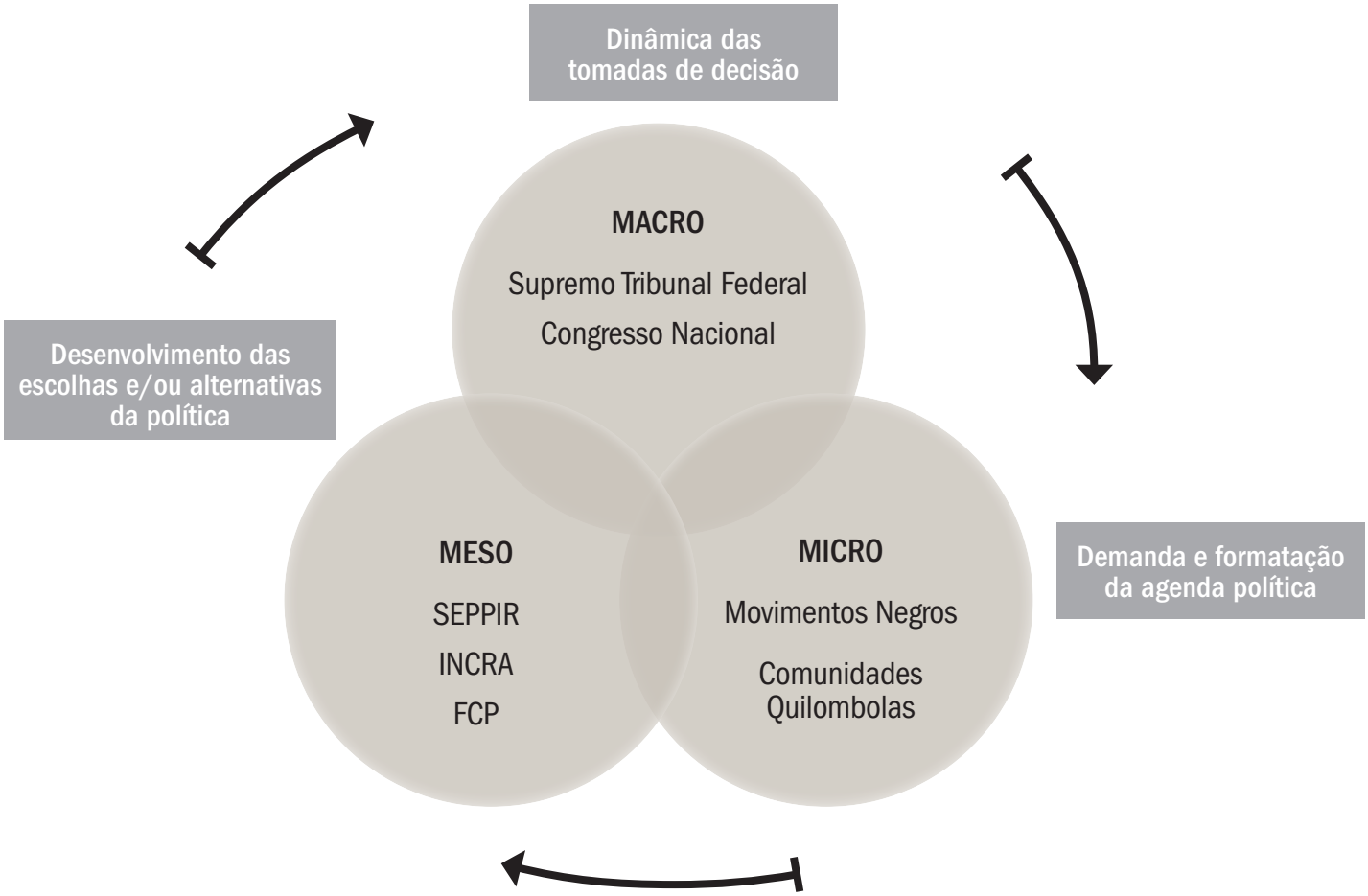
Cabe ressaltar que não se trata de atestar ineficiência deste ou daquele órgão governamental, mas demonstrar onde está o gargalo da questão. Por que o número de titulações não corresponde ao mesmo número de certificações? Por que, coincidentemente, no ano eleitoral de 2006, certificações e titulações atingem os números mais elevados do período? Para responder à primeira questão é preciso refletir sobre os significados de "certificar" uma comunidade quilombola e "titular" o território dessa comunidade. Na certificação, dá-se apenas o reconhecimento oficial de uma situação preexistente, de um território formalmente ocupado, ou seja, altera-se o *status* social do grupo, sem promover a sustentabilidade desse *status*.

Em outras palavras, não basta ser uma comunidade quilombola, mas é preciso garantir a sua existência como tal. Esse é o passo seguinte que a titulação deveria contemplar em toda a sua extensão e potencial político. Porém, isso significa fragilizar ou romper com lógicas históricas de apropriação da terra, leia-se concentração e propriedade, o que em última instância também significa afetar as linhas demarcatórias de raça/cor que construíram o lugar social da população negra brasileira.

Esse é um efeito cascata, não perceptível a médio prazo, mas que a longo prazo pode implicar mudanças sociais efetivas. Por enquanto, entre a certificação e a titulação há uma correlação de forças que se sobrepõe aos interesses quilombolas. Nesse sentido, talvez só a crescente e articulada mobilização política, como a ocorrida em 2006 nas "brechas" de uma pressão/negociação em contexto favorável, possa alterar ou equilibrar essa balança.

As tentativas de respostas para essas e outras discrepâncias nos conduzem a uma análise que permite pensar na agência política dos atores, nas redes sociais constituídas e no poder de negociação. Sendo assim, por meio do diagrama da Figura 3, abaixo, retomo os modelos teóricos de arenas sociais e múltiplos fluxos para explicar a dinâmica nacional do Programa Brasil Quilombola e, posteriormente o caso do estado de São Paulo.

Figura 3 – **Modelos teóricos de arena sociais na dinâmica do Programa Brasil Quilombola**



Partindo da interconexão entre arenas sociais, as quais expressam o conjunto de relações estabelecidas entre os atores, bem como os níveis espaciais – esferas micro, meso e macro – em que ocorrem (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1998, p. 175), abordo alguns pontos para análise. Inicialmente, numa relação face a face, movimentos negros e comunidades quilombolas figuram como os empreendedores da política pública, segundo Souza (2006), que via seu agenciamento político e atuação em rede transformar demandas em problemáticas que chamam a atenção dos *policy makers* do governo.

No âmbito governamental, o qual pode ser aqui subdividido nas esferas meso e macro, no começo há uma articulação em torno da formulação da política pública, considerando alternativas e escolhas que incidem não só sobre seu formato final, bem como sua implementação. Destaco aqui dois fatos exemplares sob essa ótica: a Instrução Normativa nº 49/2008 do Incra e as negociações em torno do Estatuto da Igualdade Racial. No primeiro caso, foram introduzidas mudanças no processo de regularização que foram consideradas pelas comunidades quilombolas, movimentos negros e entidades ligadas à questão como entraves burocráticos às titulações: a) autoidentificação quilombola condicionada à emissão de

certidão da FCP; b) novos quesitos obrigatórios para a identificação do território; c) restrições aos convênios com universidades e contratações de antropólogos para a confecção dos estudos antropológicos.

Para uma ideia geral da tensão ocasionada, essa instrução normativa chegou a ser parcialmente revogada pela presidência do Incra, mas voltou-se atrás nessa decisão. Também surgiram documentos públicos de protesto, tais como a "Carta de Repúdio aos Ataques contra o Povo Quilombola", da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq); o "Manifesto Quilombola", da Federação das Comunidades Quilombolas do Rio Grande do Sul (FACQ/RS); a carta "Pela Garantia dos Direitos das Comunidades Remanescentes de Quilombos", elaborada por organizações e entidades diversas; e a "Carta de Porto Seguro", da Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

O segundo caso foi a retirada do capítulo relativo aos direitos territoriais quilombolas, o qual fazia parte do projeto de lei "Estatuto da Igualdade Racial", que prevê políticas públicas para a superação da desigualdade racial. O capítulo teria um conteúdo considerado mais rígido e eficaz, pois consolidaria o marco legal existente e, segundo interpretações, abriria caminho para transformar uma política pública de governo em política pública de Estado. Para os opositores dessa interpretação, tratava-se de dispositivo inconstitucional, pois o artigo 68 da Constituição Federal, que trata do tema, seria autoaplicável, não necessitando de novo referendo legal.

O contexto de retirada do capítulo fez parte de uma negociação envolvendo Seppir, FCP e congressistas do partido Democratas (DEM), os quais condicionavam seu apoio à aprovação do estatuto, em trâmite há dez anos no Congresso, à retirada do item quilombola, bem como das cotas para negros nas universidades, nos meios de comunicação social e incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores negros. O Estatuto foi aprovado com essas modificações. Não é preciso dizer que, além de protestos, essa negociação evidencia as escolhas e alternativas possíveis no cenário conflituoso de interesses que moldam essa política pública. Isso prossegue nas tomadas de decisão, ainda em suspenso, que o Supremo Tribunal Federal fará sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 3.229) ajuizada pelo partido DEM contra o Decreto n. 4.887/2003, que diz respeito à regularização fundiária quilombola.

Toda essa dinâmica possui uma dimensão cíclica e de interconexão, já que não é algo estanque, mas que contém elementos de mobilização, articulação, demandas e respostas dos atores envolvidos. O mesmo se aplica, para uma análise de caso, à situação quilombola no estado de São Paulo:

Quadro 1 – **Títulos expedidos Incra - DFQ 26/08/2010**

TÍTULOS EXPEDIDOS ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS								
Terra quilombola	**Comunidade(s)**	**Nº de comunidades**	**N° de famílias**	**Área (ha)**	**Município**	**UF**	**Órgão expedidor**	**Data**
Ivaporunduva * (1º título)	Ivaporunduva	1	82	3.158,1100	Eldorado	SP	FCP	14/07/00
Porto dos Pilões **	Porto dos Pilões	1	51	5.908,6824	Iporanga	SP	Itesp	15/01/01
São Pedro **	São Pedro	1	39	4.558,1986	Eldorado e Iporanga	SP	Itesp	15/01/01

continuação da página anterior

TÍTULOS EXPEDIDOS ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Terra quilombola	Comunidade(s)	Nº de comunidades	Nº de famílias	Área (ha)	Município	UF	Órgão expedidor	Data
Maria Rosa **	Maria Rosa	1	20	3.375,6582	Iporanga	SP	Itesp	16/01/01
Ivaporunduva ** (2° título)	Ivaporunduva	-	-	672,2844	Eldorado	SP	Itesp	20/03/03
Pedro Cubas **	Pedro Cubas	1	40	2.443,7210	Eldorado	SP	Itesp	20/03/03
Galvão	Galvão	1	32	1.869,5711	Eldorado e Iporanga	SP	Itesp	18/01/07
TOTAIS	-	**6**	**264**	**21.986,2257**	-	-	-	-

Observações:
* Territórios titulados pela FCP sem a retirada ou indenização dos ocupantes não quilombolas (proprietários e/ou posseiros).
** Territórios cujos títulos contêm cláusulas suspensivas.

A Região Sudeste possui, segundo última atualização de dados Incra, de outubro de 2010, 210 processos de regularização fundiária de quilombos abertos, sendo que 47 destes se referem ao estado de São Paulo entre os anos de 2004 e 2008. Em termos de processos finalizados, ou seja, titulados, temos seis comunidades dentre aquelas 44 que já obtiveram a certidão emitida pela FCP. As observações constantes no Quadro 1, acima, indicam que as titulações enfrentam impedimentos legais para sua efetiva conclusão, além de possível comprometimento na implementação da política pública.

