

## **Racionalidade não discursiva?**

Jessé SOUZA. *Patologias da modernidade: um diálogo entre Habermas e Weber*. São Paulo, Annablume, 1997. 156 páginas.

Fábio Wanderley Reis

O vivo interesse deste trabalho de Jessé Souza é função direta da ousadia da tarefa que ele procura realizar: confrontar as idéias de Jürgen Habermas, provavelmente o mais influente pensador social da atualidade, e as de Max Weber, o mais atual dos grandes clássicos da Sociologia, para extrair do confronto um diagnóstico da modernidade que escape a certas parcialidades ou distorções da leitura habermasiana de Weber. Na parcimônia de um pequeno livro, a tarefa é cumprida com rigor e inteligência, para grande proveito do leitor.

As teses principais do livro são bem claras. Temos, com Habermas, a busca dos fundamentos de uma solidariedade pós-tradicional, que, na fase mais madura de seu pensamento, desemboca numa teoria da ação comunicativa, a qual pretende dar chão firme à crítica da ênfase excessiva ou unilateral na razão instrumental e de certa distorção na avaliação do papel da ciência e da tecnologia no mundo moderno. Na leitura de Habermas, essa distorção se encontraria não somente no laivo cientificista do marxismo, mas também em Weber, cujo diagnóstico da emergência do racionalismo ocidental e dos problemas da modernidade estaria baseado numa concepção unilateralmente instrumental de racionalidade, aplicada à análise da economia e da política, do capitalismo e da burocracia.

Na verdade, porém, sustenta Jessé Souza, teríamos igualmente em Weber a concepção de uma racionalização prático-moral, que é referida ao “potencial moral-evolutivo da sociologia religiosa weberiana” e que seria complementada, ainda, pela diferenciação da esfera estético-expressiva e a racionalização que dela decorre. Como resultado, temos, por um lado, o individualismo ético que se dá em correspondência com a “ética da responsabi-

lidade”; por outro lado, a reflexividade que passa a operar no plano estético-expressivo, em que a atividade artística e o erotismo se constituem como formas de fruição caracterizadas por graus intensos de consciência, em contraste com o caráter natural e rude de uma sensibilidade vulgar.

O coroamento é a idéia de que Habermas, e não Weber, é que seria unilateral: teríamos nele uma visão “unilateralmente racionalista”, com “assimilação excessiva” da razão prática a uma razão comunicativa de natureza teórica e discursiva. Isso seria especialmente válido por referência à concepção habermasiana da “natureza subjetiva”, com a expressividade que é própria dela, em contraste com os tipos de ação que corresponderiam ao mundo objetivo e ao mundo social. Em Weber, ao revés, a “sublimação” que resulta na fruição consciente remete também à obscuridade da natureza humana subjetiva, e a consideração do momento estético-expressivo “em toda a sua riqueza e especificidade” revela que aquela natureza não é passível de total transparência e racionalização. Dai adviria, para Weber (não obstante a possibilidade da produção autônoma de valores que se dá com o individualismo ético e da reflexividade característica do “especialista com espírito” e do “homem do prazer com coração”, que não são percebidos por Habermas em sua leitura deficiente de Weber), o reconhecimento do caráter necessariamente aporético e conflituoso da modernidade e da consciência ou personalidade moderna — ou seja, a ambivalência e o componente trágico do diagnóstico weberiano da modernidade.

Jessé Souza elabora detidamente essas idéias em suas ramificações nas obras de Habermas e Weber, além de incursionar mais brevemente por autores como Lukács, Adorno e Horkheimer. O resultado é um texto denso e estimulante, à altura da importância e complexidade dos temas enfrentados.

Um ponto crucial, porém, dá margem a equívocos, e seria de esperar que o autor voltasse sobre ele em oportunidades futuras. Já em Habermas, o empenho de contrapor de maneira demasiado cortante um contexto de comunicação e outro de instrumentalidade deixa a desejar se referido ao desiderato de apreensão adequada da idéia de

racionalidade. Essa contraposição não faz justiça, por exemplo, a algo que é destacado com ênfase nos estudos de Jean Piaget, autor de que Habermas pretende valer-se: o fato de que o desenvolvimento intelectual, com o acesso à capacidade madura de raciocínio lógico, é a um só tempo um desenvolvimento instrumental e “operatório”, referido à manipulação real ou virtual dos objetos, e um desenvolvimento social e comunicacional — e cada um desses lados é indispensável ao outro, numa dialética em que a “objetividade” (a referência ao mundo objetivo) é a condição da “intersubjetividade” e esta é a garantia única daquela contra as ilusões do egocentrismo e do sociocentrismo.

Nas análises de Jessé Souza, um problema análogo se coloca em plano mais básico. Se Habermas, bem ou mal quanto à articulação dos dois lados, liga a racionalidade com instrumentalidade e comunicação, Jessé Souza, em sua perseguição à riqueza de Weber contra o suposto hiper-racionalismo de Habermas, arrisca confusão séria ao pretender abrir espaço para uma racionalidade não comunicativa ou não discursiva (designada variadamente como “mimética”, “intuitiva” etc.) a propósito da esfera estético-expressiva. É difícil pretender que se possa ter conscientização e reflexividade (em suma, racionalização com a correlata capacidade de *tematização*) relativamente aos objetos dessa esfera sem que a disposição racional assim alcançada se faça acompanhar do caráter comunicativo e discursivo — e Jessé Souza, na verdade, chega a um passo de render-se por completo ao paradoxo e de caracterizar como “racionalidade irracional” aquilo que resulta do processo de racionalização da esfera estético-expressiva.

A alternativa, como é bem claro, é reconhecer que a racionalidade é necessariamente intersubjetiva e comunicativa (além de operatória e instrumental, mesmo quando corresponda ao plano “prático”, em contraste com o “técnico”), não importando o objeto sobre o qual se exerça — e mesmo que esse objeto corresponda às forças supostamente “obscuras” ou “irracionais” do instinto. Assim, de duas, uma: ou Weber, afirmando efetivamente a possibilidade de racionalização (necessariamente *autônoma*, em correspondência com o individualismo

ético) nos planos moral e estético-expressivo, deixa de ser “trágico” em seu diagnóstico da modernidade, pois a “prisão de ferro” pode então ser rompida com os recursos mesmos que a criam; ou, se insistirmos em afirmar, com Jessé Souza, o caráter ambivalente e trágico do diagnóstico weberiano, teremos então de conceder que a racionalidade, para Weber, é na verdade incapaz de estender-se às diversas dimensões da vida humana. Um dos méritos “latentes” do presente texto de Jessé Souza é o de tornar claro tal dilema, ao perseguir de maneira renitente os meandros germânicos do pensamento de Weber e de Habermas. O que permite fechar com a lembrança de que a reflexão sobre os temas envolvidos teria talvez a ganhar de leituras menos exclusivamente germânicas.

**FÁBIO WANDERLEY REIS**

**é professor emérito da Universidade  
Federal de Minas Gerais (UFMG).**

## ***De folhetins, canalhas e entretenimentos...***

Marlyse MEYER. *As mil faces de um herói canalha e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1998. 347 páginas.

Monica Velloso

Não é apenas da “alta literatura” que se constrói a cultura. Muito ao contrário, conforme vem comprovar, mais uma vez, a brilhante reflexão de Marlyse Meyer. A autora, já conhecida e reconhecida pela sua vasta produção nos caminhos do imaginário brasileiro, comparece agora com a análise sobre o folhetim. São cinco ensaios de ponta.

Enveredando novamente pelos meandros da cultura brasileira, Marlyse vai ao encaço do que foi deixado para trás, do material considerado “pouco digno” não só pelo crivo historiográfico tradicional, mas também pelo próprio olhar daqueles que viveram a época. E é aí que reside um dos veios inspiradores da rica e não menos ousada produção da autora.

Foi movida por esse espírito inovador que Marlyse criou, com alguns alunos da pós-graduação da USP, o “Instituto de Altos e Baixos Estudos do Imaginário”, um grupo informal de trabalho. Também organizou mesas e simpósios nas reuniões anuais da SBPC, em que atores de circo-teatro, mestres de congo e de folia eram convidados a debater com o público acadêmico.

No contexto cultural brasileiro, tirar o hábito do “smoking” acadêmico é ainda um gesto de ousadia, embora se reconheça a necessidade — cada vez mais premente — de fazê-lo. Mas essa é uma história de longa data.

No seu impulso de atualizar-se perante o concerto internacional das nações, o nosso projeto de modernização acabou descartando expressões culturais extremamente importantes. Acertar o “relógio império” da literatura nacional, ao contrário do que propunha Oswald de Andrade, muitas vezes acabou acarretando o seu próprio desacerto.

“Baixo”, “mau gosto”, “inferior”, “grosseiro”, “barbárie” foram alguns dos inúmeros epítetos

usados em relação às expressões da cultura popular e aos seus rearranjos. Frequentemente identificadas como sintomas do “atraso”, essas práticas culturais acabaram sendo relegadas a um passado que se desejava deixar no limbo da História.

