

Políticas sociais

ideias e prática

Organização



Centro **Ruth** Cardoso

Democracia e novas formas
de participação social

Educação e
cidadania

Empreendedorismo social
e desenvolvimento
sustentável

Redes sociais e
sociedade em rede

Políticas sociais

ideias e prática

ORGANIZAÇÃO
CENTRO RUTH CARDOSO

Políticas sociais

ideias e prática

Nota – Os textos deste livro foram produzidos em forma de *papers* ou editados a partir das apresentações dos participantes do I Seminário Internacional Centro Ruth Cardoso, realizado nos dias 24 e 25 de novembro de 2010 em parceria com o Centro de Empreendedorismo Social e Administração do Terceiro Setor da FEA/USP, nas dependências da Universidade de São Paulo. A organização dos temas obedece a programação original das mesas-redondas, oficinas e palestras do Seminário. As opiniões expressas nos textos aqui publicados são de responsabilidade de seus autores.

Centro Ruth Cardoso

≡ III Moderna

© 2011, Centro Ruth Cardoso

ORGANIZAÇÃO E EDIÇÃO: Centro Ruth Cardoso

TRADUÇÃO DO ESPANHOL (CECÍLIA M. VELLEZ): Lígia Saad

TRADUÇÃO DO INGLÊS (GERARD CLARKE, LESLEY E. REDWINE, EZEQUIEL REFICCO): Anne Speyer

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Sérgio Couto

REVISÃO: Afonso N. Lopes, Millyane M. Moura, Nancy H. Dias, Viviane T. Mendes

PROJETO E EDITORAÇÃO: Ricardo Postacchini

FOTOS: Gui Tamburus/Centro Ruth Cardoso

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL: Wilson Aparecido Troque

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

ISBN 978-85-16-07127-1

EDITORA MODERNA LTDA.

Rua Padre Adelino, 758 – Belenzinho
São Paulo – SP – Brasil – CEP 03303–904
Tel. (11) 2790–1500
Fax (11) 2790–1501
www.moderna.com.br
2011
Impresso no Brasil

SUMÁRIO

Apresentação

Políticas sociais na trilha da política participativa <i>Lourdes Sola</i>	7
--	---

Introdução

Dos nossos compromissos de vida <i>Graça Machel</i>	11
--	----

Democracia e novas formas de participação social

A democracia e a <i>problematique</i> da participação: as Filipinas no governo de Gloria Macapagal Arroyo (2001–2010) <i>Gerard Clarke</i>	27
--	----

Novos padrões de interação entre Estado e sociedade <i>Elisa Reis</i>	61
--	----

Síntese da discussão: Democracia e novas formas de participação social <i>Maria Helena Guimarães de Castro</i>	79
--	----

Educação e cidadania

Os colégios em concessão da Colômbia <i>Cecília Maria Vellez</i>	91
---	----

Redefinindo a educação na América: um olhar histórico e moderno sobre as estratégias de reforma que tratam do déficit de desempenho <i>Lesley Esters Redwine</i>	103
---	-----

Síntese da discussão: Educação de qualidade para todos, premissa da redução da pobreza e fator coadjuvante na aquisição do capital social <i>Guiomar Namó de Mello</i>	135
---	-----

Empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável

As empresas na sociedade: os limites das boas intenções <i>Ezequiel Reficco</i>	161
--	-----

Empreendedorismo social: apontamentos para um debate <i>Rosa Maria Fischer</i>	183
---	-----

Síntese da discussão: empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável	
<i>Thereza Lobo</i>	207

Redes sociais e sociedade em rede

Mudança social em rede	
<i>Gustavo Cardoso</i>	219
A sociedade da conexão: notas sobre a representação de rede	
<i>Cássio Martinho</i>	259
Síntese da discussão: Redes sociais e sociedade em rede	
<i>Augusto de Franco</i>	287

Apresentação

Políticas sociais na trilha da política participativa

Lourdes Sola

*Livre-docente pela Universidade de São Paulo,
conselheira do Núcleo de Políticas Públicas da USP e
presidente do Conselho Consultivo do Centro Ruth Cardoso.*

A qualidade das democracias de massa depende de dois processos que são, de fato, os dois motores da democracia: concorrência política; e participação social e política. O foco dos nossos trabalhos é o segundo motor – hoje, como no passado. Nosso ponto de partida – o de Ruth Cardoso – era fruto de uma constatação: entre as mudanças transformadoras que ocorreram nos anos de 80 e 90 em várias frentes, o tratamento da desigualdade e da pobreza despontava como uma revolução silenciosa. Seus contornos, ainda vagos para a maioria dos observadores, haviam sido identificados com precisão pela antropóloga, com base em anos de pesquisa, ancorada em uma sólida formação teórica. Mas foram seu sentido de missão e seu compromisso com a construção de uma sociedade mais justa que entraram em cena quando o destino lhe pregou a peça de trazê-la para o coração da vida política brasileira, como companheira do presidente Fernando Henrique. Nunca “primeira-dama” – mas primeira em valer-se dessa condição para converter

seus saberes em uma modalidade inovadora de política pública republicana. É dessa alquimia que gostaria de tratar antes de dizer a que viemos com o seminário internacional¹.

A história das democracias de massa inclui transformações que, por serem graduais e levadas a cabo sem uma escalada de conflitos e sem grandes protagonismos, constituem “revoluções silenciosas”. São gestadas por mudanças difusas nas preferências sociais, expressam-se em novas formas de organização coletiva e culminam na formação de consensos abrangentes e em novos critérios de legitimação política.

Toda mudança social desse tipo só é levada a bom termo quando os novos padrões de ação coletiva logram moldar a agenda pública. Quando isso ocorre, os governos democráticos são chamados a articular respostas inovadoras, a identificar os agentes sociais de mudança e a incorporar o novo consenso ao desenho de suas políticas públicas. As funções do Estado democrático se redefinem, pois embora incluam a universalização dos direitos sociais, não se esgotam nisso. Essa travessia, porém, não é automática. Depende da ação deliberada de vários agentes sociais, com vistas a converter os impulsos transformadores da sociedade civil em políticas de interesse público.

A mudança nos padrões de relação entre Estado e sociedade nos últimos 20 anos caracteriza uma revolução desse tipo, a partir de três desdobramentos. Por um lado, mudou a forma de abordar as desigualdades sociais e a pobreza, em âmbito nacional e em escala global: como questões cuja superação é objeto de responsabilidade coletiva – e não apenas do Estado. Por outro, o reconhecimento da vocação associativa demonstrada pelas comunidades carentes, cuja ação coletiva as capacita a construir, com relativa eficácia, suas estratégias de sobrevivên-

¹ Este texto reproduz a fala de Lourdes Sola, presidente do Conselho Consultivo do Centro Ruth Cardoso, na abertura do I Seminário Internacional Centro Ruth Cardoso.

cia e suas aspirações por melhor qualidade de vida. Finalmente, o estudo e a valorização dessas capacidades e dos tipos de saber que as diferentes comunidades desenvolvem ao atuar sobre seus respectivos contextos implicavam também legitimar e fortalecer suas lideranças, como agentes sociais de mudança.

Essas transformações estão na raiz das novas práticas de intervenção no espaço público, inauguradas sob a égide da Comunidade Solidária, criada por Ruth Cardoso nos anos 90. Combater a desigualdade e a pobreza continuava sendo um dos deveres do Estado, mas as políticas sociais com foco nesse objetivo deveriam ser coerentes com as formas emergentes da política participativa – e integrar em seu desenho as dinâmicas comunitárias. Teriam por alvo o fortalecimento das capacidades e dos saberes já mobilizados pelas lideranças das comunidades em parcerias com as organizações do terceiro setor, com o poder público e com setor privado.

É a partir dessa visão–matriz, que moldou a Rede Solidária (RedeSol) – a rede de todas as redes criadas nos últimos 15 anos –, que o Centro Ruth Cardoso define sua missão. Trata-se de desenvolver, decantar e atualizar as formas de intervenção no espaço público, na trilha da política participativa – concebida como uma interação sustentável entre setores da sociedade civil e as redes públicas.

Consciente das mudanças que já ocorreram no cenário original e do conhecimento já acumulado pela RedeSol, o Centro guia-se por duas diretrizes. A primeira refere-se à dimensão analítica e propositiva, inerente ao legado de Ruth Cardoso. Quer-se refletir sobre os elementos que balizam a reconfiguração do espaço público nos últimos anos no Brasil: à luz das mudanças na sociedade civil, nas redes públicas, nas formas de participação do setor privado, como parceiro da RedeSol.

A segunda diretriz é de ordem estratégica: consolidar o Centro como lócus de reflexão, nacional e internacional, sobre as experiências de intervenção, dirigidas à ampliação da política participativa.

Em sintonia com o espírito republicano de Ruth Cardoso – que é nosso diferencial –, o Centro promoveu um seminário internacional, em torno de quatro eixos temáticos: Democracia e novas formas de participação social; Educação e cidadania; Redes sociais e sociedade em rede; Empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável. Cada um deles com duas atividades: um painel integrado por pesquisadores e analistas; e uma oficina, integrada pelos que conduzem os experimentos em pauta.

Introdução

Dos nossos compromissos de vida

Graça Machel

Bacharela em Filologia da Língua Alemã pela Universidade de Lisboa. Em Moçambique, atuou como professora e lutou clandestinamente com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) durante a Luta Armada de Libertação Nacional. Foi ministra da Educação e da Cultura no primeiro governo moçambicano, durante 14 anos.

É grande a honra que me é concedida esta manhã², de partilhar um pouco da minha história de vida entrelaçada com a história de vida de uma grande amiga, de uma grande mulher, de uma irmã, que enriqueceu minha vida também. Não é pelo número de anos de convivência que eu tive com Ruth que nossa relação se tornou indelével de tal maneira, que do lado de lá do Atlântico eu tenha sentido tão profundamente essa perda, da partida dela, como se ela tivesse sido parte da minha vida desde o princípio. Mas é sim pelo que ela é e sempre será que eu tive de aceitar vir aqui para falar, não porque eu tenha muito a acrescentar, mas para lhe prestar homenagem e para que a família, os amigos, o país saibam que do nosso lado tem uma solidariedade sem limites, e nós também saberemos, à nossa maneira, muito modesta, continuar os valores que ela representa.

² Este texto reproduz a fala de Graça Machel na abertura do I Seminário Internacional Centro Ruth Cardoso.

Foi-me pedido para falar sobre a experiência que eu desenvolvi na criação da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade em Moçambique, mas achei por bem começar por fazer uma breve trajetória daquilo que me conduziu à criação da Fundação, porque, como suponho que muitas pessoas não terão muito envolvimento com a história de Moçambique, então será muito útil contextualizar.

Vou falar sobre três grandes conceitos que estão por trás da minha atividade social. A primeira sendo de caráter pessoal: *que não é a origem social de quem tu és que determina o que és, o que queres ser e que o podes ser*. O segundo conceito grande de que vou falar é *fazer da escola uma base para o povo tomar o poder*. O terceiro grande conceito é *a emancipação da mulher é uma necessidade fundamental da revolução, é garantia da sua continuidade e é condição do seu triunfo*. E ligando a história da educação, fazemos da escola, fazemos do país inteiro uma escola onde todos aprendem e todos ensinam. E, finalmente, os direitos da mulher, os direitos da criança como um compromisso de vida.

Eu nasci em Moçambique colonizado; a minha mãe ficou viúva três semanas antes de eu nascer e ficamos uma família de seis filhos. Minha mãe era analfabeta e morreu analfabeta, em 1999. Nós éramos uma família, em termos materiais, muito pobre, mas em valores de amor, de carinho, de solidariedade, uma família riquíssima e que constituiu a âncora que permitiu a mim e aos meus irmãos crescermos sem sentir o que são as dificuldades materiais, porque tínhamos os valores que nos uniam.

Tive uma irmã mais velha que considereei também uma segunda mãe. Por isso, meu universo de criança é povoado e moldado por duas grandes mulheres, e isso depois vai ser a ex-

plicação do que vem a seguir. Minha mãe ensinou a todos nós que não são as condições da tua origem, as condições em que nascês e cresces que determinam quem és, o que queres ser, o que podes ser. O importante é teres educação, conquistares o saber para abrir possibilidades de fazer opções na vida, de fazer escolhas informadas, de desenhar o teu próprio destino. És um ser social que provém, molda-se e retorna para a família, a comunidade a tua volta, à sociedade de que és parte. Por isso, a minha infância foi sempre orientada para o não limites naquilo que eu poderia realizar, desde que eu tivesse a força e a coragem de desenhar o meu próprio destino. E isso constituiu um lema de vida, que depois se traduz nas opções políticas e nas opções sociais que eu fiz mais tarde.

A minha primeira grande escolha, então, foi a minha adesão ao Movimento de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Colocava-se a questão: ou viver colonizada ou morrer livre. A nossa adesão ao movimento de libertação era realmente um *pledge* [compromisso] de vida: podíamos viver como podíamos morrer, mas estávamos preparados desde que isso constituísse a condição para que o povo moçambicano fosse livre e pudessem determinar o seu próprio destino.

Desde logo quando eu aderi ao movimento, há ideias que cativaram e desafiaram o meu intelecto e também galvanizaram o meu coração. A primeira grande ideia, o primeiro grande conceito foi de associação do movimento libertador por trás do grande motor de capacitar os moçambicanos para terem acesso ao saber, acesso ao conhecimento, e que a libertação para nós tinha como condição ao fim e ao cabo como condição essencial sermos nós próprios, e para sermos nós próprios, tínhamos que dominar a ciência, tínhamos que fazer as opções informadas. E esse grande princípio de fazer da escola uma ponte para

o povo tomar o poder instalou-se quer nos nossos centros de treino, nos centros sociais, nas bases militares inclusive. Por todo o lado estudar, combater o analfabetismo concentrando em jovens, obviamente, mas também nos adultos e soldados, que eram parte do movimento de libertação. Queria uma marca do lugar da educação e da ciência na vida de um país e fiz uma ligação com a minha própria experiência.

Aquilo que me fez diferente de muitas e muitas meninas da minha geração e na minha aldeia foi precisamente porque tive acesso à educação, providenciada pela minha mãe e pelos meus irmãos. Aquilo que tinha sido um lema de vida, a minha própria opção em desenhar o meu futuro como pessoa, se transformou e igualou ao esforço do que Moçambique e o povo moçambicano só vai ser ele próprio se dominar os saberes da ciência, e assim a libertação do potencial, das energias, a afirmação da nossa identidade nacional foi sempre associada, portanto, a acesso e domínio do conhecimento e da ciência.

O segundo conceito foi: a emancipação da mulher é uma necessidade fundamental da revolução, garantia da sua continuidade e condição do seu triunfo. Um movimento libertador que teve de ser a volta da luta armada como o nosso podia ter facilmente descarrilado para se concentrar na ação militar, mas desde logo se transformou numa revolução social. O engajamento e a participação de todos os elementos da sociedade e, mais importante ainda, este princípio de emancipação da mulher que foi, portanto, ditado por Samora Machel na altura, é, desde logo no primeiro ano da independência, um empenho.

Primeiro que a mulher devia lutar em pé de igualdade em todas as ações de libertação. Segundo, era dizer: nem todas as mulheres poderão estar na frente de combate ou na frente da educação e da saúde, mas era importante que elas tivessem

centralidade em todas as decisões que nós tomássemos para o nosso futuro porque a transformação social que nós tínhamos em mente como revolução significava que a mulher tinha que ter um papel central. E isto faz a ligação com a minha própria vida. A centralidade da minha mãe e da minha irmã como referência que se transforma num projeto social e é uma combinação que faz sentido para eu compreender que sem a participação da mulher, as conquistas que nós tínhamos em mente como libertação, como uma sociedade diferente; aliás, nós falávamos de uma sociedade nova na altura, em que nós combatêssemos as forças de opressão, que nós combatêssemos as formas de discriminação e, bem devem saber, são várias as formas de opressão e discriminação que ainda recaem sobre as mulheres africanas. Mas a FRELIMO tinha muita clareza nesse momento de que não era apenas libertar um povo, era também libertar todos os elementos e forças da sociedade, em particular a mulher.

Aquilo que aparece mais tarde para outros com movimentos feministas, para nós era uma condição essencial de realização do grande objetivo de libertar a terra e os Homens, e aqui querendo dizer Homens com “H” grande. A proclamação da independência em 1975 levou-nos a que nós herdássemos um país que tinha 93% de analfabetismo. Era o índice mais elevado de qualquer país africano em termos de condições de acesso ao conhecimento, e desde logo nós também associamos que não só nas zonas de controle da FRELIMO, mas em todo o país, devíamos fazer da escola, do país, uma escola em que todos aprendem e todos ensinam.

E assistimos a um movimento em que toda e qualquer pessoa é alfabetizada, quer no local de trabalho, quer no local de residência, nos engajamos numa massiva campanha de alfa-

betização. Uma combinação de expandir a rede escolar primária e secundária, mas de também fazer no local de trabalho, no local de residência; era um movimento belíssimo em que no intervalo das horas de trabalho nas fábricas as pessoas interrompiam duas horas e tinham trinta minutos para comer e uma hora e meia para fazer campanha de alfabetização.

As escolas funcionavam em três turnos: de manhã, de tarde e de noite com adultos. Aquilo que eram as cooperativas nas zonas rurais, as pessoas trabalhavam das sete às nove e antes de voltar para casa, sentavam e faziam campanha de alfabetização. Foi um movimento que em cinco anos conseguimos reduzir de 93% e viemos para cerca de 78% de analfabetismo. Este foi um exemplo concreto de mobilizar todas as forças vivas em volta de um conceito que era a libertação para nós, o acesso ao conhecimento dava razão e dava conteúdo à própria libertação.

Mas nós não tínhamos quadros, como era de esperar, e assim houve um grande chamamento à pátria, e o presidente Samora na altura convidou que todos os jovens que estavam nas últimas classes do ensino secundário interrompessem seus estudos e que fossem treinados para realizarem tarefas no período de 24 meses, tarefas que pudessem assegurar o controle do Estado e que o moçambicano começasse de fato a dirigir os destinos do país. Esse movimento é chamado 8 de Março, e jovens de todo o país, de todas as classes aderiram entusiasmadamente a esse chamamento da pátria, e são eles que ainda hoje asseguraram que Moçambique tivesse a estabilidade política que nós temos. Apesar da desestabilização que tivemos, o Estado manteve-se intacto, o país não foi dividido e quem assegurou isso foram precisamente os jovens do 8 de Março.

A lição importante que vem daqui: colocar o interesse na-

cional acima do meu próprio interesse pessoal. Esses jovens tinham sonhos, tinham projetos de fazer cursos que fossem de sua escolha, mas tiveram que aceitar que desviariam uma parte dos seus próprios desejos para responder aquilo que eram as prioridades que o chamamento da pátria indicava.

Mas fizemos também disso, transformamos a emancipação da mulher em necessidade da revolução como movimento nacional. Em Moçambique as mulheres nunca tinham tido a oportunidade de se levantarem e falarem em público, as mulheres nunca tinham tido oportunidade de votar, muito menos participar numa assembleia e o movimento de participação das mulheres, desde aquilo que eram as unidades nas aldeias, nos distritos, nas províncias, constituiu a primeira oportunidade de desplantar a energia e a capacidade de mostrar a forma como a mulher pode participar e ser um elemento de transformação da sociedade. Isso levou a que tivéssemos e dêssemos expressão àquilo que nós chamávamos na altura “o poder popular”, mas nisto tendo a centralidade da mulher na transformação da sociedade.

Nós tivemos depois um grande conflito, como devem saber, a seguir desse período de alto entusiasmo e generosidade de toda essa gente para a construção. Nós construíamos ao lado da África do Sul do *apartheid* um modelo de sociedade, um estilo de implantação do poder popular, que era uma ameaça à própria natureza do *apartheid*, por isso a fúria do *apartheid* caiu sobre nós para esmagar o modelo, para esmagar a experiência que tinha o potencial de transformar não só a África do Sul, mas toda a África Austral.

E a guerra de desestabilização caiu sobre nós de uma forma impiedosa. Eu vi, no meu próprio gabinete de trabalho, escolas que eu tinha ajudado a construir, professores que tí-

nhamos formado, crianças, tudo isso, escolas queimadas, professores raptados e alguns mortos, crianças, deslocamento das pessoas. Nós tivemos um grande movimento de refugiados nos países vizinhos e no próprio interior do país tivemos cerca de 5 milhões de pessoas internamente deslocadas.

E, portanto, o modelo que estávamos construindo, o disídio social moçambicano foi violentamente desestabilizado, e com isto surgiu naturalmente um retrair de um grande espaço de solidariedade nacional. As pessoas voltam-se mais para interesses de pessoa, de família, em detrimento, portanto, da consolidação de um projeto amplamente solidário. É aí que surge a diferenciação de classe de uma maneira muito mais vista e a injustiça social.

Nesse período eu aprendo também a compreender a resiliência das famílias, das mães, o romper do círculo que as famílias tinham, as mulheres movimentam-se daqui para ali e continuam a fazer com que seja unido e não seja dividido, mas, sobretudo, garantir a sobrevivência das famílias e das comunidades.

As Nações Unidas deram a oportunidade de eu preparar um relatório sobre o impacto do conflito em crianças, isso devido à minha própria experiência em Moçambique. Essa experiência expôs-me ao sofrimento de mulheres e crianças em Ruanda, Angola, Camboja, Bósnia, Serra Leoa, Colômbia, campos de refugiados palestinos no Líbano, enfim, muitos países que eu tive de viajar e tive de ver a forma como mulheres e crianças estão sendo destruídas pelo impacto da guerra. Eu chorei lágrimas partilhadas com mães que sabiam, e eu também sabia, que os seus filhos não iriam vir no dia seguinte. Estávamos ambas impotentes de fazer o que fosse. Ainda hoje eu trago imagem dos olhos que me visitam, olhos de crianças que olhavam para

mim como que a perguntar: “Por quê?” Eu nunca tive respostas para essas coisas, por isso lutar pelos direitos das mulheres e das crianças não foi uma opção intelectual, foi uma resposta a um compromisso de vida.

Eu lembro-me sempre daquelas mães e digo: “Elas provavelmente nunca terão a oportunidade de falar num Parlamento, de falar numa Organização das Nações Unidas e eu tenho o dever de falar em nome delas. Eu tenho o dever de falar em nome das mulheres do meu país e do meu continente, que ainda hoje, em todos os indicadores sociais do Continente Africano, são as mulheres e as crianças que ainda pagam o preço mais elevado da injustiça social, dos conflitos, das desigualdades, e por isso ser ativista pelo direito da mulher e da criança é realmente um compromisso de honra, é um compromisso de vida e é simplesmente uma contribuição muito modesta que me é dada a oportunidade de responder.

Após o conflito armado, tivemos que voltar a construir o país, e nisso tínhamos que olhar como e onde incidir a maior atenção. O país decidiu que o distrito era o polo de desenvolvimento, mas para mim a questão que se colocava quando eu ia deixar o governo e deixar o Parlamento era: onde eu vou colocar minha atenção agora? E decidi então criar essa Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade. O próprio nome diz, é o desenvolvimento com base na transformação da vida nas comunidades, quer dizer, são aldeias, são bairros, mas unidades manejáveis a partir das quais se pode seguir a trajetória da transformação da vida daquelas comunidades. Mas, dentro das comunidades, concentrar na família e dentro da família, nas mulheres e crianças. São aquilo que, de uma maneira muito concreta, nós queríamos ver, a transformação da vida das mulheres, os direitos da mulher a partir da relação mesmo na

família, na relação e participação na sua comunidade para que ela seja capaz de continuar a influenciar as políticas nacionais.

As crianças como o investimento melhor e maior que se pode fazer para o futuro do país, que seja diferente da realidade de hoje. E para nós, trabalhar nas comunidades tem sido uma experiência de aprendizagem, uma experiência também de enriquecimento e, por isso, vimos que sozinhos não poderíamos trabalhar, tínhamos que criar uma rede de instituições da sociedade civil. Portanto, criamos, promovemos e fortalecemos organizações, redes temáticas e educação para todos, mulheres rurais, luta contra o tráfico de crianças. Muitas redes em Moçambique têm alguma origem e, em certo momento, algum apoio da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, porque é preciso multiplicar as vozes que clamam, que realizam programas de justiça social, nós só não seríamos capazes. E, portanto, as centenas de milhares de pessoas que nós tocamos não são diretamente através de nós só, é direta e indiretamente através das múltiplas redes que ainda funcionam com o nosso apoio.

Agora eu quero dizer como é que essas coisas acontecem. O destino que desenhamos para nós próprios é uma resposta àquilo que nos toca muito profundamente como nossa maneira de ser e de estar na sociedade. Não é apenas uma adesão intelectual e, naturalmente, nesse esforço nós ligamos o pessoal, o familiar, o comunitário, o nacional, o global. E todas essas formas de adesão e participação estão interligadas.

Deixe-me agora falar da minha irmã, da Ruth. Como eu disse no princípio, eu não conhecia Ruth há muitos anos, não tive uma convivência muito longa como muitos de vocês aqui nesta sala. Mas Ruth Cardoso é uma pessoa que eu, desde a primeira hora, no contato do olhar, no abraço, nos sentimos

irmanadas e sentíamos que tínhamos de alguma maneira um destino comum, fazendo as coisas de maneira diferente, num contexto diferente, mas uma ligação profunda que ficou entre nós duas, uma grande solidariedade, uma grande amizade.

A Ruth, a mim me impressionou pela sua presença serena, calma, um raciocínio muito claro, explicado com uma grande simplicidade, mas também com uma grande profundidade. Uma modéstia sem limites. Quem conhecesse Ruth e não soubesse o que ela fazia na vida não poderia imaginar a grande força anímica que estava dentro e por detrás daquela mulher. A Ruth, como acadêmica, terá naturalmente aquilo que eu poderia chamar *enabled*. A Ruth era uma *enable*, ela influía, encorajava e instilava nas pessoas que elas tinham a força para desenhar e realizar o seu próprio futuro através de aulas que ela deu aqui nessa Universidade, mas não só. A Ruth, quando ela própria diz se ver numa posição de poder, ela reconheceu imediatamente aquilo que poderia ser a força transformadora naquele lugar que se chama de primeira-dama do país. Ela fez coisas extraordinárias, que foi primeiro identificar claramente onde ela poderia fazer maior impacto, e ela decidiu que iria utilizar a posição em que ela estava primeiro para criar pontes entre diversas classes e diversos setores, a volta de uma solidariedade humana e nacional e, por isso, juntou universidades, comunidades, jovens, até envolveu o Exército para distribuir materiais de campanha de alfabetização. Mas, neste cruzar destas pontes, a ideia essencial de uma nação em harmonia e em paz consigo própria, uma nação que quer mover como uma nação uma nesse sentido de solidariedade. Em poucos anos que ela esteve em Brasília, ela conseguiu reinventar o papel de uma primeira-dama num país. E não foi só aqui, foi no mundo. E não só usar isso como uma força transformadora.

A Ruth viveu muitas vidas numa vida só, e eu creio que ao longo dessa possibilidade de ter o Centro e tentar compreender o que ela é, a vida da Ruth vai se multiplicar em diversas dimensões e diversas latitudes. Muitas das pessoas que foram beneficiadas por suas ideias não saberão muitas vezes que ela é que foi a origem desses processos e movimentos sociais. E, para dizer a verdade, aquilo em que ela ficou em todos nós não é aquilo que nós podemos contar, não é aquilo mesmo que nós podemos dizer. Por mim, eu digo: a maneira como ela tocou minha vida, as palavras nunca poderão ser capazes de expressar porque ficou no mundo das emoções, ficou no mundo de uma identidade profunda e ficou também nesse *enabling* que estou a dizer.

Quando se dá capacidade a alguém de ser ela própria, isso não se mede em números, não se mede em palavras também. Esta é uma vida que veio para estar e nunca partir e eu penso aqui que quero partilhar convosco aquilo que a nossa visão como africanos, nós nunca vamos compreender o fenômeno da morte, mesmo quando dizemos que compreendemos temos dificuldade de aceitar. Portanto, essa ausência vai ser sempre muito grande em nós, mas há uma coisa que nós aprendemos como africanos que dizemos: “As pessoas mudam de estado, não desaparecem”. E através de tentar de uma maneira muito simples como foi a vida dela, implementar aquilo que foram suas ideias, nós mantemos: mantemos a Ruth viva, e viva conosco. E é nesse sentido também que do lado de lá do Atlântico, uma irmã e, se quiserem, uma colega, no esforço de lutar contra as injustiças sociais, de criar pontes e ligar várias pessoas e várias energias para criar nações, tem um sentido de solidariedade, de igualdade e equidade. Do lado de lá vocês podem contar aqui uma irmã, uma amiga que no seu trabalho e no seu

dia a dia vai ter como referência a experiência de luta e vida de Ruth Cardoso.

E, finalmente, criei recentemente um Instituto para o Desenvolvimento da Criança e decidi que iria dar o nome da minha própria neta, Zizile, porque me ajuda a olhar o mundo através dos olhos e das experiências da minha própria neta, e mais, aquilo que eu gostaria que minha neta fosse é aquilo que eu desejo para qualquer criança do mundo e do meu país e que ela não tenha, como eu tive, que lutar por uma identidade. Para que ela não tenha que lutar porque é discriminada, para que ela não tenha que lutar porque olham para ela como se ela fosse um ser inferior, para que ela ocupe na centralidade da vida o lugar que lhe é devido porque ela é um ser humano completo, não é um ser humano inferior e diferente dos outros. O futuro, através dos olhos da minha neta, na intervenção que eu continuarei para um mundo melhor, terá também e sempre uma grande referência na história de luta e de vida de Ruth Cardoso.

Quero agradecer a oportunidade extraordinária que me deram de vir aqui e, como viram, eu não optei por fazer uma Aula Magna do ponto de vista intelectual, acadêmico, não é o meu forte. Isso vai se seguir com as pessoas que vão falar. Mas isso aqui é um testemunho, e não só um testemunho, é um compromisso. E nisto eu digo: a luta continua.

Democracia e novas formas de participação social

- A democracia e a *problematique* da participação:
as Filipinas no governo de Gloria Macapagal
Arroyo (2001–2010) – *Gerard Clarke*
- Novos padrões de interação entre Estado e
sociedade – *Elisa Reis*
- Síntese da discussão: Democracia e novas formas
de participação social – *Maria Helena Guimarães
de Castro*

A democracia e a *problematique* da participação: as Filipinas no governo de Gloria Macapagal Arroyo (2001–2010)

Gerard Clarke

*Professor do Departamento de Estudos Políticos e Culturais
Universidade de Swansea (Reino Unido).*

Resumo

Desde o colapso da ditadura de Ferdinand Marcos em 1986, as Filipinas recuperaram sua reputação como uma das democracias mais vibrantes da Ásia, com eleições regulares, imprensa livre e plena liberdade para o exercício dos direitos civis e políticos. Uma nova constituição, aprovada em 1987, prevê ampla participação social como parte de um processo de consolidação democrática, mas tal participação não induziu às mudanças estruturais que se esperavam na política filipina. Como tal, as Filipinas continuam sendo um estado fraco com uma democracia frágil, apesar de ser vibrante.

Este artigo examina a participação social durante os dez anos da Presidência de Gloria Macapagal Arroyo (2001–2010) e argumenta que foi administrada de cima para baixo, de maneira corrupta, violenta e neopatrimonial, solapando o processo de consolidação democrática. Mas, de forma mais controversa, argumenta que as organizações da sociedade civil, antes críticas quanto à política paternalista, incluindo-se a maneira paternalista da alocação de recursos, passou a ser cúmplice na

estratégia governamental, colocando em perigo o papel central de chamar o governo à responsabilidade. O artigo encerra considerando as implicações do regime Arroyo para o futuro da participação social nas Filipinas.

Introdução

No dia 20 de janeiro de 2001 Gloria Macapagal Arroyo se tornou a 14^a presidente das Filipinas, em circunstâncias incomuns e sem precedentes. Em vez de triunfar após uma campanha eleitoral, Arroyo pacificamente destituiu Joseph Estrada, então presidente, demitindo-se de seu gabinete em outubro de 2000 e liderando uma campanha de protesto que o obrigou a renunciar. Quando se candidatou à Presidência em 1998, sob a palavra de ordem *Erap Para Sa Mahirap* (Erap para os Pobres), Estrada mobilizou apoio eleitoral significativo entre os pobres do meio urbano e rural, prometendo encerrar as elites socioeconômicas entrincheiradas e estabelecendo coalizões novas a favor dos pobres. Além de seu populismo grandioso, porém, o comportamento de Estrada estava mais para mafioso do que para presidente da democracia constitucional mais antiga da Ásia. Ele aceitava propinas regularmente de chefes de jogatinas, ganhando fama de corrupto, e foi implicado na eliminação daqueles que buscavam revelar sua má conduta no cargo.¹

Economista acadêmica que se tornou senadora, membro do gabinete e vice-presidente antes de assumir o cargo mais

1 Particularmente, o desaparecimento de Edgar Bertain em 1998 e o assassinato de Salvador 'Bobby' Dacer e Emmanuel Corbito em 2000. Bertain supostamente passou uma fita de vídeo para um oponente de Estrada, que foi posteriormente distribuída à mídia. A fita mostrava Estrada conversando com o chefe do jogo Charlie 'Atong' Ang num cassino discutindo *jueteng*, a loteria ilegal da qual Ang supostamente fez sua fortuna. Segundo notícias, Estrada enfureceu-se por ter sido publicamente associado com Ang. O jornalista Salvador 'Bobby' Dacer e seu motorista, Emmanuel Corbito, foram supostamente assassinados depois que Dacer tentou chantagear Estrada sobre um caso extraconjugal.

alto, Arroyo era considerada tecnocrata com sólida compreensão intelectual da situação desagradável do país. E, mais importante, foi dela o mérito de idealizar a queda pacífica de Estrada, passando a ser uma testa de ferro para diversas forças sociais anti-Estrada. Em seu discurso inaugural de 2001, ela tentou estabelecer um novo tom para a Presidência:

“Precisamos melhorar os padrões morais no governo e na sociedade para que se possa oferecer um forte alicerce para a boa governança. Precisamos mudar as características de nossas políticas para criar campo fértil para as verdadeiras reformas. Nossas políticas personalistas e clientelistas devem ceder lugar para uma nova política de programas partidários e processos de diálogo com a sociedade.”²

Mas quando Arroyo deixou a Presidência em maio de 2010 aquelas palavras já haviam sido há muito esquecidas, e sua imagem estava seriamente comprometida. Em especial, ela havia perdido o apoio das forças da sociedade civil propensas às reformas, apesar das iniciativas para promover a participação social e apoiar as forças que a haviam impulsionado à Presidência. Este artigo examina o registro controverso da administração Arroyo na promoção da participação social e a resultante quebra de confiança com o povo filipino. Ao fazer isto, examina as dificuldades em promover a participação com base ampla em um estado fraco com democracia frágil, caracterizado pela dominação duradoura de uma elite e um sistema corrosivo de *rent-seeking*^{3*} e corrupção no âmago da política pública.