Se assim for, o comprometimento espelha o quadro geral da arena política e jurídica em torno do Programa Brasil Quilombola ou da efetivação de direitos territoriais quilombolas, em termos amplos. Em São Paulo, um momento que ilustrou esse ponto de vista foi por ocasião do lançamento da Federação Quilombola do estado. Em 2009, na véspera do dia da Consciência Negra, esse evento reuniu advogados, militantes, representantes do Incra, Itesp e quilombolas das comunidades de Agudos, Caçandoquinha, Cafundó, Do Carmo, Porcinos e Porto dos Pilões.

A Federação surgiu da articulação entre lideranças quilombolas e militantes negros locais, os quais já atuavam, por exemplo, no atendimento jurídico de demandas quilombolas. Esse processo resultou na criação da Federação durante o VI Encontro de Comunidades Quilombolas realizado no quilombo de Caçandoquinha (Ubatuba/SP) no mês de agosto de 2009. Nessa ocasião, lideranças quilombolas e membros do CNAB – Congresso Nacional Afro-Brasileiro, Instituto Luiz Gama e Frente Parlamentar em Defesa das Comunidades Quilombolas reiteraram apoio às comunidades. Por ocasião do lançamento, em novembro, os quilombolas expuseram os problemas que mais demandavam solução imediata: andamento nos processos de regularização; intensificação do diálogo com o poder público; cumprimento de acordos nas áreas de educação, saúde e habitação e medidas legais contra atos de violência sofridos pelas comunidades.

O ponto crucial das falas girou em torno da necessidade de constituir a Federação como medida de fortalecimento dos interesses coletivos, além de cumprir o papel de pressionar o poder público em prol das demandas quilombolas. Interessante observar que algumas dessas falas já se posicionavam enquanto movimento social, o movimento

quilombola. A construção de uma relativa autonomia orientada pela defesa de direitos comuns e visando investir na coesão do grupo apontou para novas lógicas de ação frente às respostas de suas demandas. Porém, isso não significava dispensar aliados, especialmente na área jurídica, onde alguns já identificam uma arena privilegiada para assegurar direitos.

Ainda que houvesse o incômodo da cobrança de soluções dirigidas àqueles que ali representavam o poder público (Incra e Itesp), as manifestações destes aliaram-se na perspectiva de apoio às intenções dos membros da Federação Quilombola de buscar solidificar suas ações, além de manter uma postura questionadora da política pública. Os militantes de diversos movimentos ali presentes (Instituto Luiz Gama, Afropress, Sindicato dos Advogados de São Paulo, UneAfro Brasil e outros) mantiveram a postura de aliança à causa quilombola. No entanto, ainda é cedo para analisar os ganhos e perdas dessa caminhada frente aos obstáculos de fazer cumprir uma política pública que traz no seu cerne a complexidade das relações raciais e do acesso à terra. Uma boa interpretação dessa problemática ficou no registro da fala do presidente da Federação Quilombola, sr. Luiz Mariano dos Santos, oriundo do quilombo do Carmo: "Eles não se conforma de nego fica na terra!".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste ensaio, procurei abarcar as dimensões teóricas e empíricas implícitas às políticas públicas de promoção da igualdade racial para quilombos. Agora, ao término deste texto, tenho a noção da necessária continuidade desta e outras reflexões motivadas pelo desafio de compreensão das relações etnorraciais no cenário brasileiro e latino-americano. Nas interconexões teóricas de arenas e esferas sociais, nos contextos local/global, o viés analítico transnacional surge como uma proposta dialógica entre realidades próximas. Isso vai ao encontro de uma tendência, especialmente nos estudos sobre relações etnorraciais, a tratar da experiência brasileira limitada aos parâmetros contrastivos, quando não fontes originais e exclusivas, dos modelos de casos dos Estados Unidos da América ou da África do Sul.

Isso não significa deixar de atentar para um diálogo já preexistente entre movimentos negros e poder público com agências internacionais – ONU, Unesco, Comissão Interamericana de Direitos Humanos etc. –, legislação e acordos internacionais –Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) etc. –, conforme apresentado em relação à Conferência de Durban, por exemplo. Esses elementos compõem e enriquecem o quadro sociopolítico do Brasil (1988), Colômbia (1991) e Equador (1998) países que reconhecem nas suas constituições direitos de comunidades negras. Entre esses países, também há em comum o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas para esse segmento populacional.

Tais políticas recebem terminologias próprias, adequadas tanto ao contexto nacional quanto aos princípios que as embasam, por isso podem ser de "promoção da igualdade racial", "*afro-reparaciones*" ou simplesmente "ações afirmativas". No Brasil, o Programa Brasil Quilombola enquadra-se como uma política que, nos seus eixos de atuação, principalmente a regularização fundiária, expõe toda a complexidade da articulação entre novos sujeitos de direitos, o poder público e movimento social. No plano teórico, remexe com o "esqueleto no armário" que representam os conceitos de "raça", "desigualdades", "equidade", que tanto já foram a base de estudos temáticos e, mais recentemente, servem aos debates sobre as consequências sociais aplicadas à sociedade de seus

usos e desusos.

Por conta disso, a inter-relação entre política pública e equidade pode vir a ser a transição entre política de governo e política de Estado; entre desigualdades e justiça social. Espera-se que, num futuro próximo, novas análises venham a contemplar uma nova realidade brasileira.

NOTAS

[1] Por população negra compreende-se a soma classificatória do IBGE para pretos e pardos.
[2] Na adoção da terminologia "movimentos negros" em oposição a "movimento negro" no singular, me filio à interpretação de autores como PEREIRAb (2006) e SANTOSb (2009), que realçam a dimensão plural e plástica desse movimento social que contempla organizações com diferentes pautas, escopos, objetivos e formas de intervenção social.
[3] Para uma visão conjuntural dos eixos programáticos do Programa Brasil Quilombola, ver ARRUTIc (2009).
[4] No período que antecede ao Decreto n. 4.887/03, que delega ao Incra a competência para o processo administrativo da regularização fundiária, ocorreram titulações territoriais emitidas por órgãos estaduais em parceria com o Incra/Ministério do Desenvolvimento Agrário. Assim procedem, principalmente, o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), o Instituto de Terras do Maranhão (Iterma), o Instituto de Terras de São Paulo (Itesp) e a FCP.

REFERÊNCIAS

ARRUTI, J. M. Quilombos. In: *Raça*: novas perspectivas antropológicas. PINHO, O.; SANSONE, L. (Orgs.) 2. ed. Salvador: ABA; Edufba, 2008. p. 315-350.

_____.Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: *Caminhos Convergentes*: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll/Actionaid, 2009. p. 75-110.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. Disponível em: <http/www4.fct.unesp.br/.../texto1_politicas_publicas_nº_br_taniabacelar.pdf>. Acesso em 24 fev. 2010.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. *et al.* (Orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. cap. 3, p. 87-122.
CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: Unesp/Paralelo 15, 1998.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: *Anos 90*: política e sociedade no Brasil. DAGNINO, E. (Org.). São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. *et al.* (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a Abolição*. 2. ed. Brasília: Ipea, 2008. p. 135-170.

LIMA, A. C. S.; CASTRO, J. P. M. E. Política(s) pública(s). In: *Raça*: novas perspectivas antropológicas. PINHO, O.; SANSONE, L. (Orgs.) 2. ed. Salvador: ABA; Edufba, 2008. p. 351-392.
ORGANIZAÇÃO do Instituto Amma Psique e Negritude e Articulação Nacional de Combate ao Racismo Institucional. *Articulação para o combate ao racismo institucional*. São Paulo: Instituto Amma; ANCRI, 2006.

PEREIRA, A. M. *Para além do racismo e antirracismo*: a produção da cultura de uma cultura de consciência negra na sociedade brasileira. Tese de Doutorado em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, M. As políticas de igualdade racial no Brasil. Série Análises e Propostas nº 35. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

SANTOS, M. Ser negro no Brasil hoje: ética enviesada da sociedade branca desvia enfrentamento do problema negro. 2000. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/ ~lmelgaco/santos.htm>. Acesso em 26 fev. 2010.

SANTOS, M. A. O. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: *Caminhos convergentes*: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009. p. 227-258.

SILVA P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp/Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, Caderno n. 48, 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=42>. Acesso em 07 fev. 2010.
SILVÉRIO, W. R. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. In: *Caminhos convergentes*: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009. p. 13-38.

SOUZA, Ca. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, , p. 20-45, 2006.

AÇÃO AFIRMATIVA NO EMPREGO COMO COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL INDIRETA: O CASO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS JURÍDICAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO*

RESUMO

O artigo descreve a principal política institucional de promoção da igualdade racial do Ministério Público do Trabalho (MPT). Trata-se da primeira tentativa de reconhecimento jurídico da discriminação racial indireta no Brasil. O MPT propôs que o Judiciário reconhecesse a discriminação indireta e referendasse ações afirmativas para reparar prejuízos causados aos interesses da coletividade dos negros. A ação analisada possibilitou observar quais as características dos discursos jurídicos a respeito da igualdade racial e da possibilidade de promovê-la a partir de ações afirmativas. O artigo se ocupa não apenas de descrever as características dessa política pública inovadora, como também delineia os principais discursos jurídicos produzidos pelo Judiciário ao receber novas demandas por promoção da igualdade.

PALAVRAS-CHAVE Poder Judiciário, direitos coletivos, discriminação racial, ação afirmativa.

Santiago Falluh Varella santiagofalluh@hotmail.com
Doutor em Sociologia
Pesquisador da Universidade de Brasília, DF, e assessor da Procuradoria-Geral do Ministério Público do Trabalho, Brasília, DF, Brasil

Artigo recebido em 08.07.2010 e aprovado em 01.12.2010.

ABSTRACT *The paper analyses de main racial equality promotion policy of the Public Labour Attorney Office (MPT). This is the first attempt of legal recognition of indirect racial discrimination in Brazil. MPT proposed to the Judiciary the recognition of the indirect discrimination concept and the support of the adoption of affirmative action policies to repair the collective interests of the black population. The policy analyzed permitted the observation of what are the characteristics of judicial discourses about racial discrimination and of the possibility of promotion of racial equality by affirmative action policies. The paper is not only dedicated to describe the characteristics of this innovative policy, but also to depict the main juridical discourses produced by the Judicial System while judging new demands for equality promotion.*

KEYWORDS *Judiciary branch, collective rights, racial discrimination, affirmative action.*

* Este artigo foi vencedor na categoria doutorando/doutor na 2ª edição do Concurso de Ensaios e Monografias sobre experiências inovadoras no campo das políticas públicas com foco na redução das desigualdades, Políticas Públicas e Equidade: avanços práticos.

1. INTRODUÇÃO

Questionamentos sobre a real existência de discriminação racial são muito comuns no Brasil. Associadas a tais questionamentos geralmente encontram-se opiniões que entendem as desigualdades raciais como reflexos de outros problemas sociais, como a pobreza. Nos últimos 30 anos, desde que estatísticas com a identificação racial passaram a ser publicadas, tais questionamentos têm sido contrapostos a evidências de que não haveria como imputar outras causas para desigualdades sistemáticas e tão flagrantes entre brancos e negros, se não houvesse algum componente de discriminação racial envolvido (OSORIO, 2008 e 2004; COSTA, 2006; HOFBAUER, 2006; HASENBALG, 2005; GUIMARÃES, 2002).

Durante todo esse período, apenas na última década tal discussão contou com contribuições mais específicas sobre as possíveis soluções para diminuir as desigualdades raciais, quase sempre sob a alcunha das ações afirmativas (SANTOS, 2007; COSTA, 2006; GUIMARÃES, 2005 e 2002; CARVALHO, 2005; HERINGER, 2005 e 2001; FERES JR., 2004; RACUSEN, 2003; TELLES, 2003; JACCOUD, 2008; JACCOUD e BEGHIN, 2002; MOEHLECKE, 2000). Apesar de recente, é uma tônica desse debate a ênfase ora nas resistências para implementá-las, ora na pouca efetividade das limitadas iniciativas.