Afinal de contas, o que distingue educação de entretenimento, erudito de popular, as atividades do pensamento das atividades da vida cotidiana? Essas questões, particularmente no nosso país, foram colocadas de modo a legitimar determinadas práticas em detrimento de outras. O resultado dessa operação acabou reforçando o fosso entre as cabeças ditas pensantes e o conjunto da dinâmica social.

É inegável o poder comunicativo que tiveram, por exemplo, o teatro de revista, o circo e as revistas humorísticas ilustradas. Comentando os últimos acontecimentos da nacionalidade, as revistas funcionaram como verdadeiros formadores da opinião pública no final do século XIX e primeiras décadas do XX. Mas porque recorriam à linguagem humorística, elas foram consideradas mero passatempo, diversão inconseqüente. Certamente passava despercebido um dos seus lemas, que glosava: “muito riso, muito sizo”.

Também o teatro de revistas — e isso já na década de 1940 — passaria pelo mesmo processo desqualificador. Mais do que isso: ele é considerado algo desprezível, sendo comparado às “vísceras da sociedade”, em contraposição ao “teatro sério”, que seria o seu “cérebro” e cabeça pensante. Trata-se de uma leitura de Bakhtin às avessas.

No seu livro *As mil faces de um herói canalha*, Marlyse Meyer retoma com presteza toda essa discussão que atravessa a nossa vida cultural. Mostra a possibilidade (bem-sucedida) de juntar a sua bagagem profundamente erudita ao popular. Este não é apenas referencial de estudo, mas certamente potencializador de comunicabilidade. Com uma linguagem fluente, agradável e poética, a autora vai cortando fundo questões complexas como a intercomunicação cultural e a dinâmica que preside a leitura dessas tradições (“baixas”, especialmente).

Uma das originalidades do seu trabalho reside na atenção que dispensa a um viés da matriz cultural européia: os folhetins franceses e ingleses, fragmentos de obras de autores populares (como Eugène Sue e Alexandre Dumas) publica-

das nos jornais, que começaram a surgir ao longo da década de 1830.

Tomando como desafio inspirador a indagação de Antonio Candido — até que ponto a leitura dos folhetins europeus (seriados nos jornais ou romances traduzidos) não teria influenciado o romance brasileiro? —, a autora traz outras tantas férteis questões para se repensar a nossa cultura. Uma delas é: por que a recusa, entre alguns dos nossos intelectuais — caso, por exemplo, de Machado de Assis —, em admitir a herança do folhetim?

Na sua análise, Marlyse não privilegia propriamente a recusa, mas o fato de o próprio Machado estar admitindo discutir a questão do folhetim. Não importa se ele configura o folhetinista como um “colibri” que esvoaça sobre todos os assuntos mas sem se deter. Em contraposição a essa superficialidade, ao jornalista é atribuída a observação e reflexão profundas.

Para a autora, essa desqualificação não nega a presença e a influência do gênero folhetim na obra machadiana. Rastreado cuidadosamente a obra do autor e cotejando-a com os romances-folhetins de maior popularidade, Marlyse Meyer chega a essa instigante conclusão: a intimidade do autor com o referido gênero literário. Encontra nos traços dos seus personagens, no estilo de sua escrita e na própria construção da trama a influência “suspeita” do folhetim. O que a faz concluir que não são apenas os personagens machadianos (considerados medíocres por ele) que lêem *Saint-Clair das Ilhas* — famosa novela inglesa de 1803 — mas também o próprio Machado.

Por que, então, a desqualificação e a recusa? Por que o folhetim seria considerado gênero “menos digno” na avaliação de alguns intelectuais? O público destinatário desse tipo de literatura era geralmente o feminino, considerado mundano, pouco instruído e de horizonte cultural limitado. Mas, conforme argumenta a autora, era esse, precisamente, o público a que se dirigia Machado em suas crônicas publicadas, por exemplo, no *A Estação*, jornal de modas.

Daí a indagação: será que Machado de Assis não deixaria o “seu fazer literário sério atravessar-se pelo tom leve, chistoso e descompromissado

da crônica que praticou enquanto folhetinista?” (p.182)

O que a análise de Marlyse Meyer mostra exaustivamente é que o folhetim estava longe de se constituir em gênero definido, conforme se supunha. Misturava o jornalístico, o literário, o jocoso e o sério. O que nos leva a crer que a separação provavelmente estaria muito mais na “cabeça” dos nossos intelectuais e/ou na rigidez do sistema que cobrava seriedade (sisudez) e formalismo.

Se o folhetim era matéria de entretenimento, é inegável que tinha também um papel informativo e de atualização. Funcionava como um “verniz cultural” para as camadas populares, conforme nos mostra a autora. Na sua escrita, o folhetim também jogava em mão dupla: era leve, divertido e descontraído, mas também sabia ser “caboclo”, usando e abusando do tom impostado da oratória importada.

Mergulhando ainda mais fundo na análise do folhetim, a autora vai mostrá-lo como a corporificação do próprio perfil ambíguo da sociedade brasileira. Neste sentido, argumenta, ele faria tanto a crônica mundana como a antimundana, tendo ora tom conservador, ora liberal. Ao analisar a condição feminina nos romances-folhetins, Marlyse também registra essa ambigüidade de valores que o perpassa.

O folhetim escrito por uma folhetinista como Marie Louise Gagneur, por exemplo, retratava o trabalho das mulheres nas fábricas, discutia o divórcio, o seu direito à paixão e as injustiças da legislação. Frequentemente, as mulheres apareciam como personalidades fortes, rebeldes, livres e marcantes. Mas a maior parte dos folhetins acabou reforçando a visão conservadora, compartilhada pelos católicos, higienistas e economistas, que configurava a mulher sobretudo como esposa e mãe, avessa por natureza à esfera do trabalho.

Propondo-se a analisar um gênero literário considerado popular, a autora descarta de imediato a explicação tradicional da “alienação” que move análises como as de Lucien Goldmann e Nelson Werneck Sodré. E, mais uma vez, aguça a reflexão: não seria mais condizente indagar a razão da popularidade dos folhetins junto às classes trabalhadoras, ou “o que a sociedade escravocrata

brasileira que acolheu Sue com tanta sofreguidão, temerosa da violência vindicativa dos cativos, sentia diante das atrocidades reveladas pelos *Mistérios?*” (p. 125).

Estas indagações sinalizam outros caminhos para a investigação da história da leitura, nos quais se privilegia a liberdade criadora dos agentes no processo de “apropriação cultural” (Roger Chartier). Além do mais, há que considerar também uma série de outros fatores como, por exemplo, a própria disposição gráfica do texto, capaz de provocar um outro tipo de recepção. Essas idéias são trabalhadas cuidadosamente no ensaio que a autora desenvolve sobre Machado de Assis como leitor de *Saint-Clair das Ilhas*.

Associar o folhetim à alienação seria inviabilizar a exploração desse filão tão rico. A autora deixa clara a importância do gênero na cultura brasileira, visto como a “viga mestra do jornalismo moderno” e “espaço das primeiras manifestações da ficção” (p. 127). Nas páginas dos folhetins estariam presentes figuras de proa da primeira metade do século XIX: José de Alencar (que reconhece o folhetim na sua formação), Joaquim Manuel de Macedo, Manuel Antonio de Almeida e o próprio Machado. *A moreninha*, *Memórias de um sargento de milícias*, *O alienista* são algumas das obras que apareceram originalmente nos folhetins, publicadas em fragmentos.

Uma outra questão que merece ser pinçada no conjunto da obra é a releitura das tradições. A autora mostra que foram franceses e ingleses os introdutores do folhetim na imprensa brasileira. Mas, como dificilmente uma tradição se reproduz tal qual a matriz, destaca-se aqui o caráter criador do “transplante”. Fato que pode ser constatado, por exemplo, na atuação do jornalista Pierre Plancher, francês radicado no Brasil. Baseado num congêner europeu, provavelmente de origem germânica, Plancher vai criar, em 1831, um suplemento dominical de grande sucesso, *O Simplício da Roça*, tendo como temática principal o sertanejo na cidade, dinamizando e misturando rural e urbano, nacional e cosmopolita. Conforme nos mostra Marlyse, este é um tema incessantemente presentificado na nossa vida cultural por figuras como Mazzaropi, Alvarenga, Ranchinho, Jararaca, Ratinho, Zé

Rico. Só para reforçar ainda mais esse filão, lembraria da presença de Zé-Povo nas revistas humorísticas ilustradas. Ele é um personagem que pontua o cotidiano dos leitores, conseguindo expressar e fazer coincidir — com muita propriedade — as suas perplexidades e as do país.

*As mil faces de um herói canalha* mostra a força viva e atuante dos folhetins na nossa cultura, seja na formação do romance, seja na construção de muitas tradições do imaginário brasileiro.

Só para terminar, retomo o ponto de onde pretendia começar essa resenha: o que significa, afinal de contas, o termo *canalha*?