2 Cf. http://www.asianinfo.org/asianinfo/issues/gloria_macapagal.htm, acessado em 27 de setembro de 2010.

3 Extração de valor não compensado com os outros, sem fazer contribuição para a produtividade, como ganhar controle das decisões governamentais que podem afetar consumidores ou empresas (N.T.)

Os suportes constitucionais da participação (e sua anulação!)

Na teoria, o colapso da ditadura de Marcos em 1986 criou campo fértil de possibilidades para melhorar a participação das forças sociais, há muito tempo excluídas da influência política, como povos indígenas, minorias religiosas, lavradores sem terra e pobres da área urbana. Eleições multipartidárias competitivas, uma imprensa livre e direitos civis e políticos foram restaurados. E, em 1987, uma nova constituição foi promulgada, contendo disposições significativas e até radicais para a participação com base ampla na vida política, incluindo providências a favor de:

- autonomia para regiões com identidades distintas engajadas em lutas prolongadas contra o Estado centralizado ou unitário;⁴
- descentralização do poder político do governo central para o nível provincial, municipal, ou de vilarejo;⁵
- formas novas de representação política no Congresso (um sistema de lista partidária);⁶
- proteção dos direitos das organizações da sociedade civil, incluindo as organizações de base ou as de comunidades, para participar na vida nacional;⁷ e
- novos mecanismos institucionais para promover a participação e para proteger os direitos civis e políticos dos cidadãos.⁸

Até 2001, quando Arroyo assumiu a Presidência, muitas destas providências constitucionais já haviam dado resulta-

⁴ Artigo 10, Seção 15.

⁵ Artigo 10, Seção 3.

⁶ Artigo 5, Seção 5.

⁷ Artigo 2, Seção 23; Artigo 3, Seção 8; Artigo 13, Seção 15–16.

⁸ O artigo 3 estabelece uma declaração de direitos, enquanto o artigo 10, Seção 14, dispõe sobre conselhos de desenvolvimento regionais com representação do governo, do setor privado e da sociedade civil.

do significativo. Duas regiões haviam conquistado autonomia substantiva por meio do estabelecimento, em 1989, da Região Autônoma de *Muslim Mindanao* e a Região Administrativa da *Cordillera*⁹. O Código de Governo Local de 1991 levou a uma substantiva descentralização de poder político e responsabilidade fiscal para os governos locais, incluindo 81 províncias, 118 cidades, 1.510 municípios e 41.995 *barangays* (ou vilas)¹⁰. Um sistema de lista partidária, abrangendo 50 dos 250 assentos da Câmara Baixa da legislatura à Câmara dos Deputados foi introduzida em 1995, permitindo uma nova rota eleitoral ao Congresso para os partidos menores e organizações setoriais.¹¹ Ao final, as Filipinas conquistaram uma sociedade civil vibrante, onde organizações não governamentais e populares poderiam participar no processo de elaboração das políticas por meio de um conjunto de mecanismos institucionais.

Apesar destes ganhos, porém, restaram ainda problemas substanciais. Quase 22 anos depois do relato seminal de 1988 de Benedict Anderson sobre a política filipina, o país continua residualmente uma “democracia de caciques”, no poder de uma “oligarquia nacional” de clãs políticos, estabelecidos há muito tempo e predominantemente proprietários de terras que exerciam o mando sobre o cargo eletivo de forma desproporcional (cf. Anderson 1988). Nos últimos 20 anos, desde aquela época, a elite se diversificou à medida que os membros abandonaram as terras agrícolas para adquirir imóveis ou investir no varejo ou na manufatura. O crescimento da mídia e o culto a celebridades permitiram que estrelas do cinema,

9 Por meio de Atos da República 6743 e 6766, respectivamente.

10 Números da Diretoria Nacional de Estatística. http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/NSCB_PSGC_SUMMARY_Dec06.pdf, acessado em 4 de outubro de 2010.

11 Em vez de nomear indivíduos para disputar distritos eleitorais de uma única cadeira, o sistema de lista partidária permite entidades registradas disputar em âmbito nacional. Para ganhar assento, o partido deve receber 2% dos votos nacionais, e nenhum partido pode ganhar mais de três assentos.

cantores e ex-generais do exército ou da polícia pudessem ganhar assentos no Senado. E o crescimento da classe média permitiu que candidatos que não pertenciam aos clãs políticos tradicionais ganhassem postos eletivos. De acordo com Coronel et Al. (2007),

“a diversidade dos negócios [hoje] torna difícil descrever o Congresso como bastião da oligarquia. Nem se pode dizer que as Filipinas podem ser corretamente descritas como uma democracia de caciques no sentido da preeminência de riqueza de terras e poder (Coronel et al., 2007). 37.”

Não obstante, 40% dos membros do Congresso em 2007 ainda possuíam terras agrícolas (uma queda de 58% na década passada), enquanto dois terços dos membros da Câmara dos Deputados e metade de todos os senadores eram oriundos de dinastias políticas estabelecidas (ibid: 36 e 34). A democracia de caciques e a oligarquia dela originada estão certamente enfraquecidas, mas longe de serem irrelevantes nas Filipinas de hoje.

Ademais, o país ainda carece de um sistema político-partidário eficiente. A maior parte dos partidos existe como coalizão temporária, organizada em torno de campanhas eleitorais específicas e para dar apoio a um ou mais candidatos. Na prática, não existem partidos políticos com grande número de membros que apresentam escolhas ideológicas claras para os eleitores.¹² É significativo que todos os presidentes, desde

12 O Partido *Lakas* (*Lakas ng Bayan*, Espírito do Povo) marca o início de sua história em 1978. É o mais próximo de um partido político estabelecido, tendo se envolvido em todas as administrações entre 1986 e 2010, mas tem uma base organizacional fraca. Os Partidos Liberal e Nacionalista têm suas histórias datando do período pós-independência, mas suas estruturas organizacionais ou plataformas políticas são ainda mais fracas. O mais próximo que se chega a um partido político programático com grande número de membros é o Partido Comunista das Filipinas, embora não dispute eleições em seu nome.

1986, governaram com o apoio de uma coalizão e não com um partido único, disciplinado, com grande número de membros. Corazon Aquino (1996) e UNIDO-*Lakas-PDP*¹³; Fidel Ramos (1992-1998) e *Lakas-NUCD*¹⁴; Joseph Estrada (1998-2001) e uma coalizão tênue conhecida como *Laban ng Makabayang Masang Pilipino* – LAMMP (Luta das Massas Filipinas Patrióticas)¹⁵; e Gloria Macapagal-Arroyo (2001–2010) com *Lakas-Kampi*-CMD.¹⁶ Estas alianças inconstantes apontam menos para alternância de poder entre partidos ideologicamente coerentes quando as prioridades dos eleitores mudam, e mais para o triunfo de interesses particulares sobre os interesses universais, assim como para a inabilidade dos partidos políticos e de suas lideranças superarem as forças gêmeas entrelaçadas de regionalismo e familismo (fidelidade a clãs políticos tradicionais).

Este triunfo do particular sobre o universal nasce de uma terceira faceta importante do panorama democrático pós-Marcos. Um sistema de governo presidencial no estilo Estados Unidos, onde os presidentes entram em acordo com o Congresso para assegurar apoio em prioridades legislativas,

13 Corazon Aquino disputou a Presidência em 1986 sob a bandeira do *United Nationalist Democratic Organization* (UNIDO), de Salvador Laurel, e não do partido *Lakas ng Bayan* fundado por seu marido Benigno Aquino, ou PDP-*Laban*, a coalizão entre *Lakas* e o *Partido Demokratikong ng Pilipinas* (PDP, Partido Democrático Filipino) estabelecido em 1984 e sob o comando de Aquilino Pimentel. Para eleições legislativas em 1987, candidatos pró-governo disputaram como parte de uma coalizão *Lakas ng Bayan* (ou *Laban*, como apelido) encabeçada por UNIDO e incluindo *Lakas* e o PDP.

14 Uma coalizão entre *Lakas ng Bayan* e a União Nacional de Democratas Cristãos.

15 LAMMP era uma aliança solta de partidos que representavam interesses particulares na administração Estrada, incluindo o Nationalist Peoples Coalition, de Eduardo Cojuangco Jr., Edgar Angarra's *Laban ng Demokratikong Pilipino* (Luta dos Filipinos Democratas), o de Estrada, *Partido ng Masang Pilipino* (Partido das Massas Filipinas), e os partidos *Lakas*-PDP, liderados por Aquilino Pimentel, junto com partidos menores e regionais.

16 Efetivamente, uma coalizão entre dois partidos, *Lakas-CMD* (Democrata-Cristãos Muçulmanos) e *Kampi* (*Kabalikat ng Malayang Pilipino*, Parceiros dos Filipinos Independentes), estabelecida especificamente para apoiar Arroyo. *Lakas-CMD* substituiu a velha aliança *Lakas-NUCD*, formada em 1992, que funcionou como partido de Fidel Ramos durante sua presidência, e o mais próximo de um partido político coerente no poder que os filipinos tiveram desde 1986. Ramos era presidente honorário de *Lakas-CMD*, mas recusou assumir o mesmo papel na união de *Lakas-Kampi*-CMD.

dá origem a um elaborado sistema de patrocínios. Membros do Senado e da Câmara dos Deputados desfrutam de expedientes significativos com os dispêndios públicos e competem para trazer recursos nacionais para suas áreas de jurisdição regionais ou provinciais. O sistema começa com alocações definidas para cada membro do Congresso pelos Fundos Assistenciais de Desenvolvimento Prioritário (*Priority Development Assistance Funds* – PDAFs): PhP¹⁷ 65 milhões (US\$ 1,5 milhão) para um membro da Câmara dos Deputados e PhP 200 milhões (US\$ 4,58 milhões) para um senador em 2006 (Coronel et al. 2007: 181).¹⁸ Assim como o próprio sistema presidencial, este sistema de política clientelista remonta aos anos 1920 e à lei colonial americana. Mas o sistema só começa aí. Juntamente com seus PDAFs pessoais, os membros do Congresso na coalizão do governo têm acesso a fundos controlados pelo presidente, enquanto todos os membros do Congresso fazem *lobby* intenso para assegurar recursos das agências governamentais para seus distritos.¹⁹

A política clientelista leva à alocação errônea de recursos públicos em escala significativa. Membros do Congresso gastam grande parte de suas alocações em escolas, hospitais e estradas, mas também gastam valores significativos em projetos denominados “*soft*”, que criam ligações benfeitor–cliente diretas com os eleitores, por exemplo, a aquisição e distribuição de medicamentos, fertilizantes ou material de construção, ou bolsas de estudos para os constituintes. Mas a política clien-

17 Pesos filipinos (N.T.).

18 Baseado em taxa cambial de US\$ 1 = 43,62 pesos filipinos (PhP), em 5 de outubro de 2010. Esta taxa é usada para todas as conversões PhP/US\$ neste artigo.

19 Membros do Congresso podem ter como alvo alocações orçamentárias específicas ou *funding windows*, tal como o Fundo de Obras Públicas, do Departamento de Obras Públicas e Estradas, ou o Fundo de Construção de Escolas do Departamento de Educação. Tais *funding windows* são projetadas para facilitar gastos de política clientelista e refletem o poder do Congresso em configurar o orçamento anual do governo.

telista tem dois outros efeitos falsos e enganosos na política pública. Primeiramente, os membros do Congresso usam seu poder de patrocinadores para assegurar a propina das empreiteiras, alimentando corrupção significativa na alocação de fundos públicos. E, segundo, por causa das riquezas a que podem assegurar acesso, os membros do Congresso gastam grande quantidade de recursos para se eleger, marginalizando os que não são capazes de gerar fundos suficientes.²⁰

Neste ambiente, um candidato à Presidência que pensa em reformas encontrará dificuldade em estabelecer apoio eleitoral sem o acesso à vasta soma em dinheiro para aquecer a máquina eleitoral. Para assegurar estes recursos, os candidatos devem fazer negócios com figuras políticas estabelecidas e os chefes políticos dos clãs. Sem uma enorme habilidade política, este processo de construção de alianças rouba de um presidente eleito espaço ou margem para uma atuação significativa nas políticas e pode envolvê-lo em barganhas faustianas que mais tarde voltarão para mordê-lo.²¹ Em segundo lugar, uma vez eleito, o presidente achará difícil gerar apoio no Congresso sem um partido político disciplinado ou uma coalizão para lhe dar sustentação. Na ausência de tal disciplina partidária, um presidente é forçado a estabelecer alianças com indivíduos ou pequenos grupos na base de questão por questão, esvaziando seu capital político.

Esses dilemas significam que os presidentes jogam um jogo complexo para formar alianças, tanto dentro quanto fora do Congresso, por meio do controle dos recursos do Estado como sua principal arma política. De maneira especial, esses

20 Para conseguir acesso aos PDAFs de PhP 65 milhões, por exemplo, candidatos da Câmara tipicamente gastam mais que PhP 10 milhões em suas campanhas (Coronel et al. 2007: 28).

21 Por exemplo, a revelação de condutas corruptas, ou supostamente corruptas, um dilema perene nas Filipinas com sua imprensa relativamente livre e competitiva.

dilemas efetivaram o solapamento da Presidência de Arroyo e, como resultado, sua habilidade para fomentar a participação social de maneira reformista, construindo sobre os ganhos de 15 anos de governo democrático desde 1986. Arroyo chegou à Presidência em 2001, sem concorrer a uma eleição, mas em 2004 ela concorreu à reeleição. Nos seus esforços para estabelecer uma máquina eleitoral bem-sucedida, ela empregou práticas que subverteram as instituições projetadas para sustentar a participação social. Para levantar fundos para sua campanha eleitoral, alega-se que ela aceitou propinas em grandes contratos governamentais.²² Similarmente, nas suas relações com o Congresso ou agências governamentais autônomas, foi forçada a sustentar a política clientelista e empregou práticas corruptas.²³

Comentaristas têm apontado para as consequências da Presidência de Arroyo e os problemas estruturais que a solaparam. Escrevendo em 2008, por exemplo, Hutchcroft anota que Arroyo “não exhibe nenhum escrúpulo em ter solapado as instituições já fracas do país” e, em consequência, “as estruturas democráticas, há muito existentes, correm perigo”. De maneira semelhante, Eaton (2003) argumenta que as organizações da sociedade civil “têm sido impedidas de desempenhar (...) os papéis necessários para a consolidação da democracia”, tanto antes quanto durante a Presidência de Arroyo. Hutchcroft e Rocomora (2003) concordam, e, juntamente com Eaton, argumentam que a única reforma que mais provavelmente poderia terminar com o “déficit democrático” existente seria a introdução de medidas que encorajas-

22 Notadamente no “escândalo NBN-ZTE”, em que ela foi acusada de pedir propinas de uma firma chinesa ZTE durante negociações de um contrato para ajudar a desenvolver uma rede de banda larga nacional (NBN).

23 Arroyo defendeu programas estabelecidos de política clientelista no Congresso, tais como Fundos de Assistência ao Desenvolvimento Prioritário. No escândalo “Hello Garci”, ela foi acusada de tentar manipular os resultados das eleições presidenciais de 2004 em telefonema ao presidente da Comissão de Eleições.

sem partidos políticos duradouros e com um grande número de filiados, orientados por metas programáticas em vez de particularistas (Hutchcroft e Rocomora [2003]: 259).

Junto a estas críticas, acrescento estudos de caso que apontam o papel da administração Arroyo em obstruir ações de instituições projetadas para promover a participação social. Também aponto o desafio que agora existe para revitalizar estas e outras instituições democráticas. Examino: (i) O supostamente uso corrupto das fundações para dispersar liberalidades antes das eleições de 2004; (ii) suas tentativas desajeitadas de cooptar membros da Comissão Nacional Contra a Pobreza (*National Anti-Poverty Commission*); (iii) uma parceria extraordinária com a Convenção da Rede de ONGs para o Desenvolvimento (*Caucus of Development NGO Networks – CODE-NGO*), que deu origem às alegações de comportamento *rent-seeking* por parte de um ator da sociedade civil, com a conivência ativa da administração de Arroyo; e (iv) a violenta supressão da sociedade civil pela administração Arroyo e seus partidários, especialmente no massacre de Ampatuan em 2009.

As fundações da presidente

As Filipinas têm uma sociedade civil vibrante, na qual é relativamente fácil formar e registrar fundações filantrópicas e de caridade. Os políticos, porém, frequentemente estabelecem fundações para promover seus interesses, e os reguladores têm encontrado dificuldades em controlar fundações com vínculos com o regime no poder. Arroyo, porém, foi acusada de abusar do status de fundação em escala maior do que qualquer outro presidente desde Ferdinand Marcos, o ditador deposto em 1986. O Centro Filipino de Jornalismo Investigativo (*Philippine Center for Investigative Journalism – PCIJ*) afirma que o Departamento da Agricul-

tura distribuiu mais de PhP 3 bilhões (US\$ 67 milhões), por meio de congressistas, governadores e prefeitos, antes das eleições de 2004, a maior parte repassada via “fundações privadas obscuras”.²⁴ Mais de PhP 700 milhões (US\$ 16 milhões) destes recursos foram implicados no escândalo “Joc-Joc Bolante” (ou do Fundo de Fertilizantes), em que fundos do Departamento da Agricultura, planejados para providenciar fertilizante subsidiado para fazendeiros, foram repassados para oficiais locais por meio de um número de fundações, cooperativas e organizações do povo, algumas delas registradas com a Comissão de Seguridade e Câmbio (*Securities Exchange Commission* – SEC), mas muitas delas desconhecidas das agências reguladoras.²⁵ A pessoa-chave no escândalo foi Jocelyn “Joc-Joc” Bolante, um subsecretário no Departamento da Agricultura nomeado logo depois que Arroyo foi empossada presidente em 2001. Bolante também era amigo íntimo de Mike Arroyo, esposo da presidente e associado do Rotary Clube de Manila, do qual um número de oficiais na administração Arroyo foram recrutados. Em dezembro de 2005, logo depois que o escândalo estourou, Bolante fugiu para os Estados Unidos, mas as autoridades filipinas emitiram uma ordem de prisão que resultou em sua extradição e ele voltou para ser julgado em outubro de 2008.

Em 2009, Arroyo também fora acusada pelo PCIJ de manter uma rede obscura de nove fundações controladas por famílias, muitas das quais recebiam recursos ou empréstimos governamentais.²⁶ A lei filipina não proíbe políticos de estabelecer fundações nem coloca restrições a respeito dos membros de suas diretorias, mas, como notou o PCIJ, o controle

24 Luz Rimban, ‘Billions in Farm Funds Used for Arroyo Campaign’, 28–29 de setembro de 2005. <http://www.pcij.org/stories/2005/farmfunds.html>, acessado em 22 de setembro de 2009.

25 Ibid.

26 Rowena C. Paraan, ‘Arroyos run a horde of foundations’, *Philippine Center for Investigative Journalism*, 8 de setembro de 2009. <http://pcij.org/stories/arroyos-run-a-horde-of-foundations/>, acessado de 22 de setembro de 2009.

familiar destas fundações gerou suspeitas sobre suas atividades e fontes de financiamento, assim como suas implicações na condução das políticas. Porém, somente três destas fundações satisfizeram as exigências de relatório do SEC, levantando suspeitas particularmente sobre as outras seis. Além da rede de fundações controladas por famílias, Arroyo também estava implicada nas atividades de fundações estabelecidas ou administradas por amigos íntimos.²⁷ A Fundação Lualhati, por exemplo, foi considerada uma das favoritas por Arroyo durante a sua vice-presidência (1998-2001), quando era administrada por seu chefe de gabinete, Edgard Arroyo (nenhum parentesco). Em 2003, porém, a presidente Arroyo foi acusada de filtrar PHP 8 milhões (US\$ 183 mil) de empresários controvertidos e de um ex-membro da Câmara dos Deputados, Mark Jimenez, por meio de suas contas.²⁸

Para os oficiais da SEC, no entanto, as atividades das fundações próximas a políticos representam um campo político minado, no qual entram com relutância.²⁹ Até o final de 2009, por exemplo, nenhuma ação tinha sido tomada pela SEC contra as nove fundações de Arroyo, reveladas pelo PCIJ, não obstante as diretrizes que exigem que as fundações declarem as fontes de seus recursos, que devem ser certificados pelas autoridades locais. De acordo com um oficial graduado, por exemplo, a SEC depara com dificuldades significativas em acompanhar histórias da mídia ou reclamações de membros do público, com respeito a estas fundações, na ausência de cooperação interagências.³⁰ Fica implícita a realidade de que a cooperação interagências nesse contexto inclui o Gabinete do presidente.

27 Ibid.

28 'Lualhati Foundation funds depleted, only P70k left', *The Daily Tribune*, 7 de março de 2006, www.tribune.net.ph, acessado em 22 de setembro de 2009. Veja também *ibid.*

29 Entrevista anônima com oficial da SEC em outubro de 2009.

30 *Ibid.*

A Comissão Nacional Antipobreza

Além de seu uso de fundações para levar adiante seus próprios interesses, Arroyo também subverteu a Comissão Nacional Antipobreza (*National Anti-Poverty Commission* – NAPC), penalizando organizações que criticavam a sua administração ou solapavam suas pretensões eleitorais. Estabelecida em 1998, após a eleição de Joseph Estrada a presidente, a Comissão foi projetada para demonstrar o compromisso de Estrada em levar adiante seus compromissos eleitorais com os pobres. Sua campanha populista, porém, falhou na conquista de ONGs que trabalhavam junto aos pobres, e Estrada buscou atrair o apoio destas depois de sua eleição. O estabelecimento da NAPC foi o mecanismo-chave nesta estratégia.

Uma característica-chave da NAPC foi um dispositivo prestando delegados representando cada um dos 14 “setores básicos” que constituíam ou apoiavam os pobres das Filipinas: crianças, populações indígenas, pessoas com necessidades especiais, jovens e alunos, vítimas de desastres e calamidades naturais, mulheres, trabalhadores do setor informal, terceira idade, organizações não governamentais, pobres urbanos, pescadores e agricultores.³¹ Além disso, a Comissão recebeu um papel significativo e prático em 2001, quando o governo estabeleceu o Programa Kalahi-CIDSS para combater a pobreza nos *barangays* (vilas ou pequenos distritos locais) mais pobres nas Filipinas.³²

31 Conforme especificado em *Republic Act*– RA 8425.

32 *Kapit-Bisig Laban sa Kabirapan* (juntando os braços contra a pobreza) foi projetado para ser o programa de redução da pobreza do governo Arroyo e representava uma continuação e expansão do Entrega Integrada e Abrangente de Serviços Sociais (Comprehensive Integrated Delivery of Social Services (CIDSS)), programa que começou em 1994 como parte do programa Estratégia de Reforma Social e Erradicação da Pobreza (Social Reform and Poverty Alleviation Strategy) do governo Ramos (conforme determina *Republic Act* 8425). Uma das partes integrantes de Kalahi, conhecida como Kalahi–CIDSS, foi financiada com um empréstimo inicial de US\$ 130 milhões do Banco Mundial em 2002, e buscou providenciar subvenções de PHP 300 mil (US\$ 6.900) cada para 5,378 *barangays* por cinco anos (NAPC 2005: 66). O programa foi levado adiante pela administração de Benigno Aquino III, com mais financiamento do Banco Mundial (<http://kalahi.dswd.gov.ph/>, acessado em 6 de outubro de 2010).

Mas, comandada pelo presidente e com representação de 41 agências governamentais diversas³³, a NACP foi um campo político minado, no qual coalizões de trabalho foram frequentemente experimentais e instáveis, e em 2004 o programa tinha dado alguns passos modestos, na melhor das hipóteses.³⁴

Arroyo tinha um relacionamento geralmente positivo com as ONGs e com grande parte dos setores da sociedade civil, desde que assumiu a Presidência em 2001 (após a renúncia de Joseph Estrada) até a sua eleição a presidente em 2004 (como veremos mais adiante). Ela havia servido anteriormente como secretária do Departamento de Trabalho Comunitário e Desenvolvimento Social e, como economista acadêmica, considerava-se com bom domínio das causas da pobreza filipina. Portanto, o trabalho da NACP prosseguiu sem obstáculos nos primeiros anos de sua presidência. No entanto, após as eleições de 2004, de onde originaram os escândalos de compra de votos e de corrupção, as relações começaram a deteriorar. Dentro da NACP o processo se desdobrou gradativamente, mas em 2007 as relações tinham se tornado tão inquietantes que Arroyo aprovou uma Ordem Administrativa (*Administrative Order* – AO) em julho, que estabelecia um novo esquema de credenciamento para as organizações, buscando trabalhar com a NACP, controlada pelo gabinete da presidente. O lance foi amplamente visto como uma tentativa de vetar e cooptar as ONGs que trabalhavam com os pobres e provocou alvoroço nos vários setores da sociedade civil. Como resultado, a Ordem Administrativa 187 foi rescindida em 2009, ostensivamente por causa dos custos de credenciamento por conta das consequências da crise financeira global.³⁵ A decisão foi um indicador revelador

33 Para uma lista completa destas agências, veja NACP 2005: 48.

34 Para detalhes sobre realizações, veja Ibid: 62–67.

35 Jesse Ilacan e Hannah Quinsay, Basic Sectors Unit, National Anti-Poverty Commission, entrevista, Manila, 29 de outubro de 2009.

do capital político esgotado de Arroyo depois que uma série de controvérsias havia corroído sua reputação entre as ONGs progressistas e as organizações populares.

A saga das Obrigações do PEACE^{36*}

Muitas das dificuldades subjacentes ao engajamento de Arroyo com a sociedade civil, nos últimos anos de sua administração, foram prognosticadas por uma controvérsia anterior que acabou por estabelecer o padrão para o restante de sua administração. Na saga das Obrigações do PEACE, Arroyo foi acusada de premiar organizações que a ajudaram a projetá-la à Presidência em janeiro de 2001 e se esforçar para manter seu apoio por meio do uso de incentivos financeiros típicos de práticas de compra de voto e *rent-seeking*, endêmicas na política filipina. Essencialmente, o governo ajudou desde o começo a estabelecer uma das maiores organizações da sociedade civil (em termos financeiros) ao providenciar acesso sem precedentes aos mercados de capitais à Convenção das Redes de ONGs de Desenvolvimento (*The Caucus of Development NGO Networks – CODE-NGO*). Alegou-se que isto se deu em retribuição ao papel vital da CODE-NGO na coordenação de *Kompil II*,³⁷ o movimento de massa e a coalizão que precipitou, com êxito, a remoção da Presidência do antecessor de Arroyo, Joseph Estrada (cf. FDC 2002). Igualmente desconfortável, a CODE-NGO, a maior e mais independente coalizão de ONGs de desenvolvimento das Filipinas, foi parceira ativa no processo e beneficiária direta, na opinião de seus críticos, de práticas de *rent-seeking*, que havia previamente condenado (cf. Segovia 2008: 230).

36* Certificados de Erradicação e Conciliação da Pobreza (*Poverty Eradication and Alleviation Certificates – PEACE*)

37 O nome resumido do *Kongreso ng Mamamayan Pilipino II*, ou o Congresso dos Cidadãos Filipinos II. Para uma análise mais detalhada do papel de *Kompil II* na queda de Joseph Estrada, consulte Velasco 2004.

A saga das Obrigações do PEACe começou em janeiro de 2001, quando Marissa Camacho Reyes, empreendedora dinâmica e filantropa, se tornou a nova presidente da CODE-NGO. Camacho Reyes tentou profissionalizar a administração das ONGs ao introduzir princípios do setor privado. Também buscou avançar na segurança financeira dos membros da CODE-NGO, reduzindo sua dependência nas doações externas, que, por serem de curto prazo, destruíam progressivamente a sustentabilidade a longo prazo dos programas das ONGs, e, no declínio destas a longo prazo, deixavam uma lacuna significativa no financiamento. Para tratar das duas metas simultaneamente, ela persuadiu o Conselho Curador da CODE-NGO a participar dos mercados de capitais de Manila, criando assim um financiamento novo, a longo prazo, para investir nos programas de redução da pobreza.³⁸

O plano original foi aprovado na reunião da diretoria no dia 6 de março de 2001, a mesma reunião em que Camacho-Reyes foi eleita presidente. Durante as semanas seguintes, porém, Camacho-Reyes e uma equipe de consultores se reuniram com oficiais do Departamento de Finança (*Department of Finance* – DOF) e o Departamento do Tesouro (*Bureau of Treasury* – BTr) e apresentaram uma nova e radical argumentação: que o BTr venderia exclusivamente para a CODE-NGO, por intermédio de uma intermediária licenciada, PhP 30 bilhões (US\$ 670 milhões) de obrigações de cupom-zero de 10 anos, a preços com descontos significativos, equivalente a 15,5% de juros anual (CODE-NGO 2007: 94). A CODE-NGO propôs que deveria colaborar com um banco doméstico credenciado para

38 Além de CODE-NGO 2007, o caso das Obrigações do PEACe é feito em Danilo A. Songco, 'CODE-NGO's PEACe Bonds: Financing Civil Society's Fight Against Poverty', *Philippine Daily Inquirer*, 17 de fevereiro de 2002. Para um relato entusiasmado do papel de Camacho-Reyes, vide Polestico (2006).

comprar títulos do governo, e que o banco depois os venderia para outras instituições financeiras credenciadas para participarem no mercado secundário.

O próximo passo seria garantir um parceiro e, em meados de abril de 2001, a CODE-NGO fechou um acordo com a Rizal Commercial Banking Corporation (RCBC) para subscrever os títulos em que a RCBC compraria os títulos em nome da CODE-NGO e depois os venderia com lucro à sua subsidiária, RCBC Capital (ibid: 94). A CODE-NGO posteriormente negociou agregar uma série de características especiais para realçar a negociabilidade com o BTr., a Comissão de Seguro e da Secretaria da Receita Federal (*Insurance Commission and the Bureau of Internal Revenue*), mas, por insistência do *Bangko Sentral ng Pilipinas*, estas características que foram agregadas ao título não foram concedidas à CODE-NGO, como era esperado. E em mais um lance surpreendente, as autoridades monetárias decidiram que o título deveria ser leiloado em vez de emitido exclusivamente para a CODE-NGO, colocando todo o esquema sob ameaça (ibid: 99-100).

No dia 9 de outubro de 2001, o governo anunciou um leilão de até PhP 50 bilhões (US\$ 1,11 bilhão) de obrigações de cupom-zero de 10 anos, isentos dos 20% de imposto final retido com várias características que realçavam seu valor, incluindo a elegibilidade para reserva secundária. O leilão foi realizado uma semana mais tarde, no dia 16 de outubro, e atraiu 45 lances de 15 licitantes credenciados. Isto incluía seis lances da RCBC, dos quais quatro eram em parceria com a CODE-NGO, com taxa de juros subentendidas de 12,2 a 13,4 % ao ano por PhP 10 bilhões, ou duas parcelas de PhP 5 bilhões. Ao final, as autoridades emitiram PhP 35 bilhões (US\$ 802 milhões) de títulos com a taxa de juros padrão a 12,75%,

todas para a CODE-NGO via RCBC. Neste patamar de juros, a RCBC pagou PhP 10,16 bilhões. para os títulos que foram revendidos à RCBC Capital por PhP 11,9 bilhões, e a CODE-NGO recebendo a diferença de PhP 1,83 bilhão (US\$ 42 milhões). Depois de pagar PhP 239 milhões à RCBC, baseado numa taxa de 2% para subscrever, e PhP 98 milhões a seus consultores financeiros, a CODE-NGO recebeu PhP 1,49 bilhão, dos quais PhP 150 mil foram retidos e PhP 1,34 bilhão (US\$ 31 milhões) foram doados à Fundação Paz e Equidade (*Peace and Equity Foundation* – PEF), estabelecida para administrar esta dotação (Ibid 101). A PEF foi formalmente lançada em novembro de 2001, prometendo PhP 100 milhões anuais de investimento para os programas de redução da pobreza, financiados pelos juros anuais recebidos do fundo. A CODE-NGO alegou que o esquema obteve enorme sucesso, e nos quatro anos, de 2002 a 2006, pagou PhP 803 milhões em doações e empréstimos para 750 projetos de conciliação relacionados à pobreza por toda as Filipinas (ibid: 101-102).