As ações afirmativas são destinadas a promover a igualdade racial a partir do tratamento preferencial dos integrantes de grupos específicos, como o grupo dos negros. Além das ações afirmativas, com objetivos mais voltados à reparação ou à prevenção da discriminação, há políticas de caráter repressivo, que servem para evitar e punir atitudes mais explícitas de discriminação, o que geralmente é feito por meio de leis, normas, regulamentos, etc. Enquanto tais medidas destinam-se a coibir manifestações orientadas a indivíduos e, portanto, diretas da discriminação, as ações afirmativas procuram evitar ou reverter manifestações indiretas que, mesmo de mais difícil observação, causam prejuízos ao grupo dos negros.

O objetivo desta pesquisa é analisar a primeira tentativa de reconhecimento jurídico dessas manifestações indiretas da discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro. Por reconhecimento jurídico entende-se a aceitação pelo Poder Judiciário da ilegalidade desses fenômenos, e também da legalidade das soluções apresentadas para remediá-los. Para tanto, o artigo descreve os detalhes do Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos (PPIOT), formulado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), que, em setembro de 2005, ajuizou ações civis públicas (ACPs) em resposta à negativa de acordo por parte das empresas bancárias investigadas, a saber, HSBC, Itaú, Unibanco, ABN Amro e Bradesco.[1]

A iniciativa do MPT é o único exemplo que se tem notícia no Brasil de ação jurídica, cujo pedido é a condenação por danos morais coletivos causados por discriminação racial indireta nas relações de trabalho. Exatamente por isso, as principais questões em conflito nas cinco ACPs foram a identificação e a tipificação jurídica da discriminação racial indireta, já que foi esta a razão de haverem sido declarados improcedentes os seus pedidos, reproduzindo a já clássica "falta de provas" nos casos de discriminação que chegam ao Judiciário brasileiro.

Por mais pontual que possa parecer a causa da improcedência das cinco ACPs, os discursos formulados durante a querela jurídica não se restringem apenas a este ponto. Apesar de a causa da improcedência das ações ter sido declarada como a insuficiência de provas, é parte das atribuições dos magistrados avaliar e justificar os demais argumentos de convencimento apresentados pelas partes. Por este motivo, mesmo detendo-se em um conjunto pequeno de casos judiciais, a pesquisa se concentra nas resistências às propostas

de ação afirmativa contra a discriminação indireta apresentadas nos autos dos cinco processos.

Com efeito, a maior demanda dessas ACPs em relação ao Judiciário foi exigir dele uma atitude ativa de interpretação da igualdade como princípio a ser materialmente garantido, o que fez com que ele tivesse que considerar elementos incomuns, seja pela natureza coletiva dos fatos, seja pela forma de argumentação, comprovação e estratégias sugeridas para o restabelecimento dos direitos violados. Nada disso tem previsão explícita na legislação brasileira. Entretanto, existem defesas públicas de juristas brasileiros de grande destaque, como os ministros do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes (ONU, 2005; GOMES, 2003 e 2001), Carmen Lúcia Antunes Rocha (ROCHA, 1996), Marco Aurélio de Mello (MELLO, 2006), Ellen Gracie Northfleet (ONU, 2005), além do ministro Luís Fux, do Superior Tribunal de Justiça (FUX, 2005).

Além das opiniões de magistrados célebres, há também juristas denominados "doutrinadores", com posições favoráveis às ações afirmativas para negros (RIOS, 2008; SOUZA NETO e FERES JR., 2008; VIEIRA, 2006; PIOVESAN, 2006; BARROZO, 2004; SILVA JR., 2002; LIMA, 2006). Dentre os doutrinadores do Direito, também existem opiniões francamente contrárias à implementação das ações afirmativas para negros no Brasil, principalmente quando a discussão está assentada na concretização daquelas ações nas políticas de cotas para negros nas universidades públicas (KAUFMANN, 2007; BELLINTANI, 2006).

O contexto do conjunto dos discursos analisados também gerou grande curiosidade científica, já que eles tratam de acusação de grave teor, ainda mais para empresas de tamanha pujança econômica e visibilidade publicitária no Brasil. Exatamente por isso, são vultosas as consequências financeiras em caso de condenação. Foram pedidos 30 milhões de reais de indenização por danos morais coletivos, o que levou a que fossem contratados advogados renomados e de altos honorários para a defesa dos bancos. Do outro lado, figuram o então vice-procurador-geral do trabalho e outros dois procuradores do trabalho, com o sindicato dos bancários como assistente processual, articulados com entidades de movimentos sociais negros, organismos internacionais e instituições técnico-científicas de peso.

O presente artigo se divide em mais cinco partes. Além dessa introdução, o capítulo 2 se ocupa do marco teórico do conceito de discriminação indireta. Em seguida, um novo capítulo é dedicado a informar a respeito das características do PPIOT, perpassando suas origens, repercussões e principais características. Como se trata de algo bastante inovador no meio jurídico brasileiro, ênfase é dada à forma de identificação da discriminação indireta nas empresas bancárias. Em seguida, o quarto capítulo apresenta como foi a recepção do PPIOT pelo Poder Judiciário Trabalhista dos pedidos pela reparação dos direitos coletivos violados pela discriminação indireta nas relações de trabalho. O principal conteúdo que sobressai do material empírico estudado é a resistência apresentada pelo Judiciário à tentativa de ampliação da consideração jurídica do conceito de discriminação. Por fim, o artigo conclui ressaltando os resultados práticos que podem ser extraídos da experiência em foco.

2. DISCRIMINAÇÃO INDIRETA: A CARACTERIZAÇÃO DE UM CONCEITO

O caráter velado que o preconceito e os consequentes comportamentos racistas assumiram desde a ampliação dos mecanismos de proibição da discriminação racial levaram os especialistas a cunharem novos conceitos e métodos de identificação de atitudes prejudiciais aos grupos negros. É o caso do conceito de discriminação indireta.

Tal tipo de discriminação não é oriundo de manifestações expressas de ódio ou segregação raciais, mas de práticas administrativas, empresariais, de leis, normas ou de políticas públicas aparentemente neutras, porém dotadas de potencial discriminatório, pois geram efeitos desproporcionais e injustos em prejuízo de grupos identificáveis por características adscritas, como o grupo de negros. Ao identificar tal discriminação, contempla-se espectro bem mais amplo de casos, já que para isso bastaria apontar desigualdades não explicadas por causas justas. A justificativa para a menor ênfase nas causas da discriminação frequentemente é atribuída às dificuldades de visualização que possuem determinados fatores que a provocam, geralmente de natureza psicológica e sociológica, como é o caso do preconceito racial.

Entre os defensores das ações afirmativas para negros no Brasil, poucos têm se ocupado de avaliar a discriminação racial indireta como conceito possível juridicamente e adequado para o contexto social brasileiro (RIOS, 2008; LIMA, 2006; SARMENTO, 2006; GOMES, 2003 e 2001). Nesta literatura, esse tipo de discriminação é posto como alternativa às demonstradas ineficiências do processo judicial individual, sobretudo no âmbito criminal, em caracterizar o racismo e aplicar a legislação que prevê o seu combate. Para tanto, é comum o resgate das experiências do Judiciário norte-americano em identificar e punir casos de discriminações por impacto desproporcional em prejuízo de negros. Exaltando muitas vezes o valor das análises comparativas, a identificação da discriminação por impacto desproporcional geralmente é feita com base em estatísticas e análises com sensibilidade sociológica (GUIMARÃES, 2005 e 2002; MEDEIROS, 2004; SKRENTNY, 1994; GOMES, 2001; LIPSET, 1993; ASHENFELTER e OAXACA, 1987).

Tal reconhecimento jurídico se insere em tendência internacional de ampliação dos direitos de cidadania a partir dos direitos coletivos, cujo marco se deu na década de 1960 nos Estados Unidos da América. A partir desse período, as soluções orientadas ao tratamento preferencial dado a grupos, ou as ações afirmativas, influenciaram diversos outros contextos nacionais, valendo a ênfase no Canadá (POTVIN, 2005; BAKAN e KOBAYASHI, 2000) e na União Europeia (TOBLER, 2005; WENGDAHL, 2001; CHALMERS, 2001).

Além desses contextos, não se pode olvidar a presença do conceito de discriminação indireta no arcabouço normativo internacional. Vale destacar a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965), a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1958), conforme registrado por Christopher McCrudden (2001) e mencionado nos principais documentos institucionais dessas agências (OIT, 2006, 2004, 1996 e 1988). Embora tal conceito apareça de modo implícito nos instrumentos normativos internacionais, nos documentos oficiais posteriores às Convenções e Recomendações da OIT, por exemplo, é possível observar indicações inequívocas de que o significado pretendido para o conceito de discriminação definido em tais instrumentos abarcaria a sua definição indireta.[2]

Para identificar esse tipo de discriminação se tornou comum atribuir ênfase à magnitude dos efeitos desproporcionais observados empiricamente no grupo dos negros em relação ao dos não negros. Tais efeitos geralmente são ponderados pelas características produtivas dos grupos em comparação, de modo a evidenciar apenas os efeitos potencialmente injustos.

Da análise comparativa são extraídos indícios, por sua vez contrapostos a outras evidências. Uma fonte importante de outras evidências advém da observação de regras, normas ou práticas institucionais, de modo a presumir efeitos desiguais afetando determinados grupos. Tal análise, na prática, reduz a identificação da discriminação à demonstração do impacto desproporcional de

uma ação (lei, norma, política pública etc.) ou omissão em um grupo, como o de negros, mulheres ou pessoas com deficiências. Das duas formas há a redução da discriminação a uma desigualdade aparentemente não justificável e até certo ponto presumida. Com isso, o escopo dos significados para o conceito de discriminação se amplia porque dribla a complexidade dos fatores possíveis para explicar as desigualdades entre grupos.

O caráter realista e pragmático presente na noção de tratamento preferencial em nome da igualdade de resultados, enfocando a defesa da igualdade real ou material, alternativamente à limitada e ineficiente proibição da discriminação formalizada nos códigos penais, está presente em quase todas as formulações do conceito de ação afirmativa. Entre as diversas versões deste conceito, uma das mais citadas no contexto brasileiro recente o define como:

> Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 40).

O debate em torno da consideração de direitos coletivos pelo Estado e, mais especificamente, da formulação de ações afirmativas como um dos meios possíveis para tanto, desenvolve-se na fronteira de uma série de tensões. Entre elas, segundo informa Elizabeth Jelin (1996), podem ser destacadas as que se dão contrapondo-se direitos individuais *versus* coletivos; direitos universais *versus* perspectiva realista das relações sociais; direitos formais *versus* direitos materiais; além da própria "tensão entre o princípio de uma justiça cega e a personificação do impulso moral" (JELIN, 1996, p. 24) por parte do Estado.

John Skrentny propõe distinção bastante útil entre essas tensões ao contrapor os dois principais sentidos assumidos pelas políticas antidiscriminação nos Estados Unidos da America, a saber, a perspectiva cega para a raça ("*color blind*") e a perspectiva racialmente consciente ("*race conscious*"). Para contrapô-las, o autor parte da análise da maior ou menor presença de determinados entendimentos do que vêm a ser políticas pró-equidade. Na passagem a seguir, são expostos os entendimentos necessários para que uma política afirmativa seja classificada como racialmente consciente, tendo como realidade empírica o mercado de trabalho. Serão, portanto, racialmente conscientes, as políticas que apresentarem:

> [...] (1) empregadores que vejam nos seus processos cotidianos de contratação e ascensão funcional diferenças grupais e, especificamente, que vejam a raça como realidade (ao invés de algo irreal ou irrelevante); (2) empregadores que enfatizem levar em conta minorias anônimas na força de trabalho (ao invés de tratar cada indivíduo como um indivíduo); (3) empregadores que não enfatizem a intenção racista ou discriminatória como requisito para identificar vítimas da discriminação racial, assim como não enfatizem a identificação de vítimas individuais; (4) empregadores que não enfatizem, ou que reavaliem, os padrões de mérito previamente estabelecidos (geralmente com uma crítica do tradicional conceito de mérito laboral que valoriza o "branco" ou o indivíduo "de classe média"); e, (5) empregadores com uma preocupação predominante com a representação, utilização, o emprego de minorias, ao invés de apenas proibir atos discriminatórios sectários (SKRENTNY, 1996, p. 7-8).