Marlyse não vai usá-lo no sentido pejorativo que lhe foi atribuído pela história corrente. Busca compreendê-lo no contexto cotidiano da cultura da *belle époque*, em que o termo designava povo, *bas fond* ou aqueles grupos que viviam — de uma maneira ou outra — às margens da sociedade. Trabalhando com os múltiplos sentidos da palavra, a autora torna possível que as “mil faces do canalha” se desdobrem nas mil faces do folhetim.

A partir daí, Marlyse abre novos horizontes para se pensar os valores que presidiram a organização do nosso campo intelectual e, por extensão, da própria cultura brasileira.

**MONICA VELLOSO é pesquisadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).**

## ***Saúde pública e construção do Estado na Primeira República***

Gilberto HOCHMAN. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Anpocs, 1998. 261 páginas.

Eduardo Cesar Marques

São poucas os trabalhos que conseguem aliar a análise inovadora de vasto material empírico sobre fenômenos específicos a avanços na compreensão de processos históricos mais amplos. O livro de Gilberto Hochman, originário de uma tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), vencedora do concurso Ford/Anpocs em 1998, faz isso com competência e elegância, enfocando um período pouco estudado pela literatura sobre as políticas públicas, em especial de saúde.

Trata-se de um estudo sobre as origens das políticas nacionais de saúde pública, durante a Primeira República, com especial ênfase nas décadas de 1910 e 1920, período coberto por escassa literatura, quando se compara com os trabalhos que enfocam as primeiras iniciativas higienistas de regulação dos espaços urbanos, das edificações e das práticas médicas na segunda metade do século XIX, ou com as investigações sobre as políticas nacionais implementadas a partir da década de 1930.

Mediante a explicação da construção histórica dessa política estatal, Hochman consegue iluminar um rico momento de construção institucional. O autor mostra como se constroem consensos com relação à precariedade da situação sanitária da maior parte do país e à necessidade de se coletivizar e tornar compulsória a solução dos problemas sanitários. O trabalho indica como a solução que emerge do conflito político converge com os interesses das elites nacionais e locais, e como o Estado brasileiro primeiro expande e complexifica suas capacidades e poderes para, em seguida, estender territorialmente os domínios de sua ação. A análise permite ainda incluir nessa explicação geral a única exceção, segundo a literatura, na construção da

política nacional, o Estado de São Paulo, mostrando como o caso desviante representa, na verdade, um caso particular no processo de desenvolvimento das políticas nacionais de saúde no país.

A análise do autor também inova com relação à literatura sobre a implantação das primeiras políticas de saúde no que se refere ao destaque dado ao campo do econômico. Hochman considera em seu modelo os interesses e volições dos atores presentes naquele momento histórico (inclusive econômicos), mas em nenhum momento cai no reducionismo, tão típico da literatura sobre o assunto, de subordinar o processo de construção estatal aos interesses econômicos das elites, sejam elas cafeieiras, industriais, burguesas, ou mesmo aos interesses sistêmicos da acumulação capitalista e da implantação de uma sociedade industrial e burguesa no país.

O avanço mais importante do estudo, entretanto, diz respeito à compreensão do processo mais geral de construção do Estado brasileiro. O estudo mostra a instituição de uma política nacional de grande capacidade e alcance territorial durante a Primeira República. A visão predominante nas análises políticas sustenta que o segundo período imperial representou um momento de expansão das capacidades estatais, que teria sido suspenso com o advento da República. A partir de 1891, e até a Revolução de 1930, segundo essa perspectiva, as elites regionais teriam se protegido, sob o pacto federativo, do movimento de centralização de poder em curso até aquele momento, estabelecendo governos locais orientados diretamente para seus interesses e resistindo, portanto, à adoção de políticas federais. Seguindo a linha de análise desenvolvida por Elisa Reis com relação às políticas econômicas do período, o autor demonstra de forma bastante sólida que os interesses regionais e locais não são necessariamente incompatíveis com a execução de políticas federais. Ao contrário, desde que sejam construídos incentivos eficientes, essas políticas podem contar com apoio e engajamento dessas elites. Assim, apesar de esse período da história brasileira representar um momento de federalismo radical, não é possível caracterizá-lo como interregno ou retrocesso no processo de centralização do poder político e de construção do aparato estatal brasileiro.

Observemos de maneira mais detalhada como o autor monta seu quebra-cabeças analítico, para depois acompanharmos a sua análise histórica.

O estudo parte do modelo analítico de Abraham De Swaan para o surgimento das políticas sociais e do Estado de Bem-Estar. Para esse autor, os processos históricos de urbanização e industrialização, que levaram à construção de uma sociedade urbana e industrial, provocaram um contínuo crescimento da interdependência humana, tanto em seus aspectos sociais quanto espaciais. Como resultado, as condições de carência e destituição de cada grupo social cada vez mais atingiram outros, tornando praticamente impossível para as elites econômicas, políticas e sociais se esquivarem totalmente dos efeitos da precariedade das condições de vida da população pobre e destituída. As políticas estatais seriam, então, o resultado histórico não previsto de um processo de adoção de medidas sucessivas para fazer frente à precariedade e à destituição social. Em um primeiro momento, esses problemas teriam sido tratados com soluções individuais e voluntárias. Com o aumento de sua escala e complexidade, desenvolveram-se formas coletivas, mas ainda voluntárias, de combate à destituição e à carência social. Essas formas, relacionadas principalmente à caridade institucional voluntária, encontraram limites de escala, coordenação e ação coletiva, especialmente com a continuação do crescimento dos problemas sociais a serem enfrentados, assim como dos elos de interdependência. Esse processo teria levado à estatização das ações contra a carência, tornadas então coletivas, compulsórias e centralmente coordenadas.

Hochman utiliza a idéia de De Swaan do crescimento da interdependência social (e da tomada de consciência a seu respeito) como motivadora da implantação das políticas de saúde, acrescentando que a saúde seria, conforme a idéia de Wanderley Guilherme dos Santos, um mal público. Esse seria um mal coletivo de consumo indivisível e que, uma vez instituído, ninguém poderia se abster de consumir. O reconhecimento dos elos de interdependência da saúde, com a descoberta e difusão da idéia da transmissibilidade das doenças, teria criado uma situação inversa ao dilema da ação coletiva expresso no conceito de bens públicos, conforme

conceituados por Mancur Olson. Se, naquela situação social, o mais racional sob o ponto de vista dos interesses individuais seria não cooperar, já que os benefícios atingiriam a todos, no caso do mal público haveria um forte incentivo para a cooperação de todos.

Apesar de concordar com esse modelo, e de utilizá-lo como base de seu modelo analítico, Hochman está plenamente consciente de que a idéia da descoberta da interdependência não leva necessariamente à estatização das iniciativas de enfrentamento das situações de carência e destituição social. A estatização é produto de uma análise dos custos e benefícios dessa e das demais alternativas presentes para os atores em cada situação histórica específica. A provisão estatal de bens e serviços é a alternativa adotada quando os benefícios da sua produção superam os seus custos, assim como ultrapassam os custos da não adoção das políticas. No caso estudado, esses últimos correspondem aos custos de convivência com a interdependência social e espacial das doenças sem solução alguma, ou com uma solução não coercitiva, ou mesmo individual, que enfrente sérios problemas de escala, coordenação e ação coletiva.

A próxima peça importante do modelo analítico de Hochman vem da obra de Michael Mann. Demonstrada a superioridade da estatização perante as demais alternativas, e portanto a sua escolha, restava a Hochman explicar o desenho e o conteúdo das políticas adotadas. Para a explicação específica das políticas Hochman lança mão dos conceitos de poder despótico e poder infra-estrutural de Mann. Para esse autor, o Estado seria a única instituição social composta de um conjunto complexo e heterogêneo de instituições e organizações cujo poder emanaria de um centro e cobriria um território delimitado, sobre o qual o Estado teria o monopólio do exercício legítimo da violência física. O que o distinguiria da sociedade não seriam as suas formas de poder, mas a centralidade territorial do seu poder. Esse poderia ser separado analiticamente em poder despótico — a capacidade de suas elites de implementar ações sem negociação com a sociedade civil — e poder infra-estrutural — a capacidade de suas instituições de penetrar seu território para implementar suas ações.

Esse elemento é importante para a análise da política de saúde de Hochman porque a descrição da tomada de consciência coletiva sobre a interdependência sanitária, assim como a demonstração de que a alternativa da estatização era a mais vantajosa, são suficientes para se compreender a existência de uma política de enfrentamento dos problemas sanitários mas não dão conta da explicação do conteúdo da política adotada. O conteúdo das políticas foi, em grande parte, produto do conflito entre os atores e do desenrolar do processo que levou à adoção da primeira política nacional de saúde. Entre esses atores, Hochman, seguindo a maior parte da literatura política do período, destaca fortemente as elites regionais representadas no legislativo federal e nos governos estaduais. Para o autor, foi o desenrolar dos conflitos ao longo do processo de implantação da política nacional que definiu o seu desenho e estrutura de incentivos, elementos-chave para o sucesso da iniciativa. O conflito passou centralmente pelo pacto federativo e pela adesão das elites regionais, visto que o formato resultante de política vinculou a entrada do governo federal nos estados a pedidos de ajuda por parte dos governantes estaduais. Como veremos a seguir, esse desenho de adesão voluntária explica também o caso de São Paulo, único estado a não solicitar auxílio federal.