Porém, não obstante os ganhos, o esquema provocou enorme controvérsia, expondo a CODE-NGO a uma investigação pela mídia e pelo Congresso, assim como oposição por parte das organizações da sociedade civil, das quais antes estava próxima.³⁹ Essencialmente, a CODE-NGO foi acusada de comportamento de *rent-seeking*, usando acesso privilegiado e preferencial aos formuladores de políticas do governo, que de outro modo não teria acesso, para ganhar mais retorno econômico (cf. FDC 2002; Segovia 2008: 230). A acusação foi séria, porque a CODE-NGO, em comum com outras ONGs que se inclinavam para a esquerda, assim como os movimentos sociais,

39 Sobre a vigilância da mídia e do Congresso, veja, por exemplo, Margarita H. Dubuque, 'CODE-NGO Under Pressure to Use P1.4-B gain well', *Philippine Daily Inquirer*, 22 de fevereiro de 2002.

havia criticado governos sucessivos ao longo de muitos anos por tolerar comportamento de *rent-seeking* por empresários e políticos e, como consequência, de sobrecarregar os filipinos com níveis escorchantes de dívidas. Em março de 2002, no auge da controvérsia, a presidente da CODE, Camacho-Reyes, e seu executivo renunciaram⁴⁰, vítimas da maior controvérsia a abalar o movimento de ONGs filipinas desde a restauração da democracia em 1986.

Críticos, liderados pela Coalizão pela Libertação da Dívida (*Freedom from Debt Coalition* – FDC), indicaram um número de pontos que apoiavam a acusação formal central. Primeiro, que o secretário das Finanças na época do leilão, e, por este motivo, a autoridade do governo central responsável pela questão das Obrigações, era Jose Isidro Camacho, irmão da presidente da CODE-NGO, Camacho Reyes, o qual, conseqüentemente teria um conflito de interesses significativo. Camacho tornou-se secretário das Finanças no dia 8 de junho de 2001, quando a novidade da questão das Obrigações começou a tomar forma. Posteriormente ele insistiu que havia se distanciado do processo de negociação, mas os críticos insistiram que ele participou ou procurou influenciar nas negociações em pontos críticos (FDC 2002). Em segundo lugar, os críticos argumentaram que o período de sete dias entre o anúncio do leilão e o próprio leilão era curto demais para outros potenciais licitantes prepararem suas propostas, dadas as características especiais, embutidas nas obrigações que eram difíceis de avaliar. Eles argumentaram que o envolvimento da CODE-NGO e a RCBC, ao longo dos meses durante a estruturação da questão das obrigações, deu a eles uma vantagem desleal no que diz respeito ao preço dos lances competitivos e levantamento do capital necessário para

⁴⁰ 'Carta de Songco and Camacho-Reyes', *Today*, 5 de março de 2002. Também: www.fil-globalfellows.org/lettersongcocamacho.html, acessado: em outubro de 2009.

a compra das obrigações. Ademais, reclamaram os críticos, a Secretaria do Tesouro deixou de dar pleno conhecimento do leque completo das características das vantagens agregadas às obrigações quando anunciou o leilão, retardando outros licitadores nos seus esforços de apreçar lances competitivos. E em terceiro lugar, os críticos alegaram que, a uma taxa de juros de 12,75%, o Tesouro pagava acima da probabilidade na questão das obrigações. O BTr alegava que a taxa de 12,75% comparava favoravelmente com o *benchmark* de 14,14% do *yield to maturity*⁴¹ para títulos de 10 anos, mas os críticos sugeriram que a isenção dos 20% de impostos sobre os juros pagos falsearam a comparação, e os outros participantes no leilão teriam feito lances menores se tivessem pleno conhecimento das características das obrigações (FDC 2002). Tomadas todas juntas, as críticas do FDC à CODE-NGO representavam um ataque a um ator importante da sociedade civil feito por outro, ressaltando o papel da administração Arroyo em costurar discórdia dentro da comunidade de ONGs, prejudicando ainda mais a causa da participação social sustentável e institucionalizada.

A repressão violenta à sociedade civil

No entanto, as iniciativas canhestras de legislação e políticas que comprometem a integridade da sociedade civil perdem importância quando comparadas aos esforços violentos em reprimir as organizações da sociedade civil e suas lideranças durante a administração de Arroyo. Durante todo o período desde a restauração da democracia em 1986, governos sucessivos enfrentaram dificuldades em conter movimentos insurgentes armados. A principal ameaça vinha do Exército dos Novos Povos (*New Peoples Army* – NPA), a ala armada do Partido Comunista

41 Rendimento ao vencimento (N.T.).

das Filipinas (*Communist Party of the Philippines* – CPP), que tem se empenhado em campanha militar contra o governo desde 1969 (cf. Chapman 1987; Jones 1989). O NPA é uma organização ilegal, embora o CPP tenha sido uma organização legal desde 1992, quando o Congresso revogou a Lei Antissubversão. Uma importante organização de frente da CPP, a Frente Nacional Democrática (*National Democratic Front* – NDF), também é legal, embora opere basicamente “na surdina”, trabalhando prioritariamente por meio de organizações da sociedade civil com mais visibilidade. Outra ameaça significativa vem dos insurgentes muçulmanos em Mindanao, incluindo a Frente Moro de Liberação Islâmica (*Moro Islamic Liberation Front* – MILF) e *Abu Sayyaf*.

Para conter estas insurgências, os militares permitiram graus variáveis de autonomia às forças regulares e paramilitares, para matar, torturar e deter suspeitos acusados de conluio com o CPP ou NPA, mesmo considerando o status legal daquele, e este empenho se estendeu a uma extensa gama de organizações reconhecidas como simpáticas aos CPP, NDF ou NPA. Sob a administração de Fidel Ramos (1992-1998), a situação dos direitos humanos nas Filipinas melhorou substancialmente. Por exemplo, de 64 ‘*salvagings*’ ou assassinatos extrajudiciais ao ano, no período de 1992-93, o número caiu para sete nos seis meses até dezembro de 1995, e os desaparecimentos, de 14 para um (cf. Clarke 1998: 190). Mas, depois de 1998, a situação dos direitos humanos se deteriorou à medida que a confiança entre governo e grupos insurgentes desabou e os controles executivos e judiciais sobre as forças armadas ficaram mais relaxados.

Sob Arroyo, por exemplo, os militares continuaram exercendo influência sobre políticas referentes à supressão de insurgências armadas e os abusos contra os direitos humanos

aumentaram, com desaparecimentos e assassinatos extrajudiciais. A maior parte se relacionava com a Operação *Bantay Laya* (Guarda Livre), uma campanha revigorada contra a insurgência, lançada por Arroyo no final de 2001, seguindo os ataques da Al Qaeda em Nova York e Washington no dia 11 de setembro. Por causa de sua visibilidade, as organizações da sociedade civil e ativistas associados levaram a pior. Em um relatório autoritário de 2008, Philip Alston, o Rapporteur Especial da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, apontou especificamente este ataque sobre a sociedade civil:

“Nos últimos seis anos houve um exagero de execuções extrajudiciais de ativistas de esquerda, incluindo defensores dos direitos humanos, sindicalistas, defensores da reforma agrária e outros. As vítimas têm pertencido de forma desproporcional a organizações que são membros do *Bagong Alyansang Makabayan* (*Bayan*, a Nova Aliança Patriótica) ou que, de outra forma, estão associadas à ideologia ‘nacional democrática’ também esposada pelo CPP/NPA/NDF. Estas matanças eliminaram líderes da sociedade civil, que teve um intimidado um grande número de atores, estreitando o discurso político da nação” (Alston 2008: 7-8).

Em seis anos, até 2008, Alston estimou que pelo menos uma centena, e possivelmente muitas centenas de ativistas da sociedade civil foram mortos nestas condições (Ibid 2).⁴² A culpa por estas mortes, argumentou ele, estava seguramente nas mãos

⁴² As estimativas variam muito. Uma organização de direitos humanos, Karapatan, afirma que mais de 800 pessoas foram mortas extrajudicialmente por forças ou agentes do governo entre 2001 e 2009. *Human Rights Watch* refere-se a ‘centenas de assassinatos extrajudiciais’ desde 2001 (HRW 2007: 2 & 2010: 338). A Polícia Nacional filipina estima que 115 membros de lista de partido/membros militantes e 26 pessoas da mídia foram mortos entre 2001 e 2006. (HRW 2007: 25).

do governo, especialmente por causa de seu fracasso em coibir a supressão militar de organizações legais da sociedade civil.

“Duas iniciativas de políticas são de especial importância para compreender por que as matanças continuaram. Primeiro, a estratégia de contrainsurgência dos militares contra CPP/NPA/NDF enfoca de forma crescente o desmantelamento das organizações da sociedade civil que supostamente são ‘grupos de frente da CPP’. Segundo (...), o sistema judicial criminal fracassou em deter, condenar e encarcerar os responsáveis pelas execuções extrajudiciais. Isto se deve em parte a uma distorção de prioridades em que os responsáveis por impor a lei centram em processar líderes da sociedade civil em vez de seus assassinos” (Ibid: 8).

Alston desvenda estas duas iniciativas de políticas. Na primeira, as forças armadas fornecem relatórios para funcionários do governo, argumentando que um número grande de organizações da sociedade civil e suas lideranças constituem uma ameaça para a segurança pública. Os jornais filipinos, relata Alston, regularmente veiculam histórias de organizações que servem de frente, supostamente da CPP, mencionando militares, mas sem citar os nomes (ibid: 9). E a base para estas histórias, sugere ele, são relatos militares fundamentados em serviços de inteligência inadequados ou rumores não confirmados, incluindo um relatório de 2006 que vazou para ele. “Em cerca de 110 páginas”, argumenta Alston,

“o documento arrola centenas de grupos e indivíduos notórios da sociedade civil que foram classificados,

fundamentados em dados da inteligência, como membros de organizações que os militares resolveram considerar ‘ilegítimas’ (ibid).

Este e outros documentos relacionados, argumenta Alston, constituem “ordens de guerra em que policiais e militares traduzem o aviltamento de ‘inimigos’ na sociedade civil em planos operacionais regionalmente especificados”.

Além da polícia e das forças armadas, Alston argumenta que os mecanismos *ad hoc* inter-agências têm sido usados para suprimir organizações legítimas da sociedade civil, especialmente o Grupo Inter-Agência de Ação Legal (*Inter-Agency Legal Action Group* – IALAG), estabelecido em 2006. Por meio do IALAG, argumenta Alston, “funcionários seniores do governo estão tentando usar execuções para dismantelar as numerosas organizações da sociedade civil e grupos de listas partidárias que eles acreditam servir de frente para o CPP”, apesar do fato destes “raramente cometeram qualquer delito criminal óbvio” (ibid: 18). Porém, mais importante, sugere ele, é uma sequência de constrangimentos institucionais que solapam o controle efetivo das forças armadas: a relutância da polícia em investigar alegações contra os militares, a coordenação fraca entre policiais e promotores públicos, a inadequação do programa de proteção a testemunhas, capacidade forense limitada, falta de independência por parte do Ofício do Ombudsman, e procedimentos medíocres dos tribunais (ibid: 19-21). Sustentando estas afirmações, *Human Rights Watch* observa que, desde o final de 2009, somente 11 pessoas haviam sido condenadas por assassinatos extrajudiciais cometidos desde 2002, incluindo policiais e agentes militares remunerados, mas nenhum membro da ativa, dos militares na época dos assassinatos, foi levado à justiça por tais crimes (HRW 2010).

Coletivamente, estes constrangimentos sancionam uma cultura de impunidade na qual a agentes do estado, especialmente forças armadas regulares e políticos eleitos da localidade, são facultados poderes pela política do governo (incluindo tanto atos de comissão quanto de omissão) para atacar organizações da sociedade civil e suas lideranças. Esta cultura de impunidade coloca limites na sociedade civil politicamente assertiva das Filipinas, na qual as CSOs podem criticar o governo e reclamar explicações ou sustentar os direitos do cidadão. Evidência dramática desta cultura foi dada em 2009, quando 57 pessoas foram sequestradas e mortas num incidente único da província de Maguindanao em 23 de novembro (HRW 2010: 338). Trinta mortos eram jornalistas, incluindo membros da União Nacional de Jornalistas das Filipinas (*National Union of the Journalists of the Philippines* – NUCP)⁴³, fazendo disto a maior atrocidade em um único evento contra jornalistas em todo o mundo. Outras duas vítimas, que também morreram, eram advogados de direitos humanos e membros da União de Advogados do Povo em Mindanao.⁴⁴

O massacre ocorreu quando Datu Ismael ‘Toto’ Mangudatu, vice-prefeito da cidade de Buluan, despachou um grupo de membros da família para registrar seus documentos como candidato a governador de Maguindanao. Isto o colocou em desacordo com Datu Andal Ampatuan Sr., então governador de Maguindanao e homem forte local⁴⁵, e com seu filho, Andal Ampatuan Jr., prefeito de Shariff Aguak, capital da Província. Os Ampatuans faziam parte de um clã político de longa data

43 ‘Número de jornalistas mortos no massacre sobe para 30’, *press release*, Reporters Without Borders, 26 de novembro de 2009. <http://en.rsf.org>, acessado em 22 de julho de 2010.

44 Karapatan 2010: 4–5, and *Philippine Daily Inquirer*, ‘At massacre site, loud cries for justice’, ‘No local do massacre demanda por justiça’ 25 de janeiro de 2010.

45 *The Philippine Daily Inquirer* o descreveu como ‘Godfather dos tempos modernos.’ (‘Maguindanao governor modern-day Godfather’, *Philippine Daily Inquirer*, 14 de março de 2007).

em Maguindanao, conhecidos por usar seus contatos políticos nacionais para construir uma base econômica de poder por meio da violência. Eles apoiaram Ferdinand Marcos nas eleições presidenciais de 1965 e de 1969 e, na sequência e com a sua proteção, fizeram uma fortuna limpando terras florestadas, vendendo-as a colonizadores cristãos antes de expulsá-los. Os que ficaram foram vítimas de extorsão, e muitos se rebelaram, alimentando mais violência (McKenna 1998: 153). Em 2008, Ampatuan Sr. continuava a dominar a política de Maguindanao, leal a Arroyo e generosamente recompensado por seu papel em assegurar a vitória do regime em vigor nas eleições presidenciais e do Congresso (a presidente obteve vasta maioria em Maguindanao nas eleições presidenciais de 2004; e em uma das cidades suas rivais não conseguiram um único voto).⁴⁶ Ampatuan Sr. tinha programado se aposentar governador em 2010, mas também tinha como projeto entregar o posto a seu filho.

O comboio da família de Mangudadatu foi atacado nos arrabaldes de Shariff Aguak por uma gangue de cerca de 100 homens armados, que sequestrou o grupo e levou-o a um morro, onde foram assassinados e rapidamente enterrados em covas rasas (HRW 2010: 338). A esposa de Mangudadatu e duas irmãs foram mortas junto com jornalistas e ativistas de direitos humanos que as acompanhavam, justamente para impedir o risco de tal ataque.

Os assassinatos foram amplamente alardeados, tendo como culpados Andal Ampatuan Jr., alguns de seus parentes e o exército particular de seu pai.⁴⁷ Policiais, inclusive um superintendente de polícia, também foram implicados. Uma descrição de

⁴⁶ *Philippine Daily Inquirer*, 14 de novembro de 2007.

⁴⁷ Em meados de 2010, Andal Ampatuan Jr. continuava em custódia, acusado de assassinato, juntamente com dois de seus primos, Zaldy e Akmad Ampatuan (Philippines refiles murder charges', BBC News, 5 de maio de 2010. <http://newsvote.bbc.co.uk>, acessado em 22 de julho de 2010).

Ampatuan Sr feito por um jornal diz que ele tem quatro esposas e 30 filhos, a base de seu poder político.⁴⁸ Dos 22 prefeitos em Maguindanao em 2007, argumenta, 18 eram filhos, netos ou outros parentes.⁴⁹ Outro filho, Zaldy Ampatuan, era governador da Região Autônoma de Mindanao Muçulmana (ARMM), onde se localiza a província de Maguindanao,⁵⁰ dando ao clã fartura de cargos eletivos na região, na província, e até nos municípios. Isto dá a Ampatuan Sr. enorme influência sobre cargos locais de agências governamentais, inclusive a polícia nacional filipina, e o permite cooptar forças paramilitares como as Unidades Geográficas das Forças Armadas Civas (*Civilian Armed Forces Geographical Units* – CAFGUs), organizações voluntárias civis (CVOs) e Unidades Auxiliares da Polícia (*Police Auxiliary Units* – PAUs) em um exército particular controlado pela família. Inevitavelmente, portanto, o massacre envolveu um conjunto amplo de forças individuais e institucionais,⁵¹ ilustrando a força de um poderoso indivíduo *antissociedade civil*, em oposição ativa às forças da sociedade civil, sustentada e apoiada pela administração Arroyo.

Conclusão

Considerados em conjunto, estes quatro casos apontam uma faceta significativa da política contemporânea filipina. Apesar de ter reconquistado sua posição como uma das mais vibrantes democracias da Ásia, o estado filipino continua fraco e incapaz de regular uma série de forças poderosas da sociedade, de dinastias políticas estabelecidas e de seus exércitos particulares, a grandes interesses empresariais, ávidos por acesso

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Ibid.

51 De acordo com *Human Rights Watch*, por exemplo, “autoridades locais e forças paramilitares estavam implicadas nas matanças” (HRW 2010: 338).

a contratos governamentais, a insurgentes armados buscando autonomia regional ou reforma estrutural da política econômica do país. Fraqueza do estado significa que os mecanismos institucionais para promover a participação social estão distorcidos por um conjunto de forças estruturais fundamentais. Esta análise sugere que a participação social durante a presidência de Gloria Macapagal Arroyo foi distorcida por três forças principais: primeira, o recurso à corrupção; segunda, a tendência pela cooptação; e terceira, a promoção ou tolerância de uma violência sistemática contra elementos organizados da sociedade civil, críticos do governo.

A primeira, o recurso à corrupção, foi ilustrada pelo escândalo Joc-Joc Bolante (ou Fundo de Fertilizantes) e por outras controvérsias em torno do uso de fundações por parte da administração para espalhar sua generosidade financeira dentre os que a apoiavam na corrida das eleições presidenciais em 2004. Pesquisa do Centro Filipino de Jornalismo Investigativo revela que mais de US\$ 67 milhões foram distribuídos por meio de fundações obscuras a congressistas, governadores e prefeitos para usar o recurso como *pump-prime*^{52*} nas suas máquinas eleitorais. Isto representa um desvio significativo de recursos públicos, obtidos com impostos e destinados a prover bens públicos e não a de garantir a reeleição da presidente e de seus apoiadores.

A segunda, a tendência de cooptar igualmente apoiadores e opositores, é ilustrado pelas relações medíocres com os comissários da Comissão Nacional Antipobreza depois das eleições de 2004 e de sua desajeitada tentativa de controlar opositores pela Ordem Administrativa 187, esquema de creden-

⁵² Ação governamental para estimular a economia, como, por exemplo, gastar no setor comercial, reduzindo impostos, ou reduzindo taxas de juros. Grandes gastos pelo governo com a intenção de estimular gastos por parte da indústria privada. – N.T.

ciamento controlado diretamente pelo Gabinete do presidente. Arroyo foi pessoalmente menosprezada pela oposição dos comissários, mas também estava consciente do fato de que o capital político de sua administração, que tal oposição simbolizava, declinava rapidamente. Mesmo assim, suas tentativas de cooptar e controlá-los serviu principalmente para afugentá-los, solapando a NAPC como baluarte institucional da participação social. E ainda, sua tendência pela cooptação de apoiadores é ilustrada pela saga das Obrigações do PEACe, uma história que também revela a tênue divisão entre a cooptação e a corrupção sem reservas no comportamento de sua administração. Embora não seja ilegal, a emissão de US\$ 800 milhões de Obrigações de cupom-zero de 10 anos em 2001 representou uma prática de gestão medíocre do tesouro e um comportamento temerário ao passar a dívida do governo para uma administração futura. Ademais, representou a sanção explícita, se não o encorajamento, de comportamento *rent-seeking* pela CODE-NGO, importante coalizão de ONGs que ajudaram a projetá-la à Presidência em 2001 e que ela esperava que poderia apoiá-la nas eleições de 2004. Estas acusações servem para acentuar que a natureza do estado filipino continua “*soft*”, sua confiança, conforme visto por seus críticos, está em “regras que existem somente para governar os que estão fora (...) do círculo do poder”, regra esta que “aqueles que estão dentro do círculo podem vergar, subverter ou abertamente quebrar (...) para favorecer os poucos escolhidos” (FDC 2002). E, enfim, ilustra o uso opaco do poder político pela administração Arroyo para seletivamente fortalecer e apoiar setores específicos da sociedade civil filipina.

E finalmente, a promoção ou tolerância de Arroyo à violência sistemática contra grupos organizados da sociedade civil, realçados pela condenação humilhante de Philip Alston sobre

abusos de direitos humanos na sua administração e pelo sequestro e assassinato de 57 pessoas, em novembro de 2009, por um exército particular controlado por um dos homens fortes da presidente. Estes casos revelam uma característica central da duradoura fraqueza do Estado filipino – sua incapacidade de conter a cultura de impunidade, em que os agentes ou apoiadores do estado se empenham na repressão violenta a opositores, incluindo organizações legais da sociedade civil, sem medo de serem processados ou encarcerados.

E, por sua vez, estes casos revelam os desafios permanentes de cumprir a promessa de participação social sustentável, contida da Constituição de 1987, de eliminar o uso da corrupção e das formas desajeitadas de cooptação e violência em ajustar relações do governo com elementos “progressivos” da sociedade civil. Durante a primeira década deste século, o uso opaco de poder “*soft*”, de aprimorar as características existentes de compra de votos e de *rent-seeking* da política econômica filipina, de manipular e distorcer a dinâmica da sociedade civil filipina tornou-se a característica central da Presidência de Arroyo. Revertê-los é o desafio central para os presidentes e suas administrações na segunda década deste século XXI.

Bibliografia

ALSTON, Philip 2001. Mission to the Philippines: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Geneva: United Nations Human Rights Council, 16 de abril.

ANDERSON, Benedict 1988. Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams, *New Left Review*, Nº. 169, May/June.

CHAPMAN, William 1987. *Inside the Philippine Revolution: The New Peoples Army and Its Struggle for Power*, Ontario: Penguin Books Canada.

CLARKE, Gerard 1998. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*, Londres: Routledge.

CODE-NGO 2007. *CODE-NGO: A Decade's Journey*, Quezon City: Caucus of Development NGO Networks.

CORONEL, Sheila, CHUA, Yvonne T. RIMBAN, Luz CRUZ, Booma B. 2007. *The Rulemakers: How the Wealthy and the Well-Born Dominate Congress*, Pasig City: Anvil Publishing and Philippine Center for Investigative Journalism.

EATON, Kent 2003. Restoration or Transformation? Trapos versus NGOs in the Democratization of the Philippines, *Journal of Asian Studies*, Vol. 62, Nº. 2.

FDC 2002. On the Matter of the PEACe Bonds, Quezon City: Freedom from Debt Coalition, <http://www.fil-globalfellows.org/fdconbonds.html>, acessado em outubro de 2009.

HRW 2007. *Scared Silent: Impunity for Extrajudicial Killings in the Philippines*, New York: Human Rights Watch, June.

_____. (2010), *World Report 2010*, New York: Human Rights Watch.

HUTCHCROFT, Paul D. (2008), The Arroyo Imbroglia in

the Philippines, *Journal of Democracy*, Vol. 19 Nº. 1, January.

_____. & ROCAMORA, Joel 2003. Strong Demands and Weak Institutions: The Origin and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 3.

JONES GREGG R. 1989. *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement*, Boulder CO: Westview Press.

KARAPATAN 2010. *Operation Bantay Laya – Blueprint for Terror and Impunity: Karapatan Report on the Human Rights Situation in the Philippines 2009*, Quezon City: Karapatan– The Alliance for the Advancement of Peoples’ Rights.

MCKENNA, Thomas M. 1998. *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Philippines*, Berkeley: University of California Press.

NAPC 2005. *KALAHI Convergence: Working Together for Poverty Reduction*, Quezon City: National Anti–Poverty Commission.

POLESTICO, Rachel 2006. How to Raise a Billion Pesos and Not Profit From It: The Multi-faceted leadership of Marissa Camacho–Reyes, in *Tapestry of Asian Leadership: Stories, Patterns Trends*, Quezon City: Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia (AsiaDHRRA).

SEGOVIA, Raul E. 2008. *Inside the Mass Movement: A Political Memoir*, Manila: Anvil Books.

VELASCO, Djorina R. 2004. Kompil II: A Study of Civil Society’s Political Engagements, *Philippine Sociological Review*, Vol. 52, January–December.

Novos padrões de interação entre Estado e sociedade

Elisa Reis

Professora titular de Sociologia Política da UFRJ, é membro da Academia Brasileira de Ciências e da Academy of Sciences for the Developing World.

Meu trabalho é o resultado de uma reflexão que começa não com Terceiro Setor, mas com desigualdade. Coordeno há algum tempo uma rede de pesquisa que se chama Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED), e trabalho basicamente com teoria social e sociologia política.

O tema da desigualdade me interessa como teórica porque uma pergunta que sempre me faço, e que, em certo sentido, é a pergunta básica da teoria sociológica é: “Como a sociedade se torna possível em meio a tamanha desigualdade? Como é que pessoas que enfrentam perspectivas de vida tão diferentes podem constituir uma sociedade?”. Quando comecei a estudar o tema eu tinha até um título que falava de “sociedade de mal-estar”, fazendo um jogo com a ideia de sociedade de bem-estar. A pergunta que eu me colocava era: como é que a gente convive com tanta desigualdade, como é que a gente naturaliza isso? Fui estudar percepções de elites, porque queria saber como pessoas que controlam recursos materiais ou simbólicos explicam normativa e cognitivamente as diferenças tão absurdas na sociedade em que vivem.

Nesse estudo, comecei com Brasil e depois expandi o projeto para cinco países. Terminado o projeto, uma coisa que ficava muito clara para mim é que as elites que entrevistei,

que eram de diferentes setores, tinham uma visão da divisão entre Estado e sociedade e mercado diferente daquela que a gente se acostumou a pensar, as pessoas da minha geração, que pensavam sempre que a sociedade é o sujeito e ela conta com dois tipos de recursos: ou de autoridade, via Estado, ou recursos de mercado com base no interesse.

Adotando uma perspectiva histórica, fica muito claro que a teoria nunca é tão abstrata quanto parece. Ela está sempre fundada na realidade. Há mesmo uma explicação clássica segundo a qual a sociedade de bem-estar surgiu por uma necessidade que a própria sociedade sentiu de se proteger, porque se as coisas ficassem só por conta do mercado, a sociedade entraria em dissolução (a famosa tese do Polanyi). Ao lado da mão invisível do mercado, que foi tão celebrada, existiria a mão invisível da sociedade, que se autoprotigia contra o poder destrutivo do mercado.

A era moderna inaugura essa ideia de que é possível racionalizar, usar a razão para aumentar a riqueza e o bem-estar. O mercado está expandindo, a mudança passa a ser percebida como permanente, como conduzindo a um progresso permanente; dentro da ideia desse progresso permanente a ideia da mão protetora da sociedade surgiu apenas mais tarde, quando o progresso já estava sendo ameaçado pela dissolução dos laços sociais. Na visão de Karl Polanyi, a introdução de leis de proteção social, que ocorre mais ou menos à mesma época em toda a Europa, constitui clara indicação que a autoridade foi usada para minorar os efeitos deletérios do mercado sobre o tecido social.

No Terceiro Mundo, essa visão do Estado como protetor surge de uma maneira diferente da que surgiu na Europa, porque a própria constituição do Estado Nacional aqui surge

mais tarde e, no caso do Brasil, sobretudo, ou de alguns outros países que foram colônia, o Estado se instituiu antes da nação.

Dentro de um projeto de modernização no Terceiro Mundo, os interesses de classe e o interesse nacional aparecem como que uma mesma coisa, tanto que não só no contexto corporativista mas, sobretudo aí, onde há uma tradição corporativista, falar de interesses particulares é considerado um pecado: todo mundo defende os interesses de todos. Só muito recentemente no Brasil vem se tornando legítimo falar que alguém representa os interesses de tal ou tal setor. Gosto sempre de lembrar nesse momento o discurso de Getúlio Vargas, quando fechou o Congresso em 1937, onde ele dizia que dissolvia os partidos porque como o próprio nome indica, partido é parcial, é só uma parte, não representa os interesses de todos. Essa era a justificativa que ele usava para banir os partidos.

Dentro dessa ideia de projetos nacionais, Estado e mercado eram vistos como recursos organizacionais básicos que as sociedades combinam de formas variáveis, segundo seu contexto histórico, mas sempre um *mix* de mercado, e de Estado. No caso dos países comunistas, mais Estado, nos outros, mais mercado etc.

Essa era a ideia convencional dentro de toda a era que a gente chamou de primeira modernidade ou modernização. Agora, uma coisa interessante se a gente pensar do ponto de vista cultural é que todo mundo parou de falar de modernização e começou a falar de modernidade como estado final, ou seja, as pessoas perderam aquela noção de dinamismo, de processo, como se a modernidade fosse um estado final a que todos chegaríamos. Essa ideia da modernidade congelada coincide com outra ideia que também é bastante forte, segundo a

qual Estado e nação não são realmente uma coisa simbiótica. Anteriormente, todos nós aprendemos que Estado e nação eram quase uma mesma coisa e, por isso, o próprio Max Weber, nosso pai fundador, quando define Estado, mistura nação, e quando define nação, mistura Estado.

Essa foi talvez uma das coisas mais distintivas da era moderna: ter conseguido fundir Estado e nação, porque já existiam Estados e nações de longa data, mas juntar os dois aconteceu nos últimos 200 anos. E para fazer isso, o projeto de Estado Nacional supõe que o Estado é, de fato, uma comunidade, por isso a gente passou a se referir a países como sociedades. O referente mais imediato de uma sociedade é um Estado Nacional, um país, sociedade brasileira, sociedade francesa, americana etc. Isso que hoje é chamado de nacionalismo metodológico e que é muito criticado, não era nem mesmo percebido até uns 15 anos atrás, todo mundo achava que era natural usar sociedade e estado-nação como sinônimos. O que estamos vivendo hoje é uma grande revolução cultural, uma maneira de pensar o mundo diferente. Estou falando disso porque pensar num Terceiro Setor é pensar de uma forma diferente, como nunca tinha sido pensado antes.

Isso coincide com o esgotamento do desenvolvimentismo que no Terceiro Mundo implicava a ideia de que o Estado era o ator privilegiado, o Estado é que comandava o processo. Nesse contexto em que a sociedade passa a pensar diferente, em vez de ser o sujeito que usa o mercado ou o Estado, a sociedade passa a ser pensada ela mesma como um recurso organizacional também, daí toda a ideia de que o mercado é o interesse o Estado é a autoridade e a sociedade é a solidariedade. Isso coincide com o momento em que o conceito de sociedade civil foi resgatado. Durante um período histórico bastante longo,

sociedade civil foi um conceito abominado: diziam que era idealista, que era uma noção hegeliana etc. Se olharmos os cursos de Ciências Sociais, ninguém utilizava esse conceito durante décadas. De repente, observamos que ele passa a ser visto como um conceito virtuoso, a sociedade civil passa a ser concebida como foco da solidariedade.

O conceito de sociedade civil tem muitas definições; é interessante ver que essas definições não são puramente abstratas, elas são fundadas no contexto histórico e cultural, por isso são tão variáveis. Eu lembro que, na perspectiva neoliberal, sociedade civil está sempre associada com mais mercado; na perspectiva social-democrata, mais sociedade. Quando o conceito começa a ser usado de novo, coincide mais ou menos com a transição democrática na Polônia e em toda a Europa Oriental. As pessoas começam a falar de sociedade civil como equivalente a mercado; no caso da Polônia, liberdade estava associada a mercado, a solidariedade, porque era o oposto ao excesso de Estado, de autoridade. No caso do Brasil, na época a gente vivia a transição democrática; sociedade civil era pensada como o ator apto para conter tanto o Estado autoritário quanto os excessos do capitalismo selvagem, os excessos do mercado.

Ainda é muito difícil definir sociedade civil, e os conceitos em uso competem entre si. No caso do meu estudo, decidi tomar organizações não governamentais como um proxy de sociedade civil. As pessoas às vezes me criticam dizendo que há muito mais coisa, e sei que a sociedade civil engloba muito mais, mas acho que tomar as organizações não governamentais é interessante porque elas são, de fato, uma reprodução da sociedade. Você tem ONG virtuosa, ONG corrupta, ONG de todo tipo, como é a sociedade, por isso achei que fazia sentido tomar a ONG como um proxy de sociedade civil.

O sentido atribuído a elas depende das origens históricas, as causas, as funções. Há uma visão muito normativa, em geral a que predomina, segundo a qual ou elas são muito boas, muito virtuosas, são a solução, ou então - o que está se tornando comum na linguagem popular - ONG é sinônimo de maracutaia, de corrupção, palavrão. Parece um pouco com burocracia, que tem uma definição muito virtuosa, e a outra totalmente negativa, e as duas aparecem no dicionário.

Tendo isso como pano de fundo, resolvi fazer um projeto empírico. Sou mais orientada para a teoria, mas acho impossível fazer teoria sem testar, sem olhar para a realidade. Conheci alguns estudos de caso sobre ONGs, mas eu não queria isso. Eu queria, de fato, uma foto ampliada, um panorama. Sabia que com isso eu ia saber menos sobre ONGs em particular, mas ia ter um grande mapa, que está longe de ser satisfatório, mas é um mapa, uma primeira tentativa.