A partir de sua definição, fica evidente uma característica importante para a definição do que é ação afirmativa, a saber, a preferência por determinados grupos que sofrem discriminação. Outro traço importante é a necessidade de adotar parâmetros coletivos para orientar a ação, indo além do universo individual. A distinção entre comportamentos empresariais pró-equidade e a simples proibição de atitudes racistas individu-

ais seria o terceiro ponto a ser destacado do que Skrentny apresenta em sua definição.

A despeito das situações práticas que podem informar sobre as diferenças relativas a um e outro modelo de política antidiscriminação racial, é importante compreender que tais controvérsias também devem ser vistas sob a perspectiva dos interesses. Isso porque a ampliação de direitos, a criação de deveres e a forma como as responsabilidades decorrentes serão distribuídas redundam, sem sombra de dúvidas, em fortes resistências às ações afirmativas que podem, como procura argumentar o presente artigo, ser operadas não apenas como decorrentes de disputas ideológicas, mas também como um conflito de interesses, seja de natureza política, seja de natureza econômica.

3. O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES PARA TODOS DO MPT

O PPIOT, lançado em abril de 2005, foi criado "em razão de um verdadeiro clamor da sociedade, organizada ou não, além da evidência das estatísticas oficiais, que apontam há décadas desigualdades abissais que desfavorecem negros (pretos e pardos) e mulheres" (MPT, 2005, p. 62). Seu objetivo reforça a intenção de atuar ativamente na promoção da igualdade no mercado de trabalho, sobretudo pela via negocial. Conforme o relatório anual do MPT de 2005, a instituição pretendeu "estabelecer estratégias continuadas de atuação do MPT na promoção da igualdade de oportunidades e eliminação da discriminação de gênero e raça, objetivando resultados efetivos, inclusive por meio da implementação das chamadas 'medidas afirmativas' por parte das empresas" (MPT, 2005, p. 62).

Apesar de ter sido planejado para funcionar em nível nacional e em vários setores econômicos, no primeiro momento o PPIOT foi implementado no Distrito Federal (DF) e enfocando inicialmente o setor bancário privado. Foram iniciadas cinco investigações, cada uma focalizando um dos maiores bancos privados do DF. Primeiramente foram pedidas informações básicas de cada empresa, incluindo a lista nominal dos empregados com seus dados socioeconômicos. Ao requisitá-los, o MPT se valeu de poderes advindos de legislação específica,[3] que inclui a responsabilização civil e penal para quem descumprir sua solicitação.

Após a abertura dos procedimentos investigatórios, inclusive com a realização de audiências, o intuito do PPIOT foi negociar com as empresas metas para aumentar os percentuais de negros nos quadros da empresa, bem como na ocupação dos cargos de chefia.[4] Além disso, estabeleceu que o aumento da representatividade nos cargos de chefia também deveria gerar níveis maiores de igualdade nas remunerações médias do grupo sobredito.

No desenrolar dos primeiros passos do PPIOT, conforme relatório, "infelizmente, os Bancos não foram sensíveis aos apelos do MPT, sobretudo em razão da negativa em se estabelecer metas a serem cumpridas, das quais o Ministério Público do Trabalho não poderia abrir mão" (MPT, 2005: 63). Diante da negativa, foram compiladas ACPs, para requerer que tais metas fossem cumpridas por determinação do Poder Judiciário.

3.1 A IDENTIFICAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO INDIRETA PELO PPIOT

A introdução do conceito de discriminação indireta no meio jurídico brasileiro como o objeto principal em litígio fez com que o PPIOT se dedicasse em grande monta à possibilidade de identificação desse tipo de discriminação. A metodologia apresentada pelo MPT, apesar de conter elementos bastante inovadores no contexto brasi-

leiro, valeu-se de uma série de fatores propícios para que essa tarefa fosse possível, entre eles: i) os muitos exemplos internacionais de ações jurídicas coletivas que identificavam efeitos também coletivos advindos da discriminação racial; ii) a demanda social de boa parte das organizações do movimento negro; e, em consequência, iii) maior legitimidade alcançada pelas ações judiciais do MPT; iv) o apoio político dessas entidades e de órgãos governamentais, organismos internacionais; e, finalmente, v) o aconselhamento e consultoria técnica sobre a questão da identificação dos fenômenos discriminatórios raciais por parte do Ipea.

Para inferir sobre as realidades de discriminação racial nas empresas enfocadas pelo Programa, o MPT apresentou estatísticas advindas de informações requisitadas às empresas. Não houve informações incomuns quando comparadas a outras fontes, a não ser pela identificação das empresas e dos empregados. Houve a plena identificação dos trabalhadores, inclusive com a requisição dos seus nomes próprios e dos números dos PIS, permitindo que esses registros fossem auditados tendo como parâmetro outras fontes, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do MTE.

3.2 A ANÁLISE DOS DADOS POR PARTE DO PPIOPT

O principal argumento utilizado nas análises das informações advindas das empresas bancárias assegura que não seria possível verificar desigualdades raciais generalizadas no mercado de trabalho, se não houvesse responsáveis individuais (empresas) contribuindo para isso. A partir desse argumento, procurou-se vincular as análises genéricas da presença de desigualdades raciais e de gênero no mercado de trabalho àquela proveniente das informações das próprias empresas. Dessa forma, investigaram-se os quadros funcionais das principais empresas bancárias do DF de modo a responder às seguintes perguntas:

1. Considerados os pré-requisitos exigidos pela empresa para admissão, qual seria o percentual esperado de negros com esses requisitos trabalhando nelas?

2. Considerados os atributos produtivos dos negros já empregados nessas empresas, qual seria o percentual esperado deste grupo ocupando cargos de chefia?

3. Considerados os atributos produtivos dos negros já empregados nessas empresas, deveria haver diferenciais salariais elevados?

4. *Para responder à primeira questão*, o MPT indagou em audiência às empresas quais seriam os requisitos considerados nos candidatos para que fossem admitidos. Verificou que o nível escolar mínimo seria o segundo grau (ensino médio) incompleto para duas das empresas, e completo para as demais. Quanto à escolaridade, recebeu invariavelmente a resposta de que não seria algo determinante, dado que a empresa contratava também pessoal com nível escolar menor que o estabelecido como requisito. Essas perguntas foram feitas ainda nas etapas de investigação, em audiências de instrução dos procedimentos investigatórios, cujas atas foram publicadas como anexo das peças iniciais das ACPs.

Quanto às exigências educacionais, todos os bancos disseram não se tratar de dimensão que de maneira rígida determinasse a admissão para os cargos iniciais das empresas. Conforme declararam as empresas nas audiências, registradas nas atas anexadas nas ações judiciais: "Atualmente exige-se apenas o 2º grau completo, podendo essa regra ser flexibilizada com a contratação de trabalhadores que estejam cursando o 2º grau" (ANEXO ACP, folha 152).

Talvez para transparecer que não possuíam

processos seletivos rígidos demais para ocupações de "técnicos em operações e serviços bancários", cujo nível de complexidade não pode ser considerado tão grande, todas as empresas também declararam que admitiam novos empregados, a despeito de terem experiência de trabalho prévia. Conforme os depoimentos analisados: "O banco oportuniza o primeiro emprego, não exigindo experiência, desde que preenchidos os requisitos para o cargo" (ANEXO ACP, folha 144). "O banco funciona, na prática, como primeiro emprego de um grande contingente de trabalhadores, os quais buscam uma experiência profissional inicial, uma formação prática" (ANEXO ACP, folha 172).

Para levar em consideração os requisitos mínimos declarados nas audiências de investigação, o MPT calculou a oferta de negros considerando tais requisitos na seleção da população economicamente ativa (PEA) do DF apta a ingressar no mercado de trabalho bancário. Para aproximar as duas realidades, selecionou apenas as pessoas pretas e pardas da PEA, com mais de 16 anos de idade[5] e com os requisitos educacionais exigidos (doravante "PEA reduzida"). Ao comparar as duas cifras (empresa e PEA reduzida), verificou que havia uma diferença entre 19 e 34 pontos percentuais considerando a PEA com a escolaridade igual ou superior ao segundo grau completo, mais do que o mínimo exigido por duas das empresas e o mesmo que o exigido pelas três restantes.

Ainda quanto ao parâmetro de comparação, é conveniente esclarecer que sua definição foi uma maneira tanto de identificar a discriminação, nesse caso nos processos de contratação de trabalhadores, quanto como parâmetro para subsidiar a decisão dos juízes quanto à sua resolução. Para alcançar maior legitimidade sobre essa metodologia, foram incluídos pareceres técnicos de pesquisadora do Ipea nas peças de réplica à defesa dos bancos, antes de o juiz de primeira instância tomar a sua decisão. Segundo o parecer, com texto semelhante em cada uma das peças de réplica às defesas, tem-se que:

> Utilizando-se como referência um grupo de trabalhadores próximo ao dos bancários, qual seja, o de ocupados com idade entre 16 e 50 anos e com ensino médio completo, segundo a Pnad/2003 do IBGE, no Distrito Federal, 44% desses trabalhadores são negros. Considerando-se o erro amostral da Pnad/2003, no DF, esse percentual pode variar num intervalo entre 41,54% a 45,56%. Em outras palavras, se a proporção de negros na organização for menor que 41,54%, há algum processo não aleatório em funcionamento que faz com que negros sejam menos contratados que brancos. No banco, esta proporção é da ordem de 10,1%, mais de quatro vezes menor do que o esperado. Vê-se, pois, que qualquer que seja o indicador utilizado, o resultado é o mesmo: os negros, mesmo encontrando-se em condições semelhantes, estão sempre em desvantagem somente em razão de sua cor. Os dados refletem que o preconceito racial e a discriminação racial são fenômenos presentes e ativos que comprometem a equidade de tratamento entre os trabalhadores, exacerbando os níveis de desigualdade no país (Parecer de NATHALIE BEGHIN juntado às RÉPLICAS À DEFESA, folha 412).

Para responder à segunda pergunta, o MPT também adotou a metodologia de comparação, embora considerando apenas o universo composto pelo conjunto dos empregados de cada instituição bancária. Seu objetivo foi desconstruir a ideia de que as diferenças na ocupação dos cargos de maior hierarquia nos bancos decorreriam de fatores ligados ao mérito dos indivíduos. Verificou, ao analisar a educação dos grupos de negros, que em todos os casos a sua escolaridade era muito próxima da alcançada pelo grupo dos brancos, ora com pequenas vantagens, ora com pequenas desvantagens. Tanto num caso quanto noutro, o tom dos textos era o de que as desproporções no tocante à educação não justificavam discrepâncias tão grandes entre os grupos na ocupação dos cargos de chefia.

Ainda quanto à educação, o tom do discurso do MPT foi pela falta de motivos educacionais

para a menor promoção de negros nos quadros de chefia do banco. Observou-se em alguns bancos que, tanto entre os homens quanto entre as mulheres negras, a percentagem de pessoas com 3º grau completo ou incompleto era paritária em relação aos brancos.