Por fim, o autor se apoia no neoinstitucionalismo histórico recente de Theda Skocpol e Helen Immergut para estabelecer dois pontos importantes. Em primeiro lugar, a idéia de que todo o processo político é moldado pelas instituições, inclusive as preferências e o cálculo dos atores. Esse ponto é fundamental pois, para Hochman, é no interior do ambiente criado pela Constituição de 1891 que se desenrolaram os processos históricos, sendo os custos dos diversos atores influenciados de forma fundamental pelo arcabouço institucional ali presente. Em um segundo momento, e não menos importante, Hochman utiliza a idéia do impacto das políticas públicas sobre a esfera da política. Essa idéia, já presente na literatura pluralista norte-americana, foi retomada com grande ênfase pelo neoinstitucionalismo, dando grande destaque ao fato de que “as políticas geram política”. Esse ponto é importante no estudo, pois os

avanços na implantação da política estatal vão criando paulatinamente novos atores com recursos de poder significativos que, na visão do autor, foram fundamentais para a implantação da política no longo prazo.

A operação desse modelo passa pela análise histórica do processo de implantação da primeira política nacional de saúde pública. O autor a inicia pela demonstração de que a crescente consciência do caráter de contágio das *doenças que se pega* levou à formação de um consenso com relação à interdependência sanitária e à necessidade de tornar coletivos e compulsórios os arranjos de combate à destituição. Esse consenso foi construído ao longo das duas primeiras décadas do século, e teve como um dos seus principais atores o movimento sanitarista da década de 1910. Esse movimento, denominado de Liga Pró-Saneamento do Brasil, visava alertar as elites políticas e intelectuais para a situação sanitária do país, pressionando pela adoção de uma iniciativa pública de saneamento do interior. Hochman narra de forma detalhada as discussões em torno do tema, mostrando como esse processo levou não apenas à consciência sobre a interdependência sanitária, como à construção de um sentimento de comunidade nacional

Esse deslocamento no campo das percepções sobre os problemas sanitários, entretanto, não levou à construção da política de saúde. O autor está plenamente consciente de que essa dimensão por si só não explica a adoção da política. Assim, o estudo avança para analisar o desenrolar das discussões que cercam a decisão da responsabilidade do combate aos efeitos negativos da interdependência sanitária. Durante as décadas de 1900 e 1910, as capacidades estatais expandiram-se de forma contínua, aumentando o poder coercitivo nas mãos do governo federal. Para o autor, o período foi marcado pelo aumento dos instrumentos de política nas mãos do Estado, como a criação de uma Justiça Sanitária, a aprovação da vacinação obrigatória contra a varíola e o estabelecimento de notificação compulsória para diversas doenças. Esse período foi estudado intensamente pela literatura, sendo caracterizado como restrito às políticas no Distrito Federal e nos portos em todo o país. Hochman integra essas iniciativas no seu modelo



mais amplo, afirmando que esse momento representa o crescimento do poder despótico do Estado limitado em seu escopo territorial pelo forte federalismo estabelecido pelo arcabouço institucional de 1891. Esse crescimento representaria um primeiro ciclo na construção de uma política nacional de saúde pública.

Segue-se então um segundo ciclo, iniciado com as discussões em torno de mudanças no arcabouço institucional implantado pela primeira Constituição republicana. Essas discussões ocorrem nos círculos médicos e no interior do Congresso Nacional, tendo como um dos seus eixos principais a questão federativa e a configuração de poder resultante do embate entre as elites locais. O processo teve o reforço da epidemia de gripe espanhola de 1918, que mostrou de forma cabal a interdependência social e espacial das doenças transmissíveis. Durante o período, inúmeras propostas de criação de órgãos e políticas foram enviadas ao Congresso Nacional, apresentadas por deputados pertencentes à classe médica ou pelo próprio governo federal. Do outro lado da disputa, representantes de estados centrais no pacto oligárquico tentavam barrar as iniciativas federais e manter a autonomia das políticas nas mãos dos estados. O desenho resultante para as políticas é entendido pelo autor como um produto não previsto e não intencionado da interação entre os diversos agentes presentes, implicando a implantação de uma linha de política intermediária. Esta foi inaugurada com o estabelecimento dos serviços de saneamento e profilaxia rural, em 1918, e consolidou-se com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) em 1920, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Assim, embora a Constituição de 1891 só tenha sido alterada pela emenda constitucional de 1926, os seus conteúdos concretos estavam sendo reescritos durante todo o período da Primeira República.

A adesão dos estados à política do DNSP foi extremamente rápida. Para Hochman, isso se deveu ao cálculo dos estados e das elites locais sobre os custos e benefícios da interdependência sanitária e da aceitação das políticas federais. O autor demonstra que, ao contrário do que considera a maior parte da literatura, não existe necessariamente

um jogo de soma zero entre os interesses oligárquicos locais e a construção de políticas centralizadas. Os cálculos associados à aceitação pelas elites locais das políticas de saúde envolviam não apenas os custos relativos à perda de poder pela adoção da política centralizada, mas também os benefícios advindos dessa política e os custos representados pela não adoção da política nacional. Esses últimos incluíam os custos (econômicos e políticos) de não se adotar política alguma e, principalmente, os custos crescentes de fazer frente à inação dos estados vizinhos (os incapazes, os ineptos e os caronas), que, via interdependência espacial, acabariam por recair sobre cada estado em particular caso não houvesse uma cooperação coletiva para a construção de um arranjo nacional.

Havia três possibilidades para as unidades da Federação: agir solitariamente e internalizar os custos da correção dos danos causados pelas demais unidades; agir individualmente mas de forma coordenada com as demais unidades; e transferir a solução dos problemas da interdependência para o nível superior de governo. O custo da primeira alternativa é representado pelos custos internos ao desenvolvimento da política e pelos custos de internalizar as soluções dos problemas das outras unidades. Na terceira alternativa, os custos para as unidades estão basicamente associados à perda da sua autonomia. Na segunda, teoricamente não existem nem os custos externos de fazer frente à interdependência com as demais unidades, nem os da perda de autonomia. Entretanto, com o crescimento da escala dos problemas a resolver e com o aumento das dificuldades de coordenação e ação coletiva, a segunda alternativa acaba acumulando os custos das duas outras: sem autonomia completa e tendo de fazer frente à inépcia ou ao oportunismo de unidades que não podem, ou não querem, enfrentar seus problemas. Para Hochman, o desenvolvimento histórico tende a levar a soluções mais complexas, mas a transição de uma ação para outra depende da estrutura de incentivos e oportunidades presente em cada caso.

Na situação histórica estudada, a transição da primeira situação para a segunda e a terceira deu-se com os serviços federais de saneamento e profilaxia rural, consolidados pela criação do DNSP

em 1920. O quadro completou-se com a criação de incentivos para a transferência de responsabilidades para o governo federal, já que a adesão à política se fazia de forma voluntária, com os estados solicitando a ajuda federal para a área da saúde.

Assim, a associação das características do problema a ser resolvido (a evidente interdependência das *doenças que se pega*) com os interesses específicos das elites locais que operavam no ambiente institucional montado em 1891, e com o desenho específico da política pública que emergiu dos conflitos pela sua implantação, explica o engajamento coletivo das elites políticas e econômicas estaduais (e seus representantes no Legislativo federal) na adoção de uma política nacional.

Para Hochman, é também essa conjugação de fatores que explica o caso aparentemente desviante — São Paulo. O estado já havia iniciado o seu processo de construção institucional de forma paralela e independente à construção das políticas nacionais. No final do primeiro período republicano, São Paulo conseguiu manter a sua autonomia mediante a articulação de suas políticas no sistema mais amplo das políticas nacionais em implantação. Para o autor, o cálculo dos custos e benefícios das várias alternativas disponíveis para os paulistas incluía: opor-se à construção de uma política nacional e internalizar os custos da interdependência com as demais unidades; articular-se à política federal mantendo a autonomia das suas ações; ou extinguir suas políticas e entregar a responsabilidade ao governo federal. Em um primeiro momento, São Paulo internalizou os custos da solução da interdependência com os demais estados, mas o crescimento desses levou as elites paulistas a migrarem para a segunda solução. Foi esse cálculo que levou as elites paulistas a cooperarem com a construção de um aparato nacional de política que respeitasse a sua autonomia, ao invés de utilizarem a sua importância no jogo político federativo para vetá-lo.

**EDUARDO CESAR MARQUES**  
é pesquisador do Centro Brasileiro  
de Análise e Planejamento (Cebrap), como  
pós-doutor da FAPESP.