Então, fiz primeiro um *survey* com 300 casos, repliquei um questionário que tinha sido aplicado na Hungria porque era o estudo estatístico ampliado disponível sobre ONGs. O que eu tinha era uma equipe que conheço, que tinha trabalhado na Hungria, e resolvi então utilizar o mesmo questionário deles para ter alguma base de comparação. Fiz algumas adaptações, claro. No caso da Hungria, eles aplicaram o questionário em todas as ONGs do país e eu certamente não poderia fazer isso, então trabalhei com uma amostra. Fazer a amostra também não foi fácil, porque como se faz a amostra de uma coisa que, se eu fosse pelo catálogo da Abong, teria 600 casos, mais ou menos, se eu fosse pelo IBGE eu teria mais de 200 mil casos? Diante dessa dificuldade, fiz um *mix* de fontes e defini como ONGs organizações não governamentais, certamente, não lucrativas e não representativas. Há todo um debate se elas são

representativas ou não, mas é um debate mais filosófico. Do ponto de vista formal, é perfeitamente possível saber se elas são representativas ou não, desde que não tenha uma delegação formal explícita, elas são não representativas.

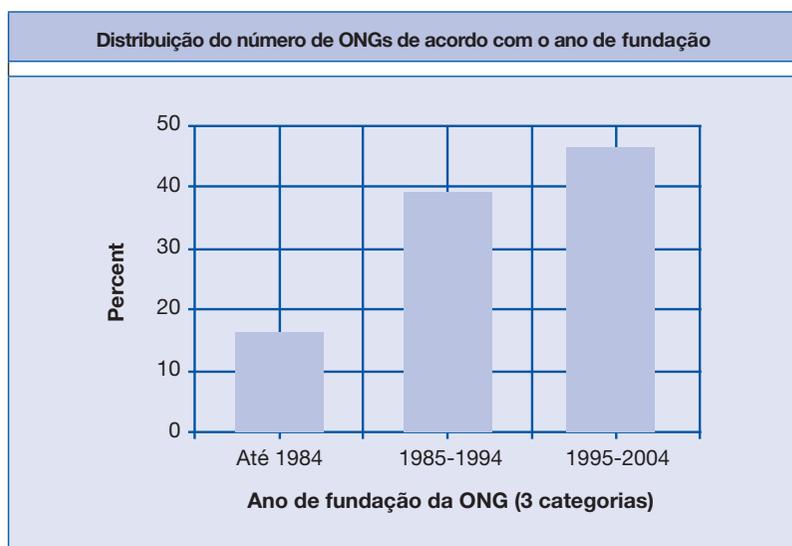
Então, trabalhei com o catálogo da Abong e o da Rits para fazer minha amostra de 300 casos e selecionei seis capitais como sede de ONGs. Primeiro as três onde havia maior concentração: Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília; depois peguei Porto Alegre e Belo Horizonte porque, pelas evidências empíricas, são os lugares onde o associativismo é mais intenso; e Salvador, como um local de alta concentração de ONGs e representante do Nordeste. Obviamente, não é representativo, mas achava uma pena não ter nenhum caso da região Nordeste.

Também fiz algumas entrevistas em profundidade, só no Rio de Janeiro, com lideranças de organizações não governamentais, e fiz grupos focais com beneficiários de programas implementados por ONGs.

Faço então agora um panorama geral sobre os resultados do *survey*. Uma questão de fundo, já que falei de três princípios organizativos – Estado, mercado e sociedade –, isso só já me faz pensar que de fato os padrões de interação do Estado com a sociedade estão mudando muito, já que a própria sociedade se incumbem de algumas tarefas. Para estudar isso, não podia olhar todas as ONGs, e selecionei ONGs que trabalham com projetos sociais de áreas específicas: saúde, educação, direitos da mulher, direitos da criança; incluí um pouco de meio ambiente, que saía do esquema mais geral do estudo, mas eu tinha curiosidade, e sem dúvida essa questão constitui algo muito relevante no mundo contemporâneo. Então, não abrangiu todo um universo de atividades das ONGs.

No que diz respeito ao ano de fundação, minha amostra

revela um quadro bastante semelhante àquele revelado pelos dados do IBGE. A grande concentração de surgimento de ONGs no Brasil se dá de 1985 a 1994 e de 1995 a 2004 – período áureo. Os dados para o último período incluído pelo IBGE naturalmente revelam um número muito menor, porque ele inclui apenas o período de 2001 a 2004. Mas vê-se que de 1981 a 2000 temos a grande expansão de organizações não governamentais.



Minha questão de fundo era a seguinte: será que há uma tendência das ONGs a se burocratarem, a aparecerem cada vez mais como organizações formais, estatais ou não? Quando comecei, essa era a pergunta que me orientava. Então, uma

primeira coisa que olhei é se elas mudavam de objetivos, porque dentro da tradição clássica da Ciência Política a possibilidade de assumir novos objetivos, a adaptabilidade de uma organização é um índice de sucesso, de institucionalização.

A quantificação com base nesse tipo de dados que tenho não é muito rigorosa, mas é possível ver pelos dados que há uma associação entre idade da organização e mudança de objetivos, mas de qualquer forma, todas elas mudam de objetivos, mesmo as mais recentes.

Tabela 1

Mudanças em objetivos e/ou público, segundo a data estabelecida			
		Mudanças (%)	
Data estabelecida	Não	Sim	Total
Até 1980	64,7	35,3	100
De 1981 a 1990	67,6	32,4	100
De 1991 a 2000	65,0	35,0	100
De 2001 a 2004	83,3	16,7	100
Total	67,8	32,2	100
Amostragem	204	97	301

Tentei olhar se havia uma tendência à maior adaptabilidade segundo as áreas de atuação, mas a única área que se diferencia das demais é a área de saúde. Isso, aliás, não deve causar surpresa, se pensarmos que os investimentos fixos em capital humano ou material são muito maiores na área de saúde, então evidentemente é mais difícil fazer conversão para outras áreas.

Tabela 2

Mudanças em objetivos e/ou público, segundo as principais áreas de atividade			
	Mudança de experiência? (%)		
Principais atividades	Não	Sim	Total
Saúde (portadores de HIV, deficiência, câncer)	19	81	100
Pobreza, desemprego	35	65	100
Jovens em situação de risco	25	75	100
Comunidades urbanas excluídas	37	63	100
Mulheres, negros e outras minorias	35	65	100
Comunidades nativas e rurais	22	78	100
Organizações do terceiro setor e sociedade civil	37	63	100
Outros	29	71	100
Total	32	68	100
Amostragem	97	204	301

Com relação a fontes de financiamento, há um período áureo de predomínio de financiamento externo, que coincide com os anos de 1981 a 1990. Depois disso, predominam fundos governamentais e, mais recentemente, está crescendo a participação de fundos domésticos não governamentais, ou seja, privados. Acho esse um padrão interessante e que diferencia muito a evolução das ONGs do Brasil daquela de outros países.

Tabela 3

Principais fontes de financiamento, segundo a data estabelecida (%)						
	Fontes governamentais	Fontes domésticas não governamentais	Fontes estrangeiras	Suporte próprio	Diversas fontes (sem dependências únicas)	Total
Até 1980	24,1	24,1	13,8	10,3	27,6	100
De 1981 a 1990	21,5	21,5	32,3	16,9	7,7	100
De 1991 a 2000	19,7	29,6	23,9	14,1	12,7	100
De 2001 a 2004	19,4	25,8	22,6	19,4	12,9	100
Total	20,6	26,6	24,7	15,0	13,1	100
Amostragem	55	71	66	40	35	267

Muita gente diz que a gente teve que ser ágil e flexível porque o dinheiro foi todo para a Europa oriental, mas de qualquer forma, a gente parece estar sendo bem-sucedida nisso.

Outro índice de institucionalização que olhei é se estaria crescendo o número de funcionários remunerados. Isso daria uma indicação de burocratização: menos voluntários e mais pessoal fixo, e também sugere que há uma tendência razoável de institucionalização.

Tabela 4

Número de funcionários remunerados, segundo o ano da Instituição (%)							
				Total de funcionários remunerados			
Data estabelecida	0	1 a 4	5 a 9	10 a 49	50 a 99	100 ou mais	Total
Até 1980	6	18	26	38	3	9	100
De 1981 a 1900	8	27	12	38	11	4	100
De 1991 a 2000	19	17	15	39	5	5	100
De 2001 a 2004	20	9	17	46	0	9	100
Total	15	19	16	39	6	5	100
Amostragem	44	56	48	117	17	16	298

Comecei a verificar uma segunda bateria de dados, que envolve a questão relativa ao caráter mais popular e participativo delas: existe ou não essa tendência participativa? Aí se vê que a grande maioria das ONGs da amostra consulta suas bases. Esse

resultado é sempre um pouco suspeito, porque todo mundo é politicamente correto, como se vê na tabela seguinte. As bases são consultadas segundo a maioria. Mas, quando eu perguntava se as bases têm espaço na tomada de decisão, caía significativamente, dramaticamente, a proporção de respostas positivas. A consulta parece ser sobretudo simbólica, sinalizadora, no máximo. Não há muita participação efetiva das bases.

Tabela 5

Consultas de líderes às bases	
	%
Nunca/Quase nunca	23
Ocasionalmente	34
Sempre	43
Total	100
Amostragem	298

Como se diz que o universo das ONGs é muito bem conectado, que a conectividade é um grande traço – e todo mundo tem histórias de ONGs que apoiam comunidades isoladas, mas que podem se comunicar em escala global – testei um pouco essa hipótese, que os húngaros também tinham testado, e não é bem assim. Primeiro, que a *webpage* é pouco atualizada no caso de grande parte das ONGs e, segundo, que

ela é usada basicamente para fazer propaganda da própria ONG, e não de forma mais interativa. Aí se vê que o propósito principal da *webpage* é noticiar as ações da própria ONG, é muito pouco *networking*.

Tabela 6

Com que frequência a página da web é atualizada?	
	%
Diariamente	13
2 vezes por semana	5
Semanalmente	19
Mensalmente	22
Menos de 1 vez por mês	37
Em construção	1
A cada 2 semanas	2
D/K	0
Total	100

Tabela 7

Principal intenção da página web	
	%
Noticiar ações	89
Prover informação de interesse geral	5
Rede de contatos	6
Total	100
Amostragem	244

Com relação à participação, ao apoio e aporte dos fundos federais, verifiquei se havia diferenças entre as ONGs de caráter mais comunitário e as de caráter mais profissional, técnico, e certamente há. É interessante, porque os fundos federais estão associados com as ONGs profissionais, mais técnicas. Mas, no nível local, a relação se inverte. Nesse caso, as ONGs comunitárias têm mais participação de fundos públicos.

Tabela 8

Trabalham com o Governo (%)			
Tipos de organização	Não	Sim	Total
Comunitária	52	48	100
Profissional/Técnica	39	61	100
Ambas	25	75	100
Total	137	164	301

Parti depois para as análises qualitativas, mas essa parte está pouco desenvolvida, pouco explorada ainda. Fizemos 50 entrevistas. Estávamos preocupados em saber como elas veem o Estado e como elas se veem. É muito interessante, porque realmente é um universo fragmentado. Você tem ONG que se vê como parceira do Estado e ONG que se vê como substituta do Estado. Algumas abominam qualquer ideia de colaborar com o Estado, realmente se colocam como antitéticas a ele, outras já têm muito mais compromisso com a noção de co-participação, da parceria com o Estado.

A autoimagem das ONGs é sempre correspondente à ideia de que “nós somos mais eficientes”, que é bastante curiosa, pois em grande parte elas se veem como alternativa ao Estado no sentido de que é exatamente por “não sermos burocráticas, somos mais eficientes”.

Com relação aos grupos focais, é uma parte muito menor do projeto, mas achei muito interessante, porque eu não conhecia nada sobre quem era o público das ONGs. Não foi muito fácil selecionar, porque eu não queria pessoas que, naquele momento em que os grupos focais aconteciam, estivessem sendo beneficiadas por atividades desenvolvidas por ONGs. Queria gente que tivesse sido beneficiada. Finalmente consegui, e fiz quatro grupos de beneficiários no Rio de Janeiro e dois grupos de controle, ou seja, dois grupos compostos de pessoas que não tinham experiência com atividades, com programas de ONGs. Depois fizemos dois grupos na Bahia e dois em Porto Alegre, mas sobre estes ainda não posso falar porque ainda não analisamos os resultados. O material dos grupos do Rio de Janeiro é muito interessante. Fiquei surpresa de ver como as pessoas se informaram sobre os programas desenvolvidos por ONGs, que expectativas elas tinham sobre eles, suas avaliações posteriores, suas percepções sobre o papel do Estado e o das ONGs etc.

Não foi por meio de *webpage*, nem de imprensa ou televisão, que os membros dos grupos focais souberam sobre os projetos desenvolvidos por ONGs. Foi basicamente por meio de contatos pessoais. Também fiquei com a impressão muito forte de que as pessoas que procuravam os programas já eram autosselecionadas. Em geral, eram pessoas com muita iniciativa, muito bem articuladas, alguns jovens muito brilhantes, que sabiam como explorar bem as oportunidades

oferecidas pelas ONGs. Fiquei realmente impressionada com quanta gente interessante conheci nesses grupos focais, como observadora.

O que também era interessante é que muitos deles procuravam as ONGs basicamente como um recurso de profissionalização; todo mundo queria conseguir uma maneira de se equipar para trabalhar, de melhorar de vida, de aproveitar as oportunidades abertas pelo mercado de trabalho. Mas a grande maioria se frustrava nisso, dizia: “Não era exatamente o que eu queria”. A reclamação maior é que os cursos e treinamentos que eles queriam não eram os oferecidos e eles faziam o que estava disponível.

E havia uma parcela interessante, um subgrupo dentro de todos os quatro grupos, de mulheres em geral, que buscavam nesses programas, basicamente, sociabilidade. Elas diziam que foram lá para arranjar emprego, para melhorar de vida, mas já que não conseguiam, aquela era uma maneira de encontrar gente para conversar, ter apoio afetivo, solidariedade no sentido mais puro da palavra.

Também achei interessante que normalmente o discurso dos beneficiários é que a iniciativa das ONGs é muito louvável porque elas estão tapando buracos, o Estado é que tinha obrigação, há sempre uma ideia muito negativa de Estado. Mas, ao longo da conversa, à medida que eles vão analisando e avaliando, eles começam a cobrar das ONGs as mesmas coisas que eles cobram do Estado. A mesma visão que sugere uma forma paternalista de olhar para o Estado, eles têm para olhar as ONGs. Dizem, por exemplo: “Elas (as ONGs) não têm sensibilidade, elas oferecem treinamentos ou apoios de que não estamos precisando. Não sabem, não estão aqui vivendo a vida da gente”. Quer dizer, começam elogiando uma atitude que

em geral é voluntária, espontânea, mas terminam se colocando quase que como objetos de atenção desejável e necessária, quase uma cobrança de um apoio vindo de cima.

Esses grupos focais têm muita novidade, e acho muito interessante, porque há um lado muito intrigante e estimulante em pensar que as pessoas estão buscando os recursos disponíveis. Elas descobrem que existe um programa de apoio de alguma forma e vão lá. Por outro lado, elas ainda têm uma visão do que é o bem-estar bastante atrelada a visões paternalistas da sociedade, enquanto eu esperaria de fato, quando comecei, uma visão mais cívica da participação das ONGs. Provavelmente isso é coisa de acadêmico, mas gostei de ter feito esse estudo porque me pôs a pensar que as coisas estão mudando, mas não tanto assim.

Síntese da discussão:

Democracia e novas formas de participação social

Maria Helena Guimarães de Castro
*Ex-secretária da Educação do Estado de São Paulo. Atualmente
preside o Conselho de Responsabilidade Social da FIESP.*

Ao receber o convite do Centro Ruth Cardoso para coordenar a mesa “Democracia e as Novas Formas de Participação Social” fui invadida por sentimentos contraditórios. De um lado, me senti muito honrada em poder organizar uma mesa de debates sobre um dos temas mais fundamentais na trajetória profissional e intelectual de Ruth Cardoso. Mas, ao mesmo tempo, tive receio de não conseguir organizar um debate à altura de nossa homenageada, pois se trata de um tema sobre o qual não tenho pesquisado nos últimos anos. Essa é uma área que foi objeto de pesquisas que desenvolvi na década de 1980, quando trabalhava como pesquisadora do Núcleo de Políticas Públicas da Unicamp. Trabalhei em várias pesquisas sobre participação social, organização de conselhos municipais, conselhos de saúde e de educação, conselhos comunitários, enfim, muitos dos temas valorizados pelo trabalho de Ruth, sempre atenta ao papel dos movimentos sociais na construção democrática. Cheguei inclusive a organizar um curso de capacitação para o Movimento Nacional dos Meninos de Rua, durante a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Os movimentos sociais e as formas de participação na formulação e gestão das políticas sociais eram meu principal objeto de pesquisa.

Na década de 1990, comecei a participar de governos, especialmente na área de Educação, e acabei me apaixonando pelo assunto. Até hoje, as políticas públicas de educação ocupam o centro de minhas atividades, como profissional e militante da área, sobretudo na formulação e implantação de políticas educacionais.

No entanto, a organização do tema proposto foi extremamente interessante, um estimulante retorno a assuntos que continuam me inquietando permanentemente. Afinal, as várias formas de participação social constituem aspectos essenciais da institucionalização da democracia e da gestão das políticas públicas que lhe dão concretude. Retomar textos sobre as pesquisas recentes e compreender a dinâmica dos processos participativos acabou sendo um exercício extremamente rico e instigante. Além do mais, foi uma oportunidade especial de revisitar temas tão caros à nossa homenageada, que dedicou grande parte de sua vida a pesquisas e projetos de intervenção com foco na participação social.

Nossa mesa-redonda contou com a participação de especialistas muito conhecidos e com vasta produção sobre o assunto. Foi um enorme prazer reencontrar Elisa Reis, grande pesquisadora da área que eu não via há muitos anos, trocar ideias e ouvir suas sugestões. Uma grande alegria também foi reencontrar Vera Schattan, minha antiga colega de mestrado e atual diretora científica do Cebrap, com várias pesquisas na área. Finalmente, a participação do especialista internacional Gerard Clarke, da Universidade Swansea, na Inglaterra, trouxe um novo olhar sobre a participação das ONGs em estruturas políticas mais frágeis ou pouco institucionalizadas.

Elisa Reis, conhecida cientista política no Brasil e no mundo, durante muitos anos desenvolveu pesquisas sobre as

elites políticas e a democracia no Brasil. Sua produção acadêmica das décadas de 1970 e 1980 dedicou-se a investigar o conservadorismo das elites políticas brasileiras como um dos entraves ao processo de democratização no país. Nos últimos anos, Elisa mudou de foco e passou a investigar a relação entre as elites políticas e os movimentos sociais, principalmente as ONGs, com ênfase nas novas formas de organização e de articulação Estado e Sociedade. Que mecanismos são esses? Como interagem com a sociedade organizada? Qual o impacto das novas formas de participação em democracias mais recentes? Essas são algumas das perguntas apontadas em seu trabalho. Importante destacar que a pesquisa de Elisa integra um *network* de pesquisadores internacionais que desenvolvem este trabalho em diferentes países, desde Hungria, Bangladesh, passando pelas Filipinas, onde Gerard Clarke é o pesquisador responsável pelo projeto.

Gerard Clarke busca analisar como essas novas relações entre o Estado e a sociedade, sobretudo em países onde o Estado é fraco e o sistema político-partidário praticamente inexistente, como no caso das Filipinas, contribuem para aumentar o grau de corrupção do sistema. Sua pesquisa mostra como a própria constituição das ONGs acaba sendo um espaço de exacerbação dos mecanismos de corrupção existentes em países desestruturados do ponto de vista político e institucional.

A mesma pesquisa desenvolvida no Brasil e coordenada por Elisa Reis, agora em andamento no Uruguai, mostra uma situação muito diferente dos achados da pesquisa de Clarke. No lugar de apropriação e desvio de recursos públicos pelas ONGs, a pesquisa aponta para uma tendência de mudança: a ampliação do número de ONGs financiadas por recursos privados. Está caindo o número de ONGs que dependem

diretamente do Estado para desenvolver projetos. Elas, que anteriormente se apoiavam muito no Estado e pressionavam pelo redesenho das políticas públicas, agora estão mais voltadas para a execução e a implementação de ações. Ou seja, há uma nova forma de relação público-privada que incentiva a formulação de políticas compartilhadas entre os dois setores e incorpora a participação das ONGs na implantação e execução de ações, desde o processo de decisão.

A grande contribuição das duas apresentações, de Elisa e de Gerard, foi mostrar que há uma coisa nova no modo de funcionamento das organizações não governamentais, tanto em relação a novos padrões de relação Estado-Sociedade quanto no que se refere à sua própria estrutura organizacional. Compreender se essas organizações tendem a se voltar mais para a formulação de políticas, para a defesa de causas ou para a implementação de políticas públicas e o modo como operam os diferentes interesses representados e/ou articulados aos movimentos sociais constitui a questão central dos dois trabalhos apresentados.

Essa discussão provocou um debate muito interessante. Os instigantes comentários de Vera Schattan mostraram certa contradição entre o pessimismo da abordagem de Gerard Clarke, numa linha muito europeia e anti-ONGs, que assume uma posição mais estatal em contraponto à visão de Elisa, mais otimista em relação às mudanças em curso e que aponta para a emergência de novas formas de participação num cenário em transformação do jogo democrático. Ao mesmo tempo, as apresentações deixam claro que não temos ainda evidências e pesquisas suficientes para sistematizar e entender melhor o que são essas novas formas de relação Estado-Sociedade.

O que mudou em relação à arquitetura institucional da democracia em diferentes países? Qual é o papel e o lugar dos partidos políticos? Qual é o papel e o lugar das ONGs? Esses temas afloraram com ênfase e de modo extremamente rico nas oficinas que apresentaram estudos de caso sobre formas de participação na gestão das políticas públicas. Os palestrantes das oficinas, que desconheciam os textos apresentados na mesa-redonda, trouxeram uma contribuição interessantíssima para o aprofundamento da reflexão sobre as novas formas de participação social. Na verdade, ajudaram a entender as mudanças em situações muito concretas.

Primeiro, a apresentação de Maria Alice Setúbal, uma das coordenadoras do Movimento Nossa São Paulo, mostrou como o movimento está interagindo com a prefeitura, com todas as Secretarias, os Conselhos Municipais e com a periferia da cidade de São Paulo, os movimentos sociais, as ONGs, as entidades etc. Em pouco mais de três anos de existência, o movimento avançou e já conta com 18 grupos de trabalho atuando em diferentes áreas temáticas. Alguns avançaram mais, como os grupos de educação e o do meio ambiente, outros menos, como a área da saúde. Maria Alice destacou o modo como os conselhos e movimentos ligados à Educação estão muito articulados ao trabalho das ONGs e apontam para uma nova relação público-privada, na formulação e implementação de projetos educacionais. O mesmo ocorre com as políticas de meio ambiente.

Importante frisar que a baixa participação dos movimentos da área de saúde é um tema também destacado na pesquisa de Elisa Reis como uma área de fraca participação social. Este fenômeno chama a atenção, sobretudo porque na década de 1980 a área de saúde era uma das mais ativas e

mobilizava inúmeros movimentos sociais com forte presença nas periferias urbanas e nas arenas decisórias das políticas do setor. Seria interessante aprofundar pesquisas que mapeassem as formas de participação nas diferentes políticas setoriais de corte social e entender melhor o que mudou nos últimos vinte anos.

Em sua apresentação, Maria Alice também enfatizou o caráter suprapartidário das relações que unem diferentes movimentos organizados da periferia de São Paulo com as instituições governamentais e com a Câmara Municipal. Há, segundo a autora, um processo de institucionalização de canais de articulação entre o governo e os movimentos sociais que permite processar novas demandas, gera deliberações e impacta diretamente na produção de nova legislação, afetando diretamente o redesenho das políticas. Ao mesmo tempo, enfatizou a necessidade de sistematizar as novas formas de participação social e de aprofundar as pesquisas sobre o tema para que as boas iniciativas possam ser replicadas. Surgiu, por exemplo, um novo movimento, a partir da experiência de São Paulo, a Rede Nacional dos Direitos das Cidades, que carece de subsídios e estudos para a renovação dos movimentos sociais urbanos.

Outra interessante experiência apresentada nas oficinas abordou a organização dos Conselhos Municipais de Habitação da cidade de São Paulo. O projeto, coordenado por Violêta Kubrusly, mostra como os conselhos municipais se organizaram a partir de uma iniciativa da própria Secretaria de Habitação e com envolvimento direto dos funcionários públicos de carreira. O processo de eleição dos Conselhos Municipais de Habitação é muito interessante e bem organizado, com urnas eletrônicas para a votação, campanhas locais e grupos de

trabalho organizados por tipos de habitação. Há vários grupos de trabalho: o grupo de cortiço, o grupo de favela, o grupo de financiamento da casa própria. Esses grupos analisam as políticas públicas locais numa perspectiva mais transversal e integrada, de modo a assegurar os serviços de Educação, Saúde e Assistência Social integrados à política habitacional. O projeto foi muito elogiado. Regina Esteves, superintendente da AlfaSol, sugeriu que essas experiências sejam disseminadas pelo Centro Ruth Cardoso, pois mesmo entre os coordenadores do Movimento Nossa São Paulo essa experiência era desconhecida. É impressionante a falta de comunicação e divulgação de projetos tão importantes para compreender a dinâmica da cidade.

Finalmente, Maria do Carmo Brant de Carvalho, diretora do Cenpec, apresentou o projeto Jovens Urbanos, que foi implantado em 2004 e contou com o apoio da Secretaria Estadual de Assistência Social de São Paulo, naquela época sob minha direção. Trata-se de um projeto particularmente interessante pelo fato de trabalhar uma política integrada para a juventude, articulando ações de Educação, profissionalização, acesso à cultura e ao lazer de modo geral. Participam do projeto os jovens que estão na escola e possuem entre 16 e 20 anos de idade. Os participantes ganham uma bolsa do governo do Estado e do governo municipal, no âmbito do Programa Ação Jovem. Fiquei impressionada de ver que a bolsa Ação Jovem mantém ainda o mesmo valor desde 2005, quando foi implantada por mim. Fica aqui registrada a minha demanda pelo aumento do valor da bolsa Ação Jovem.

Esses jovens são atendidos por ONGs contratadas pelo Cenpec. O financiamento do projeto é totalmente privado, financiado pela Fundação Itaú Social. Para desenvolvê-lo, o

Cenpec capacita e contrata sessenta ONGs na periferia de São Paulo. As ONGs recebem os jovens alunos de ensino médio no período complementar à jornada escolar e desenvolvem projetos de protagonismo juvenil, com foco em projetos de intervenção na realidade em áreas de interesse dos próprios alunos, destacando-se as áreas de lazer, artes, música, teatro, dança. É uma oportunidade de oferecer aos jovens mais acesso a bens culturais, visitas a museus, exposições, teatro, monumentos do patrimônio da cidade. Muitos desses jovens não conhecem a cidade, alguns nunca saíram do Capão Redondo ou do Grajaú e mal conheciam o centro da cidade.

Em suma, as oficinas apresentaram três experiências diferentes na cidade de São Paulo, todas elas articuladas com as políticas públicas, mas desvinculadas entre si. Com a exceção da experiência dos Conselhos Municipais, uma iniciativa da própria prefeitura e de seus funcionários para mobilizar e organizar a população na estruturação dos Conselhos Municipais de Habitação, as outras duas iniciativas são financiadas por recursos privados. O Movimento Nossa São Paulo está bem organizado, com sede, secretaria administrativa, grupos de trabalho, grupos de pesquisa, banco de dados. O projeto Jovens Urbanos capacita e contrata ONGs locais, nos bairros onde atuam, e os jovens recebem uma bolsa de auxílio do poder público. Portanto, as experiências apresentadas nos oferecem subsídios importantes para aprofundarmos os temas discutidos na mesa-redonda Democracia e Novas Formas de Participação Social. Elas nos ajudam a entender melhor a dinâmica da mudança social, dos novos mecanismos de participação social que redesenham continuamente as instituições democráticas. Pesquisar e analisar as novas formas de participação constitui tarefa necessária para a melhor compreensão

da engenharia institucional que robustece os mecanismos de representação política e os novos desenhos de gestão das políticas públicas.

Creio que foram cumpridos os objetivos pretendidos com a realização desta mesa-redonda e apresentação das oficinas, aprofundando temas tão relevantes na trajetória profissional de Ruth. Aliás, é bom lembrar que nos anos 1970 e 1980 as Ciências Sociais produziam muitas pesquisas sobre movimentos sociais, ONGs, novas formas de participação, temas que perderam ímpeto com a consolidação da democracia no Brasil. Está na hora de revisitar esses temas e retomar pesquisas sobre democracia e participação social.

Educação e cidadania

- Os colégios em concessão da Colômbia – *Cecília Maria Vellez*
- Redefinindo a educação na América: um olhar histórico e moderno sobre as estratégias de reforma que tratam do déficit de desempenho – *Lesley Esters Redwine*
- Síntese da discussão: Educação de qualidade para todos, premissa da redução da pobreza e fator coadjuvante na aquisição do capital social – *Guiomar Namó de Mello*

Os colégios em concessão da Colômbia

Cecília Maria Vellez

Foi ministra de Educação da Colômbia até 2010.

Os colégios em concessão buscam prestar serviços educacionais para populações marginais e deslocadas, por meio de contratos com entidades privadas com experiência bem-sucedida no campo educacional. O projeto surgiu da necessidade de se chegar rapidamente a uma educação de qualidade para os grupos mais vulneráveis da população e foi confinada a áreas onde não há oferta educativa. Esta alternativa faz parte da expansão da oferta pública, já que o serviço é totalmente financiado pelo estado e é supervisionado para que se cumpram as condições de qualidade estipuladas nos contratos com os prestadores privados.

O projeto foi desenvolvido pela primeira vez em Bogotá, uma cidade segregada, com áreas marginais em um cinturão exterior da cidade em que não havia fornecimento de serviços públicos e sociais. Posteriormente, após a análise dos resultados positivos, o projeto foi expandido para 23 cidades, com o objetivo de prestar serviço a grupos que, devido à violência, chegaram a cidades que não tinham capacidade para atendê-los.

Neste documento será descrito o desenvolvimento dos primeiros colégios em Bogotá e alguns de seus resultados. Logo após, será descrito o nível de desenvolvimento do projeto nacional.

O projeto em Bogotá

1. O marco do projeto

Ao final da década passada foi desenhada uma estratégia para integrar à vida urbana alguns bairros de Bogotá que haviam se transformado em produto da migração em direção à capital e que concentravam os grupos mais pobres da cidade. Esses bairros não contavam com serviços e, em muitos casos, eram assentamentos ilegais, os quais, por esta condição, não haviam sido atendidos pelos governos municipais. Como parte da estratégia se incluíam ações para legalizar as propriedades e para chegar até elas com serviços públicos, áreas de recreação e serviços sociais, como educação e saúde. A fim de chegar rapidamente a esses bairros com educação de boa qualidade, foi desenhado um projeto no qual a infraestrutura educativa deveria apoiar o processo de melhoramento do bairro, e o serviço a ser contratado seria com instituições de eficácia comprovada em termos de qualidade. Partia-se da convicção de que um processo de inclusão de grupos populacionais em condições de pobreza passava pela capacidade que tinha o Estado de educar bem as novas gerações.

A infraestrutura dos colégios fazia parte do equipamento urbano, que era considerado fundamental no que diz respeito à inclusão destes assentamentos no desenvolvimento da cidade. Ademais, os colégios buscavam enfrentar o desafio de garantir a sustentabilidade do processo de integração à normalidade urbana quanto à aprendizagem dos estudantes, desafiando a relação tradicional entre a situação socioeconômica e os resultados de qualidade educativa medidos nas provas (nacionais e internacionais).

O plano setorial de educação 1998-2001 tinha como um

de seus objetivos gerar vagas escolares, ampliando as coberturas brutas e líquidas da cidade. Nesse contexto, fazia-se urgente enfrentar o problema de deserção aguda que ocorria nas zonas marginais da cidade, em algumas partes por ausência da oferta em todos os ciclos e também pela qualidade dos métodos de ensino. O sistema tradicional havia demonstrado sua incapacidade para conseguir que crianças mais pobres desenvolvessem competências com padrões de qualidade. Um dos maiores problemas era localizar professores oficiais nestas regiões distantes de seus locais de moradia, fato que ocasionava uma alta rotatividade. Igualmente, apresentava-se um grande isolamento dos colégios frente às comunidades. Sobretudo, havia grandes diferenças entre os resultados destas crianças nas provas, em parte por motivos justificáveis por seu entorno socioeconômico, mas também, como já foi dito, pelas inflexibilidades do sistema público.

2. Desenho do projeto

Buscando resultados que rapidamente superaram esta situação, desenhou-se um projeto que asseguraria a construção de instituições educativas com características arquitetônicas que constituíram uma melhoria significativa nestas comunidades. Ainda que os padrões arquitetônicos houvessem sido desenvolvidos para serem aplicados a todos os novos prédios escolares do distrito de Bogotá, nestas zonas puderam se desenvolver melhor, uma vez que se tratava de construções novas.

Também se projetaram com instituições completas que integraram todos os ciclos, da pré-escola ao ensino médio. Esta característica era importante para enfrentar os problemas de desgaste originados nos gargalos institucionais: escolas primárias de um lado, secundárias de outro e médias em

outro. A ausência de uma oferta que permitisse que as crianças realizassem todos os ciclos em um local próximo às suas residências convertia-se em um importante risco de deserção.