Outra fonte de evidências acerca dos efeitos que a discriminação racial exercia sobre a população de negros no interior dos bancos adveio da informação salarial cruzada com a ocupação dos cargos de chefia, raça e sexo. Conforme esclarecem os procuradores, trata-se de uma "valorização desigual dos méritos" (RECURSO ORDINÁRIO do MPT CONTRA SENTENÇA, folha 837), constatada porque, segundo eles, "ter o ensino superior transforma-se em vantagem salarial em maior monta para homens e mulheres brancas que para homens e mulheres negras" (RECURSO ORDINÁRIO DO MPT CONTRA SENTENÇA, folha 837). Para referendar tal conclusão, exibiam os seguintes dados:

> Na primeira comparação, vê-se que homens brancos ganham em média R$ 474,00 a mais quando possuem algum nível superior, o que equivale a um salário 20,4% maior, que pode ser interpretado, sem ambiguidades, como uma recompensa pela sua maior qualificação. O mesmo cálculo feito para homens negros revela recompensa menor para atributo igual, pois ter o ensino superior significa auferir R$ 306,00 a mais, o que significa salário 14,2% maior por ter o ensino superior. Ao calcular esses mesmos diferenciais apenas para as mulheres, observa-se, mais uma vez, o critério racial influindo em prejuízo das negras, pois para o grupo mais preterido em todos os âmbitos organizacionais da empresa, a diferença salarial paga por se ter adentrado o ensino superior é de apenas R$ 159,00, o que equivale a um incremento salarial de 9,5%, para o grupo que mais se esforçou nos estudos, já que 87% das mulheres negras ultrapassou a barreira do segundo grau completo e se inseriu na faculdade, a maior cifra dentre os grupos pesquisados (RECURSO ORDINÁRIO DO MPT CONTRA SENTENÇA, folhas 837-838).

Ao trazer esses quadros de desigualdades, enfatiza-se a relevância de serem consideradas as ferramentas estatísticas, principalmente recorrendo ao argumento de que "tais diferenças são os resultados visíveis de um conjunto de processos que raramente se mostrariam tão evidentes se considerados individualmente" (RECURSO ORDINÁRIO DO MPT CONTRA SENTENÇA, folha 838). Nesse ponto, os procuradores deram a entender também o caráter sistemático das discriminações, revelando que elas são resultantes das "várias seleções em que critérios subjetivos atuaram preterindo mulheres e negros, denominado pela literatura científica 'segregação ocupacional'" (RECURSO ORDINÁRIO DO MPT CONTRA SENTENÇA, folha 838). Ao avaliarem as evidências de que existem mecanismos de segregação ocupacional nos processos seletivos das empresas, chamaram a atenção dos magistrados para o fato de que os processos discriminatórios "se mostram com maior ênfase ao passo que são consideradas outras ocupações que não as de início de carreira" (RECURSO ORDINÁRIO DO MPT CONTRA SENTENÇA, folha 838).

As peças iniciais do MPT avaliaram também se as diferenças na ocupação dos cargos de chefia não poderiam ter sido causadas pela menor experiência dos negros no interior das empresas. No caso de um dos bancos, afirmou o MPT: "Não bastasse ocuparem fração mínima dos cargos de chefia e serem menos valorizados nesses cargos, ainda que tão escolarizados quanto os homens brancos, os empregados negros têm mais tempo de serviço no Banco do que os homens brancos" (RECURSO ORDINÁRIO DO MPT CONTRA SENTENÇA, folha 889).

Depois de argumentar que os dados apresentados são fortes indícios da presença de discriminação, o MPT considerou aspectos que vão além da descrição e interpretação dos resultados estatísticos, enfatizando que a ocupação dos cargos de chefia é importante para que se garanta crescentemente a igualdade no ambiente de trabalho. Eis

um desses argumentos:

> Urge salientar que reverter o quadro de discriminação no acesso aos cargos de chefia é importante não apenas pela necessidade de se refletir a diversidade da força de trabalho alcançando a isonomia, mas, também, porque a presença de negros e mulheres nesses cargos significa maior poder decisório nas suas mãos, o que, certamente, contribuirá para a sustentabilidade da diversidade nos outros âmbitos como a contratação e a remuneração. [...] Não é apenas para haver mais poder decisório nas mãos dos negros e mulheres que a ascensão desses grupos aos cargos de chefia está dentre as ações emergenciais do Ministério Público do Trabalho. O enfoque na igualdade de ascensão aos cargos de chefia, rompendo barreiras impostas consciente ou inconscientemente aos negros e às mulheres, significa interferir no mais importante processo organizacional do ponto de vista dos empregados, pois a chance de ascensão interfere diretamente na motivação, autoestima e, consequentemente, na sua produtividade (PEÇA INICIAL ACPs, folha 32).

A pergunta sobre as diferenças de salários também foi respondida com os mesmos elementos do acesso aos cargos de chefia, com o argumento óbvio da proximidade desses dois processos. Para comprovar este item, as ACPs revelaram que é dentre os ocupantes dos cargos de chefia que se encontram os principais focos de disparidade salarial entre os grupos de brancos e negros. Afirma o MPT em uma das peças processuais:

> Enquanto os salários dos quatro grupos diferem pouco quando considerados os demais cargos, quando observada a remuneração média dos ocupantes dos cargos de chefia, diferenças abissais saltam aos olhos. Ser chefe e homem branco nessa empresa significa receber salários, em média, 44% maiores que aquele recebido pelos chefes homens negros e 53% maiores que o das mulheres negras nesses mesmos cargos (PEÇA INICIAL ACPs, folha 33).

Para argumentar desta forma, voltou a remeter-se às condições educacionais dos negros, dizendo que não justificavam as disparidades encontradas nos dados de remuneração das empresas. Além de utilizar as informações estatísticas a respeito dos rendimentos médios dos empregados dos bancos, a informação salarial foi o tema de diversos indicadores utilizados para inferências acerca dos diversos âmbitos de análise das peças processuais. Houve menção a possíveis vieses raciais nas políticas salariais das empresas, assim como se utilizaram indicadores calcados nos salários para caracterizar que a estrutura de cargos e salários das empresas era falha.

Em síntese, o MPT procurou indagar por quais motivos os negros, mesmo em melhores condições que os brancos, eram sub-representados nos cargos de chefia, além de auferirem rendimentos sistematicamente inferiores no ambiente de trabalho dessas organizações. Observou que das evidências disponíveis sobre o grau de realização no emprego bancário e sobre os méritos para tanto, nenhuma invalidaria os fortes indícios de prática discriminatória.

No entender dos procuradores, cada um dos elementos reunidos, sua recorrência e a regularidade com que foram evidenciados, tudo isso os fez questionar a qualidade dos processos de seleção empregados pelas empresas. Todos os indícios apontavam que esses processos de seleção e recrutamento e a política de salários das empresas estariam gerando efeitos desproporcionais em prejuízo de negros, considerados os seus méritos mensuráveis.

3.3 O MÉRITO COMO ARGUMENTO FAVORÁVEL

A importância da consideração do mérito individual foi sem dúvida muito grande, principalmente porque o ponto principal do conflito jurídico em análise se localiza na possibilidade ou não de se considerar como discriminação resultados comparativos não individualizáveis, calcados em

evidências pouco ortodoxas no meio jurídico brasileiro, além de terem grave teor acusatório.

Ao defender a consideração do mérito individual dos negros, o objetivo do MPT pareceu ser o de dar bases sólidas para a identificação do fenômeno da discriminação, eliminando outras causas para as desigualdades encontradas, em sintonia com a literatura econômica dedicada aos estudos da discriminação (RANGEL, 2005; RAMOS & VIEIRA, 2001; SOARES, 2000), e quê influenciaram as primeiras ações judiciais com esses traços nos Estados Unidos da América (ASHENFELTER e OAXACA, 1987).

O mérito produtivo ou educacional é complexo de ser considerado, pois se trata de perspectiva eminentemente valorativa. O debate norte-americano favorável às ações afirmativas tem se dedicado à desconstrução do mérito tanto a partir da crítica ao excessivo apego aos valores individualistas, quanto a partir do questionamento direto ao que seria essa categoria. As questões formuladas por Dworkin e Jones, transcritas por Guimarães (2005) para orientar estas críticas, foram: "'O que é uma pessoa melhor qualificada?', 'como determinar sem sombra de dúvidas, o melhor qualificado?' [...] 'A crua realidade é que virtualmente, nenhum sistema opera de maneira tão estritamente regulada" (GUIMARÃES, 2005, p. 178).

Além disso, essa parte do debate tem se concentrado em caracterizar a "meritocracia" como uma ideologia, tentando demover o apego atávico a tais valores. Afirma Guimarães que "não se trata [...] de uma crítica dos valores individualistas per si, mas da ideia de que os valores estruturam ou orientam, sempre, ações específicas. Ao contrário, os valores, em geral, escondem e justificam ações diferentes das que explicitam" (GUIMARÃES, 2005, p. 178). O autor observa que sob a insígnia do mérito podem também estar mascarados preconceitos. Ashenfelter e Oaxaca percebem que não é difícil observar tratamentos com impacto desproporcional em prejuízo de negros estarem camuflados pelos empregadores em nome do mérito:

> Contratações ou escalas de pagamento diferenciadas podem ser justificadas pela simples afirmação de que todas as contratações e escalas de pagamento são determinadas pelo mérito, e o mérito é determinado pelos supervisores dos empregados. Quem pode afirmar quando os supervisores realmente usam o mérito para tomar suas decisões? Essa dificuldade óbvia levou as Cortes a reconhecerem que algumas ações podem ser discriminatórias porque têm um impacto desproporcional no emprego ou compensações de um ou mais grupos de sexo/raça protegidos (ASHENFELTER e OAXACA, 1987, p. 322).

Diante disso, como os discursos produzidos em audiências são públicos, o MPT questionou quais foram os méritos produtivos considerados nos candidatos a empregos bancários no âmbito de cada empresa. Os bancos apresentaram características genéricas, dissociando-as da questão da escolaridade e indicando que não eram adotadas exigências demasiadas. Conforme afirmou uma das empresas em audiência: "A avaliação do Banco para fins de promoção na carreira leva em conta a competência e a disposição para o crescimento na Organização de cada empregado, e não o grau de escolaridade" (ANEXO DAS ACPs, folha 165). Outra empresa expôs também que "não estabelece critérios rígidos seletivos para o ingresso de trabalhadores menos preparados, o que afasta a elitização de seu quadro de empregados" (CONTESTAÇÃO DE DEFESA, folha 345).

Após a investigação, nas fases em que se defendiam das acusações, a qualificação dos méritos necessários para a entrada nas empresas baseou-se em características abstratas e impossíveis de serem consideradas objetivamente. As contestações das defesas comentaram que para trabalhar nos bancos seriam necessários "capacidade de liderança" e "*feeling*", "discernimento" e "natural espí-

rito de liderança", assim como se comentou sobre "aptidão para a carreira bancária", "potencial", "visão de negócio", "capacidade de resolução de problemas" ou aptidão para a "comunicação persuasiva" ou "capacidade de comunicação". A passagem seguinte de um dos bancos sintetiza bem essa argumentação:

> Por essas complexas razões de mercado financeiro, todos os bancos brasileiros, sejam eles particulares ou estatais, utilizam de um único critério de seleção de pessoal: o mérito de cada um, as qualificações pessoais, que revelem a possibilidade de adquirir capacitação técnica e o adestramento profissional, com a revelação de *discernimento, espírito de liderança, 'feeling' para perceber o que está acontecendo e o que provavelmente vai acontecer no mercado.* Isso não é discriminação racial, ou por sexo, idade, religião etc. [...] Apenas o mérito, a capacitação técnica, o discernimento, o natural espírito de liderança, a aptidão para a atividade bancária, é que presidem a contratação e a progressão funcional (CONTESTAÇÃO DE DEFESA, folhas 397-398).