## **Renascimento do profissionalismo: alguns comentários**

Eliot FREIDSON. *Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp, Coleção Clássicos, n. 12, 1988. 280 páginas.

Maria Lígia Barbosa

O estudo sociológico dos grupos profissionais tornou-se, nos últimos anos, um tema legítimo para investimentos acadêmicos no Brasil. Desde há muito tempo, temos alguns trabalhos nesta área — e podemos destacar aqueles de Simon Schwartzman e Edmundo Campos Coelho, ou ainda de José Carlos Garcia Durand. Mais recentemente, a Editora da Fiocruz lançou no mercado alguns livros sobre os profissionais da saúde. Neste quadro, é importante ressaltar o significado positivo deste lançamento: pela primeira vez, temos no Brasil um livro que tenta dar conta do conjunto de questões teóricas da Sociologia das Profissões.<sup>1</sup>

Eliot Freidson é bastante conhecido entre os cientistas sociais americanos e europeus. Do ponto de vista de uma história da Sociologia das Profissões, pode-se dizer que Freidson ocupa uma posição estratégica: como mostram Mike Saks (1983) e Jean Michel Chapoulie (1973), as correntes neweberianas e/ou aquelas filiadas ao interacionismo simbólico e à etnometodologia foram responsáveis por uma transformação significativa neste campo, ao produzirem uma crítica consistente ao estrutural-funcionalismo, então dominante na Sociologia americana. Se esta abordagem (o funcionalismo) teve o mérito inegável de “construir os princípios de coerência do conjunto de características das profissões, isto é, uma *teoria do funcionamento*, e mesmo da gênese, dos grupos profissionais” (Chapoulie, 1973, p. 91; ênfase minha), ela pode ser

<sup>1</sup> Este não é, certamente, um problema exclusivo do Brasil. Em seu excelente livro *Sociologia das profissões*, lançado em 1997 em Portugal, Maria de Lurdes Rodrigues também mostra a carência nacional na área.

criticada por uma proximidade excessiva ao seu objeto. Parsons e vários dos seus seguidores tomavam a visão que os profissionais tinham do seu trabalho e do seu lugar no mundo como sendo a explicação das relações sociais que se estabeleciam na área profissional. Assim, percebiam as profissões exatamente como elas mesmas o faziam — especialmente os médicos, grupo favorito dos autores funcionalistas.

Esta perspectiva acrítica pôde ser colocada em xeque quando pesquisadores como Howard Becker ou Everett Hughes passaram a analisar a prática cotidiana dos grupos profissionais e descobriram que o “ideal de serviço” ou o universalismo atribuído a esses grupos não funcionava exatamente assim na vida real: profissionais envolvem-se em disputas econômicas e — isto é uma crítica fundamental — atendem sua clientela de forma diferenciada *segundo sua origem social*.

Neste ponto, Freidson produz aquela que é, de fato, a sua obra seminal, o seu verdadeiro *clássico*. *Profession of Medicine: a study in the sociology of applied knowledge* (1970). Neste texto, o autor evidencia diversas facetas daquilo que agora não é mais visto como “ideal de serviço” — a característica que, segundo os funcionalistas, faria com que a sociedade desse autonomia às profissões, pois estas sempre se voltariam para o atendimento das necessidades sociais — mas como uma ideologia profissional. Ele avalia “crítica e sistematicamente os pressupostos sobre as profissões, que haviam ficado sem exame durante longo tempo, [...] desafiando, entre outras coisas, a crença de que um treinamento altamente especializado e prolongado fosse a principal característica da profissão.” (Saks, 1983, p. 8). Neste livro, e em vários outros trabalhos, Freidson mostra a fraqueza dos mecanismos de autocontrole da profissão médica e uma característica pouco comunitária da comunidade médica: o “ajustamento dos médicos às demandas de seus clientes — demandas diferenciadas segundo as classes sociais — e a variação das práticas médicas em função da posição ocupada dentro da comunidade profissional, estruturada segundo a hierarquia das funções hospitalares.” (Chapoulie, 1973, p. 93).

Em *Profession of Medicine* podemos encontrar, de forma sistemática, os princípios que orien-

tam a sociologia de Freidson. No livro em pauta, *Renascimento do profissionalismo*, editado nos Estados Unidos em 1994, a situação é um pouco diferente. Trata-se de um conjunto de artigos publicados ao longo de duas décadas (1973-93). Por isso mesmo, acaba perdendo um pouco em sistematicidade e apresenta também alguma repetição de idéias.

Na primeira parte do livro, o autor aborda questões teóricas mais gerais, estabelecendo alguns parâmetros que possam nortear a análise das profissões. Inicialmente, é necessário elaborar um conceito de profissão distinto das noções populares (uma preocupação cara ao interacionismo) e que leve em conta a especificidade histórica e “geográfica” (apenas um número limitado de nações conheceria a profissão como forma institucional) deste tipo de organização do trabalho humano. É justamente este enfoque “institucionalista” que permite a Freidson evidenciar as diferenças entre as profissões na Europa e nos Estados Unidos, bem como o papel importante que o Estado pode ter para o desenvolvimento do profissionalismo. Fazer esta última distinção é fato raro na Sociologia das Profissões norte-americana, sendo, no entanto, muito importante para a compreensão das profissões brasileiras.

Analisar as profissões como *uma* entre outras formas pelas quais diferentes ocupações organizam o trabalho é uma ruptura interessante com os funcionalistas e, especialmente, com autores do “enfoque do traço”.<sup>2</sup> Fica claro nos capítulos iniciais que Freidson procura se distanciar de uma posição “taxonomista”, que compreende as profis-

2 Trata-se aqui de uma tradução literal muito infeliz para *trait approach*. Uma denominação mais compreensível desse conjunto de autores foi usada, entre outros, por Saks (1983): enfoque taxonômico. Nesta abordagem estariam incluídos os estudiosos que apresentavam as profissões como um conjunto de traços característicos. Uma ocupação qualquer poderia ser considerada profissão se contasse ao menos com alguns desses traços. A partir desta abordagem, estabeleceu-se um longo debate, que perdura até hoje, lançando o funcionalismo numa busca, infrutífera teoricamente, de distinções entre profissões, semiprofissões e não-profissões. A principal crítica dirigida a este tipo de abordagem é que ela é apenas descritiva, sendo incapaz de oferecer explicações.

sões como agregado amorfo de características, sem estabelecer princípios teóricos de integração entre elas. O princípio fundamental e distintivo dos agrupamentos profissionais é a autonomia ou o controle que esses grupos têm sobre seu próprio trabalho.

Mas se Freidson procura estabelecer esses parâmetros, encontramos aqui também alguns elementos que complicam um pouco a análise. No capítulo 2, ao tentar responder à questão do título — “até que ponto as profissões dominam?” —, o autor decepciona seus leitores. Apesar de iniciar com essa questão, cheia de significados do ponto de vista da teoria sociológica, Freidson não faz a distinção teórica entre as situações empíricas de exercício do poder profissional que ele apresenta de forma tão rica e interessante.<sup>3</sup>

Talvez pudéssemos encontrar essa distinção na segunda parte do livro, onde temos os três artigos que parecem ser os mais importantes, pois neles o autor nos apresenta os principais elementos teóricos que, segundo ele, seriam necessários para a análise das profissões. O ponto de partida aqui é o estudo da divisão social do trabalho. Reelaborando os clássicos, Freidson propõe que se veja a divisão do trabalho como um processo de interação social que funciona *limitado* por uma moldura: a organização social. Ao descartar o caráter individualista da interação, Freidson, na verdade, acaba dando margem à entrada de um certo estruturalismo — aliás, um pressuposto indispensável às abordagens individualistas mais radicais. Com esta idéia de limitação, o autor quer dizer que as negociações operam dentro das fronteiras já estabelecidas. E, pelo menos neste estudo, Freidson não menciona a possibilidade de construção das próprias fronteiras a partir dessas interações entre os grupos sociais. A divisão social do trabalho aparece como um corpo pronto, dado, que só permite negociações no seu interior mas que não pode, em si mesma, ser objeto de ação humana.