O objetivo era que as instituições tivessem autonomia suficiente para estar com capacidade de se comprometer com os resultados dos estudantes. Os colégios públicos tradicionais, sem autonomia sobre os professores ou sobre a forma de distribuir seus recursos, dificilmente poderiam se comprometer com estes resultados. Consequentemente, estabeleceu-se a prestação de serviço mediante a contratação de entidades que pudessem assegurar tanto a autonomia da organização quanto a qualidade da aprendizagem. Aqueles cujos serviços eram contratados deveriam demonstrar sua idoneidade no campo educativo, para o que se exigiu que os colégios que haviam demonstrado sua capacidade de desenvolver processos educativos de alta qualidade participassem nas organizações sem fins lucrativos que foram contratadas pela Secretaria de Educação da cidade.

Finalmente, escolheu-se o modelo de concessão que garantia uma conexão suficientemente vinculante do Estado em termos de tempo e dinheiro (para superar as ameaças das mudanças políticas). Este tipo de contrato exige a licitação pública como requisito prévio, garantindo a transparência nas atribuições e objetivando que a contratação se faça com aqueles que apresentem as melhores propostas. Também assegura a possibilidade de longo prazo nos contratos.

3. As condições do contrato

O investimento na infraestrutura era responsabilidade do Estado, tendo em conta o objetivo de que os colégios deveriam se converter em marcos arquitetônicos da recuperação dos bairros.

Definiu-se que a contratação se realizaria com fundações

sem fins lucrativos, buscando atrair instituições que pudessem integrar recursos adicionais à prestação de serviços. Ainda, a vinculação de uma instituição educativa com resultados sobresalentes garantia a idoneidade da tarefa a ser desenvolvida.

As especificações de condições da licitação incluíam, além das condições habilitantes, as bases do projeto educativo institucional que se desenvolveria e seu método pedagógico. Apesar de incluída uma proposta monetária, estabeleceu-se que esta tarifa não poderia ter grandes diferenças quanto ao custo médio que o setor público gastava por aluno em Bogotá.

Em cumprimento à Lei 115 de 1994 e à diferença de muitos colégios públicos, determinou-se que estes estabelecimentos deveriam operar em um só turno, visando que na infraestrutura se desenvolvessem tanto atividades extracurriculares como de atenção à comunidade circundante.

Estabeleceu-se que a Secretaria de Educação administraria a matrícula destas instituições com os mesmos critérios aplicados a toda a educação pública, na qual prima como critério de atribuição de vagas o da proximidade ao colégio, a fim de assegurar uma maior vinculação da comunidade à instituição, além de minimizar os custos de transporte.

No contrato, as tarifas anuais (a inicial indexada ano a ano) e as datas dos desembolsos foram estabelecidas claramente. Para garantir o pagamento futuro, o contrato de concessão exige a aprovação, pelo Conselho da cidade, de vigências pressupostas futuras durante o tempo do contrato, e o Conselho aprovou vigências até o ano de 2014.

Também se estabeleceram claramente os resultados que deveriam ser obtidos em qualidade, com indicadores claros, estipulando as condições de término do contrato e da interventoria. O termo aprovado para os contratos permite que as instituições

possam mostrar resultados em estudantes que tenham cursado todos os ciclos desde a pré-escola até o ensino médio (ciclos que compreendem 12 anos). Uma vez findado o prazo e, mediante os resultados, o contrato pode ser prorrogado ou rescindido.

4. Os desafios enfrentados na implementação do projeto

Um dos desafios mais importantes para o estabelecimento dos colégios nas áreas selecionadas foi encontrar terrenos nos quais se desenvolveria a infraestrutura em condições “legais”. A ideia era situá-los em zonas que haviam sido povoadas por um processo de invasão, em muitos casos sem serviços e não integradas à definição urbana da cidade. Em geral eram locais de muita densidade populacional, nos quais era preciso encontrar um hectare não construído, com serviços e possibilidade de legalização. Estes problemas foram superados com a participação de várias instituições públicas da cidade.

A Secretaria da Fazenda garantiu os recursos para a construção e procedeu à contratação das plantas com especificações muito claras em termos de necessidades pedagógicas e da qualidade arquitetônica. No projeto conseguiu-se a participação dos melhores arquitetos do país, que na época enfrentavam uma crise considerável no setor de construções.

A fim de conseguir a aprovação das vigências orçamentárias que garantiriam os recursos durante a vida do contrato de concessão, as aprovações tiveram de ser submetidas ao Conselho da cidade, onde se enfrentou a oposição do Sindicato de professores públicos por meio de seus representantes na Duma. O principal argumento contrário era o da privatização da educação, mesmo sendo a educação nestes colégios gratuita e financiada pelo Estado. Finalmente se conseguiu a aprovação das vigências. A discussão não gerou mobilizações

do magistério porque, fundamentalmente, não se concretizava uma diminuição da oferta pública e, ademais, os lugares escolhidos não representavam uma boa alternativa de exercício da docência para os professores da Secretaria. Ainda, foi expresso um grande apoio por parte das comunidades que seriam beneficiadas pelos colégios.

Também foi necessário um trabalho de convencimento de colégios privados com boa certificação de qualidade para que participassem do projeto. Apelou-se ao compromisso social e foi preciso dar ênfase às condições do contrato, que evitavam qualquer risco de compromisso de seus próprios recursos econômicos. Ainda que os colégios evidenciassem grande segurança quanto à obtenção de bons resultados, mostraram uma grande precaução pela possível repercussão de um eventual resultado adverso do projeto sobre a boa imagem de seus estabelecimentos educativos já aprovados pelos cidadãos. Entretanto, conseguiu-se que além de colégios com clara vocação social, como são os das comunidades religiosas ou o das *Cajas de Compensación* (Fundos de Compensação)¹, fossem também vinculados vários colégios da elite da cidade e de uma prestigiosa universidade.

Finalmente, foram selecionados operadores para os 25 colégios estabelecidos. Os escolhidos começaram a operar o ensino primário no primeiro e iniciaram o ensino secundário no segundo.

5. A avaliação dos resultados do projeto

O projeto começou desde cedo a mostrar seus aspectos positivos, começando pelo desenvolvimento das infraestruturas

1 Os Fundos de Compensação são instituições colombianas financiadas por um imposto parafiscal sobre a folha de pagamento dos trabalhadores, com o objetivo de prestar serviços de bem-estar para seus afiliados (as empresas definem o fundo no qual afiliarão seus funcionários). Estes Fundos desenvolveram colégios de qualidade para seus afiliados diretos e se vincularam com entusiasmo ao projeto, como forma de responsabilidade social.

que, acompanhadas de outras ações do Estado, conquistou em um curto espaço de tempo transformações físicas importantes nestes bairros, em especial no entorno imediato dos colégios. Com isto respondia-se ao objetivo do plano de integração e normalização da cidade, estabelecido pela administração local.

Também se evidenciou rapidamente a diferença da relação do colégio com a comunidade circundante. Os colégios públicos, em geral,² estavam se isolando de suas comunidades circundantes, argumentando circunstâncias de segurança ou de tempo dos professores, que em geral vivem em bairros muito distantes dos colégios etc. Adicionalmente, a capacidade destas instituições em concessão de convocar outras instituições lhes permitiu oferecer serviços educativos à comunidade em geral nos horários complementares (às tardes e nos fins de semana).

A alta demanda de vagas nestes colégios demonstrou a grande aceitação deste tipo de iniciativa por parte da comunidade.

Mais adiante outras vantagens tornaram-se evidentes. Uma delas, a manutenção das infraestruturas. Enquanto uma nova infraestrutura com as mesmas características, operada com o critério tradicional público, se deteriorava no primeiro ano de uso, o bom uso e a manutenção das infraestruturas dos colégios em concessão são notórios.

Finalmente, passados alguns anos, vieram as avaliações mais sistemáticas, como a realizada pelo Banco Mundial,³ cujos principais achados (com dados do ano de 2004) relacionam-se com as menores taxas de evasão destes colégios, comparadas com as escolas públicas da cidade. Ainda, a análise dos resultados nas provas de competência de leitura e

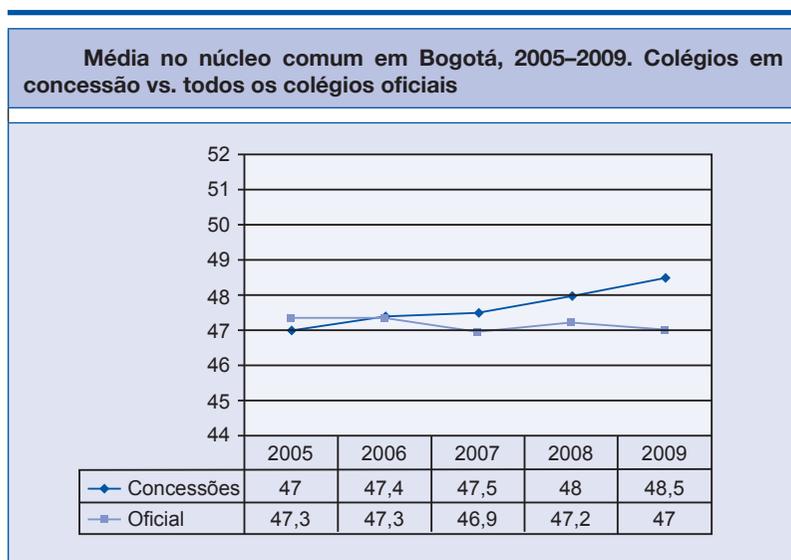
2 Com honrosas exceções.

3 Barrera, Felipe, "The impact of private provision of public education: Empirical evidence from Bogota's concession schools". World Bank Policy research working paper 44121, February 2006.

matemática evidencia melhores médias nos colégios em concessão do que nas escolas públicas com características similares. Também elucida uma evolução positiva mais rápida nos resultados anuais.

Posteriormente, Juan Bonilla,⁴ com dados de 2008, corrobora com o impacto positivo dos colégios de concessão na aprendizagem dos estudantes, especialmente na área da matemática, com efeitos positivos sobre os resultados dos estudantes dos colégios públicos tradicionais que chegam a representar uma pontuação 6% superior nos colégios em concessão.

A comparação do exame de estado (avaliação) do 11º ano dos colégios em concessão e do total de colégios públicos no ano de 2009 demonstra os seguintes resultados:



⁴ Bonilla-Angel, “The effects of charter school on academic achievement, Evidence for Colombia”, February 2010.

Estes resultados são muito significativos, já que esta versão do exame incluiu todos os estudantes de todos os colégios do país por uma lei que a tornou obrigatória e, ainda assim, porque não são controladas as condições socioeconômicas dos estudantes. Cumpre-se deste modo um dos objetivos do projeto, que é o de dar educação da melhor qualidade a crianças com nível socioeconômico mais baixo. É importante notar que este exame serve como teste de ingresso em uma vasta proporção das universidades da cidade e, conseqüentemente, os estudantes graduados nos colégios em concessão estão em melhores condições de aceder à educação superior do que a média dos estudantes graduados na educação pública.

A extensão do projeto no país

A partir de 2006, sendo evidenciado em outras cidades do país um problema semelhante ao das populações das periferias de Bogotá, que, por conta do deslocamento das comunidades rurais a cidades que não contavam com oferta educativa suficiente para atendê-las, decidiu-se estender o projeto para o âmbito nacional. Deste modo respondia-se a uma requisição da Corte Constitucional que exigia do executivo prestar serviços básicos em condições de qualidade à população que havia se deslocado, como fruto do conflito colombiano.

Determinaram-se as cidades com altos índices de deslocamento e, tendo em conta a descentralização do sistema educativo no país, estabeleceram-se incentivos para as entidades territoriais que quisessem desenvolver o projeto, já que o financiamento da infraestrutura corre por conta do Estado Central. Foram instituídas condições de qualidade similares às que se haviam desenvolvido nos colégios de Bogotá, mas am-

pliou-se a capacidade em 30%. A entidade territorial deve prover o terreno, o qual deve estar em uma zona onde a maioria dos habitantes detém a condição de deslocados (migrantes). A garantia de pagamentos aos concessionários estabelece-se com base em compromissos sobre as transferências do nível central, que se distribuem de acordo com o número de crianças atendidas. O custo por aluno pago aos concessionários equiparou-se ao da transferência nacional.

Atualmente estão sendo desenvolvidos 43 projetos que atenderão mais de 60 mil estudantes em 20 cidades. Há 4 colégios em funcionamento, e os demais encontram-se em diversos níveis de avanço. Em janeiro de 2011 outros 17 iniciarão a prestação de serviço.

Redefinindo a educação na América: um olhar histórico e moderno sobre as estratégias de reforma que tratam do déficit de desempenho

Lesley Esters Redwine

Doutora em Direito pela Universidade de Detroit Mercy e mestre em Administração Pública (M.P.A.) pela Baruch College's School of Public Affairs; é vice-presidente de Relações Externas da Achievement First.

Os Estados Unidos têm um sistema educacional obrigatório com a esperança de que o aluno que ingressar no jardim da infância continuará a se matricular até completar, pelo menos, o 12º ano, e se formará na faculdade após quatro ou cinco anos. Refiro-me a isto como a educação recomendada *American K-16*. No entanto, durante décadas concentrações cada vez maiores de alunos afro-americanos e latinos em centros urbanos não foram suficientemente preparadas para o rigor de uma educação universitária que requer formando do ensino médio capaz de ler e analisar um texto complexo, resolver problemas e engajar-se significativamente em discussões com professores e seus pares, o que dá origem à ideia de que a obrigatoriedade é irrealista e inalcançável pelos estudantes americanos de idade escolar dos ensinos fundamental e médio.

A fim de ganhar aceitação nas faculdades competitivas dos Estados Unidos, os alunos devem passar por avaliações, tais como o *Scholastic Aptitude Test* SAT (Teste de Aptidão Escolar) ou *American College Test* ACT (Teste de Faculdades Americanas), e demonstrar proficiência nas matérias básicas do núcleo do ensino

médio, alinhados ao padrão de aprendizagem do Estado e projetados para a preparação para a faculdade. O resultado é que nas cidades urbanas americanas, muito menos alunos de cor, particularmente, afro-americanos e latinos, estão indo para as universidades, ou nem têm a base educacional necessária para serem bem-sucedidos. Como resultado, os índices de admissão para estudantes afro-americanos e latinos são mais baixos porque não atingem os padrões de admissão para a faculdade e estão inadequadamente preparados para integrar-se a alunos de comunidades suburbanas mais ricas providos de uma experiência de aprendizagem extensiva, preparatória à faculdade, durante todos os anos de seu ensino fundamental e médio. Nos Estados Unidos isto tem sido chamado déficit de desempenho (*achievement gap*) – a diferença difusa no desempenho acadêmico entre alunos afro-americanos e latinos em comunidades urbanas e seus pares suburbanos.

Neste estudo examinarei brevemente a história da educação nos Estados Unidos e o que levou a este colapso social no desempenho de alunos em comunidades urbanas. Também examinarei o que levou à criação das *charter schools* [escolas públicas franqueadas], seus êxitos e sua expansão nos Estados Unidos. Destacarei como as cidades urbanas estão trabalhando para integrar lições bem-sucedidas da administração *charter*, e como *Achievement First* está trabalhando para criar distritos escolares-modelo. Por último, discutirei como o Governo Federal, na administração atual de Obama, empurrou os estados e municípios à adoção de políticas paralelas a práticas que têm feito as *charter schools* bem-sucedidas.

O déficit de desempenho

Muitas análises têm sido feitas sobre o déficit de desempenho, mas dados recentes demonstram que historicamente as

escolas urbanas tradicionais deixaram de proporcionar uma educação preparatória para a faculdade, para estudantes afro-americanos e latinos, que compreendem 63% dos maiores distritos educacionais do país.¹ De acordo com a *National Assessment of Educational Progress* NAEP, (Avaliação Nacional de Progresso Educativo), também denominada *Nation's Report Card* (Boletim Escolar da Nação), o aluno médio do 12º ano, afro-americano ou hispânico, hoje tem habilidades básicas inferiores às do aluno médio branco do 8º ano, e está defasado em pelo menos 20 pontos de seus pares brancos, nas avaliações de leitura e matemática.² Isto significa que um aluno na América urbana tem previsivelmente pouca chance de ingresso na faculdade. Não é surpresa que em 1997/1998 mais de 900 mil brancos receberam o grau de bacharel nos Estados Unidos, comparando com 98.251 afro-americanos e 66.005 hispânicos. Dez anos mais tarde, entre 2007/2008, este número cresceu para 152.457 para afro-americanos e 123.048 para hispânicos, comparado com 1.222.675 brancos.³ Isto enfatiza o déficit de desempenho e sugere que a reforma da educação está se movendo, mas lentamente.

Seguem mais algumas estatísticas relevantes:

- Em 2004, dos afro-americanos, 54% estavam mais propensos (e os hispânicos, 140%) a deixar de frequentar a escola no ensino médio do que os alunos brancos.

1 Jennifer Sable, Chris Plotts and Lindsey Mitchell. *Characteristics of the 100 Largest Public Elementary and Secondary School Districts in the United States*: 2008-09. Statistical Analysis Report (Nov 2010): 4 de novembro de 2010 <http://nces.ed.gov/pubs2011/2011301.pdf>.

2 "A Complete Education", ESEA Reauthorization: A Blueprint for Reform (março de 2010) 4 de novembro de 2010. <<http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/complete-education.pdf>>.

3 U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2010). 4 de novembro de 2010. <<http://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=72>>.

- Os Estados Unidos, estão cada vez mais ficando para trás de nossos pares internacionais. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), alunos de 15 anos nos Estados Unidos se classificam em 24º lugar no desempenho em matemática nos 29 países industrializados, e 15º em leitura nos 29 países.
- Na NAEP de 2007, a minoria de baixa renda na cidade de Nova York estava com pelo menos 20 pontos de defasagem de seus pares brancos nas avaliações de leitura e matemática.

Não há uma resposta simples (nem solução) para o que causou este colapso no desempenho. Muitos podem apontar as circunstâncias históricas difíceis, pobreza, emprego e estatísticas de crime em comunidades urbanas como explicação. Outros podem ver isto como desculpa. É verdade que, quando se olha para muitas cidades urbanas por todo o país onde há evidência de pobreza, há um desempenho acadêmico fraco em geral e expectativas mais baixas. Até recentemente, os distritos escolares mantinham seus professores com melhor desempenho nas salas de aula com melhor rendimento, resultando que os alunos com baixo desempenho ficavam com professores ineficientes e de preparo inadequado. Este déficit é relevante e aponta um desafio histórico na educação de pessoas de cor nos Estados Unidos.

Uma brevíssima história da educação para as pessoas de cor na América

É importante examinar como o déficit de desempenho passou a existir na América. Mesmo não sendo uma explicação mais profunda, aqui está um relato da origem do déficit de desempenho como uma questão de direitos civis. No final do século XIX,

os afro-americanos, impactados pelos vestígios da escravidão, foram, na maior parte, educados em suas próprias comunidades às mesas de cozinha, nos porões ou nos seus locais de culto. Durante a escravidão a educação era proibida. Até meados do século XIX o abolicionismo focou na erradicação da escravidão e, por causa disto, a oportunidade de obter uma educação se tornou, até certo grau, existente na América. Eis um exemplo pitoresco do impacto de educar escravos libertos no começo do século XIX:

“Nos primeiros anos do século XIX não havia escolas nos estados do sul da América que aceitassem crianças negras em suas escolas públicas gratuitas. Alguns professores corajosos, como John Chavis, em Rayleigh, Carolina do Norte, conduziam escolas noturnas secretas. Professores flagrados educando crianças negras seriam expulsos da cidade. Margaret Douglass, que foi flagrada ensinando crianças negras em Norfolk, Virgínia, foi condenada e encarcerada por suas ações. A situação no norte era melhor, e a primeira Escola Livre Africana foi aberta na Cidade de Nova York em 1787. Esta escola e mais seis outras na cidade começaram a receber recursos públicos em 1824. As pessoas que se formaram nestas escolas incluem Henry Highland Garnet e Ira Aldridge. Quando Prudence Crandall, um quakeriano, abriu uma escola para meninas negras em Canterbury, Connecticut, tentativas foram feitas, por pessoas brancas locais, de queimar o prédio. Apesar das tentativas de impedir que a escola recebesse suprimentos, a escola de Crandall continuou e começou a atrair moças de Boston e Filadélfia. As autoridades locais então começaram a aplicar uma lei sobre a vadiagem contra

estas alunas. Estas meninas poderiam agora receber dez açoites de chicote por frequentar a escola. William Lloyd Garrison relatou o caso no *Liberator* e com o apoio da Sociedade contra a Escravatura (Anti Slavery Society), Crandall continuou a conduzir a escola.”⁴

Para integrar os escravos libertos na sociedade seria necessária uma educação para a sobrevivência. No entanto, as crianças afro-americanas foram providas de uma educação não integrada. Durante este tempo as crianças afro-americanas estudavam em escolas segregadas, enquanto seus pares brancos eram educados em condições mais formais, incluindo distritos escolares organizados, faculdades e universidades. Enquanto uma pequena percentagem de afro-americanos obteve acesso a ambientes de educação formal, muitos outros foram deixados para trás. A consequência foi um sistema educacional inerentemente desigual – uma questão conspícua de direitos civis. Ao longo dos anos persistiu a disparidade em recursos educacionais fornecidos para americanos brancos e afro-americanos. No condado de Halifax, na Virgínia, entre 1937 e 1938 havia oito escolas de tijolos, pedra ou concreto para os brancos, mas somente dois prédios similares para os negros.⁵ Durante esta mesma época, o valor total dos prédios escolares para os brancos era de US\$ 561.262, comparado com US\$ 176.881 para as escolas para negros do condado.⁶

Anos mais tarde, em 1954, a Corte Suprema dos Estados Unidos sustentou, num caso que representou um marco, *Brown vs. Diretoria de Educação*, em Topeka, Kansas, que uma educação segregada era inerentemente inconstitucional e uma

⁴ John Simkin, “Education of Slaves”, Spartacus Educational. 1º de novembro de 2010. <<http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/USASeducation.htm>>.

⁵ “Beginnings of Black Education,” The Civil Rights Movement in Virginia. 1º de novembro de 2010 <http://www.vahistorical.org/civilrights/education.htm>.

⁶ *Ibid.*

violação da cláusula de igual proteção da Emenda 14.⁷ Esta não foi a primeira causa deste tipo que atacava a constitucionalidade de escolas segregadas. Porém, a decisão do caso Brown significava que as escolas eram obrigadas a integrar, e a raça não poderia ser fator na admissão às escolas. A corte sustentou que:

“A segregação de crianças brancas e de cor em escolas públicas tem efeito pernicioso nas crianças de cor. O impacto é maior quando tem a sanção da lei, visto que a política de separar as raças é geralmente interpretada como indicando a inferioridade do grupo negro. Uma percepção de inferioridade afeta a motivação da criança em aprender. Segregação com a sanção da lei, portanto, tem a tendência de [retardar] o desenvolvimento educacional e mental de crianças negras e privá-las de alguns dos benefícios que receberiam num sistema educacional racialmente integrado. Concluímos que, no campo da educação pública, a doutrina de “separados, mas iguais” não tem lugar. Instalações educacionais separadas são inerentemente injustas. Portanto, afirmamos que os querelantes e outros semelhantemente situados para os quais a ação foi apresentada são, em razão da segregação da qual reclamam, privados da proteção igual das leis garantidas pela Décima Quarta Emenda.”⁸

Mesmo depois da decisão Brown, escolas públicas urbanas continuaram segregadas. Na maior parte das comunidades urbanas, encontram-se cidades em que afro-americanos e latinos representam a composição demográfica de distritos escolares, espe-

⁷ *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

⁸ *Ibid.*

cialmente em cidades populosas como Nova York, Los Angeles, Chicago e Miami-Dade, e que estes são os distritos com maior número de matrículas nos Estados Unidos. Estas cidades em particular são locais onde o baixo desempenho dos estudantes tem sido comum, e os índices de formandos têm caído verticalmente ao longo dos anos. Algumas destas cidades viram um declínio acentuado durante as revoltas raciais nos anos 1960, quando uma minoria de comunidades começou a protestar pelo tratamento incorreto e injusto a afro-americanos e latinos nas cidades urbanas. Em Detroit, por exemplo, os tumultos raciais deixaram a cidade devastada e quebrada, deixando para trás uma população menos diversa, onde as famílias brancas fugiram da cidade, passando a povoar as comunidades suburbanas. Quando a poeira baixou, a cidade, como a maioria das cidades urbanas, era constituída por uma maioria de afro-americanos e latinos. Quando se consideram também outros fatores que muitas áreas urbanas americanas encaram, como pouca oportunidade de emprego, uso de drogas, criminalidade e serviços médicos fracos, o desafio adicional de escolas pobres se torna ainda mais uma questão crítica. Aqui, os professores com talento optaram por salas de aula nas comunidades dos subúrbios, e os professores menos qualificados mantiveram suas posições em sistemas escolares complexos e repletos de desafios. Hoje, enquanto empreendedores educacionais e líderes assumem as rédeas das escolas urbanas decadentes, muitas são deixadas à desordenada má administração sistêmica de grandes redes escolares. Em algumas cidades, a má administração e o baixo desempenho eram tão evidentes que o Estado precisou interferir para uma maior supervisão nos distritos escolares. Em muitos casos, precisavam lidar com questões de dilapidação das instalações e prédios pouco utilizados, má administração fiscal e corrupção, e professores ineficientes que impactavam no êxito

dos alunos. Em alguns distritos, foi necessária uma reforma total dos sistemas escolares para levar adiante a reforma e assim melhorar o desempenho acadêmico.

A ascensão do empreendedor da educação

Baseada na tendência pejorativa dos distritos escolares urbanos, as últimas duas décadas colocaram em foco a melhora dos distritos escolares urbanos, interna e externamente. Hoje, em muitos círculos educacionais, permeia a utilização do termo empreendedor ou reformador da educação. De acordo com Kim Smith e Julie Landry Petersen, “um empreendedor da educação tem sido definido como um pensador visionário que cria, do nada, organizações novas, lucrativas ou sem fins lucrativos, que redefinem nosso sentido sobre o que é possível. Estas organizações se colocam separadas e independentes de instituições existentes, como distritos de escolas públicas e faculdades de professores; e, como tais, elas e os empreendedores que as iniciam têm o potencial de dar início a mudanças mais rápidas e dramáticas do que as que poderiam ser criadas pelas organizações do status quo.” Empreendedores educacionais vêm tentando resolver o enigma do déficit de desempenho e começaram a trabalhar por todos os Estados Unidos para estabelecer escolas K-12, preparatórias para as faculdades, em cidades e comunidades urbanas.”⁹ Wendy Kopp, fundadora do *Teach for America* (TFA), é um exemplo de empreendedora educacional pioneira. O TFA foi o assunto da tese sênior de Kopp, quando ela estudava na mundialmente renomada Universidade de Princeton; hoje a sua visão produziu uma organização de reforma de alto desempenho que recrutou um grande corpo de mais

⁹ Escrito para *Educational Entrepreneurship: Realities, Challenges, Possibilities*, edited by Frederick M. Hess, Harvard Education Press 2006.

de 20 mil professores, que impactaram nas vidas de mais de três milhões de estudantes. *Teach for America* foi fundado sob a premissa de que toda criança deve ter o direito de um professor de alta qualidade, mesmo nas escolas frequentadas por população muito pobre no país.¹⁰ A ideia que sustenta o TFA é que o desempenho, apesar da circunstância social, é possível se houver um professor eficiente que acredite no sucesso daquela criança. Como pioneiro desta ideia no começo da década de 1990, o TFA pavimentou o caminho para o empreendedorismo na educação, deslocando o foco em âmbito nacional para o problema, endêmico nos Estados Unidos, de desempenho do aluno. O TFA também teve amplo impacto na educação urbana, inculcando a ideia de empreendedorismo na educação, pensando em seu corpo de ex-alunos que completaram seus dois anos de serviço para continuar nas salas de aula, liderar escolas, sistemas de escolas, e/ou impactarem na sociedade como médicos ou advogados com a perspectiva da educação pública, tendo servido numa sala de aula urbana.

Um exemplo de empreendedorismo educacional também pode ser visto pela proliferação de *charter schools* em comunidades urbanas em todo o país. Com a aprovação da primeira lei de *charter schools* em 1991, o estado de Minnesota abriu caminho com a criação de leis que permitiriam que dólares para a educação fluíssem pelas agências de educação do estado diretamente para operadores de *charter schools*, em vez de para os distritos de escolas públicas. Estes recursos permitiriam ao empreendedor criar uma escola ou uma rede de escolas para competir com o distrito escolar local. Esta abordagem competitiva, inovadora para reformas em distritos escolares tradicionais, vista inicialmente

¹⁰ "About Us." Teach for America. 1 Nov 2010 <http://www.teachforamerica.org/about-us/our-history>.

como experimental, chamou a atenção de muitos, incluindo municípios que estão disputando dólares federais para a educação. Hoje, as *charter schools* cresceram e servem mais de um milhão de estudantes matriculados em mais de 3.500 escolas em 40 estados, além do Distrito de Columbia e Porto Rico, neste ano.¹¹

A premissa segundo a qual se fundaram as *charter schools* é que a independência e autonomia da burocracia em troca de *accountability* podem levar a um melhor desempenho dos alunos. Enquanto as *charter schools* representam um desvio do modelo de distrito escolar urbano, em que um foco sistemático no desempenho acadêmico e na segurança do aluno tem sido impedimento à aprendizagem, a maioria das *charter schools* oferece um ambiente conducente à aprendizagem porque muitas vezes são criadas com uma agenda centrada mais no aluno e menos no adulto. Em alguns estados, as *charter schools* não são sujeitas a regras de barganha coletiva como nas escolas públicas tradicionais, onde um contrato de sindicato dita as regras de trabalho para os professores. De fato, as regras das *charter schools* convidam administradores para criar escolas que focam exclusivamente na performance esforçada mas baixa do aluno. Em um número crescente de *charter schools* provavelmente se encontrará mais horas de aula por dia, mais tempo gasto na instrução e, numa pequena quantidade crescente, um foco na instrução de qualidade e liderança. No entanto, é importante notar que *charter schools* não são uma panaceia. Aproximadamente uma em cada cinco *charter schools* é bem-sucedida, e nosso atual secretário de Educação, Arne Duncan, tem desafiado as *charter schools* para que usem sua autonomia para produzir resultados, e não para contribuir para o problema do déficit de desempenho.

11 "Overview." US Charter Schools. 2 Nov 2010 http://www.uscharterschools.org/pub/uscs_docs/o/index.htm.

Em artigo recente intitulado *I Would Be Thrilled If Geoffrey Canada Was the Richest Man In America* [Ficaria emocionado se Geoffrey Canada fosse o homem mais rico da América], Audrey Spaulding deu como exemplo no *Knowledge is Power Program* – KIPP, (Programa Saber é Poder) que as *charter schools* foram especialmente eficazes em reduzir ou até eliminar o déficit de desempenho. Audrey observou que “alunos de pelo menos metade das escolas KIPP que estudaram *Mathematica* avançaram o equivalente a 1,2 ano em matemática e 0,9 ano em leitura, três anos depois de se matricularem. Os resultados efetivamente cortaram pela metade o déficit de desempenho. Outro exemplo do que é possível fazer são os ganhos incríveis alcançados no Harlem, Nova York, por Geoffrey Canada, que advoga a causa da educação. Ele escolheu tentar “mudar as chances” de crianças de baixa renda no Harlem central – uma área que o *New York Times* relatou ter um índice de pobreza de mais de 60% e onde três quartos dos alunos estavam com notas abaixo do nível da série nos testes de aptidão do estado. Hoje conhecemos a educação sem fins lucrativos de Canada como *Harlem Children’s Zone* (HCZ).”¹²

Os fundadores do KIPP, David Levin e Michael Feinberg, que têm 99 escolas em 20 estados e no Distrito de Columbia, são empreendedores da educação trabalhando com diligência para acabar com o déficit de desempenho. Os dois pertencem ao corpo de ex-alunos, membros de *Teachers for America*. Assim como TFA no começo da década de 1990, as *charter schools* focam nas comunidades de mais baixo desempenho, e o seu público-alvo são alunos afro-americanos e latinos. Estas escolas são projetadas para prover os alunos com uma educação de alta qualidade, preparatória para a faculdade, de forma a dar-lhes a oportuni-

¹² Audrey Spaulding. *I Would Be Thrilled if Geoffrey Canada Were the Richest Man in the United States*, Show-Me Daily (15 de novembro de 2010), 16 de novembro de 2010, <http://www.showmedaily.org/2010/11/i-would-be-thrilled-if-geoffrey.html>.

de de serem admitidos e a se formarem nas melhores faculdades e universidades. Estas escolas estão também admitindo professores com bom desempenho e colocando-os em classes onde as crianças tinham baixo rendimento. Estes empreendedores da educação estão usando a abordagem “K-12 sem desculpas” para obter resultados. Por exemplo, nacionalmente, mais de 90% de alunos de ensino médio seguiram estudos em escolas preparatórias para a faculdade, e mais de 85% dos que concluíram o KIPP seguiram para a faculdade.¹³ Baseado no sucesso desta mudança de paradigma na educação urbana, eles traçaram a trajetória para mostrar que é possível, e muitos outros os têm seguido. Nos últimos dez anos, autoridades nas cidades e estados americanos sintonizaram com o sucesso das *charter schools* preparatórias para a faculdade, como o KIPP, e começaram a alavancar a abordagem dos empreendedores “sem desculpas” para trabalhar com alunos que vivem em comunidades urbanas. Algumas cidades deram prioridade à integração destas reformas em distritos escolares urbanos tradicionais, ajustando questões sistêmicas em grandes burocracias e convidando empreendedores da educação ou operadores de *charter schools* testados para vir participar do debate. Esta mistura de culturas e valores, embora difícil, tem feito um enorme impacto em fazer com que os distritos escolares se empenhem em fazer acontecer a promessa da decisão Brown.

Reforma nos distritos escolares urbanos – Um olhar sobre a agenda de reforma na cidade de Nova York e de Washington, D.C.