Essas características foram desqualificadas pelo argumento de que não se pode inferir objetivamente que negros e mulheres as possuem em menor monta. Restaria ainda observar os critérios individualmente considerados por cada selecionador, que, por serem inacessíveis ou inexistentes, e devido às recorrentes diferenças raciais e de gênero não explicadas pelas demais evidências de mérito individual, puderam ser considerados como uma possível fonte do tratamento discriminatório.

3.4 INFERÊNCIAS SOBRE A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NOS PROCESSOS SELETIVOS DAS EMPRESAS

Ao exigir que o perfil laboral da empresa se assemelhasse ao perfil da "PEA reduzida" do DF, o MPT assumiu que parte da distância observada entre as duas realidades foi essencialmente fruto da atuação dos bancos. Considerando-se que as desigualdades raciais verificadas são resultantes de fenômenos complexos e multicausais, é óbvio que parte dessas desigualdades não foi causada pelos bancos. Embora se possa assumir que parte das causas advém de processos anteriores à entrada dos negros no mercado de trabalho, como aqueles gerados no sistema educacional e na vivência social marcada pelos estereótipos e pelos preconceitos de raça, houve elementos suficientes para que se reputasse peso causal considerável aos processos organizacionais das empresas.

Ao demonstrar que os processos de contratação e promoção para cargos de chefia das empresas são subjetivos e, portanto, sujeitos a vieses discriminatórios, fortaleceu-se o argumento de que parte da desigualdade racial foi gerada pelos processos seletivos. Isso foi alegado diante da ausência de elementos fáticos que comprovassem que tais processos seletivos realmente selecionavam os melhores candidatos.

Baseado nesta ausência e com elementos que permitiram diagnosticar desigualdades sem justificativas válidas segundo os méritos produtivos dos negros, a falta de transparência dos processos seletivos de admissão e promoção foi tida como nexo de causalidade entre os efeitos de desigualdade racial demonstrados, e as alegações de que isso se dava por motivos discriminatórios, ainda que inconscientes. Na impossibilidade de obter provas "cabais" acerca dessas causas, apelou-se para a magnitude dos efeitos, para a ausência de explicações nos méritos, e para os indícios de falta de transparência nos processos organizacionais das empresas bancárias.

Mesmo não sendo possível determinar quanto do hiato entre brancos e negros cabia a cada uma das causas, o MPT sugeriu nas ações que se utilizasse como parâmetro a PEA reduzida, considerando a escolaridade, requisito para a admissão nos cargos de início de carreira, que, nesse setor,

seriam os de caixa e escriturário bancário.

Dado que uma das respostas mais frequentes das empresas nas audiências de investigação, ainda no momento prévio às ações judiciais, foi a de que elas selecionavam sempre os melhores candidatos, para inferir concretamente sobre esses processos seletivos, o MPT procurou avaliar também se a estrutura de cargos e salários dos bancos trazia indícios de falta de critérios objetivos. Para isso, utilizou diversos argumentos, como o fato de as mulheres serem selecionadas em maioria para admissão nos bancos, mas não lograrem os mesmos êxitos nos processos de promoção às posições de mais alto escalão das empresas.

Considerando que as ACPs não versaram exclusivamente sobre a questão racial, mas também sobre questões de gênero, intrigou os procuradores que os processos seletivos das empresas, alegados como calcados apenas nos méritos, selecionavam mais mulheres para admissão e um número bastante reduzido delas para os cargos de gerência e direção. Isso foi argumentado com ênfase no fato de o quadro funcional daquelas empresas ter idade média de 30 anos, o que impediria a utilização de argumentos acerca da proletarização mais recente das mulheres no Brasil, o que poderia explicar a reduzida proporção de mulheres chefes. A partir disto, disseram que não havia respostas nos autos para o fato de os critérios de seleção por mérito, utilizados para selecionar mais mulheres na admissão, quando observados os processos para definir o acesso aos cargos de chefia das empresas, selecionavam muito mais homens.

Como se observa por este argumento, em alguns casos as evidências utilizadas pelo MPT para desconstruir as alegações dos bancos foram baseadas menos em dados e mais em ausências de provas por parte das empresas. Após ressaltar os trechos de depoimentos em que o banco declara que "funciona, na prática, como primeiro emprego de um grande contingente de trabalhadores, os quais buscam uma experiência profissional inicial, uma formação prática" (ANEXO ACP, folha 172), os discursos de acusação indagam a respeito de quais seriam, efetivamente, esses critérios de seleção.

Nesse ponto, o MPT se valeu também de autorização típica dos instrumentos processuais do processo coletivo de requisitar que o magistrado flexibilize a tradicional regra de que cabe a quem acusa o dever de comprovação das alegações, sob o argumento da presunção de inocência. Denominado inversão do ônus da prova, tal instituto foi criado para os casos em que as provas só podem ser obtidas por uma das partes (a acusada). Essa prática, além de autorizada pela legislação que trata do processo coletivo, é enfatizada, sobretudo pela OIT, como importantíssima para os casos de discriminação no emprego (OIT, 2006 [on-line]).

4. A RECEPÇÃO DO PPIOT PELO PODER JUDICIÁRIO

A presente seção tem o objetivo de apresentar como foi a recepção das ações judiciais do PPIOT no Poder Judiciário. As cinco ACPs foram estudadas durante três anos de tramitação, percorrendo todos os passos desde o ajuizamento nas varas do trabalho da 10ª Região, em setembro de 2005, até o último julgamento em segunda instância (Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região). No Quadro 1, a seguir, são resumidos os dados principais dos cinco processos judiciais enfocados pela pesquisa, as datas dos julgamentos e a síntese do veredicto dado em cada um deles.

Diversos fatores contribuíram para que as ações afirmativas jurídicas consideradas neste estudo sofressem resistências em serem deferidas pelos juízes e desembargadores do Poder Judiciário Trabalhista da 10ª Região. Entre tais resistências, é oportuno citar: i) o ineditismo do conceito de discriminação racial indireta apresentado ao Ju-

Quadro 1 – **Relação dos processos incluídos na amostra da pesquisa, contendo a descrição dos trâmites segundo varas e turmas de julgamento**

Nº Processos	Varas do Trabalho (1º grau)		Turmas de julgamento (2º grau)	
00943-2005-015-10-00-0	15ª	Indeferido por falta de provas	2ª	Julgado inteiramente, com 1 voto favorável e 4 contrários
Datas	3/4/2006		14/3/2008	
00930-2005-016-10-00-7	16ª	Indeferido por falta de provas	1ª	Julgado inteiramente, com 1 voto favorável e 4 contrários
Datas	16/12/2005		25/4/2007	
00928-2005-014-10-00-5	14ª	Indeferido por falta de provas	3ª	Julgou-se apenas as preliminares, que não foram acolhidas, o que extinguiu o processo sem o julgamento do mérito
Datas	9/1/2006		16/2/2007	
00936-2005-012-10-00-9	12ª	Indeferido por falta de provas	1ª	Julgado inteiramente, com 1 voto favorável e 4 contrários
Datas	14/11/2005		28/2/2007	
00952-2005-013-10-00-8	13ª	Indeferido por falta de provas	2ª	Julgado inteiramente, com 5 votos contrários
Datas	24/2/2006		29/2/2008	

diciário; ii) o caráter inovador dos instrumentos processuais utilizados, como as provas estatísticas; iii) a ausência de previsão legal explícita para o que foi pretendido pelas ações judiciais, exigindo atitudes normativas dos juízes no tocante à promoção da igualdade; e iv) a formulação de pedidos judiciais requerendo a adoção de ações afirmativas em entidades privadas e o reconhecimento de um efeito coletivo de atos ou omissões de entes particulares (dano moral coletivo).

É inegável que todos esses fatores ensejam resistências neste espaço social que "sempre teve na tradição uma garantia segura contra as inovações" (SADEK, 2006, p. 79). O caráter refratário do Judiciário às mudanças pode ser visto tanto sob a perspectiva ideológica, quanto sob uma perspectiva prática, de conformação deste espaço na estrutura formal do Estado, com regras e papéis definidos. Esses são os temas das duas seções seguintes.

4.1 A PERSPECTIVA IDEOLÓGICA DAS RESISTÊNCIAS ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS

A despeito das grandes controvérsias teóricas que envolvem o tema da discriminação racial, é consensual nas ciências sociais brasileiras atribuir importância às ideologias e mitos na explicação das dificuldades de reconhecimento do racismo. Uma das formas mais recorrentes para explicar as resistências às ações de combate à discriminação racial no Brasil é a idealização do país como lugar de igualdade em termos raciais.

Entre as estratégias utilizadas para mostrar a presença desse tipo de ideologia, é importante citar o apontamento da ausência de conflitos e de casos diretos de discriminação racial. Da mesma forma, é muito comum a exaltação de exceções de negros de sucesso, o que comprovaria esta ausência de segregação racial, assim como o caráter miscigenado da população brasileira, visto pelos operadores do direito estudados como "um dos orgulhos de nossa sociedade" (CONTESTAÇÃO DE DEFESA, folha 348). Geralmente relacionada a essas estratégias está outra: a ênfase nas consequências que a adoção de ações afirmativas para negros representaria em termos do acirramento dos conflitos raciais.

Atualmente tal debate se reflete principalmente na confusão entre a desigualdade de classes e aquela relacionada à discriminação racial. Conforme Antônio Sérgio Guimarães, "o grande problema para o combate ao racismo no Brasil consiste na eminência de sua invisibilidade, posto que é reiteradamente negado e confundido com formas de discriminação de classe" (GUIMARÃES, 2005, p. 226). Ao explicar tais controvérsias, retoma o caráter imponderável sobre o grau de consciência do racismo no país, pois elas são atribuídas "tanto a uma postura ideológica, quanto à confusão, e o constante deslizamento semântico, entre os três significados do termo 'classe' – grupo identitário, associação de interesses e sujeito político e histórico" (GUIMARÃES, 2002, p. 44).

Nesta pesquisa, uma das mais comentadas resistências de caráter ideológico às ações afirmativas são os argumentos que consideram com naturalidade a condição subalterna dos negros brasileiros. A desqualificação das evidências de discriminação se deu, muito frequentemente, por meio da exaltação do caráter complexo dos problemas sociais relativos àquela população. Esta complexidade invariavelmente levou a que os discursos enfocassem pressuposições acerca de responsabilizações alternativas àquela pedida pelas ações judiciais do MPT, apontando para causas difusas e genéricas do problema. Eis dois exemplos emblemáticos: "Constata-se *a evidência de questões de fundo sociológico e econômico*, em contraposição à simplista afirmação de alguns que se trata meramente de uma questão de cor" (CONTESTAÇÃO DE DEFESA, folha 338), e:

> Não podemos implementar políticas antidiscriminatórias *sem considerar as peculiaridades, a história, a cultura de nosso povo, já que compreender a discriminação quanto às suas causas é meio caminho para eliminá-la*. Cada povo tem suas características próprias, e por esta mesma razão demanda soluções próprias, na forma, no tempo e na execução das medidas necessárias ao combate do mal social instalado (CONTESTAÇÃO DA DEFESA, folha 329).