Este tipo de perspectiva — de claras raízes funcionalistas (ver Barbosa, 1993) — confirma-se na definição de profissionalismo usada pelo autor:

Podemos definir a profissionalização como um processo pelo qual uma ocupação organizada, geralmente mas nem sempre por alegar uma competência esotérica especial e cuidar da qualidade de seu trabalho e de seus benefícios para a sociedade, obtém o direito exclusivo de realizar um determinado tipo de trabalho, controlar o treinamento para ele e o acesso a ele e controlar o direito de terminar e avaliar a maneira como o trabalho é realizado. Constitui uma base para organizar empregos e trabalho numa divisão do trabalho inteiramente diferente do princípio administrativo. (p. 98)

Outra questão teoricamente relevante para o autor — e central para o funcionalismo — é a distinção entre princípio ocupacional e princípio administrativo. Os dois são opostos como formas de coordenar o trabalho. No entanto, a menos que se estabeleçam diferenças substantivas (quanto ao conteúdo das tarefas), coisa que Freidson acertadamente procura evitar, fica quase impossível estabelecer distinções entre esses dois princípios. A autoridade da *expertise*, tanto quanto a autoridade administrativa, é estabelecida a partir da crença na legitimidade dos ordenamentos racionais, legais ou científicos. Como é possível diferenciá-los? Usar este elemento para distinguir as profissões dos demais grupos de trabalhadores não seria cair nas mesmas armadilhas que o autor procura evitar, em especial aquelas do substancialismo das perspectivas taxonômicas? Acreditar que profissões obtêm sua posição na sociedade em virtude do fato de controlarem uma *expertise* considerada superior é o primeiro passo — correto — para entendê-las. Mas levar adiante este argumento para associar, tal como fazem os funcionalistas, a superioridade da *expertise* com o seu caráter científico é um passo em direção a becos sem saída. Como explicar o reconhecimento legal concedido recentemente à Astrologia no Brasil? Ou a existência dos administradores e dos gerentes como profissão? Aliás, é o próprio Freidson quem afirma:

3 Deve-se observar que, como no caso de outros autores americanos, impressiona a extensão da bibliografia discutida e analisada por Eliot Freidson.

Seja verdadeiro ou falso o conhecimento, desinteressado ou interessado o motivo, as alegações de conhecimento funcionam como ideologias e podem ser avaliadas independentemente de sua validade por seu papel na obtenção de apoio público e legislativo para uma ocupação organizada. (p. 105)

No capítulo 5, o terceiro desta parte, Freidson elabora as conexões entre as profissões e a estrutura social. Nas palavras do autor:

Ocupação constitui um conceito por demais decisivo em Sociologia para que se possa considerar resolvido, pois representa as atividades produtivas sobre as quais se baseia a sociedade. Além disso, ela tem a capacidade potencial, toda especial, de interligar o mundo microsociológico da experiência e atividade cotidianas, que é investigado pela maioria dos estudos na tradição de Everett Hughes, com o mundo macrosociológico da estrutura social, que é pesquisado pela maioria dos estudos sobre classe, estratificação e mobilidade social. (p. 113)

Pouco adiante, Freidson apresenta uma proposta de abordagem do lugar das profissões dentro da estrutura social de inspiração weberiana (não seria este o enfoque do autor clássico para os estamentos?), seguida de uma excelente análise da formação de nichos no mercado (também esta uma preocupação weberiana).

Alvitro que uma abordagem útil reside em analisar as circunstâncias em que as ocupações se organizam como grupos sociais, em classificá-las por origem, tipo e grau de organização e em analisá-las de modo a explicar como e por que veio a existir e poderia ser mantida sua forma de organização, e quais as conseqüências dessa organização para a divisão do trabalho produtivo da qual são parte. (p. 117)

O que é estranho é que Freidson associa esse tipo de questão ao pensamento durkheimiano. É importante insistir neste ponto, pois não se trata apenas de disputas em torno da herança dos clássi-

cos: trata-se aqui de discutir a concepção que o autor tem das profissões, e ao associá-la aos fundadores da Sociologia pretende-se apenas tornar mais claros os pontos importantes da mesma. Assim, ao discutir o tema em “A corporação profissional” (p. 123), Freidson nos coloca diante de um assunto weberiano (o problema da representação, que é tratado, sintomaticamente, no terceiro capítulo de *Economia e sociedade*, aquele sobre os tipos de dominação) mas sua análise não aproveita o estudo clássico. Ele *apenas pressupõe* que o grupo profissional deva ter alguns funcionários que façam *lobby* a favor de suas posições. Mesmo reconhecendo as diferenças internas ao grupo, Freidson não desenvolve uma argumentação teórica que lhe permitisse, como fez Paul Starr (1982), analisar a movimentação das lideranças do próprio grupo para constituir o lugar dos médicos na sociedade americana. Não se trata apenas de fazer *lobby* para aprovar legislação específica. A questão é fazer a sociedade aceitar como legítima a possibilidade de uma profissão definir qual é o problema e qual é a solução para ele. A questão é como as profissões conseguem obter um mandato para decidir sobre certas áreas, como elas obtêm a jurisdição sobre determinados territórios da divisão do trabalho. Neste processo mesmo de autoconstrução, as profissões estabelecem a sua representação — internamente, na luta pela definição da identidade profissional, do médico, do mais médico de todos os médicos; externamente, na busca de uma identidade que possa ser reconhecida pela sociedade mais ampla.

Na terceira parte — “Profetizando o futuro das profissões” — vamos encontrar duas questões próximas deste tema e que foram tratadas de forma brilhante. A primeira delas diz respeito ao modo como se produzem as exigências de qualificação para o exercício de tarefas de determinados postos na divisão social do trabalho, sem que exista uma necessidade técnica real dessas exigências. Freidson torna evidente os jogos sociais em torno do conceito de qualificação. Logo em seguida, ele também torna claro que, na luta pelo controle sobre as áreas da divisão do trabalho, os recursos sociais de que dispõe o grupo são mais relevantes que a “substância” do saber, do que a natureza do conhecimento da profissão.

É nesta parte também que temos, no capítulo 8, uma excelente discussão das teses de desprofissionalização, seja pela vertente que alega que isto acontece pelo crescimento dos controles burocráticos, seja pela que critica a proletarização dos profissionais. Muita bobagem se disse em nome disso e a leitura deste capítulo é muito útil pois ajuda a evitar erros grosseiros de avaliação da situação dos grupos profissionais, especialmente daqueles cuja relação de trabalho mais comum é o assalariamento, como é o caso, por exemplo, dos engenheiros.

Na última parte não temos propriamente uma análise sociológica: aqui Eliot Freidson faz uma veemente defesa da forma profissional de organizar o trabalho. Mas é aqui que, talvez, seja possível tornar claro o problema que está por trás de algumas observações feitas nesta resenha. Apesar de suas críticas à abordagem estrutural, podemos, ainda assim, classificar o trabalho de Freidson como participante do que denominaríamos de um paradigma funcional fraco. Por perceber a importância dos processos de interação, das estratégias de fechamento dos nichos de mercado,<sup>4</sup> do conceito de autonomia ou controle sobre o próprio trabalho, da idéia de representação profissional, Freidson aproximar-se-ia dos weberianos. Mas, ao mesmo tempo, ele se deixa dominar por dois traços críticos do funcionalismo: o primeiro, a suposição de que uma divisão social do trabalho, técnica (?) ou naturalmente (?) definida, seria um determinante ou, pelo menos, um elemento fortemente limitador da capacidade de agência das profissões; o segundo seria a ausência de um conceito de poder. Freidson refere-se inúmeras vezes ao poder dos grupos profissionais, mas sempre de forma descritiva, jamais associando este termo ao seu conceito de profissão. Por não levar às últimas consequências a preocupação weberiana com a construção dos monopólios profissionais, não consegue definir

as profissões como grupos estamentais. Os estamentos, modelo clássico para análise das profissões, são grupos que lutam para tornar dominante ou legítima a *sua* visão do mundo, das relações sociais, dos problemas e de suas soluções. Os textos exemplares desta concepção — são muitas as formas de tratamento dadas a Weber — no estudo das profissões seriam os de Paul Starr (1982) e Magali Sarfati Larson (1977). Este conceito, no entanto, só pôde ser usado desta forma em trabalhos mais recentes, todos eles devedores da crítica pioneira elaborada por Eliot Freidson, entre outros.

### Referências bibliográficas

- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. (1993), "A sociologia das profissões: em torno da legitimidade de um objeto". *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Anpocs, 36.
- CHAPOULIE, Jean Michel. (1973), "Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels". *Revue Française de Sociologie*, XIV: 86-114.
- LARSON, Magali Sarfati. (1977), *The rise of professionalism: a sociological analysis*. Berkeley, University of California Press.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes. (1997), *Sociologia das profissões*. Oeiras, Celta Editora.
- SAKS, Mike. (1983), "Removing the blinkers? A critique of recent contributions to the sociology of professions". *The Sociological Review*, 31, 1: 1-21.
- STARR, Paul. (1982), *The social transformation of American Medicine: the rise of a sovereign profession and the making of a vast industry*. Nova York, Basic Books.

**MARIA LÍGIA DE OLIVEIRA BARBOSA**  
é professora da Universidade Federal de  
Minas Gerais (UFMG).

<sup>4</sup> Gostaria de fazer aqui uma sugestão, não apenas ao tradutor: o termo *closure* é certamente difícil de ser traduzido; talvez fosse melhor usar "estratégias de fechamento" do que "cercados sociais", já que o conceito não se refere a um objeto, a um resultado, mas ao próprio movimento de produzir barreiras sociais.

## ***Os economistas no governo: gestão econômica e democracia***

Maria Rita LOUREIRO. *Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997. 201 páginas.