Em 2001, Michael Bloomberg, a 10ª pessoa mais rica na América e dono de um serviço de informações e notícias financeiras, ganhou as eleições, sendo eleito o 108º Prefeito da

¹³ “About KIPP.” Knowledge Is Power Program. 7 de novembro de 2010, <<http://www.kipp.org/about-kipp>>.

Cidade de Nova York. A promessa de campanha de Bloomberg foi a de melhorar radicalmente o sistema de educação pública da Cidade de Nova York, servindo mais de um milhão de estudantes em todas as 1.100 escolas. Um elemento decisivo, que seus antecessores não tinham, e que traria sucesso à prefeitura de Bloomberg, era o controle do que era conhecido como a Diretoria de Educação da Cidade de Nova York e agora se chamava Departamento de Educação da Cidade de Nova York. Nesta época, por causa de uma diretoria de educação contenciosa de sete membros, nomeados por motivos políticos, a educação urbana, deixou de ser uma entidade de supervisão e controle e passou a ser um departamento igual ao de uma corporação, administrada semelhantemente a outras agências da cidade. “Em 2000, a cidade de Nova York constituía uma anomalia nacional que, para educar 1,1 milhão de estudantes num único distrito, gastou US\$ 17 bilhões na educação de seus alunos, quase um terço do orçamento da Cidade de Nova York de US\$ 41 bilhões.¹⁴ Mesmo assim, com este nível de gastos a quase US\$ 13 mil por aluno, o desempenho dos alunos estava no nível mais baixo de todos os tempos, especialmente em comunidades como Bedford-Stuyvesant, East New York, Harlem e South Bronx. Em 2002, para transformar a educação e cumprir sua promessa de campanha, Mike Bloomberg nomeou Joel Klein secretário de Educação da Cidade de Nova York. Klein, um advogado bem-sucedido do setor privado, que previamente havia sido procurador-geral assistente do Departamento de Justiça dos Estados Unidos durante o mandato de William J. Clinton, e que brigava com gigantes corporativos como

¹⁴ Christine Lidbury e Frank Posillico. “Understanding New York City’s Budget: A Guide”, New York City Independent Budget Office. 15 de novembro de 2010, <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/understandingbudget.pdf>.

a Microsoft, passou a liderar um sistema escolar onde ele havia frequentado a escola. A expectativa é que Joel Klein, assim como seus antecessores, não duraria três anos¹⁵. Neste mês de novembro, depois de oito anos de sucesso, Joel Klein deixa um legado, tendo introduzido uma nova linguagem de *accountability* no setor educacional. Este nível de *accountability*, amplamente praticada no setor corporativo, impactaria drasticamente na forma em que a educação seria desenvolvida em um distrito escolar urbano. Nas administrações anteriores, ouviríamos a palavra *accountability* e a veríamos em lugares conspícuos nas mesas dos funcionários de alto nível; na administração Klein, era possível ver a *accountability* realmente funcionando.

No sistema educacional sob o controle da prefeitura, o secretário Joel Klein respondia pela *accountability* ao prefeito na produção de resultados e desempenho dos alunos de todo o sistema escolar, e o prefeito respondia pela responsabilidade social à população da cidade de Nova York. Nunca mais seriam tolerados resultados medíocres, mas, sim, todos os aspectos da organização focariam nas camadas de estudantes de mais baixo desempenho, tentando resolver como empurrar alunos severamente deficientes para a proficiência acadêmica. Se fosse impossível fazer mudanças drásticas no desempenho estudantil, o secretário seria substituído, assim como qualquer CEO de uma corporação em Wall Street. Klein fez um estudo rápido do sistema escolar, conversando com um bom número de pessoas que estavam conduzindo o sistema e pesquisando os distritos escolares que estavam funcionando. Ele juntou uma equipe de indivíduos respeitados, incluindo alguns do setor privado, para

15 Joel Klein é o secretário das Escolas da Cidade de Nova York que ficou mais tempo no cargo, ultrapassando todos os seus antecessores.

ajudá-lo a analisar performance a fim de compreender bem a situação do desempenho dos alunos. Ele também começou a tratar do desempenho dos alunos com transparência. Klein foi o primeiro secretário a introduzir um sistema de notas que informaria aos pais o resultado do desempenho usando dados em tempo real. Finalmente, ele procurou fora do sistema por bolsões de práticas bem-sucedidas que ele poderia alavancar para transformar 1.100 escolas, muitas das quais estavam fracassando. Ao final, o secretário Klein consolidou uma iniciativa que ele chamou de *Children First* (Primeiro as Crianças). Esta iniciativa focalizaria somente aumentar os resultados para as crianças. As políticas focalizariam os alunos. As decisões seriam centradas nos interesses prioritários das crianças. As administrações anteriores foram criticadas por terem feito distritos escolares muito focados em adultos, e as decisões eram tomadas no interesse de professores e administradores. Com a sua nova agenda *Children First* diante de si, Joel Klein examinou minuciosamente algumas organizações e as convidou para ampliar suas atividades na cidade de Nova York. Com o poder de autorizar novas escolas, *charter* e públicas, o prefeito e o chanceler começaram a erradicar o monopólio da educação na cidade de Nova York.

Para revitalizar o distrito escolar tornou-se necessário trazer os melhores professores de todo o país para abrir novas escolas. No entanto, cada novo empreendimento precisava subscrever que faria duas coisas: (1) abrir escolas nas comunidades onde o desempenho era mais fraco; e (2) produzir resultados. Em troca, o distrito escolar providenciaria um financiamento inicial e instalações. As *charter schools* eram “o eixo de nossa carteira estratégica, que incluía também trabalhar com escolas públicas tradicionais. Nossa opinião é que aquelas que são boas nós queremos que sejam ampliadas e aquelas que es-

tão fazendo um trabalho fraco queremos que sejam fechadas.” Procurador-geral assistente na administração Clinton e, antes disto, durante muito tempo, advogado associado, Klein diz: “Eu aprendi duas coisas: competição e *accountability*.”¹⁶

Empreendimentos em educação como *Achievement First* e *Uncommon Schools*, ambas com escolas em outros estados, consideraram a proposta de Klein e decidiram trazer a sua experiência para a cidade de Nova York. Entidades como a KIPP, com sucesso em South Bronx e por todo o país, também decidiram rever seu modelo de crescimento e consideraram expandir para a cidade de Nova York para servir mais alunos sob a proposta Bloomberg-Klein. KIPP já havia iniciado sua expansão por todos os Estados Unidos. Por acréscimo, organizações como *New Visions for New Schools* (Novas percepções para Escolas Novas) ou *Urban Assembly* (Assembleia Urbana), entidades não *charter*, também se candidataram para criar escolas menores de ensino secundário que ajudariam Joel Klein a alcançar seus objetivos de *accountability*. Cada organização contratou os melhores líderes e professores para que as entidades pudessem começar a criar organizações que teriam seus resultados centrados na criança e movidos a dados específicos.

Realizações dignas de orgulho durante o secretariado de Klein incluem a criação de um sistema de relatório de progresso para todas as 1.400 escolas; aumento em 73% nos índices de formandos em 43 novas escolas secundárias pequenas, e mais de 80 *charter schools* recém-autorizadas. Fundamentado nestas reformas em 2007 sob a liderança de Joel Klein, o Departamento ganhou o cobiçado *Broad Prize for Urban Education Reform* (Prêmio Broad pela Reforma de Educação Urbana), empreendimento filantrópico

16 Daniel Fisher. “What Educators Are Learning From Money Managers”, *Forbes Magazine* (7 June 2010), 1º de novembro de 2010, <http://www.forbes.com/forbes/2010/0607/education-achievement-first-charters-learning-from-money-managers.html>.

nacional fundado pelos filantropos bilionários Eli e Edyth Broad. Essa decisão foi tomada porque a cidade de Nova York se excedeu em performance se comparada com outros distritos do Estado de Nova York, em leitura e matemática, em todos os níveis: fundamental e médio, atendendo alunos de níveis de renda semelhantes, usando a metodologia do *Broad Prize*. Além disso, os subgrupos de alunos afro-americanos e hispânicos de baixa renda da cidade de Nova York excederam suas contrapartes brancas em distritos semelhantes, em leitura e matemática, em todos os níveis. O resultado final é que a cidade de Nova York está reduzindo o déficit de desempenho de hispânicos, comparando-os com suas contrapartes brancas, em leitura e matemática do ensino médio, assim como leitura e matemática do ensino fundamental. Afro-americanos também estão reduzindo o déficit de desempenho comparando-os com suas contrapartes brancas em matemática do ensino fundamental e médio. Entre 2003 e 2006 índices de participação no exame SAT subiram para afro-americanos e hispânicos na cidade de Nova York.¹⁷ Esta é uma marca de um verdadeiro empreendedor de educação.

Escolas Públicas do Distrito de Columbia (Washington, D.C.)

Outro olhar na reforma da educação urbana nos leva à transformação bem-sucedida das Escolas Públicas do Distrito de Columbia (DCPS), sob a liderança de Michelle Rhee. Em 2007, Rhee, assim como Klein, foi endossada secretária de Educação depois que vários educadores haviam ocupado aquela posição de liderança. Ela também foi nomeada depois da ratificação de legislação de controle municipal da educação na prefeitura do Distrito de Columbia, onde a plataforma de *accountability* na

¹⁷ <http://www.usnews.com/articles/education/2007/09/18/new-york-city-schools-win-500000-broad-prize.html?PageNr=3>.

educação do prefeito Adrian Fenty ganhou votos e elogios dentre os moradores de Washington, durante sua campanha eleitoral de 2006. Michelle Rhee rapidamente lançou-se para fazer mudanças radicais no DCPS. Rhee, ex-aluna de *Teach for America*, partiu atrás de reformas para o distrito. Desde o começo ela estava encarregada de um dos distritos escolares de mais baixo desempenho da nação. Por exemplo, o índice de formandos de ensino médio em Washington, D.C. era de aproximadamente 46%.¹⁸ Mas, num lance de tudo ou nada para melhorar a educação no Distrito, ela começou a preparar o caminho para melhorar o fraco desempenho dos alunos. Diferente de Klein, que tinha um distrito enorme de 1.100 escolas para administrar, a Rhee foi confiada a supervisão de 144 escolas. Seu foco, semelhante ao do Klein, era guiado pela *accountability*, mas devido ao trabalho que desenvolvia antes de aceitar o de secretária, como fundadora do *The New Teacher Project* (Projeto Novo Professor), organização comprometida a trabalhar com distritos escolares para prover as salas de aula urbanas de professores de alta qualidade, a plataforma da Sra. Rhee era “focalizar em encontrar – e recompensar – professores capazes, expurgando os incompetentes e enfraquecendo o sistema de estabilidade que permite que os professores ruins fiquem em salas de aula.”¹⁹ Com pressa deliberada, Michelle Rhee fez pressão para a criação de uma ferramenta de avaliação para professores e outros funcionários da escola que abrangesse o sistema, chamada IMPACT.

O sistema IMPACT mede quatro áreas específicas para determinar a efetividade do professor, incluindo (1) desempenho do aluno, medindo o desempenho absoluto e o crescimento ano a ano; (2) habilidades mensuradas por meio de observações *principal* e *master* do professor, utilizando o *DCPS*'

18 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/08/AR2010010802102.html>.

19 <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1862444,00.html>.

Framework for Teaching and Learning (Estrutura DCPS para Ensino e Aprendizagem); (3) comprometimento com a comunidade escolar; e (4) desempenho em toda a escola.²⁰ Durante o mandato de Rhee ela angariou muitos elogios da comunidade de reforma da educação em âmbito nacional como líder de distrito de educação urbana, focalizada em puxar pela performance por meio da *accountability*. De fato, ela era considerada pioneira em *accountability* dos professores pelo secretário de Educação dos Estados Unidos, Arne Duncan, que insistiu com o prefeito eleito, Vincent Gray, para manter Rhee depois que Adrian Fenty perdeu a reeleição nas primárias de Washington, D.C. de setembro de 2010.

Uma grande vitória para Michelle Rhee durante seu mandato como secretária, comemorado por reformadores educacionais em geral, foi a aprovação de um novo contrato para professores com o Sindicato dos Professores de Washington (WTU), aprovado por uma maioria esmagadora do WTU por 1.412 contra 425. Nesta vitória sem precedentes da reforma, Michelle Rhee convenceu o WTU a adotar uma opção voluntária de “pagamento baseado no mérito” para professores, segundo a qual aqueles que tinham elevado desempenho baseado no IMPACT poderiam ganhar em salários até US\$ 140 mil por ano. No começo de seu mandato ela tentou, sem sucesso, introduzir um sistema de pagamento por mérito, mas fracassou. Em Washington, D.C. o salário inicial para um professor novo com grau de bacharel é de US\$ 42 mil por ano.²¹ Este pagamento inigualável, por performance, soaria como vitória para a reforma da educação no país porque este tipo de resultado positivo

20 “IMPACT – The DCPS Effectiveness Assessment System for School-Based Personnel.” District of Columbia Public Schools. 1º de novembro de 2010 [http://www.dc.gov/DCPS/In+the+Classroom/Ensuring+Teacher+Success/IMPACT+\(Performance+Assessment\)](http://www.dc.gov/DCPS/In+the+Classroom/Ensuring+Teacher+Success/IMPACT+(Performance+Assessment)).

21 Niall Green. “Union backs attacks on teachers in Washington, D.C.” World Socialist Web Site. (8 June 2010) 1ª de novembro de 2010 <http://www.wsws.org/articles/2010/jun2010/teac-j08.shtml>.

ainda não havia sido alcançado entre distritos escolares e um sindicato de professores.

Pouco antes de sua saída como Secretária de DCPS em outubro de 2010, Michelle foi à imprensa com os primeiros resultados do novo sistema IMPACT. Em conformidade com os relatórios de *accountability*, DCPS teria que findar os contratos de 165 professores por desempenho ineficiente, baseado nos resultados do sistema IMPACT. No total, 241 professores, num distrito com 4.000, perderam seus empregos devido à *accountability* e uma administração mais atuante.²² Estas demissões atraíram críticas de muitos e consternação por parte do WTU, que havia concordado com a avaliação fundamentada na *accountability*. Michelle Rhee defendeu os resultados focados no fato de que cada criança em Washington, D.C. deveria ter um professor altamente qualificado na sala de aula.

Um modelo de reforma da educação em *charter school*: *Achievement First*

O *Achievement First* (AF) é uma organização sem fins lucrativos, de administração de *charter schools*, que opera numa rede crescente de 19 escolas, servindo 5.500 alunos por toda a Nova York e Connecticut. A missão de AF é fazer valer a promessa de oportunidade educacional igual para as crianças de minorias e de baixa renda na América, principalmente afro-americanas e latinas. As escolas AF proveem os alunos com as habilidades necessárias, tanto acadêmicas quanto de caráter, para se formarem nas melhores faculdades, para terem sucesso num mundo competitivo, e para servirem como a próxima geração de líderes de suas comunidades. Construindo sobre a sua história, que começou operando uma única escola

²² "Who We Are." District of Columbia Public Schools. 2 de novembro de 2010 <http://dcps.dc.gov/DCPS/About+DCPS/Who+We+Are>.

bem-sucedida – a nacionalmente aclamada *Amistad Academy*, em New Haven, CT –, e seguido pelo desenvolvimento de um modelo replicável de reforma de escola urbana, o desempenho dos alunos continua sendo a única força impulsora que apoia nosso desenvolvimento de sistema e nossa estrutura administrativa. Semelhante a distritos escolares urbanos, o AF tem uma equipe de apoio à rede, criada para prover o apoio de serviços de escritório e lidar com muitas das atividades administrativas e operacionais das escolas de forma que o pessoal da escola, principalmente diretores e professores, possam se preocupar exclusivamente com o bom desempenho dos alunos.

A Rede de Apoio AF tem quatro objetivos principais:

1) Assegurar resultados consistentes de avanço no desempenho de alunos.

O papel central do AF é, primeiro e mais importante, assegurar que cada escola alcance ou exceda os altos graus de desempenho acadêmico originalmente obtidos na *Amistad Academy*. Isto se faz estabelecendo os padrões para nossas escolas e fazendo com que tenham *accountability* para alcançar aquele grau de desempenho. Ao mesmo tempo, *Achievement First* fornece apoio intensivo às escolas por meio de nosso Apoio às Escolas e equipes de Ensino e Aprendizagem. Ao fornecer às escolas ferramentas, treinamento e assistência contínua, *Achievement First* tem sido capaz não só de replicar com sucesso o modelo *Amistad* original, mas até melhorá-lo.

2) Providenciar serviços de apoio via rede centralizada:

Ao mesmo tempo que todas as atividades relacionadas com a administração de uma grande escola apoiam o desem-

penho estudantil, ao centralizar certas funções – como a seleção de professores, adaptação, supervisão financeira e operações – o *Achievement First* é capaz de executar estes serviços tanto em nível de qualidade superior quanto a custo menor do que poderia uma única escola, e, mais importante, possibilitar professores e lideranças da escola a focalizarem exclusivamente no que ocorre na sala de aula.

3) Desenvolver talento em todos os níveis:

Ao mesmo tempo em que ter os melhores professores e líderes é parte chave do modelo da escola, o *Achievement First* percebeu que encontrar, desenvolver e reter as melhores pessoas requer um conjunto de competências organizacionais e perícia que a grande parte das escolas individualmente não têm. Com esta finalidade nossos diretores recebem treinamento diretamente de nossos superintendentes regionais, que antes já foram educadores bem-sucedidos em suas carreiras, e todos os nossos professores têm um *coach* e a oportunidade de planejar as lições, de rever dados de desempenho dos alunos e de criar com seus pares “estratégias de jogos” baseadas em dados. Todo o pessoal participa do desenvolvimento profissional e articulações em toda a rede.

4) Operar muito eficientemente:

Por meio de economia de escala e níveis mais elevados de especialização, o AF Central pode executar tarefas a custo significativamente menor, e ainda com níveis mais elevados de qualidade do que as escolas isoladamente conseguiriam. Essas eficiências possibilitam a rede de operar com melhor custo-benefício do que os distritos onde nos encontramos, enquanto dão suporte às escolas para alcançar seus altos

níveis de desempenho. Um dos maiores benefícios da estrutura de rede é que, ao final, terão muitos laboratórios diferentes, cada um descobrindo novas respostas para os desafios significativos da educação urbana, que poderão depois compartilhar, sistematizar e disseminar para benefício de toda a rede.

Ao constituir uma rede de *charter schools* públicas, o *Achievement First* estabeleceu propositalmente como meta atingir as comunidades urbanas menos atendidas, atravessando Brooklyn e as três maiores cidades de Connecticut. Alunos do AF representam as populações tradicionalmente menos servidas: 68% são elegíveis para um almoço grátis ou a preço reduzido, 78% são negros/afro-americanos e 17% são hispânicos. Os alunos são admitidos por meio de uma loteria cega, e o AF se empenha em assegurar que estamos educando os pais, nas comunidades que servimos, sobre as oportunidades disponíveis para eles por meio dos programas de escolha de escola pública.

Diferente de muitas *charter schools* que crescem com uma única escola, o *Achievement First* tem a intenção de provar que a excelência pode ser alcançada em escala. Em 2005, o *Achievement First* foi convidado por Joel Klein para expandir suas atividades em Nova York, como parte da iniciativa *Children First*, já mencionada. Com um histórico de sucesso em New Haven, o *Achievement First* aceitou a oferta juntamente com a promessa de Joel Klein de instalações escolares gratuitas e acesso a recursos de um novo fundo para iniciar escolas. A oferta de instalações gratuitas era praticamente desconhecida nesta época, e era uma grande parceria público-privada para alcançar paridade na educação em comunidades que lutavam por isto.

Nos últimos seis anos o AF emergiu como organização de *charter school premiere* e estabeleceu um histórico sem precedentes no desenvolvimento de sistemas que apoiam resultados dramáticos de desempenho.

- **Crescimento:** Nos últimos seis anos o *Achievement First* cresceu de seis para 19 escolas, aumentou o quadro de pessoal de 150 a 570, assim como o número de matrículas, em 367%, servindo 5.500 alunos neste ano.
- **Excelência em escala:** O AF replicou o modelo *Amistad* – que tem sido muito elogiado pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos como uma das sete escolas-modelo que está diminuindo o déficit de desempenho com sucesso – e regularmente leva alunos, que entram via loteria cega e que geralmente estão com pelo menos duas séries de atraso, a alcançarem níveis de desempenho que ultrapassam seus pares no distrito e no estado. O que segue oferece um resumo geral de nossos êxitos mais recentes.
- Em 2009, em todas as nossas escolas no Brooklyn, 99% de nossos alunos dos primeiros anos do ensino fundamental e 91% dos últimos anos do ensino fundamental tiveram notas de proficiência ou até acima disto no exame padrão de avaliação em matemática de 2009 de Nova York. Em língua inglesa, 93% de nossos alunos de 4º ano e 87% de nossos alunos de 3º ano alcançaram proficiência, comparados com 69% de quartanistas e 69% de terceiranistas em toda Nova York.

- Dentre os alunos de 8º ano em 2009 em Nova York, a proficiência em matemática aumentou 30 pontos percentuais, e a proficiência em ELA (*English Language Arts*) aumentou 14 pontos percentuais durante seus quatro anos na escola. Até o final do 8º ano, 90% dos alunos estavam proficientes em matemática, superando o desempenho do seu distrito escolar por uma larga margem de 30 pontos percentuais.
- Alunos do 10º ano do *Achievement First* em New Haven, a maioria dos quais estiveram conosco por cinco anos, superaram em desempenho seus pares em New Haven por 29 pontos em matemática (75 vs. 46%), 35 pontos em leitura (91 vs. 56%) e 32 pontos em escrita (100 vs. 68%), e impressionantes 48 pontos em ciências (91 vs. 43%).
- **Sistemas:** O *Achievement First* desenvolveu uma plataforma de avaliação interina para monitorar o desempenho do sistema, um modelo de recrutamento e de seleção de professores para atender nossas necessidades crescentes de capital humano, desenvolveu uma sequência curricular plena K-12, uma estrutura robusta de desenvolvimento de talentos focando estruturas de avaliação e suporte para cada membro do *staff* e um modelo operacional eficiente da escola.

Como empreendedores da educação, Dacia Toll e Doug McCurry, co-CEOs do *Achievement First*, certamente partiram para criar um distrito escolar modelo, com escritório altamente eficiente para apoiar *charter schools* públicas de alto padrão. Construíram uma organização que incorporou todos os ingre-

dientes que asseguram que alunos fiquem na trilha para ingressar nas faculdades. O cerne do modelo AF é desempenho estudantil, e cada pessoa na organização está focada nesta meta final. Como uma organização de código aberto, o *Achievement First* compartilha suas práticas com líderes e professores de escolas que visitam e saem com ideias de como incorporar estas mudanças. O *Achievement First* sabe que não vai eliminar o déficit de desempenho sozinho e abre suas portas para outros empreendedores e funcionários de distritos escolares que estão por vir como uma maneira de criar parcerias para mudar radicalmente os resultados e erradicar o déficit de desempenho. Recentemente, o Governo Federal dos Estados Unidos ficou interessado no trabalho do *Achievement First* e de outros empreendedores da educação por todo o país, destacando as práticas utilizadas por estas organizações e desafiando sistemas escolares de baixo desempenho para adotar práticas bem-sucedidas.

Envolvimento federal na reforma educacional

Barack Obama, o primeiro afro-americano e 44^o presidente dos Estados Unidos, está focado na reforma educacional e tornou-a uma prioridade doméstica, desafiando os estados a aumentar o nível de exigência para os alunos, especialmente afro-americanos e latinos na América. Enquanto o presidente anterior, George W. Bush, pugnou pelas práticas de *accountability* das corporações com a inauguração do *No Child Left Behind Act* (Ato Nenhuma Criança Deixada para Trás), muitos estados ficaram perplexos, não sabendo como cumpririam esta obrigatoriedade rigorosa, baseada em *accountability*, e sem financiamento. Obama é o primeiro presidente dos Estados Unidos a adotar conceitos empresariais na educação e desafiar os estados a restaurarem os sistemas educacionais da nação

fracassados, provendo recursos federais sem precedentes para atingir resultados por meio de uma iniciativa federal de reforma denominada *Race to the Top* – RTTP (Corrida para o topo).

Ao anunciar *Race to the Top*, a primeiríssima competição de subvenção governamental dos Estados Unidos que iria introduzir US\$ 4,35 bilhões de dólares na reforma da educação além dos US\$ 95 bilhões no *American Re-investment and Recovery Act* - ARRA (Ato de Reinvestimento e Recuperação Americano), destinados a apoiar alunos de baixa renda por todo o país, o presidente Obama comentou: “Estamos dizendo que isto é voluntário. Se há estados que simplesmente não querem ir nesta direção, isto é sua prerrogativa”.²³ Presidente Obama foi além e comentou, em uma notificação posterior, que “antes que um estado possa até mesmo solicitar uma subvenção, deve modificar qualquer lei que nos previne de incluir, como elemento essencial, o desempenho dos alunos quando estamos avaliando seus professores. Mas isto só não basta. Se um estado quer aumentar suas chances de realmente ganhar uma subvenção, terá que fazer ainda mais”.²⁴ Com este financiamento o presidente Obama e seu secretário de Educação Arne Duncan desafiaram os estados, entrevista à revista *Time*, o que devem fazer para melhorar a educação em seus estados e tratar do déficit de desempenho. Secretário Duncan afirmou em um artigo daquela revista que “é moralmente imperdoável que as crianças brancas, que por acaso nascem em comunidades mais ricas, recebam uma educação melhor do que aquelas que vivem em comunidades pobres. Claramente, como estado, faltou-nos coragem política para radicalmente desafiar o status quo, e não só beliscar as beiradas.” Ainda acrescentou: “Não é preciso de um belisco, mas uma mudança radical”.²⁵

No núcleo deste desafio federal, o presidente Obama e o

23 Presidente Barack Obama, *Race to the Top Announcement*, 24 de julho de 2009.

24 Presidente Barack Obama, Madison, WI, 4 de novembro de 2009.

25 Kathleen Kingsbury. “Will Arne Duncan Shake Up America’s Schools?” *Time* (16 Dec 2010), 1^o-de novembro de 2010: <<http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1866783,00.html>>.

secretário Duncan querem que os Estados Unidos se tornem competitivos com seus pares em todo o mundo mudando dramaticamente os baixos índices de formaturas no ensino médio por um aumento nos índices de preparo adequado para o ingresso nas faculdades e aumento no número de formaturas. Esta chamada à ação tem levado os estados que eram resistentes ou que não tinham financiamento para mudar as práticas do estado de preparação de professores, as políticas de estabilidade de professores e os programas de avaliação a desenvolverem propostas de mais de mil páginas, investindo e adotando práticas-padrão de avaliações, produzindo sistemas de dados para medir o desempenho dos alunos, recrutando, desenvolvendo premiação e retendo professores eficientes, e transformando as escolas de desempenho mais baixo que o RTTP requer – tudo isto num esforço para fazer uma economia global e dar às crianças, especialmente aquelas que têm o mais baixo desempenho, a oportunidade de uma educação sólida.

O avanço da campanha por grandes escolas

A reforma da educação nos Estados Unidos é uma consequência não intencional de indivíduos que se cansaram da ideia de que as crianças afro-americanas e latinas neste país não precisam de uma educação que prepare para a faculdade para que sejam bem-sucedidas na vida. Por mais desconcertante que possa parecer, especialmente para um reformador da educação, uma recente decisão judicial na Campanha por Equidade Fiscal deliberou que uma criança em Nova York tem o direito a uma educação básica e confiável. “A Corte de Apelação sustentou que a constituição estadual somente garante que as escolas providenciem a oportunidade para aprender as habilidades da 8ª ou 9ª série, e assim constataram que o sistema

de financiamento era suficiente.”²⁶ Essencialmente, esta decisão fez o relógio do tempo voltar na história e enfatizou a noção de que desigual é aceitável. É decisão judicial desconcertante, mas não surpreendente, 50 anos após a decisão Brown. Felizmente, esta decisão judicial foi derrubada e ficou estabelecido que este pensamento é fundamentalmente injusto e que as crianças na cidade de Nova York estavam sendo privadas de uma educação a que tinham direito, justa e semelhante a seus pares. Ao final, o estado de Nova York teve que pagar mais de US\$ 1,93 bilhão de dólares para reparar a disparidade.²⁷ O estado de Nova York estava na prática criando um déficit de desempenho por meio de uma fórmula complexa de financiamento que resultava em menos recursos para as escolas públicas da cidade de Nova York. Hoje, estas práticas trágicas e injustas foram identificadas. A reforma da educação se tornou uma questão de destaque neste país e está sendo discutida dentre outros imperativos sociais, tais como a economia e a saúde. Um conjunto de 63% de americanos quer que o papel do governo federal na educação seja mantido no nível atual, ou que seja elevado. Destes, o número é de 72% entre os pais de alunos K-12. O fato que a maioria de americanos esteja insatisfeita com o status da educação hoje pode dar mais apoio a um papel ampliado do governo federal.²⁸ Este nível elevado de interesse por parte dos americanos está pavimentando o caminho para a reforma para que todas as crianças sejam providas de uma oportunidade de se formar na faculdade e atingir seus sonhos na América.

Já houve avanços bem-sucedidos e mudanças de atitude para focar a *accountability* no âmbito local e estadual, para au-

26 “About Us.” Campaign for Fiscal Equity. 1º de novembro de 2010: http://www.cfequity.org/static.php?page=our_history&category=about_us.

27 Ibid.

28 Lydia Saad. “Americans Support Involvement in Federal Education.” Gallup. 8 de setembro de 2010 <http://www.gallup.com/poll/142904/americans-support-federal-involvement-education.aspx>.

mentar o desempenho nas escolas tradicionais e *charters* públicas. *Teach for America* continua expandindo sua operação de maneira a alcançar os quatro cantos dos Estados Unidos e no âmbito internacional, com sua missão de ensino de alta qualidade em todas as salas de aula. Embora os secretários Joel Klein e Michelle Rhee não estejam mais servindo em seus papéis de liderar os sistemas escolares batalhadores da cidade de Nova York e de Washington, D.C., respectivamente, os dois deixam um legado e um projeto para reforma sistêmica continuada, já que os pais passaram a esperar transparência e *accountability* nas suas escolas comunitárias. O *Achievement First* continua seu trabalho construindo um modelo de rede de *charter schools* em Nova York e Connecticut, provando que a educação de alta qualidade é alcançável ao se criar um modelo sustentável de distrito em rede de *charter schools* e que é possível obter resultados com dinheiro público. Até agora, já houve 11 ganhadores na competição *Race to the Top*, incluindo a cidade de Nova York e o distrito de Columbia. “Estes estados demonstram o que é possível realizar quando adultos se juntam para fazer a coisa certa para crianças”, disse o secretário Arne Duncan. “Todo estado que se candidatou demonstrou uma tremenda capacidade de liderança e um ousado compromisso com reformas na educação. A criatividade e inovação em cada uma destas candidaturas são empolgantes”, prosseguiu Duncan. “Estabelecemos um nível alto de exigências, e estes estados enfrentaram o desafio.”²⁹ É minha suposição que outros estados seguirão o exemplo na esperança de uma injeção adicional de dólares numa terceira rodada. A reforma da educação na América está começando a tomar forma e há muito trabalho por fazer.

29 Rick Karlin. “RTP: NY is one of nine states plus D.C. to get money.” Capitol Confidential. (24 de agosto de 2010). 1^a de novembro de 2010: <http://blog.timesunion.com/capitol/archives/30929/rtp-ny-is-one-of-nine-states-plus-d-c-to-get-school/>.

Síntese da discussão: Educação de qualidade para todos, premissa da redução da pobreza e fator coadjuvante na aquisição do capital social

Guiomar Namó de Mello
*Doutora em Educação pela PUC-SP e diretora da Escola Brasileira de
Professores (EBRAP).*

PARTE I

Apresentação

A presença do tema da educação escolar aqui tem um sentido muito importante, pois nem sempre os eventos dedicados às questões da democracia e da participação popular se interessaram pela escola. Ao contrário, a ciência política do século 20 abordou a escola com reservas, às vezes com suspeita. Visto como reprodutor das desigualdades e aparato ideológico do Estado, o sistema de ensino básico, sobretudo o público, aparece em muitos estudos políticos como avesso à participação popular, burocrático e perpetrador de violência simbólica contra o povo. Aqui pretendeu-se dar oportunidade a outro tipo de pensamento e de ação na educação escolar e chamar a atenção da ciência política para a relevância de estudos nessa área.

O tema foi discutido em duas atividades: uma mesa-redonda com apresentação de estudiosos de outros países e do Brasil e uma oficina com apresentação de experiências brasileiras. As apresentações de ambas as atividades foram escolhidas por envolverem o protagonismo de pais ou empreendedores privados ou organizações não governamentais, na provisão de serviços de educação escolar pública.

Mesa-redonda: Educação e cidadania: educação de qualidade para todos, premissa da redução da pobreza e fator coadjuvante para a aquisição de capital social.

As duas experiências apresentadas e debatidas, uma delas originada por movimentos sociais, a outra de iniciativa governamental, têm em comum o fato de subverterem os princípios que, desde a Revolução Francesa, consagraram a escola pública estatal como condição para a democracia, inaugurando uma nova relação entre o público e o privado na gestão educacional.

O movimento das *charter schools* nos Estados Unidos, tema da Dra. Lesley Redwine, foi a primeira experiência internacional selecionada. As *charter schools* poderiam ser consideradas herdeiras do movimento pelos direitos civis que viu crescer a desigualdade entre negros e brancos quando a escola pública foi dessegregada. A falta de uma cultura escolar adequada para induzir a motivação e o desempenho dos alunos negros, o desinteresse da burocracia escolar e o corporativismo docente estão dentre os fatores apontados como causadores do fracasso escolar das populações marginalizadas – inicialmente os negros e depois os imigrantes latinos.