Da mesma forma, a despeito de, nos autos dos processos, serem inequívocas as evidências de desigualdades não explicadas pelos menores méritos dos negros, invariavelmente foi mobilizado o argumento de que os negros são desprovidos das mesmas qualidades produtivas que os brancos no Brasil, independentemente do contexto em que isso foi considerado pelas ACPs analisadas. Percebeu-se que a negação do caráter discriminatório das desigualdades raciais se deu pela mitigação das suas causas. Isso ocorreu nos autos tanto ao recorrerem a explicações históricas ou generalizantes, como pelo recurso às exceções de sucesso dos negros, como prova da inexistência de discriminação racial. Eis um exemplo:

> Não se pode esquecer a História e perceber quanto houve de discriminação racial no País, de forma velada, à conta dos precedentes trazidos pela escravidão que marcou nossa sociedade até o século XIX, mas *cujos efeitos perniciosos persistiram no século seguinte e persistem em certa medida no atual século XXI*, porquanto milhares de indivíduos, libertos, simplesmente eram entregues à própria sorte, *desprovidos de qualidades para desempenharem funções com maiores exigências intelectuais*, já que poucos foram os premiados com

> educação por seus senhores, por vezes em busca apenas da mera retribuição de serviços mais acurados na casa-grande, enquanto muitos persistiam apenas com os qualificativos para o trabalho mais duro da senzala (DECISÃO LIMINAR 1ª INSTÂNCIA, folha 182).

Mesmo que reconheça que "a realidade, cruel, e tão prometida ao longo de vários Governos, não se modifique" (DECISÃO LIMINAR 1ª INSTÂNCIA, folha 182), não aceita que o Judiciário seja o vetor para exigir tal modificação. Em determinados momentos da sua argumentação, o juiz parece não referendar ações afirmativas para negros com o receio das suas consequências na vida daqueles negros que dela não precisariam, como se isso fosse desqualificar as posições já alcançadas por eles: "Quantos não serão os *negros que já não dependem de qualquer ajuda do Estado* para obterem colocações no mercado de trabalho, apoiados que foram por suas famílias e outras entidades na busca de maiores níveis de escolaridade?" (DECISÃO LIMINAR 1ª INSTÂNCIA, folha 182).

Todavia, ao argumentar que as ações afirmativas teriam o efeito de colocar em dúvida os méritos dos negros que, mesmo em condições adversas, galgaram posições até alcançar a elite, remete-se a uma exceção para justificar o caráter inalterado das estruturas que, em regra, discriminam negros no mercado de trabalho. Esse é um recurso comum para referendar o argumento de desnecessidade das medidas de tratamento preferencial de grupos, como as ações afirmativas.

No mesmo sentido, os discursos jurídicos analisados conferiram grande importância à questão da demonstração das intenções racistas como pré-requisito para a identificação dos atos de racismo e sua consequente reparação. Apenas os atos de natureza individual poderiam ser considerados discriminatórios, já que a "intenção" é um propósito para uma ação geralmente identificável no nível do indivíduo. O apelo à demonstração de fatos individuais, procurando particularizar fatos de natureza coletiva, foi justificado também com base em dispositivos advindos da legislação ordinária, muitas vezes sobrepujando o conteúdo constitucional do princípio da igualdade, instituto legal mobilizado nos processos em pauta.

Tanto ao enfatizar as causas históricas, complexas e generalizantes quanto ao apelar para raciocínios que transpõem um problema tipicamente sociológico para o nível individual, o que se percebe é a tentativa de desqualificar a possibilidade de a desigualdade racial ser mesmo causada por mecanismos sócio-organizacionais típicos do funcionamento do mercado de trabalho, e, por consequência, desqualificar a possibilidade de responsabilizar as empresas acusadas.

Outra explicação para as resistências às ações afirmativas reside na dificuldade de aceitar que, por motivos visíveis apenas sob a perspectiva dos interesses de uma coletividade, nesse caso a formada pelos negros, o Estado aja preferencialmente em nome dela. Nesse caso, a resistência ao nível das ideologias se articula menos com uma visão a respeito das relações raciais, e mais com uma visão comprometida com a valorização dos méritos individuais como critério principal para a distribuição dos ativos e posições sociais.

No trecho seguinte, o juiz considera como discriminatórios apenas fatos que comprovem a segregação explícita dos indivíduos negros, já que afirma: "A própria existência de mulheres, negros e pessoas de idade em cargos e funções questionados pelo Ministério Público do Trabalho faz indagar onde residiria a discriminação" (SENTENÇA 1ª INSTÂNCIA, folha 659). Com sentido semelhante, mas desta feita dito pelo advogado incumbido da defesa da empresa acusada no mesmo processo, tem-se: "Se houvesse qualquer tipo de discriminação, evidentemente não comporiam o quadro de empregados do Banco-réu trabalhadores(as) negros(as)" (CONTESTAÇÃO DE DEFESA, folha 317).

A crença desses atores na ausência de precon-

ceitos raciais no Brasil é tão arraigada, que o magistrado reforça: "É preciso, repita-se, estabelecer cada investigação nos grupos específicos, segundo a classe social, o grau educacional, o nível de escolaridade e a renda familiar" (SENTENÇA VARA DO TRABALHO – 1ª INSTÂNCIA, folha 650). Não apenas desconsidera as particularidades das análises comparativas feitas pelo MPT, como ignora muitas interpretações acadêmicas sobre esses fenômenos. Além disso, o que é mais grave, sugere que a estratégia de comparação do MPT deveria ter considerado também, além de ser parte da PEA, ter mais de 16 anos e apresentar as condições educacionais informadas pela empresa como requisitos para a admissão, apenas as pessoas com "renda familiar" ou "classe social" adequadas, esquecendo-se da grave injustiça presente em não considerar quem é pobre, porém qualificado, sob pena de zerar todos os índices de mobilidade social brasileiros.

A síntese do que foi apresentado nesta seção pode ser feita a partir da relação entre a intenção de desconstrução da ideia de que há discriminação racial no Brasil e as decorrentes estratégias de autoisenção de responsabilidades. Por um lado, as empresas judicialmente acusadas se eximem da sua parcela de culpa pelos resultados dos seus processos organizacionais que impactam desproporcionalmente os negros. Por outro lado, os juízes se eximem de enfrentar o ônus de inovar e aceitar que há fenômenos não redutíveis a indivíduos.

Ao não aceitarem tais evidências, eximiram-se do reconhecimento de que entre os critérios que estruturam a sociedade há consequências desproporcionalmente negativas para determinados grupos sociais, como é o caso dos negros brasileiros. As estratégias para isso passaram pelo argumento histórico, ora afirmando que a própria história se encarregará de promover a igualdade racial, ora apenas apontando-a como a responsável, ainda hoje, pela condição de subalternidade coletiva dos negros. A desigualdade e a discriminação racial são vistas como algo exógeno, criado por um elemento externo e genérico, o que tornaria as empresas também vítimas. Além de as empresas não se perceberem como produtoras nem de parte das desigualdades raciais apresentadas, os juízes referendam que isso não é mesmo um problema de qualquer entidade que possa ser responsabilizada pela prestação jurisdicional do Estado.

4.2 A PERSPECTIVA PRATICA DAS RESISTÊNCIAS ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS

No tocante às resistências práticas, é relevante destacar a natureza do contexto institucional em comento. Isso porque se trata de espaço público, cuja ação se dá por meio de discursos que, em grande medida, possuem alta carga de pessoalidade, nem sempre se dando em termos neutros. Por isto, ao proferir a sentença, o juiz expõe sua individualidade, suas opiniões e, em consequência, sua imagem pública e seu nome a um escrutínio também público, com partes contrárias envolvidas que, frequentemente, repercutem na imprensa.

Tanto a pessoalidade dos atos dos juízes, quanto o seu maior poder discricionário e normativo em causas coletivas, sobretudo as de natureza constitucional, levam a que as visões opostas às ações afirmativas possam ser vistas também sob a ótica da resistência consciente às inovações (PERELMAN, 2004; COURTIS, 2006). Este quadro de resistência se potencializa quando o litígio envolve questões técnicas ou aspectos políticos mais amplos, como certamente são os casos em análise. O comportamento conservador se justifica nesses casos pelo temor de a autoridade do magistrado ser questionada por outros campos do saber (COURTIS, 2006).

Além do receio das repercussões externas, o

temor das repercussões internas ao espaço conformado pelas instituições do Judiciário também pode incidir nas decisões judiciais. Tais resistências podem ocorrer quando se considera, por exemplo, que um dos pilares do Direito ocidental é a garantia ao recurso de uma decisão judicial. Com isso, há sempre a possibilidade de uma decisão do juiz ser conservadora devido a sua previsão a respeito das decisões que poderão vir a ser tomadas nas instâncias superiores. Em que pese a autonomia dos magistrados assegurada na legislação brasileira, não se pode negar que a apreensão da reforma das sentenças também pode ter relação com a estrutura de mobilidade ascendente almejada pelos juízes, bem como com algum nível de hierarquia entre os magistrados de início de carreira e os magistrados que ocupam cargos de desembargadores, ministros etc.

Quanto aos conteúdos em análise, dois posicionamentos principais surgiram ante a situação colocada aos juízes: a primeira é a exigência do cumprimento do que está disposto na legislação ordinária; a segunda é, na insuficiência de leis específicas a referendar as ações afirmativas, recorrer à interpretação de princípios constitucionais para estabelecer obrigações ou proibições. O maior poder normativo dos juízes e a discricionariedade que gozam para arbitrar penas e obrigações, quando o que está em questão são direitos sociais, constituem temas muito controversos e ainda pouco debatidos no Brasil.

Nos autos analisados, um fator complicador é o enquadramento dos pedidos judiciais no âmbito das regras do processo coletivo. Por serem regidos por normas difusas em um conjunto restrito de leis e códigos,[6] e serem oriundos de um ramo novo no Direito, com instrumentos e regras processuais ainda em consolidação, muitas das suas singularidades não se concretizaram em precedentes. Para a literatura recente dedicada ao tema, tal contexto se estrutura na oposição entre práticas historicamente erguidas sobre as bases teóricas do liberalismo e as inovações comunitaristas idealizadas na Constituição de 1988.

Como exemplo do apego às perspectivas tradicionais no Direito brasileiro, houve a tendência a exigir o enquadramento das discriminações indiretas à legislação trabalhista ordinária (art. 461 da CLT), obrigatoriamente calcada em comparações entre dois indivíduos para caracterizar a discriminação. Outro exemplo pode ser percebido quando as defesas dos bancos e um juiz de 2º grau declararam que o MPT estaria acusando as empresas de crime de racismo, o que não teria espaço no Direito do Trabalho, mas no Direito Penal, com punições de privação da liberdade. Tal postura foi verificada na manifestação oral de um dos magistrados incumbidos da função de juiz revisor, em discussão aberta após os pronunciamentos de todos os juízes, advogados e do procurador. Esclarece o magistrado:

> Com relação ao que foi dito quanto à exigência da convenção 111 que diz que a discriminação é indireta, eu posso até concordar com isso, mas para fins de diretrizes governamentais para programas sociais e não para a condenação de uma empresa, ou de qualquer pessoa, no caso de alegada discriminação que, como pontuou o advogado de defesa, é crime.[7]

Entretanto, em todas as manifestações favoráveis aos pedidos do MPT, os juízes reconheceram a insuficiência dos parâmetros do processo judicial individual para os casos de discriminação. A razão dessa convicção reside: i) na dificuldade de identificação desses fenômenos no nível individual; ii) na assimetria entre empregador e empregado no que diz respeito à produção de provas; iii) na necessidade de que sejam adotadas posturas normativas por parte do Judiciário para casos judiciais sem parâmetros legais previstos na legislação ordinária, desde que interpretados sob os auspícios da CF.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa versou sobre estratégias retóricas de resistência às ações afirmativas para negros no Brasil. Essa retórica foi coletada no âmbito de processos judiciais emblemáticos, sobretudo porque a discriminação foi conceituada de modo a aproximá-la do conceito mais amplo de desigualdade racial, na esteira das normas e jurisprudências do Direito Internacional. Para exigir a reparação do direito à igualdade que prejudica a população negra, o PPIOT prescindiu da necessidade de demonstração de fatos e intenções individuais que, direta ou nitidamente, estivessem vinculadas a ideologias discriminatórias.