Maria Antonieta Leopoldi

Herbert de Souza afirmava em 1993 que tinha mais medo dos economistas do que dos generais. Se antes eram os militares que ameaçavam a nossa vida pública e privada, hoje são os economistas, segmento importante das novas elites dirigentes, que determinam o nosso salário, consumo e lazer. A estabilidade monetária tornou-se, nestes tempos pós-keynesianos, o valor supremo da política governamental e este valor condiciona nosso processo de consolidação democrática, a atuação do mercado e a vida privada dos cidadãos.

Os “segredos de guerra”, os “segredos da segurança militar” dos tempos da ditadura deram lugar aos “choques”, aos “pacotes” — medidas econômicas tomadas em gabinetes fechados, anunciadas com impacto, alterando a moeda, o câmbio e o nosso cotidiano. A insegurança política na ditadura cedeu lugar à insegurança econômica, assim como os generais deixaram o nosso imaginário de incertezas, substituídos pelos economistas no poder.

Foi a inquietação causada por sucessivos pacotes anunciados por vezes “de forma atônita e desastrosa” pela televisão que levou Maria Rita Loureiro a estudar a nova elite dotada de poder para decidir assuntos fundamentais da vida nacional e individual. Seu objeto de estudo neste livro, originalmente sua tese de livre-docência para a Faculdade de Economia da USP, são os *economistas no governo*, mais especificamente, aqueles que estão atuando nas arenas estratégicas de gestão das políticas macroeconômicas: os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, bem como a Presidência da República e as diretorias do Banco Central. Não estão, portanto, na sua análise os economistas que estão no governo mas fora da área macroeconômica.

O que é um *economista dirigente*? Ele é aqui definido como aquele que ocupa temporariamente um cargo que envolve grande poder decisório nas áreas monetária, cambial e da economia internacional. A política, para ele, é uma etapa da carreira de economista, que parte da academia, passa pelo meio empresarial, transita pelo governo, passando, a seguir, para o mundo empresarial, representado pelos escritórios de consultorias, bancos e outras empresas financeiras, onde eles vão agregar a riqueza à notabilidade adquirida nos espaços anteriores.

O livro divide-se em três capítulos. Os dois primeiros tratam da emergência e consolidação dos economistas como elite dirigente no Brasil, cobrindo o período de 1930 a 1996. O terceiro capítulo faz uma comparação entre as formas de gestão econômica e o papel dos economistas nos países de democracia estável (Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, Japão e Israel) e nos países com regimes autoritários ou em transição para a democracia (México, Chile, Argentina e Peru).

A autora parte de questões pontuais. Por que as políticas governamentais estão sendo conduzidas, em muitos países, por economistas? Por que estes se tornaram atores políticos tão importantes? Seriam os economistas mais poderosos no Brasil do que em outros países? Teriam o poder de fato ou seriam técnicos mobilizados por presidentes e ministros? Por que os fracassos das políticas econômicas não levaram à perda da respeitabilidade dos economistas junto às elites políticas e à sociedade?

Partindo de explicações correntes na literatura sobre o papel preeminente dos economistas no governo, tais como a força das idéias econômicas como as únicas que levam à solução dos problemas, a influência das idéias keynesianas, a atuação dos economistas na promoção do desenvolvimento econômico, na solução de crises e no combate à inflação em várias partes do mundo, a autora busca respostas mais específicas para explicar a origem do *economista dirigente*, especialmente no Brasil. Sua metodologia reúne uma série de variáveis cuja combinação pode apontar para a presença dos economistas nas elites dirigentes. A estrutura de poder e as formas de organização do aparelho de governo explicam os tipos de gestão macroeconômica. Esta também depende do grau de autonomia do Estado diante de

pressões políticas e de grupos sociais. Os vínculos entre a academia e o governo, bem como a disponibilidade de técnicos para servirem no aparelho estatal, condicionam igualmente as formas de gerir a economia. As orientações ideológicas predominantes no ambiente político influem ainda nas formas de gestão governamental, uma vez que os economistas dirigentes devem ser ideologicamente afinados com o governante, não sendo entidades dotadas de neutralidade técnica.

Maria Rita Loureiro liga a capacidade de gestão econômica à organização do aparelho do Estado, que depende, por sua vez, da coesão interna das elites e da importância da burocracia no processo decisório. Uma das conclusões desse trabalho para o caso brasileiro é a evidência de que, apesar de termos uma tradição de práticas burocráticas, pecamos pela falta de uma estrutura burocrática que privilegie a carreira e o desempenho dos quadros de funcionários. Em países desprovidos dessa estrutura burocrática e da tradição liberal, a gestão econômica tenderá a se centrar em alguns núcleos de excelência técnica, dotados de insulamento, nos quais, contudo, não vigora um padrão estável de carreira, o que facilita a presença do economista transitório como elite dirigente.

Seriam os regimes políticos importantes para explicar a maior ou menor presença dos economistas no poder no Brasil? As evidências encontradas não ligam a figura do economista dirigente aos regimes, uma vez que, na ditadura ou na Nova República, o estilo de gestão dos economistas foi muito similar, apesar das equipes econômicas serem diferentes, até em termos de geração. Os regimes políticos afetam, contudo, o tipo de gestão econômica, podendo explicar por que algumas políticas de ajuste são mais ortodoxas e as reformas mais amplas quando se administra a economia em ambiente autoritário. Da mesma forma, contextos de redemocratização e consolidação democrática tendem a estimular planos de estabilização heterodoxos e um *timing* mais lento das reformas.

Os economistas no governo podem atuar, segundo a autora, de quatro formas: (a) como *funcionários de carreira* (o caso francês); (b) como *economistas dirigentes* (ministros da Fazenda, presidentes ou diretores do Banco Central). Neste caso

os cargos são de nomeação, resultando de escolha pessoal do presidente ou ministro. Brasil, México e Alemanha do pós-guerra apresentam figuras de economistas dirigentes. No caso alemão, porém, o economista tinha uma forte vinculação partidária. No Brasil, em geral, a escolha do nome do economista prescinde de sua atuação na política partidária; (c) como *assessores* de ministros e de políticos, sem poder decisório, apenas consultivo. A assessoria pode se dar dentro de uma carreira burocrática ou em caráter eventual e transitório (Estados Unidos, Grã-Bretanha); (d) como *assessores eventuais*. Neste caso, são chamados para trabalhar durante um período, têm poder decisório, mas não fazem carreira dentro do Estado, nem ganham posição de dirigentes (Estados Unidos).

Analisando o caso brasileiro, a autora mostra, no primeiro capítulo, a formação das escolas de Economia, a estruturação dos espaços que levam à carreira nos setores público e privado e o surgimento dos referenciais político-ideológicos dentro dos quais os economistas se posicionam. Trabalhando com o conceito de *campo científico* de Pierre Bourdieu, ela mostra a constituição do campo dos economistas na década de 40 e 50, a partir da criação de conselhos técnicos e organismos que empregam e treinam economistas. Fora do Estado, formava-se também um centro de treinamento de economistas na Fundação Getúlio Vargas — o Centro de Estudos Econômicos, criado em 1946, que deu origem ao Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV).

A “formação da competência técnica” dos economistas deu-se, pois, através de vários caminhos: organismos do governo, centros de pesquisa em economia aplicada (IBRE/FGV, Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria — CNI e, posteriormente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA), agências internacionais (FMI, Banco Mundial, mas especialmente a Comissão Econômica para a América Latina — Cepal) e os cursos universitários. Estes surgiram no Rio e em São Paulo logo após o final da Segunda Guerra Mundial, substituindo os cursos técnicos de comércio e contabilidade.

A Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil foi um projeto de



Eugênio Gudín, que ligou a pesquisa sobre macroeconomia feita na Fundação Getúlio Vargas com a docência na universidade. Logo montava-se uma rede ligando agências como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), o Centro de Estudos Econômicos da FGV e a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas. Formava-se, assim, o eixo academia-FGV-SUMOC, em torno do qual se construiria o referencial neoliberal nos anos 40 e 50. Com a influência da Cepal no país e a aliança dos estruturalistas com os assessores da Confederação Nacional da Indústria (CNI) formou-se um segundo eixo defensor do planejamento, do protecionismo industrial e de um papel mais ativo do Estado. Dois interessantes quadros (4 e 5) no capítulo 1 fazem o mapeamento dessa clivagem entre os economistas. Em São Paulo, a formação de um campo de economistas foi retardada em função das características da Faculdade de Economia da USP, cujos professores, vindos da área comercial e do Direito, ficaram distantes dos avanços da “nova ciência da Economia”.

Uma característica importante do período pré-64, pouco discutida pela autora, é que, apesar de encontrarmos economistas como ministros da Fazenda (Eugênio Gudín) e como diretores da SUMOC (Octavio Gouveia de Bulhões), sua atuação nessa conjuntura era a de assessores dirigentes, na tipologia acima discutida, e não de economistas dirigentes. Isto porque, com exceção de alguns interregnos, o período de 1945 a início de 1960 teve ministros da Fazenda e autoridades monetárias submetidas ao PSD, o partido que dominou a arena política no período.