Ao longo de quase duas décadas, surgiram iniciativas de grupos de pais ou organizações para assumir a gestão de escolas públicas no sentido de introduzir práticas conside-

radas mais adequadas a seus filhos. Várias organizações não governamentais foram criadas com esse objetivo, dentre elas a Achievement First, da qual a apresentadora, Dra. Redwine, é vice-presidente para Relações Externas. Um pouco dessa história e de seus resultados são apresentados em seu trabalho: “*Redefining Public Education: a Historical and Modern Look at Reform Strategies to Address the Achievement Gap*”.

Na América Latina ocorreram, desde início dos anos 1980, iniciativas de parceria entre o setor público e o privado para provisão de educação escolar. Uma das primeiras foi a do Chile, onde o governo nacional deixou de ser o gestor direto das escolas de educação básica e passou a subsidiar a demanda nas escolas particulares e municipais. Conjugada com forte presença redistributiva, equalizadora e de assistência técnica do governo nacional, a experiência chilena, apesar das críticas que tem merecido, contribuiu para colocar o país no primeiro lugar, dentre os latino-americanos, nas avaliações internacionais de desempenho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na mesma direção pode-se citar ainda as experiências da Nicarágua, El Salvador, Honduras e Colômbia.

A deste último país foi selecionada para a mesa-redonda. Liderada pela Dra. Cecília Maria Vellez, nessa experiência o poder público transferiu para instituições de ensino básico privado a gestão de escolas em regiões urbanas degradadas e de risco. Chamadas *Colégios en Concessión*, a experiência se iniciou em Bogotá, quando a Dra. Vellez era a secretária de educação desse município, e estendeu-se depois por outras cidades do país, durante o período em que ela esteve à frente do Ministério de Educação do governo nacional. O desenvolvimento do projeto bem como os desafios enfrentados para

dar início à proposta são descritos no trabalho da Dra. Vellez, “*Los Colegios en Concesión de Colombia*”.

A debatedora, Dra. Rose Neubauer, situa as apresentações da Colômbia e dos Estados Unidos no contexto das reformas educacionais que vêm ocorrendo no mundo e, em particular, na América Latina. Baseada em estudo realizado para o Instituto Fernando Henrique Cardoso, a Dra. Neubauer analisa as propostas de descentralização, autonomia da escola e abertura para a participação da comunidade, tema que inspirou as reformas educacionais em muitos países do continente, no rastro dos movimentos de democratização política, no início dos anos 1980.¹

A debatedora apresenta as ideias do mencionado trabalho, constatando que a descentralização ocorreu principalmente como transferência da gestão do sistema de ensino para outras esferas de governo, e menos como transferência das decisões para a própria instituição escolar. Neubauer analisa ainda como a ênfase nos resultados de avaliações de desempenho dos alunos passa a ser mais importante do que as questões de gestão e descentralização a partir de meados dos anos 1990, e termina identificando as condições necessárias para o sucesso de reformas educacionais no contexto de países em desenvolvimento.

A oficina com experiências brasileiras

Existem atualmente muitas experiências de parceria entre instituições não governamentais que satisfariam os critérios de abrangência e relevância adotados para a apresentação na Oficina. Procurou-se selecionar uma experiência na área vol-

1 NEUBAUER, Rose & SILVEIRA, Ghisleine Trigo. *Gestão dos sistemas escolares – que caminhos perseguir?* In SCHWARTZMAN, Simon & COX, Christian. Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2009.

tada para a preparação de gestores; uma dedicada ao apoio pedagógico em sala de aula; e uma experiência na qual escolas se tornam objeto da intervenção. A seguir, uma breve descrição de cada uma delas:

1) Fundação Bradesco – *Programa Educa+ação*: Uma das instituições pioneiras dentre as mantenedoras de escolas privadas gratuitas, a Fundação Bradesco estende nesse projeto sua atuação para escolas públicas municipais. Localizado em municípios do Vale do Ribeira, uma das regiões pobres do interior de São Paulo, o projeto oferece capacitação de professores para gestão da sala de aula e para utilização de materiais curriculares produzidos pela Fundação. Alinhado com o movimento *Todos Pela Educação*, o programa tem como meta que todas as crianças estejam plenamente alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental e que os alunos aprendam os conteúdos apropriados também nos anos seguintes. Para assegurar essas metas, a Fundação contrata avaliação externa do desempenho dos alunos, além das avaliações em larga escala realizadas pelo MEC (Prova Brasil) e pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SARESP). Mais informações sobre o projeto podem ser obtidas em <http://educamaisacao.fb.org.br/Paginas/Default.aspx>.

2) Fundação Lemann – Atua principalmente na área de formação de gestores escolares, com vários projetos, abaixo indicados. Seu principal projeto são os Cursos de Formação em Gestão Escolar, nas modalidades descritas a seguir.

a) *Gestão para o Sucesso Escolar* (GSE). Pós-graduação *lato sensu*, oferecida gratuitamente aos diretores de escolas

de redes de ensino municipal ou estadual. Para a implementação do curso, é preciso haver uma parceria entre a Fundação e a secretaria de educação. A estrutura curricular consiste em módulos a distância, com encontros presenciais intercalados, que abordam temas cruciais para que a equipe da escola, liderada por seu diretor, possa melhorar o aprendizado dos alunos. Os tutores da Fundação trabalham junto com os diretores, supervisionando o cumprimento das atividades propostas no curso, coordenando os fóruns de discussão e orientando-os em relação ao conteúdo do curso. A Universidade Anhembí Morumbi certifica os cursistas. Em 2009, o GSE bateu o recorde do número de diretores atendidos: foram 512 gestores, totalizando aproximadamente 1.500 desde o início do programa, em 2003. Com isso, mais de 800 mil alunos, de 350 cidades, foram beneficiados a cada ano, uma vez que puderam contar com diretores mais bem preparados em suas escolas.

- b) Líderes em Gestão Escolar (LGE).* Especialização a distância para educadores com experiência em docência e funções de apoio técnico ou pedagógico. Seus cinco módulos podem ser aplicados em conjunto ou separadamente. O LGE tem como objetivo estimular a reflexão e a discussão sobre questões da educação pública, com seu conteúdo direcionado especificamente para a educação básica. O curso começou com duas turmas em 2010, em modo piloto, na cidade de São José dos Campos. Ao todo, são 90 alunos inscritos.
- c) MBA em Gestão Escolar, Administração e Supervisão.* Desenvolvido em parceria com a Universidade

Anhembi Morumbi, é presencial e proporciona aos participantes a compreensão e análise das variáveis políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, educacionais e de administração, de modo a prepará-los para a obtenção dos melhores resultados na gestão de uma instituição ou rede de ensino. A Fundação Lemann oferece bolsas integrais para gestores do setor público. Para o MBA, também já foram abertas duas turmas em 2010, totalizando 53 bolsistas da Fundação Lemann. Para mais informações consulte o site http://www.fundacaolemann.org.br/modelos/conteudo_artigo.aspx?codConteudo=103&codTipoConteudo=noticia.

3) Associação Parceiros da Educação – Promove e monitora parcerias entre empresas/empresários e escolas da rede pública, com métodos e processos desenvolvidos ao longo dos últimos 15 anos. Com isso seu objetivo geral é a formação integral de alunos da escola pública por meio da instituição de parcerias entre empresas e escolas que visam melhorar a qualidade do ensino e o aproveitamento escolar dos alunos.

Forma de atuação:

- a) A Associação identifica uma escola pública que necessita e tenha interesse em estabelecer parceria e elabora com a direção e professores um diagnóstico das necessidades de cada escola, além de criar um plano de ação considerando quatro vertentes: apoio pedagógico, apoio à gestão, integração comunidade/escola e apoio à infraestrutura.

- b) A empresa escolhe uma das escolas cadastradas pela Associação Parceiros da Educação ou seleciona a área geográfica em que pretende atuar para que seja feito um levantamento de escolas interessadas em parceria.
- c) Uma vez elaborado o plano de ação, a empresa, sob a coordenação e monitoramento da Associação, investe em recursos financeiros, materiais e humanos, visando, acima de tudo, à melhoria do aproveitamento escolar dos alunos. Mais informações podem ser obtidas em <http://www.parceirosdaeducacao.org.br>.

PARTE II

O texto a seguir foi preparado, preliminarmente, para esclarecer a abordagem do tema e orientar os demais textos e as apresentações sobre o tema da educação, no Seminário. Foi depois complementado para incorporar contribuições relevantes obtidas nos debates, mantendo o objetivo de dar sentido à abordagem adotada.

Discutimos como a teoria educacional e as ciências sociais e políticas entenderam as relações entre escola e democracia no Brasil, sob influência das teorias críticas da educação que surgiram na Europa a partir dos anos 1960. Após um retrospecto histórico bastante geral, o texto examina o período que vai da segunda metade do século 20 até o século 21, por entender que esse período é importante para analisar, no contexto brasileiro, a contribuição que a educação escolar pode dar aos desafios atuais de promover o desenvolvimento sustentável com equidade e qualidade.

Uma nova relação entre público e privado na educação escolar

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.”

Anísio Teixeira

Escola e democracia: o otimismo pedagógico e a escola redentora

Uma das políticas públicas mais antigas, a educação escolar básica constitui um direito subjetivo e é obrigatória para seus beneficiários. Atende à totalidade da população-alvo, na quase totalidade dos dias do ano, envolvendo, no Brasil, números intimidantes: perto de 60 milhões de pessoas estão na escola e quase 2 milhões de profissionais são envolvidos na prestação do serviço educacional.

Concebida como condição para o exercício da cidadania na origem dos estados modernos, até meados do século 20 a educação escolar foi considerada uma conquista da democracia nos países ocidentais. Na América Latina a escola fez parte da agenda de reivindicações dos movimentos de libertação contra o domínio colonial, como conta a história de nossos vizinhos do Mercosul e de alguns dos países libertados pelo movimento bolivariano. Na América do Norte a escola não estava na pauta dos próceres da independência porque, bem antes deles, os pioneiros já haviam consagrado a tradição de edificar a escola antes da Igreja. Herdeiros da Reforma acreditavam, como Lutero, que dominar a língua vernácula era condição para ter acesso direto à palavra de Deus, livrando-se da tirania dos padres e de seu latim.

No Brasil, cuja independência ocorreu em circunstâncias históricas distintas às das colônias espanholas e à da América

do Norte, a reivindicação de escola para todos se deu bem mais tardiamente. A educação foi, desde o início da nossa construção como nação, uma benesse do governo e um privilégio da elite. No início do século 19, enquanto Uruguai e Paraguai, para preservar seu idioma, plantavam escolinhas rurais em nossas fronteiras, o Brasil, então Reino Unido a Portugal, criava uma faculdade para ministrar as Aulas Magnas Imperiais na Academia de Belas Artes, cujo prédio, na Praia Vermelha do Rio de Janeiro, é tombado pelo Patrimônio Histórico.

Nessa altura ninguém ensinava as primeiras letras ao povo, porque quando Pombal expulsou os jesuítas, banuiu também o único esforço sistemático de educação popular havido até então. Um esforço proselitista, infelizmente, mas pelo menos algum. Quanto aos ricos, pagavam preceptores, alguns até importados da Europa, para ensinar seus filhos em casa, até que tivessem idade para ser bacharéis. Símbolo de situação privilegiada, a educação escolar de base no Brasil só veio a ser defendida como condição para a cidadania e a democracia, no limiar do século 20. Até a Segunda República nem órgão próprio ela mereceu na estrutura federal. Era da alçada do Ministério de Correios e Telégrafos.

O marco nacional simbólico da importância da educação escolar para a democracia foi o Manifesto dos Pioneiros de 1932, antecedido por debates entre intelectuais e educadores progressistas da época, que tinha suas raízes em movimentos e iniciativas de vários estados brasileiros. A década anterior assistira a um intenso debate, influenciado pelo movimento escolanovista europeu, sobre a desigualdade educacional e a importância de democratizar o acesso à escola. Reformas e políticas voltadas para a escola pública ocorreram em vários estados. A reforma de Sampaio Doria em São Paulo é uma das

que devem ser conhecidas em virtude da lucidez e espírito democrático de seu mentor.²

Apesar desse debate em regiões e grupos específicos, no âmbito nacional é o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova que reúne as bases do pensamento progressista sobre a indissociabilidade entre escola e democracia, tão contundente na afirmação acima epigrafada de Anísio Teixeira, um dos líderes educacionais desse período. A corrente de pensamento reunida no Manifesto dos Pioneiros viria depois alimentar a Constituição de 1946, pela qual Paschoal Leme, dentre outros deputados, seria um batalhador incansável pelo direito à educação e pela sua publicidade, gratuidade e laicidade, princípios que predominaram na Carta Magna.

Mas a Constituição de 1946 deixou sequelas, demarcou e aprofundou uma cisão histórica no campo da educação escolar brasileira como política pública, que se manifestava então como liberdade de ensino, defendida pela Igreja e pelas forças conservadoras, e a escola pública gratuita e obrigatória, defendida pelas forças defensoras dos interesses populares. Não foi por outra razão que o projeto da lei de diretrizes e bases (LDB) da educação nacional, lei complementar à Constituição, de autoria do Senador Gustavo Capanema, em 1947, demorou 14 longos anos tramitando no Congresso Nacional.

Entre 1960 e 1961, diante da investida da União Democrática Nacional (UDN), representante das forças mais conservadoras na educação, contra o projeto Capanema, fiel ao espírito da Carta de 1946, houve intensa mobilização de intelectuais, sindicatos e associações estudantis em defesa do projeto. Data dessa época a participação, na campanha em defesa da escola

² Consulte a respeito de Sampaio Dória o site Navegando na História da Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Unicamp: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_b_antonio_de_sampaio_doria.htm

pública, de intelectuais da envergadura de Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Darcy Ribeiro. Apesar dessa mobilização, no final de 1961 o projeto Capanema foi rejeitado a favor do substitutivo do deputado udenista Carlos Lacerda, que resultou na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa Lei, que recebeu o número 4024/1961, promulgada menos de três anos antes do movimento de 31 de março, vigorou até 1996, data da LDB atual.

No contexto da industrialização e urbanização, a expansão quantitativa da educação básica ganha impulso a partir da metade do século 20. Essa expansão não decorre, no entanto, da vontade política nacional de ampliar o acesso dos excluídos à escola, como sonharam os Pioneiros e os Constituintes de 1946. Essa primeira e decisiva etapa de ampliação do acesso à educação básica no Brasil resultou das pressões de populações recém-urbanizadas que buscavam na escola uma oportunidade de melhoria de vida.

Com o poder político e os recursos financeiros concentrados no governo federal durante o regime militar, estados e municípios – esferas de governo diretamente confrontadas com as pressões populares – foram os principais responsáveis pelo atendimento da demanda por mais e mais escolas. A principal política educacional desse período foi a do tijolo. Políticos se dedicaram a encaminhar demandas para construção de escolas nas periferias urbanas, e as obras escolares chegaram a ser mais disputadas pelas grandes empreiteiras do que as das estradas e pontes.

Cortar fitas para inaugurar escolas novas é o sonho de todo político, porque é muito mais fácil e menos conflitivo do que tomar decisões como estrutura da carreira dos professores, tempo de permanência na escola, conteúdos do ensino, méto-

dos adequados para ensinar alunados heterogêneos, formas de gestão, dentre outras. O problema é que sem essas decisões o fracasso escolar lotará o prédio novo com repetentes cada vez mais velhos, resultando em estatísticas inchadas e autoestimas atrofiadas. Foi o que aconteceu entre os anos 1970 e início dos 1990. Estendeu-se para uma população cada vez maior e mais heterogênea o modelo de escola de elite do início do século 20, sem investir na revisão de sua organização pedagógica, sua cultura ou estilo de governança. O preço está sendo pago até hoje em qualidade das aprendizagens dos alunos.

Mas algumas decisões de política educacional importantes foram tomadas nesse período, consolidadas na Lei 5692/1971, que dez anos depois introduziu modificações na LDB (Lei 4024/1961) então vigente. Para o processo de democratização da escola, a mais decisiva dessas medidas foi a abolição, em nível nacional, do exame de admissão ao ginásio e a unificação do primário e do ginásio na escola única de oito séries do então ensino de 1º grau, hoje ensino fundamental com nove anos.

A extensão da escolaridade obrigatória fora um compromisso internacional do país, mas só seria viabilizada com a abolição do exame de admissão, medida que já fora adotada anos antes em São Paulo, durante a gestão de José Mario Pires Azanha à frente do Departamento de Ensino da Secretaria de Educação do Estado.

Durante décadas o exame de admissão funcionou como ponto de ruptura do percurso escolar de milhões de crianças brasileiras. Foi o gargalo criado pelo sistema, no qual eram selecionados aqueles que conseguissem “provar” que mereciam continuar estudando depois da 4ª série. Dizia-se então que o exame de admissão precisava existir porque “continuar

estudando não era para qualquer um”. A abolição do exame de admissão representou uma conquista democrática fundamental.

Menos que os compromissos internacionais, foi a presença surda de um número cada vez maior de crianças na escola disputando uma vaga no ginásio que provocou brios de educadores e políticos para atender a essa demanda, abolindo o exame de admissão. Estados como São Paulo o fizeram apesar da falta que ainda havia de quase tudo o que era preciso para garantir a qualidade do trabalho escolar, sobretudo espaço, tempo e recursos docentes. Uma das estratégias utilizadas para dar conta da demanda crescente foi encurtar o tempo de permanência na escola, fazendo com que num mesmo edifício pudessem funcionar três períodos diurnos, além do noturno. Nas regiões metropolitanas como a Grande São Paulo e outras, o chamado “turno da fome” durou mais de três décadas e sobreviveu até o século 21.

Outra mudança importante introduzida pela lei 5692/1971 foi a municipalização do ensino fundamental, embora ao longo desses anos 1970 e 1980 a municipalização tenha apenas transferido responsabilidades e não os devidos recursos para os municípios. Não por outra razão, a municipalização só se concretizou na prática em estados e regiões cujos municípios eram pobres financeiramente, débeis politicamente e por isso muito dependentes dos recursos federais do MEC e das benesses políticas dos governadores. Não foi por obra do acaso que em São Paulo, estado mais rico do país e de prefeituras mais fortalecidas, o índice de municipalização era dos mais baixos até os anos 1990.

Esse tipo de municipalização, que alguns autores chamaram de “prefeiturização” dos anos iniciais do ensino fun-

damental, foi uma descentralização imposta pelo centro, que manejava recursos financeiros e poder político para forçá-la – um padrão que só se resolveu para o país em seu conjunto, em meados dos anos 1990, com a criação do Fundef. Quando passa a existir um mecanismo efetivo de financiar o aluno do ensino público per capita, fazendo com que o dinheiro chegue onde estiver esse aluno, qualquer que seja o mantenedor da escola ou do sistema de ensino, a municipalização deu a partida a um processo de fortalecimento do poder e das comunidades locais que ainda está em curso, e que, apesar de algumas debilidades, é promissor do ponto de vista de tornar a escola um espaço apropriado por seus beneficiários.

A escola como aparelho ideológico e reprodutora das desigualdades

O mesmo período entre 1960 e 1980 também viu surgir, principalmente na Europa, abordagens analíticas da educação escolar chamadas “críticas” por alguns setores da intelectualidade. Pensadores de sociedades que há mais de século já haviam universalizado a escola; cujos sistemas de ensino tiveram muitas décadas para se estruturar com certa racionalidade burocrática; e cujas taxas de alfabetização eram as mais altas do mundo, começaram a achar que havia escolaridade demais na sociedade. Passaram a desconstruir o otimismo pedagógico da Escola Nova para revelar o lado reprodutivista da escola, seu caráter de aparelho ideológico do estado e sua violência simbólica contra os filhos do povo. Houve até uma variante desse pensamento que propunha uma sociedade sem escolas.

No Brasil a análise crítica da escola apresentou-se como alternativa conceitual oportuna para os pensadores progres-

sistas empenhados em criticar a política educacional do governo militar. Mas aqui a escola obrigatória ainda precisava ser conquistada para um terço da população das faixas de renda mais baixa; as repetências e desistências temporárias faziam com que 90% dos alunos apresentassem pelo menos um ano de atraso em relação à série em que deveriam estar matriculados. A violência aqui não era simbólica. Era real e resultava na exclusão pura e simples.

Negando qualquer caráter democrático à expansão quantitativa, a oposição ao governo militar não atuou sobre esse patamar de quantidade para inventar uma escola mais adequada aos antes excluídos e propor soluções alternativas ao barateamento da educação pública. Isso seria reconhecer, com Anísio, a escola como “máquina que prepara a democracia” e entender o conhecimento que ela deve a seus alunos como importante para a cidadania e não apenas um arbitrário cultural.

À estreita relação entre escola e democracia defendida pelos Pioneiros foi contraposta a *gestão democrática*, cuja pedra fundacional era a escolha dos diretores de escola pelo voto direto de pais, professores e funcionários e se completava com a defesa do “saber popular” como conteúdo do ensino. E assim o Brasil, que ainda não podia eleger o presidente da República, passou a eleger os diretores das escolas públicas.

O país elegeu o presidente, reconstituiu o estado de direito e se orgulha, com plena razão, de tê-lo mantido apesar das turbulências econômicas externas e dos conflitos e escândalos internos. A gestão democrática foi assumida pela Constituição de 1988 e pela Lei 9394/1996. Mas a crise de qualidade que começou a se instalar nas décadas de 1960 a 1980 ainda não foi resolvida, apesar da oposição ao regime

militar ter se tornado situação há três décadas. Talvez essa seja a herança mais maldita que a democracia brasileira tenha recebido do período autoritário.

Cabe ainda lembrar que, em manifestações mais radicais, os anos 1970 e 1980 no Brasil também tiveram defensores da desescolarização da sociedade. Analisando desde o presente, parecia ser a prescrição de dieta de baixas calorias para populações subnutridas e famintas, pois só era possível aos países ricos defender o desaparecimento da escola porque, mantendo a metáfora, estavam obesos de escolaridade. Mesmo assim a ideia de uma sociedade sem escolas não prosperou nem entre os países ricos da época, muito menos nos então periféricos.

A educação escolar como estratégia de desenvolvimento sustentável

As críticas à escola como reprodutora das desigualdades e aparelho ideológico do Estado foram se debilitando à medida que a revolução tecnológica ampliou o acesso à informação e o conhecimento se tornou um dos fatores vitais para o desenvolvimento social e econômico. Competências cognitivas e sociais básicas, constituídas pela educação formal, passaram a ser mais do que nunca necessárias para uma inserção autônoma e solidária na vida social e produtiva do mundo globalizado. Assim, apesar de ter sido um tempo de condenação da escola, até mesmo da proposta de eliminá-la, o século 20 terminou com a maioria dos países do mundo aumentando a duração da educação básica obrigatória e realizando reformas nos seus sistemas de ensino, visando melhorar a qualidade das aprendizagens e desenvolver nos alunos um perfil de competências sintonizado com a sociedade do conhecimento.

A participação numa sociedade que tende à configuração em redes, nas quais as informações se tornam mais acessíveis, requer domínio da língua, raciocínio lógico matemático, capacidade de abstração e de comunicação. Antes de serem educadoras, as redes sociais dependem de pessoas educadas, pois não constituem ambientes propícios às aprendizagens de crianças e adolescentes que requerem a ação direta junto ao educando tal como ocorre na situação familiar e escolar. Em reforço dessa afirmação, descobertas recentes da neurociência apontam para a importância da primeira infância mostrando que o potencial cognitivo da população depende da qualidade da estimulação recebida desde muito antes da aquisição da linguagem oral. Além disso, é pouco provável que os adultos, enquanto se dedicam à acumulação de capital social e às práticas de sustentabilidade, tenham confiança em deixar seus filhos aos cuidados da “escola de rede” ou outra instituição que não seja estruturada e monitorada.

Parece, portanto, que a escola seguirá sendo, até onde se divisa o futuro, uma instituição coadjuvante mas de peso específico para combater a exclusão e integrar as novas gerações nas redes sociais. As tendências mais recentes de uso dos recursos tecnológicos como o iPad e a Internet 2 têm revelado mesclas interessantes da escola presencial, com o *home schooling* ou os estudos autônomos no caso de jovens adultos. Até o momento, o que tende a acontecer não é o desaparecimento da escola; ao contrário, é seu aparecimento em outros espaços de estudo, sua presença estendida, com todos os traços que a têm caracterizado desde seu advento histórico: conteúdos, processos para aprendê-los e ensiná-los conduzidos por profissionais da escola – professores e outros especialistas – e processos de aferição da aprendizagem.

As conclusões de estudos da OCDE e dos organismos financiadores internacionais; os programas das organizações internacionais e não governamentais; os programas de governos e o discurso de políticos, economistas, cientistas, todos reforçam a importância da educação básica escolar. Chega a ser quase um mantra o reconhecimento de que o acesso de todos a uma educação escolar de qualidade, que constitui as competências necessárias para viver produtiva e solidariamente no século 21, embora não suficiente, é imprescindível para o futuro da democracia, o desenvolvimento sustentável e a prática da solidariedade. Até os dias de hoje ainda não se inventou outra forma de propiciar esse desenvolvimento cognitivo e socioafetivo senão na família, primeiro, e depois na escola.

Escola e democracia no Brasil dos anos recentes

No Brasil a debilitação das críticas à escola e a disseminação das novas tecnologias acontecem no contexto da democratização política, da realização de eleições livres e da ocupação de espaços de poder decisório pelas forças de oposição. Como resultado, o país viveu, inicialmente em municípios e estados e posteriormente na esfera federal, um período de reformas substanciais nos conteúdos e nos processos da educação básica. A partir de meados de 1990 foram adotadas políticas nacionais para garantir que a relação da escola com a democracia fosse além da gestão democrática.

Completar a universalização do ensino fundamental era o primeiro passo para sair dos limites da gestão democrática. Demorou praticamente dois séculos, mas o Brasil finalmente conseguiu colocar na escola obrigatória todas as crianças de 7 a 14 anos. Criou-se o Fundef, mecanismo de financiamento mais equitativo e redistributivo, dando início com isso a

uma nova era no regime de colaboração entre as esferas governamentais que vem impulsionando uma municipalização com mais autonomia financeira. A mudança de enfoque do financiamento está ainda em andamento e mais recentemente passou por uma fase incremental ao ampliar o Fundef para toda a educação básica com a criação do Fundeb, instituindo o ensino fundamental de nove anos e ampliando a faixa etária da escolaridade obrigatória até os 17 anos de idade.

Ao instituir na LDB a avaliação nacional de resultados, o Brasil propiciou condições para monitorar a qualidade das aprendizagens nas redes públicas de ensino e tornar mais transparente o desempenho de cada escola; e deu também início a um processo, mais lento por sua natureza, de mudança na cultura escolar com ações para tornar o conteúdo mais próximo das necessidades de aprendizagem de alunados heterogêneos num país desigual.

Tão importante quanto todas essas políticas tem sido a consolidação de uma maneira menos maniqueísta de pensar o lugar da educação escolar na construção de uma sociedade mais justa e democrática. Ao aproximar da realidade a utopia de educação para todos de 1932, ficou claro para dirigentes e educadores, muitos dos quais condenaram a escola nos anos 1970, que em países de desenvolvimento educacional tardio como o Brasil a educação escolar se torna dramaticamente necessária exatamente para aquelas crianças e jovens que, até há poucas décadas sub-representados na população escolar, agora constituem sua maioria. São esses filhos de classes trabalhadoras populares os que mais precisam das situações estruturadas da escola para constituírem conhecimentos e competências tão facilitados aos que vêm de meios culturais e intelectuais mais estimulantes.

Vai se esclarecendo também que a contribuição da escola para superar a exclusão e a desigualdade social não pode ser aferida apenas pela presença física da professora ou dos alunos nos movimentos comunitários que buscam esse ideal; ou na sua abertura institucional para interagir com esses movimentos; nem mesmo na incorporação desses ideais no currículo escolar. Tudo isso é desejável, mas não vale nada se os alunos saírem da escola pré-alfabéticos. O peso específico da educação formal na dinâmica da transformação social deve ser buscado no quanto os atores nela envolvidos devem às aprendizagens propiciadas pela escola e pelo professor, as motivações, competências e valores que os qualificam e impulsionam a serem proativos diante da desigualdade e das práticas ambientais predatórias, a tomarem iniciativas na vida privada e civil, e a empreenderem seu próprio projeto de melhoria de vida.

A eleição de diretores e os conselhos escolares, caros ao discurso da gestão democrática dos anos 1980, por exemplo, podem ser considerados experiências de participação na provisão do serviço escolar. No entanto, inexistem evidências quanto ao seu impacto sobre a qualidade das aprendizagens propiciadas pela escola. Ao contrário, a crise de qualidade da educação básica não melhorou com a eleição de diretores, ou a eleição de diretores não está associada a nenhuma melhoria no desempenho dos alunos. Seus benefícios, se houve, devem ter ido para os adultos envolvidos.

Já os processos de descentralização e municipalização, apesar de seu início autoritário com a 5692/1971, ao serem viabilizados pelo Fundef, vêm criando um cenário favorável à adoção de iniciativas e formas de intervenção para melhorar a qualidade da educação escolar municipal, atualmente com

mais matrículas no ensino fundamental do que a educação pública estadual. Na verdade, a universalização desse nível de ensino, concluída no final do século 20, esteve associada à ampliação das redes de ensino público municipais. Disso está resultando uma enorme capilaridade que faz da escola definitivamente uma instituição do local. Os arranjos e parcerias que o fortalecimento do município está propiciando podem vir a fazer dela uma instituição verdadeiramente local no sentido utilizado pelas teorias do capital social.

Também vale a pena lembrar que no Brasil, como aliás em vários outros países, as duas últimas décadas assistiram a movimentos determinados por fatores econômicos e sociais, mas com forte incidência sobre a educação escolar pública. Em primeiro lugar destaca-se a pauta de responsabilidade social de empresas, corporações e outras instituições não governamentais, muitas das quais fazem da educação um de seus alvos preferidos. Ao movimento de responsabilidade social associa-se o empenho para tornar o poder público e as instituições em geral responsáveis por seus resultados, o que se direciona para a escola pública, cujos resultados são muito valorizados pela sociedade em geral.

A cultura da responsabilidade social se fortalece com a consolidação dos sistemas de avaliação externa nacionais e internacionais, que no caso do Brasil está ajudando a criar a cultura de resultados e transparência. Ainda não é de *accountability*, no sentido do termo em inglês, mas pelo menos os grupos mais organizados têm acesso a evidências sobre quanto e quão bem as crianças e jovens estão aprendendo. A existência de indicadores como o Ideb, no âmbito nacional, e indicadores similares nos estados, mobiliza escolas e municípios para a melhoria da qualidade do ensino.

O pano de fundo desse movimento foi o questionamento do tamanho do estado agigantado e provedor, desempenhando funções que podiam ser realizadas pela iniciativa privada ou outras instituições não governamentais com ou sem fins lucrativos. E embora a educação – junto com justiça, segurança, saúde e políticas sociais – sempre tenha sido apontada como área na qual a atuação estatal não pode ser dispensada, nas políticas educacionais começa também a surgir uma nova maneira de pensar a relação do público com o privado. Não mais nos termos em que a questão se colocava nos anos 1960, na defesa da liberdade de ensino, mas nos termos da LDB de 1996, na consagração do direito de aprender.

Num ambiente de responsabilização e prestação de contas, com avaliação que acompanha a qualidade do serviço educacional, a salvaguarda do direito de aprender, legítima parcerias com instituições da sociedade civil que podem ir da colaboração e provisão de insumos básicos para o funcionamento da escola como materiais ou capacitação de professores, até a delegação integral da gestão de escolas públicas a instituições civis. Embora pareça inédito, o financiamento público da educação privada é uma prática antiga que surgiu no Brasil em um contexto muito diferente do atual, com uma conotação assistencialista, não de responsabilidade social tal como a conceituamos hoje.³

3 A origem das creches e educação de crianças até 3 anos, em meados do século 20, se deu, na maioria dos estados e municípios, por meio de convênios com entidades filantrópicas particulares que recebiam financiamento público *per capita* de criança atendida. Em muitos municípios essa prática ainda está em vigor. O Sistema S repassa recursos públicos – calculados sobre impostos devidos nas folhas de pagamento das empresas privadas – para programas de iniciação profissional, educação básica e ensino técnico mantidos pelas entidades patronais. E o salário educação, que já tem mais de quatro décadas, não deixa de ser, na sua concepção, subsídio que os empregadores podem usar no financiamento de ensino obrigatório para os filhos de seus assalariados, inclusive comprando vagas em escolas privadas.

Pioneira das experiências inovadoras de gestão, é possível citar a solitária experiência das escolas cooperativas de Maringá, no Paraná, chamadas pelo município de “escola pública de gestão privada”. Como foi registrado pelo Cenpec⁴, a experiência paranaense foi de ousadia prematura para o momento político em que aconteceu: o município conseguiu aprovar na Câmara Municipal uma lei autorizando que o executivo repassasse, a cooperativas legalmente constituídas, o mesmo custo por aluno praticado nas escolas públicas municipais, para que essas escolas cooperativas oferecessem ensino fundamental gratuito, com acompanhamento técnico das equipes municipais de supervisão.

Nos dias atuais muitas iniciativas de colaboração entre entidades da sociedade civil e a educação básica pública estão em curso no Brasil. Os arranjos e tipos de parcerias são bastante variados, e predominam os que se realizam com os sistemas de ensino público municipais, embora no nível do ensino médio existam programas de grande relevância junto a escolas públicas.