Devido a tais características, os processos judiciais exigiram que os operadores do Direito enfrentassem, pela primeira vez no país, a questão da desigualdade racial em seus elementos tipicamente brasileiros. O caráter muitas vezes velado que assume o racismo e a naturalidade da desigualdade racial para o conjunto dos brasileiros fazem com que o esquema de posições vigente não se altere. A retórica de justificação das desigualdades suaviza não só os significados dos fatos discriminatórios, mas, principalmente os seus efeitos.

Tanto o caráter velado atribuído aos mecanismos discriminatórios de negros, quanto a naturalização ideológica da desigualdade que os prejudica transformaram em tabu se referir ao racismo brasileiro ou agir em seu combate. É também esta característica que permite que vozes discordantes tenham motivos pouco aparentes para existirem de modo legítimo nos espaços públicos. Não é exagero afirmar que mesmo com evidências inquestionáveis acerca da discriminação racial, ainda assim é comum, mesmo em querelas individuais, reputar as causas a fatores distantes da condição racial dos envolvidos.

Ao utilizar evidências estatísticas e análises com apelo tipicamente sociológico, o PPIOT apresentou mais uma fonte de inovação, além de mais argumentos para as resistências. Por mais que não fosse possível estampar casos explícitos de segregação racial, as ACPs do MPT levaram ao Judiciário as evidências possíveis de serem geradas, segundo a opinião de um conjunto bem diverso de atores políticos reunidos em torno da sua criação.

Ao ampliar os direitos de cidadania pela maior proteção dos direitos sociais, a Constituição de 1988 deu, no plano formal, passos largos que, na realidade, ainda estão sendo seguidos em ritmo ora mais lento, ora mais rápido. Não há dúvidas que o ritmo almejado pelo MPT nesses cinco casos foi maior que o dos demais envolvidos, por diversos aspectos. Primeiro, porque se dedicou a fenômeno de difícil identificação, mas que, de modo injusto, afeta gravemente as chances de vida de um conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo racial. Segundo, porque a razão para esta injustiça reside num conjunto de idealizações amplamente compartilhadas na sociedade brasileira, reproduzidas por gerações e ainda sem soluções políticas efetivas. Terceiro, porque o discurso inicial das cinco ações judiciais estudadas reflete uma posição institucional de enfrentamento dessa complexidade procurando uma linguagem técnica e a conjunção de saberes diversos ao Direito para demonstrar as evidências desses fenômenos, pois concretizadas em estatísticas, análises comparativas e inferências sobre efeitos e causas sociais. A acusação requereu que, previamente ao reconhecimento de um determinado direito à igualdade, se admitisse como verdadeira a desigualdade racial presente não apenas em cada uma das cinco empresas bancárias, mas também aceitando suas características estruturantes das relações sociais no Brasil.

Ao apresentar os fatos nesse formato para o Judiciário, o PPIOT requereu que se avaliasse um fenômeno controverso, a partir de meios de provas até então ausentes nas cortes brasileiras.

Para remediar essa fragilidade, a acusação exigiu posturas politicamente mais ativas do Judiciário, uma vez que aquilo que se encontra em jogo é um interesse coletivo. A postura de tratamento preferencial por parte do Estado esteve presente não só na exigência de que as empresas adotassem ações afirmativas, como também ao pedir ao Judiciário que ampliasse seus critérios, porque rígidos e individualizantes das demandas.

Com tantas inovações, as oposições se desenvolveram negando a discriminação identificada: i) porque as evidências são insuficientes; ii) porque não existe mesmo discriminação racial nas empresas ou no Brasil; iii) porque, para efeito de condenação, não se pode reconhecer fenômenos cujas causas são de natureza histórica, cultural ou sociológica; iv) porque não há relação comprovada entre as causas e os efeitos; v) porque não é possível que os negros estejam mesmo em patamares produtivos semelhantes aos brancos; vi) porque os efeitos serão ruins para a sociedade; vii) porque os efeitos serão ruins para o Direito.

Quanto à forma como essas inovações foram colocadas para a avaliação do Estado, resta colher as lições. Elas foram em geral rechaçadas, mas demonstraram que isso ocorreu por motivos em parte ideologicamente enganosos, e também deram mostras consideráveis de que se justificam por interesses e aspectos práticos. A partir da forma como se deu o debate, não é razoável considerar como inovadora a atuação sobre fatos diagnosticados há décadas na nossa sociedade. Também não pareceu razoável o rechaço veemente do uso das estatísticas e da sua capacidade de apontar causas e efeitos, na mesma página em que se supõe, sem provas, que, em quaisquer circunstâncias, os méritos produtivos dos negros seriam menores, e que os critérios de seleção, ainda que não demonstrados, teriam por efeito sempre a seleção dos candidatos mais capacitados.

NOTAS

[1] Os documentos das ações judiciais estudadas foram extraídos dos processos de número 00943-2005-015-10-00-0; 00952-2005-013-10-00-8; 00930-2005-016-10-00-7; 00928-2005-014-10-00-5; 00936-2005-012-10-00-9. Todos eles tramitaram nas varas do trabalho (1ª instância) e nas turmas de julgamento (2ª instância) do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

[2] Os "*Estudios Generales*" (OIT, 1988) revelaram que as convenções nº 100 e nº 111, ao enfatizarem o "'efeito' das distinções, exclusões ou preferências" (§ 28), direcionaram os Estados signatários a adotarem como critério "as consequências objetivas das medidas mencionadas", confirmando que "as discriminações indiretas e fenômenos tais como a segregação profissional fundada em sexo estão no âmbito da Convenção" (§ 28).

[3] Lei Complementar nº 75, de 20.5.1993.

[4] As empresas bancárias apresentaram paridade entre o número de homens e de mulheres, isso nos casos em que as mulheres não eram a maioria dos empregados.

[5] Idade mínima para trabalhar legalmente.

[6] Código de Processo Civil, Lei da Ação Civil Pública, Código do Consumidor, Lei Orgânica do Ministério Público.

[7] Sustentação oral do juiz revisor em julgamento gravado na 2ª turma do TRT da 10ª Região, em Brasília, em 28/02/2007.

REFERÊNCIAS

ASHENFELTER, O.; OAXACA, R. The economics of discrimination: economists enter the courtroom. *American Economic Review*, v. 77, n. 2, p. 321-325, 1987.

BAKAN, A. B.; KOBAYASHI, A. Employment equity policy in Canada: an interprovincial comparison. Research Directorate, Status of Women Canada. Ottawa: Government of Canada, 2000.

BARROZO, P. D. A ideia de igualdade e as ações afirmativas. *Lua Nova*, n. 63, p. 103-141 2004.

BELLINTANI, L. P. *Ação afirmativa e os princípios do Direito*: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, J. J. *Inclusão étnica e racial no Brasil*: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar Editorial, 2005.

COSTA, S. *Dois Atlânticos*: teoria social, antirracismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

COURTIS, C. Judicial enforcement of social rights: perspectives from Latin America. In: GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; ROUX, T. Courts and social transformation in new democracies. Hampshire, UK; Burlington, USA: Ashgate, 2006.

FERES JR., J. Ação afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas. *Econômica*, v. 6, n. 2, p. 291-312, 2004.

FUX, L. As políticas de ação afirmativa no ensino superior: contribuições do campo jurídico. *Advir*, n. 19, 2005.

GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: EMERSON, R.; LOBATO, F. (Orgs.) *Ações afirmativas*: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e antirracismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2005.

_____. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Ed. 34, 2002.

HERINGER, R. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004. Paper da 1ª Conferência Internacional da Rede de Estudos de Ação Afirmativa, Rio de Janeiro, 3 a 7 de janeiro de 2005.

_____. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. *Revista Estudos Afro-Asiáticos*, ano 23, n. 2, 2001.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após a Abolição. Brasília: Ipea, 2008.

_____; BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil*: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

JELIN, E. Cidadania e alteridade: o reconhecimento da pluralidade. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 24, 1996.

KAUFMANN, R. F. M. *Ações afirmativas à brasileira*: necessidade ou mito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LIMA, F. A. *Mecanismos antidiscriminatórios nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2006.

LIMA, R. K. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, 2004.

LIPSET, S. M. Two Americas, two value systems: blacks and whites. In: SØRENSEN, A.; SPILERMAN, S. (Orgs.). *Social Theory and Social Policy*: Essays in Honor of James S. Coleman. Westport, CT: Praeger, 1993.

MCCRUDDEN, C. International and European norms regarding national legal remedies for racial inequality. In: FREDMAN, S. (Org.) *Discrimination and Human Rights*: the Case of Racism. New York: Oxford University Press, 2001.

MEDEIROS, C. A. *Na lei e na raça*: legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MELLO, M. A. M. F. Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, ano 1, n. 1, 2006.

MOEHLECKE, S. *Propostas de ações afirmativas no Brasil*: o acesso da população negra ao ensino superior. 2000. Dissertação de Mestrado em Educação na Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). Convenção nº 111, Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968, publicado no *D.O.U*. de 23 de janeiro de 1968.

_____. Equality in employment and occupation. General Survey. Geneva: ILO, 1988.

_____. Equality in employment and occupation. General Survey. Geneva: ILO, 1996.

_____. Labour Legislation Guidelines. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. Time for equality at work: global report. International Labour Conference, 91st Session, 2003. Report I (B). Geneva: ILO, 2004.

OSORIO, R. G. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil:* 120 anos após a Abolição. Brasília: Ipea, 2008.

_____. A mobilidade social dos negros brasileiros Textos para Discussão. Brasília: Ipea, 2004.

PERELMAN, C. *Lógica jurídica*: nova retórica. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PIOVESAN, F. Direito internacional dos direitos humanos e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN, F.; SOUZA, D. M. (Org.) *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Brasília: Seppir, 2006.

POTVIN, M. The role of statistics on ethnic origin and "race" in Canadian antidiscrimination policy. *International Social Science Journal*, n. 183, Oxford: Blackwell; Unesco, 2005.

RACUSEN, S. The ideology of the Brazilian nation and the Brazilian legal theory of racial discrimination. 2003 MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Dallas, Texas, March 27-29, 2003.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: HENRIQUES, R. (Org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

RANGEL, L. Rendimentos e desigualdade racial em 2003. Nota

técnica da Diretoria de Estudos Sociais. Brasília: Disoc; Ipea, 2005.

RIOS, R. R. *Direito da antidiscriminação*: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

ROCHA, C. L. A. Ação afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 15, 1996.

SADEK, M. T. *Magistrados*: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, S. A. *Movimentos negros, educação e ações afirmativas*. 2007. 554 f. Tese de Doutorado em Sociologia na Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

SARMENTO, D. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN, F.; SOUZA, D. M. (Coords.) *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Brasília: Seppir, 2006.

SILVA JR., H. *Direito de igualdade racial*: aspectos constitucionais, civis e penais. Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

SKRENTNY, J. D. *The ironies of affirmative action*: politics, culture, and justice in America. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1996.

_____. Pragmatism, institutionalism and the construction of employment discrimination. *Sociological Forum*, v. 9, n. 3, p. 343-369, 1994.

SOARES, S. O perfil da discriminação no mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Texto para Discussão n. 769. Brasília: Ipea, 2000.

SOUZA NETO, C. P.; FERES JR., J. Ação afirmativa: normatividade e constitucionalidade. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Orgs.) *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TELLES, E. E. *Racismo à brasileira*: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2003.

TOBLER, C. Indirect discrimination: a case study into the development of the legal concept of indirect discrimination under EC Law. *Social Europe Series*, v. 10. Verschenen. Antwerpen; Oxford: Intersentia, 2005.

VIEIRA, O. V. *Direitos fundamentais*: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

WENGDAHL, A. Indirect discrimination and the European Court of Justice. CFE Working Paper. Centre for European Studies, University of Lund, Sweeden, 2001.