O golpe de 1964 trouxe os economistas para o poder, agora como as principais elites dirigentes, ao lado dos militares. Os que foram chamados para assumir as funções de ministro da Fazenda (Octavio Bulhões) e presidente do Banco Central (Dênio Nogueira) no governo Castelo Branco provinham do grupo FGV-SUMOC, tendo tido uma atuação discreta no IPES, o que evidenciava sua oposição ao governo João Goulart.

Nos anos 70, os economistas se projetam no governo como dirigentes e assessores. No Brasil, vamos encontrá-los nos ministérios, no Banco Central, em organismos de pesquisa (IBGE, IPEA), nos

bancos estaduais, no BNDE e nas secretarias econômicas dos estados e municípios. Ao longo da década os economistas dirigentes vão atuar com ampla margem de autonomia, ainda que dentro de uma orientação maior dada pelo governante militar.

Na Nova República, a gestão macroeconômica manteve o mesmo estilo de centralização decisória, concentrada em arenas restritas e insuladas das pressões da política partidária. O que mudou foi a chegada ao poder de uma nova geração de economistas, que se projetara no período final da ditadura fazendo críticas aos gestores da crise no governo Figueiredo. Com a redemocratização alterava-se também o referencial macroeconômico dos novos economistas dirigentes: os planos de estabilização e as negociações internacionais ligadas à dívida externa mudavam de filosofia e de estilo de implementação. O agravamento da inflação tornou os “choques” e “pacotes” antiinflacionários segredos de Estado. Quanto maior a inflação, maior era a ameaça de medidas de impacto, que ignoravam o Congresso e o sistema partidário.

A nova geração dos economistas da Nova República colocou largamente em prática o que a autora chama de estratégia “neopatrimonialista”: sua passagem transitória pelo governo permite que adquiram um capital de conhecimento e informações sobre o governo, o sistema decisório e os recursos públicos disponíveis, informação que passa a ser usada como um bem privado nas firmas de consultoria e nos bancos que criam logo ao sair do governo.

Os traços da gestão econômica e do papel nela desempenhado pelo economista dirigente revelam, para a autora, que o sistema político brasileiro tem características que o aproximam mais de uma democracia delegativa (como a define Guillermo O'Donnell), porque nela o presidente parece estar acima dos partidos e dos interesses, julgando que seu mandato emana da vontade popular que legitima sua ação autônoma. O dilema dessa perspectiva é que ela valoriza o saber técnico, a racionalidade do mundo econômico como superior à da política. Até o Plano Real, as políticas de estabilização se davam através de choques, congelamento de preços, implantados sem negociação prévia com os setores econômicos. Havia também a incapacidade dos

economistas dirigentes de escolher os ganhadores e os perdedores no processo de ajuste fiscal. Estas dificuldades de gerir os problemas macroeconômicos, que eram meramente políticas, levaram ao fracasso 13 planos de estabilização (desde 1979) e revelaram um Estado em situação de crise. O Plano Real, implementado de forma gradual e largamente anunciada em 1994, envolveu negociações com empresários (mas excluiu os trabalhadores dos entendimentos) antes e durante sua implementação. Sua implantação, bem como seu sucesso futuro, dependem de uma sintonia fina entre a política monetária e a cambial, do ajuste das contas públicas, do controle da taxa de juros, da manutenção da desindexação e da abertura do mercado, esta última considerada uma válvula de escape para o controle dos preços internos. A equipe econômica deve atuar, portanto, como uma orquestra afinadíssima, dada a instabilidade sempre presente na gestão do plano, devido a fatores internos ou crises internacionais. Essa orquestra depende também de um maestro que dê harmonia ao concerto de instrumentos diversos de política econômica.

Característico do período pós-1970 é o salto qualitativo que ocorre na capacitação técnica do economista. Os cursos de pós-graduação em Economia ganham projeção nos anos 70 (Escola de Pós-Graduação da FGV-RJ, PUC-RJ, UFRJ, FEA/USP, Instituto de Economia da Unicamp), trazendo mais prestígio e melhores salários para a profissão. Os novos cursos de Economia reproduzem teorias e metodologias dos países desenvolvidos. Surge, por essa época, um ativo intercâmbio entre universidades brasileiras e norte-americanas, patrocinado pela Fundação Ford e pelo governo dos Estados Unidos. Enquanto, no Rio, a EPGE/FGV e a PUC-RJ entram no circuito internacional, em São Paulo, a USP e a Unicamp ficam sob impacto maior da Cepal.

As clivagens existentes no campo dos economistas nos anos 80 e 90 divergem bastante daquela presente antes de 1964. A autora distingue três correntes teóricas/ideológicas: visão monetarista ortodoxa (EPGE/FGV), corrente inercialista (PUC-RJ) e corrente pós-keynesiana (UFRJ e Unicamp).

A internacionalização da ciência econômica passou a legitimar a elite dirigente brasileira e latino-americana de um modo geral. Os economis-

tas com pós-graduação, domínio do inglês e estudo ou estágio no exterior foram recrutados para cargos da elite dirigente. Uma exceção digna de menção é a trajetória de Delfim Netto, analisada por Maria Rita Loureiro. Delfim Netto reestruturou o curso de Economia da USP nos anos 60, ao mesmo tempo em que atuou como assessor da Associação Comercial de São Paulo, aproximando-se do meio empresarial. Serviu como secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, antes de ser chamado para ser ministro da Fazenda de Costa e Silva e se tornar o czar da economia entre 1967 e 1974, voltando à cena depois, entre 1979 e 1984. Sem participar do circuito internacionalizado, Delfim conhecia teoria econômica e reunia sua capacidade técnica a uma extrema habilidade política.

As linhas principais da política econômica brasileira passaram a ser discutidas no FMI, no Banco Mundial, no Departamento de Estado dos EUA antes de serem implementadas no país. As novas idéias que desembocariam no Plano Cruzado e depois no Plano Real foram discutidas com antecedência nos meios acadêmicos e nas agências internacionais, o que configura o que a autora chama de uma “conexão internacional”. Tal fato explica por que os economistas dirigentes fracassam nos seus ensaios de política econômica e não perdem credibilidade internacional. Como descredenciar uma política aprovada antecipadamente por acadêmicos de reconhecimento internacional e por membros de agências como o FMI e o Banco Mundial?

O livro termina com um capítulo denso, intitulado “Gestão econômica e democracia em perspectiva comparada”, onde a autora compara o surgimento e a consolidação dos economistas no governo de vários países e analisa as arenas onde atuam e o seu grau de influência (estabelece, para tanto, um crescendo que vai da ausência de poder ao poder consultivo, seguido do poder decisório e, por fim, do poder dirigente, que torna o economista parte da elite dirigente). Avalia o tipo de burocracia de dez países e observa se o conjunto de variáveis que selecionou anteriormente para entender os condicionantes da gestão macroeconômica em cada país propicia um papel maior ou menor para o economista. Comparando os países com “democracia estável” com os de regime autoritário ou em transição para a

democracia, Loureiro conclui que nos países da América Latina que estudou (México, Chile, Argentina, Peru e Brasil) os economistas chegam à posição de dirigentes políticos por sua capacidade técnica e pelo respaldo que têm na academia, no meio empresarial e na “conexão internacional”. A hipertrofia de poderes nas mãos do presidente e seus ministros econômicos, tanto nas ditaduras quanto nas novas democracias latino-americanas, levam ao predomínio de formas de gestão macroeconômica extremamente insuladas e não democráticas. Os países com democracias consolidadas, por sua vez, têm regras institucionais e carreiras burocráticas que restringem o papel dos economistas a funcionários de carreira ou assessores de políticos. Mesmo nos países onde a gestão econômica tem um caráter mais intervencionista e regulador (França e Japão), os economistas não foram sequer reconhecidos como uma categoria profissional, nem ocupam posições no governo.

O trabalho de Maria Rita Loureiro vai muito além de nos ajudar a entender um dos atores políticos emergentes no Brasil a partir dos anos 60 — os *economistas dirigentes*. Ele elucida o funcionamento das arenas decisórias responsáveis pelas políticas macroeconômicas no Brasil, ao mesmo tempo em que nos leva a pensar na premência de criarmos processos mais democráticos de controle do “insulamento” dessas arenas e institucionalizarmos procedimentos éticos que impeçam os economistas dirigentes de se valer das informações do governo para benefício de sua própria carreira e de seu bolso. Provoca-nos também para refletir sobre como se pode fortalecer uma carreira burocrática que incorpore economistas em caráter permanente, para dependermos cada vez menos dos *policy-makers* transitórios. No momento em que buscamos instrumentos para pensar a democracia em construção em nossas frágeis institucionalidades, um livro como este fornece ferramentas teóricas e factuais para a compreensão e a busca de saídas para os dilemas entre o mercado, o saber técnico e o poder.

**MARIA ANTONIETA LEOPOLDI é professora da Universidade Federal Fluminense (UFF).**