Apesar de suas diferenças, todas essas iniciativas têm em comum duas características importantes. Destinam-se à melhoria da qualidade das aprendizagens e inspiram-se na convicção de que essa melhoria será fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática no Brasil. Outra não é a missão inscrita no DNA da educação escolar desde que foi reivindicada pelos críticos do antigo regime, na alvorada do Estado nacional moderno.

⁴ DAVIS, Claudia; SOUZA E SILVA, Maria Alice Setubal; ESPOSITO, Yara; PIMENTEL, Zita Porto. *Alternativas para a melhoria do ensino: a escola cooperativa em foco*. São Paulo: CENPEC, 1991.

Empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável

- As empresas na sociedade: os limites das boas intenções – *Ezequiel Reficco*
- Empreendedorismo social: apontamentos para um debate – *Rosa Maria Fischer*
- Síntese da discussão: Empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável – *Thereza Lobo*

As empresas na sociedade: os limites das boas intenções

Ezequiel Reficco

Professor de Estratégia da Faculdade de Administração da Universidade de Los Andes (Colômbia).

“Nós dissemos ‘Don Dionísio (...) nós somos pobres, mas somos seus vizinhos (...). Não temos inveja de suas posses, nem queremos tirar-lhe a fortuna que trabalhou tanto para ajuntar. Só queremos ser tão ricos quanto você algum dia, como resultado de nosso trabalho.’ Dionísio gostou destas palavras (...). Desde então abriu suas portas para nós.”

De um lavrador de subsistência local, beneficiário da filantropia da companhia a Dionísio Romero Paoletti, presidente da Diretoria de Palmas del Espino, um grande conglomerado peruano.

A citação acima capta a ideia central deste trabalho: nossa visão tradicional das contribuições das empresas para a sociedade, em grande parte baseada na transferência de bens para os pobres, tem demonstrado efetividade limitada. Os pobres precisam de menos piedade e mais oportunidades de negócios. A experiência recente sugere que a melhor maneira de fazer com que isto aconteça é fomentar o empreendedorismo social. Temos diante de nós a oportunidade que é de natureza tanto social quanto econômica. Para captá-la, as grandes companhias precisam abarcar o empreendedorismo social, de modo a fazer com que a criação do valor social chegue mais perto do cerne de seu negócio.

Como as companhias contribuem para a sociedade?

Se indagado, qualquer perito lhe dirá que a filantropia é apenas uma parcela da agenda mais ampla da responsabilidade social corporativa (RSC; em inglês, *corporate social responsibility*, CSR). Enquanto aquela foca a redistribuição da riqueza, esta se preocupa com o modo com que a riqueza é criada. No entanto, no mundo verdadeiro, nossa compreensão e nossas práticas dizem outra coisa. Peça a qualquer empresário para descrever os esforços de RSC de sua organização e, na maior parte dos casos, ele logo estará descrevendo programas caritativos. Na prática, a filantropia corporativa constitui o suporte principal da RSC, especialmente no contexto da América Latina.

A filantropia corporativa pode ser compreendida como uma ação altruísta que “pertence à esfera social, mas está fora das operações que constituem o cerne das da companhia”.¹ Ela acarreta uma transferência unilateral de bens de um doador para o recebedor. Na maior parte das vezes, esta relação causa uma assimetria básica (em recursos e influência) que favorece uma visão de desenvolvimento “de cima para baixo”. Apesar de seus êxitos, a filantropia não carece de críticos. Talvez as desvantagens mais substanciais possam ser resumidas como a seguir:

- **Autocentrada.** De acordo com alguns críticos, os programas filantrópicos dizem mais respeito às necessidades e prioridades dos que financiam do que dos receptores. Estão mais preocupados com a reputação do que com a transformação; a ênfase é colocada nas

¹ Wayne Visser and others, *The A to Z of Corporate Social Responsibility: A Complete Reference Guide to Concepts, Codes and Organisations* (Chichester, England; Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2007), 363.

doações feitas e não no impacto verdadeiro daqueles recursos.

- **Sintomas, não causas.** Tem-se demonstrado que os programas filantrópicos raramente removem as causas que estão na raiz dos problemas com os quais lidam. As soluções que estes programas oferecem geralmente não são sustentáveis a longo prazo. Frequentemente carecem de escala: as soluções alcançam somente uma pequena parcela da população-alvo.
- **Ineficaz.** Apesar das realizações inegáveis de programas filantrópicos individuais, parece difícil negar que, no seu conjunto, os recursos maciços que foram canalizados, pela filantropia global e ajuda ao desenvolvimento, têm pouco a mostrar no que diz respeito a resultados. “Apesar de cerca de US\$ 1 trilhão gasto em doações e empréstimos para lutar globalmente contra a pobreza desde o final da Segunda Guerra Mundial, quase a metade dos seis bilhões de pessoas do mundo ainda vive com menos de US\$ 2 por dia; e uma quinta parte consegue passar com menos de US\$1.²

O terceiro ponto de crítica talvez seja o mais relevante. Em estudo publicado no começo desta década, no *American Economic Review*, os economistas do Banco Mundial Craig Burnside e David Dollar descobriram que, em média, a ajuda externa fracassou no fomento ao crescimento econômico das nações que receberam auxílio, com a exceção daqueles casos especiais em que os governos implementaram políticas ma-

² George C. Lodge, “The Corporate Key: Using Big Business to Fight Global Poverty,” *Foreign Affairs* 81, nº. 4 (2002): 13.

croeconômicas, particularmente de suporte.³ A efetividade de programas “de cima para baixo” pode ser mais bem avaliada naquelas regiões que têm sido seus maiores beneficiários, tais como a Bolívia e Haiti, nas Américas, ou a maior parte da África subsaariana. De acordo com muitos, estes programas de ajuda “de cima para baixo” não só fracassam na supressão das causas dos problemas; ao fomentar uma cultura de dependência, podem até contribuir para prolongar estas causas enraizadas. Nas palavras de Javier Hurtado Mercado, empresário boliviano,

“Eu e minha mulher trabalhamos por muitos anos em desenvolvimento internacional com organizações não governamentais, e chegamos à conclusão de que, por meio de nosso trabalho, só estávamos prolongando a dependência e a mendacidade entre os beneficiários [bolivianos]... A cooperação internacional não é projetada para fomentar a independência e a sustentabilidade.”

Na mesma linha, os últimos anos testemunharam a emergência de um movimento de intelectuais africanos, reunidos em torno do mote “*no more aid, please*” (“por favor, não queremos mais ajuda”). A seu ver, a ajuda está de fato impedindo a criação da riqueza e o empreendedorismo. Torna os governos africanos preguiçosos e os priva dos incentivos para estabelecer instituições eficazes. Os africanos mais capazes associam-se às ONGs e aos governos em vez de abrir suas iniciativas de negócios. Estes intelectuais alegam que a ajuda acaba prejudicando os esforços para ajudar os pobres: esperam grandes coisas de esquemas que são projetados no topo,

3 William Easterly, “Does Foreign Aid Add Up?,” *Foreign Policy* 125 (Jul/Aug 2001): 94.

mas nada fazem para resolver os problemas embaixo. Empreendedorismo e criação de riqueza são os fatores que levantaram a China e a Índia da pobreza, alegam. A África não será salva pela ajuda, dizem, mas sim pela engenhosidade de seu povo, por empreendedorismo otimizado, focado na criação de riqueza, não na redução da pobreza.⁴

De volta às fontes: as origens do movimento RSC

O predomínio das abordagens “de cima para baixo” para aliviar a pobreza pode ser mais bem entendido em retrospecto, pela maneira como surgiu o movimento RSC. Na América Latina, a filantropia privada é o alicerce sobre o qual o movimento RSC foi erguido. Durante a maior parte do século XX, os empresários não trabalhavam com assistência social, pois isto era considerado como fora do domínio da atividade das empresas. De fato, em grande parte destes casos aquela tarefa era deixada para ser realizada pelas esposas, por meio do trabalho de organizações de caridade, tal como a onipresente *Damas de caridad*, contribuindo lado a lado com a Igreja e o Estado em trabalhos sociais.

Aos poucos, a emergência do movimento RSC trouxe cada vez mais próximos o mundo das empresas e o da filantropia. Os primeiros debates começaram a deslanchar na década de 1960, e seus termos são bem conhecidos. De um lado estavam aqueles para quem “o único negócio do negócio é o negócio”, mais bem exemplificado pelo ganhador do prêmio Nobel, Milton Friedman.⁵ Do lado oposto estavam aqueles

4 George Ayittey, egrégio economista ganhês residente na American University em Washington, D.C., pode ser incluído neste grupo. Para uma defesa apaixonada deste ponto de vista, visite: http://blog.ted.com/2009/04/09/ayittey_on_dead_aid/.

5 “Poucas tendências solapam tão intensamente as próprias fundações de nossa sociedade livre como a aceitação, por parte de autoridades de corporações de responsabilidade social, em fazer a maior quantidade possível de dinheiro para seus acionários” Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), 13.

que argumentavam a favor de um papel mais amplo da comunidade empresarial na sociedade. Um dos que advogavam uma “responsabilidade” social das empresas era o acadêmico Keith Davis, um dos primeiros a examinar os efeitos que o poder corporativo tinha sobre a sociedade.⁶ Neste processo ele articulou dois princípios destinados a regular as relações entre as empresas e a sociedade.

- **A equação do poder social:** “Responsabilidades sociais dos empresários nascem da quantidade de poder social que eles têm.”⁷
- **A lei de ferro da responsabilidade:** “Quem não usar sua responsabilidade de poder social a perderá. A longo prazo, os que não utilizam o poder de uma forma que a sociedade considere responsável, tenderá a perdê-la, porque outros grupos irão aos poucos preenchendo este espaço para assumir aquelas responsabilidades.”⁸

Davis não foi o único autor que deliberou sobre as novas “responsabilidades” das empresas, nem foi a sua justificativa a única articulada naquele período. No entanto, as suas “leis” acabaram permeando a maneira como a maioria das companhias percebe o seu papel na sociedade. Para ele, a responsabilidade deriva do poder; quanto mais poder você tem, mais responsável você será pelas consequências de seus atos. De fato, este princípio de responsabilidade está presente

6 Elisabet Garriga e Domènec Mele, “Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory”, *Journal of Business Ethics* 53, nº. (2004): 55.

7 Keith Davis, “Understanding the Social Responsibility Puzzle,” *Business Horizons* 10, nº. 4 (1967): 48.

8 Keith Davis, “Can Business Afford to Ignore Social Responsibilities?”, *California Management Review* 2, nº. Spring (1960): 63.

nas leis de delito civil em grande parte dos países da América Latina. O mesmo comportamento terá consequências muito diferentes se você estiver dirigindo uma bicicleta ou caminhão pesado: quanto mais poder você comanda, mais dura será a lei a julgá-lo. A metáfora do tribunal é apropriada: a partir da década de 1970, a comunidade empresarial passou a ficar extremamente atenta ao fato de que seria “julgada” permanentemente e, se achada “culpada”, seria devidamente sentenciada.

Esta ideia simples – mas poderosa – nivelou o campo à medida que deu poder à sociedade em geral, às organizações de base e à comunidade de ONGs. Até aqui as corporações indiferentes eram obrigadas a “fazer acertos por muitos erros” e a sociedade se beneficiou. No entanto, esta abordagem não era gratuita. Colocar a empresa no banco dos réus de suspeitas constantes teve um efeito não intencional: *colocou a comunidade empresarial na defensiva*. Grande parte das corporações passou a considerar a relevância da intervenção social em termos de administração de riscos – e não de criação de valor.

É claro que muitos não vão admitir isto: nos últimos anos a retórica corporativa evoluiu muito. No discurso, todas as corporações adotam o ponto de vista ganhar-ganhar. Ninguém vê a tensão entre pessoas e lucro. Se for pela retórica deles, seus programas sociais são todos sinérgicos. Todos reivindicam ter integrado metas sociais em seus modelos de empresas; todos são a favor da sustentabilidade a longo prazo. A realidade, no entanto, parece ser diferente. A RSC continua sendo essencialmente defensiva. Na realidade, a maioria das corporações vê seu investimento social como uma política de segurança, não como uma oportunidade. Como exemplo, tome-se o relatório *State of Corporate Citizenship in the United States* (Situação da Cidadania Corporativa nos Estados

Unidos).⁹ Naquele estudo, a maior parte das corporações pesquisadas (56%) alega que “em muito grande medida” ou “em grande medida” seus esforços de cidadania corporativa são motivados pelo fato de “ser parte de nossa estratégia de empresas”. No entanto, somente cerca de uma terça parte (35%) destes alegou que era “muito verdadeiro” ou “geralmente verdadeiro” que eles constantemente mediam o impacto de suas iniciativas sociais na sua estratégia empresarial. Eles poderiam dar-se ao luxo de ignorar o retorno de um investimento de negócios *real*? De fato, isto parece não ser um caso isolado. Uma pesquisa que examinou empreendimentos de “negócios” que tinham como alvo os pobres da América Latina e Espanha concluiu que, “de fato, achamos que grande parte das companhias não registra sistematicamente seus investimentos quando estabelecem suas relações com setores de baixa renda.”¹⁰

A desconexão entre o discurso e a prática está patente. Pergunte a qualquer oficial de nível alto ou médio de uma corporação atuante na América Latina em quem que ele pensa quando considera investimentos sociais, por exemplo. Se a pergunta for feita oficialmente, a resposta que provavelmente ouvirá é bem previsível, e certamente incluirá comunidades locais, a sociedade civil, o meio ambiente ou as gerações futuras. Se a pergunta for feita confidencialmente, a resposta provavelmente incluirá um grupo diferente de preocupações: governos populistas, sindicatos politizados, pressão sobre a opinião pública, mídia sensacionalista – a saber: os que têm a capacidade de causar a verdadeira dor nas salas da diretoria.

9 Center for Corporate Citizenship, *Weathering the Storm: The State of Corporate Citizenship in the United States 2009* (Boston, MA: Boston College & The Hitachi Foundation, 2009).

10 Josefina Bruni-Celli e Rosa Amelia González, “Market-Based Initiatives for Low Income Sectors and Economic Value Creation,” in *Socially Inclusive Business: Engaging the Poor through Market Initiatives in Iberoamerica*, ed. Patricia Márquez, Ezequiel Reficco e Gabriel Berger (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010), 231.

Por que manter a comunidade empresarial na defensiva é ruim para todos

Encurrular a comunidade empresarial em situação de embaraço já serviu seu propósito, mas o tiro pode ter saído pela culatra. Aqui, algumas das consequências não intencionais deste ponto de vista.

Intervenções compensatórias: Por mais que se fale sobre a relevância dos programas de RSC, uma rápida olhada aos relatórios de RSC de grandes corporações demonstra que um bom número de programas e atividades tem pouca relação com o núcleo de seu negócio. Como regra geral, grande parte destes programas são bem planejados e eficientes, mas oferecem soluções que alcançam somente uma fração da população-alvo, porque são constrangidos por sua natureza filantrópica. Grande parte são programas “compensatórios”: atividades que buscam neutralizar e contrabalançar o impacto negativo dos modelos de empresas, quer diretamente (como compensar a emissão de gases com créditos carbono) ou indiretamente (estabelecendo boa vontade, como uma companhia de cerveja que financia programas de reabilitação de abuso do álcool). Resumindo, à medida que estas intervenções são relevantes à empresa, continuam sendo defensivas, um escudo contra o “julgamento” constante da opinião pública e dos órgãos reguladores.

Centros de custo: Não obstante a retórica sobre RSC como motor propulsor de criação de valor, a maior parte dos programas foca claramente na redistribuição da riqueza, baseada, implícita ou explicitamente, nos subsídios. Quando uma corporação decide conceder um serviço de limpeza para um grupo de pessoas com síndrome de Down, ela toma uma decisão de compaixão, mas tal decisão traz custos ocultos: precisamos apenas comparar o custo deste provedor com

um de uma companhia convencional. É certo, porém, que é natural que um grande segmento da agenda de RSC vai carecer da dimensão comercial. O problema não é a existência de atividades não comerciais na agenda de programas de RSC, mas, sim, a escassez aguda de programas comercialmente relevantes com grande impacto social nas grandes corporações. Isto é verdadeiro mesmo no âmbito emergente das iniciativas de “BoP”¹¹ que buscam envolver os pobres por meio de empreendimentos que buscam lucro. Um estudo recente que examinou 33 iniciativas BoP (também conhecidas como “empresas inclusivas”) na América Latina concluiu que estas linhas de negócio “socialmente amigáveis” não eram realmente tratadas como centros de lucro pelas grandes corporações, mas, sim, como simpáticas janelas para relações públicas.

“O que observamos é que estes projetos-piloto às vezes geram benefícios intangíveis para as grandes corporações, na forma de reputação, legitimidade ou licença social, e assim tais companhias tendem a mantê-las em nível de ‘vitrine’, em vez de desenvolvê-las em escala maior.”¹²

Uma grande parte das empresas inclusivas na América Latina, que têm os pobres como meta, demonstra mais voluntarismo do que potencial de lucro.¹³ A atitude que prevalece nos empreendimentos de empresas que trabalham com os pobres é quase benigna demais, a ponto de quase parecer

11 BoP - *base of the pyramid* – base da pirâmide, ou aqueles que estão na faixa inferior das várias faixas de renda. Veja em Prahalad, C. K. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*. Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing, 2005

12 Josefina Brunicelli, Rosa Amelia González e Henry Gómez Samper, “Las Grandes Empresas Y Las Pymes Como Emprendedoras Sociales”, *Harvard Business Review* (ed. América Latina), n.º. (2009): 52.

13 Ezequiel Reficco, “Menos Voluntarismo, Más Innovación. Negocios Inclusivos en Latinoamérica”, *INCAE Business Review* 1, n.º. 9 (2009).

paternalista. Questionados sobre o custo-benefício e o retorno de uma iniciativa de empresas inclusivas, os representantes de um grupo empresarial latino-americano responderam: “É melhor não conhecer alguns destes números.” Certamente, isto não é a atitude que qualquer uma destas organizações demonstra no que se refere às atividades do núcleo de suas empresas. Este desinteresse bem-intencionado da *accountability* é bom ou ruim para os pobres? De acordo com Santiago Levy, diretor de Pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento, “as boas intenções estão mantendo os pobres na armadilha da pobreza.”¹⁴

Discurso duplo: Esse olhar defensivo tem como consequência não intencional criar uma divisão na maior parte das grandes companhias. De um lado, você tem “os caras de negócio”. Estes são os indivíduos que conhecem o “terreno”, e sabem como realizar as coisas. São eles que tomam as decisões porque trazem consigo os recursos para a organização. De outro lado, você tem os “caras do social”. Estes são a face humana da companhia. Eles sabem dizer coisas bonitas, exatamente o tipo de coisas que as pessoas querem ouvir. Estão constantemente divididos entre as demandas externas e a “receptividade” dos caras de negócio – isto é, quando estes estão dispostos a ceder. Seus discursos estão repletos de princípios, a ponto de soar como se fosse um apóstolo ou ativista social.

Tanto a dicotomia quanto a natureza compensatória da maior parte da RSC foram claramente captadas por um estudo publicado em 2007. Este estudo procurou estabelecer qual seria a moeda de troca entre a responsabilidade social da corporação e sua “habilidade corporativa” (“*corporate ability*”, CA)

¹⁴ Alejandro Gaviria, “Programas sociales de subsidios son un paliativo para la pobreza pero también la perpetúan”, *Cambio*, August 19 2010.

– compreendida como a capacidade de sustentar e desenvolver as habilidades das quais a companhia necessita para competir no mercado e fornecer a qualidade adequada.¹⁵

Em outras palavras, o estudo procurou estabelecer até que ponto uma habilidade corporativa pobre (pelos “caras das empresas”) poderia ser compensada por uma boa RSC (pelos “caras do social”). O objetivo do estudo seria impensável sem considerar RSC-CA como uma dicotomia, onde um poderá compensar pelos déficits da outra.

Problema? Que problema?

O problema do ponto de vista defensivo da comunidade empresarial já deve ter ficado evidente: as companhias são empurradas para alcançar a meta de proteger-se, e são afastadas para longe da meta de transformar a sociedade. A ênfase em programas compensatórios desliga o negócio de sua maior força: sua capacidade de criar valor e transformar vidas positivamente. Qualquer solução duradoura para a pobreza global terá que atender três características fundamentais:¹⁶ primeiramente, terá que ter escala, visto que a magnitude dos problemas sociais do mundo exige soluções que possam ser aumentadas ou replicadas para atender a demanda. É improvável que os esforços bem-intencionados do voluntarismo e da filantropia passem neste teste. Segundo, terá que ter estabilidade: a perversidade da exclusão social e da pobreza determina que qualquer esforço terá que passar por várias gerações. Administradores poderão mudar, e companhias podem ir à falência, mas as chances são que os recursos fluirão para

15 Guido Berens, Cees B. M. van Riel e Johan van Rekom, “The CSR-Quality Trade-Off: When Can Corporate Social Responsibility and Corporate Ability Compensate Each Other?”, *Journal of Business Ethics* 74, n.º. (2007).

16 Daniel Kahneman e Amos Tversky, “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk,” *Econometrica* XLVII, n.º. (1979).

atender qualquer necessidade que possa ser lucrativamente oferecida por meio de um modelo de empresa testado. Por último, qualquer solução para a pobreza terá que ter eficiência e eficácia, aproveitando da melhor forma possível os escasos recursos disponíveis. Somente as empresas que atuam em mercados que funcionam bem podem oferecer soluções que passam todos estes três testes.

Ao mesmo tempo, a dicotomia e o discurso duplo constituem uma faca de dois gumes. O discurso duplo pode ser entendido como menos que honesto e pode alimentar o cinismo do público. Quanto mais as corporações falam de coisas “bonitas” com um discurso que enfatiza o altruísmo e desvaloriza sua natureza de buscar lucros, tanto menos terão credibilidade. Considere o exemplo a seguir. Num evento internacional recente um representante de uma importante corporação internacional, com presença na América Latina, começou a expor uma iniciativa de empresas dirigida aos pobres. A primeira coisa que fez foi mostrar suas mãos abertas ao público, como sinal de transparência, e depois declarou: “Gostaria de deixar claro que não lucramos um único centavo desta iniciativa”. Depois de sua apresentação seguiu-se o seguinte diálogo:

– Fazer dinheiro é doença? Se for, por que sua companhia busca lucros em suas outras linhas de empresas? Se não for, por que você iniciou sua apresentação mostrando suas mãos limpas? É uma mancha realizar trabalho lucrativo com os pobres?

E a resposta, depois de pausa de alguns segundos:

– Estamos todos cansados das suspeitas e das acusações... Estamos cansados de dar explicações... Queria tirar isto do caminho antes de iniciar a minha apresentação.

Custos da negação de oportunidades: procurar ganhos *versus* evitar perdas

Uma comunidade empresarial entrincheirada em posição defensiva parece ter esquecido o ditado da maximização de valor, pelo menos quando este se refere à criação de valor social. Como é que os administradores avaliam a atratividade de uma linha de negócio? Podem verificar diversos quocientes financeiros, mas o princípio fundamental para qualquer decisão financeira é o *custo oportunidade* do capital. Num projeto de financiamento vale considerar se o retorno é superior ao das melhores opções disponíveis.

No entanto, quando se refere à criação de valor social, os líderes empresariais parecem “desaprender” aquilo que dominam tão bem no *front* financeiro. O ponto de referência implícito de muitas companhias parece ser que não há nenhum tipo de intervenção: “Pode ser que estejamos fazendo pouco, mas pelo menos *é alguma coisa*”. A diferença com a qual se aplica esta lógica a decisões de negócios é notável. A criação de valor econômico é comparada a todas as alternativas possíveis, e somente as melhores são escolhidas. Linhas de negócios que estão abaixo da média são descontinuadas, e as companhias diversificam em direção a novas linhas de atividade onde podem sobressair, baseadas nos seus recursos organizacionais e seu posicionamento competitivo.

O que explica esta dicotomia desconfortável? Enquanto as companhias estão constantemente buscando *maximizar valor econômico*, elas meramente aspiram *minimizar os riscos sociais*. Buscar ganhos e evitar perdas são coisas muito diferentes e impulsionam padrões de tomada de decisão muito diferentes.¹⁷ É um triste fato da vida que a maior parte das

¹⁷ William Easterly, “The Poor Man’s Burden,” *Foreign Policy* (Jan/Feb 2009): 77.

corporações escolheu esta última. A comunidade empresarial deveria começar a prestar atenção aos *custos de oportunidade social* nas suas decisões de investimento: o extenso espaço das opções alternativas potenciais.

Uma saída para o voluntarismo autodestruidor: empreendedorismo social

Está claro que deixar a comunidade empresarial encurralada e focada em “alegar inocência” é ruim para os acionistas, assim como é ruim para toda a sociedade. Para quebrar essa armadilha auto imposta, é necessário acabar com a ideia de que contribuir para a sociedade *deve ser* baseado em perdas financeiras ou subsídios implícitos. Aceitar isto indiscriminadamente pressupõe uma dualidade artificial entre imperativos econômicos e sociais. A redistribuição da riqueza é legítima, mas não nos levará ao nível seguinte. É fácil compartilhar aquele dinheiro extra do qual podemos dispor. Mas é muito mais importante compartilhar o que é mais escasso: *oportunidades*.

Precisamos de uma mudança de foco: do foco corrente na redistribuição de renda, para uma obsessão em fazer aumentar aquela torta (produtiva). O único meio que conhecemos para fazer a torta aumentar é a inovação. O que é a inovação? Essencialmente, é encontrar uma nova solução para um velho problema, ou para um problema até então desconhecido. A inovação é o único meio para expandir fronteiras de consumidores, sustentavelmente e substancialmente. Os automóveis já foram um luxo somente para a minoria aristocrática. Agora representam um bem de consumo para as classes médias. O recente lançamento do Nano na Índia por Tatá Motors busca tornar os carros disponíveis às massas de consumidores ainda fora do mercado e de baixa renda.

E o empreendedorismo é mais bem apadrinhado pela inovação. Conforme Easterly indica que nos últimos 50 anos “acabamos de testemunhar (...) a maior fuga em massa da pobreza na história da humanidade. A proporção da população mundial vivendo em pobreza extrema em 2008 (os que ganham menos que US\$ 1 por dia) é um quinto do que era em 1960. Em 2008, a renda do cidadão médio do mundo era quase três vezes mais elevada do que em 1960.¹⁸ Este salto adiante não foi resultado de programas altruísticos de cima para baixo. Ao contrário, veio como resultado de uma onda de empreendedorismo, uma revolução vinda de baixo, em muitos países emergentes.

Embora o empreendedorismo tradicional seja importante, a experiência tem demonstrado que seu primo próximo, “empreendedorismo social”, tem provado ser particularmente eficiente em juntar a criação de riquezas com a transformação social. Nós já aprendemos coletivamente o que o poder de alguns indivíduos especiais, apoiados pela sociedade civil e por organizações de base, é capaz de fazer – caso do detentor do prêmio Nobel, Dr. Mohammed Yunus, e seu modelo bancário. O próximo passo será trazer a energia do empreendedorismo social para dentro das grandes corporações. Precisamos acabar com as falsas dicotomias, com “santos” que criam valor social contra “demônios iluminados” que criam valor econômico, ou a do altruísmo *versus* inte-

18 James E. Austin e outros, *Corporate Social Entrepreneurship: A New Vision of CSR* (Boston: Harvard Business School, Division of Research, 2004), 28; James Austin and others, “Corporate Social Entrepreneurship: The New Frontier,” in *The Accountable Corporation. Volume 3: Corporate Social Responsibility*, ed. Marc Epstein and Kirk Hanson (Westport, CT: Praeger, 2006); James Austin e Ezequiel Reficco, “Corporate Social Entrepreneurship,” *Ökologisches Wirtschaften* Special Issue on Social Entrepreneurship, no. (2009); James Austin e Ezequiel Reficco, “Corporate Social Entrepreneurship,” *The International Journal of Not-for-Profit Law* 11, no. 4 (2009); James Austin e Ezequiel Reficco, “Corporate Social Entrepreneurship” (Working Paper, Harvard Business School 2009); Christine A. Hemingway, “Personal Values as a Catalyst for Corporate Social Entrepreneurship,” *Journal of Business Ethics* 60, no. (2005)

resse próprio. Precisamos criar organizações para as quais o fato de contribuir para a sociedade é sinônimo de “habilidade corporativa” para entregar valor como parte do núcleo de seu negócio – em vez de perceber ambos em tensão.

Em outras palavras, precisamos construir a prática de “empreendedorismo social corporativo” (ESC; em inglês *corporate social entrepreneurship*, - CSE), que vai além da ideia normativa de uma “responsabilidade” pelo bem social, focalizando, em vez disso, na ideia de oportunidade e criação de valor. É claro que isto não será fácil alcançar, visto que acarreta mudanças significativas na liderança, nos valores, nas estruturas, nos processos e incentivos. No entanto, algumas histórias de sucesso demonstram que esta mudança é de fato possível.

O processo do ESC

Trazer a dinâmica do empreendedorismo social sob um guarda-chuva de grandes organizações requer criar um ambiente que o possibilite, o que só poderá emergir por meio de um processo sustentável. Tal processo deve ser definido por quatro elementos principais, como a seguir:¹⁹

Dar poder aos empreendedores sociais corporativos:

Para que se efetivem mudanças importantes, os agentes-chave precisam que sua autoridade seja reconhecida de duas formas diferentes. Primeiro, pelos sinais (formais e informais) tornados públicos pelos líderes da companhia, mostrando para o resto da organização que eles criaram espaço para a atividade empreendedora, e assim concedem legitimidade e autoridade para seus empreendedores sociais corporativos. Estes “sinais” acarretam o alinhamento da visão organizacional sobre criação de valor com as funções críticas das empresas, tais como de Pesquisa e Desenvolvimento (*R+D – Research and Deve-*

¹⁹ Esta seção se baseia muito em Austin e outros, “Corporate Social Entrepreneurship: The New Frontier”

lopment) ou de planejamento estratégico. Em segundo lugar, líderes corporativos precisam dar aos empreendedores sociais corporativos as ferramentas de que precisam para desenvolver aquela missão, assim como orçamentos robustos e um lugar na mesa onde se realizam as tomadas de decisão, porque aqueles que são responsáveis pela criação do valor social precisam ser tratados na base de paridade com aqueles que criam o valor financeiro da companhia. Empreendedores sociais corporativos fazem as coisas acontecerem em vez de deixar que os administradores digam o que devem fazer.

Criando novos relacionamentos: Empreendedores sociais corporativos estão constantemente se esforçando para poder compreender e envolver as partes interessadas, com o objetivo último de estabelecer e fortalecer relacionamentos. O que faz o trabalho deles se destacar é que seu foco está na criação de valor social e econômico. A tarefa fundamental em ambas as instâncias é criar novas alianças que habilitam formas distintas de mobilizar e disponibilizar recursos. Criar novas alianças é análogo a lançar um novo empreendimento, portanto é bem característico de uma atividade empreendedora.

Esta atividade de construção de pontes é dirigida às partes interessadas tanto internas quanto externas. Muito da mudança empreendedora do ESC é focada em alterar as atitudes e comportamento dos colegas. Isto envolve trabalhar próximo a administradores operacionais, para que eles possam descobrir o valor da integração da dimensão social mais fortemente em suas estratégias e processos. Por sua vez, isto geralmente acarreta novas formas de coordenação, atravessando as unidades de linha e de pessoal e com forte dependência em equipes multifuncionais, capazes de levar à mesa de discussão todas as partes interessadas, relevantes em qualquer questão. Este siste-

ma ajuda a companhia a “*think out of the box*” e “*work across silos*”.²⁰ Se existirem valores claramente compartilhados, isto diminui o custo de coordenar os trabalhos de diversas unidades organizacionais.²¹ Em vez de encapsular a responsabilidade pelo valor social no âmbito de uma “unidade” de especialistas, esta meta é compartilhada com toda a diretoria por todas as unidades funcionais. Isto parte da realização de que o impacto vem não porque os empreendedores sociais corporativos estão conversando entre si, mas porque eles estão presentes nas reuniões onde são feitas as decisões operacionais.

Engajar as partes interessadas externas vai além de meramente doar recursos, ou “assistir” aos que trabalham com problemas sociais. Estas companhias alavancam intensamente suas relações com as partes interessadas por uma ação conjunta por meio da parceria com organizações sem fins lucrativos ou entidades governamentais ou até outras empresas. Com essas alianças, conseguem alavancar os bens essenciais e buscam meios para efetivar a mudança social por intermédio do cerne de seus negócios. O hábito de alinhar suas agendas com aquelas de grupos externos para criar valor social passa a ser um hábito institucional enraizado na cultura da companhia, e desenvolvido por meio do ESC. De fato, alavancar recursos além de nosso controle direto é um dos traços que definem a atividade empreendedora.²²

Gerando valor duplo: Em vez da tradicional dicotomia entre aqueles responsáveis pela gestão do negócio e aqueles responsáveis pelas doações corporativas, as companhias que se

20 Silos são sistemas administrativos que trabalham independentemente. Trabalhar atravessando os silos significa trocar informações com os outros grupos ou sistemas. N.T..

21 Lynn Sharp Paine, *Value Shift: Why Companies Must Merge Social and Financial Imperatives to Achieve Superior Performance*, (New York: McGraw-Hill, 2003).

22 Howard H. Stevenson, “A Perspective on Entrepreneurship” (Working Paper, Harvard Business School 1983).

empenham no ESC buscam harmonizar as duas dimensões de valor. Aqueles a quem é confiada a responsabilidade de criar valor social não são tratados como “enteados”, fora da corrente principal, um ator produtor de “não valor” que administra um centro de custos. Quando as companhias se engajam no ESC, as equipes gestoras também são integradas por aqueles a quem é confiada a responsabilidade principal em criar o valor social. A busca comum é gerar tanto o valor econômico quanto o social que produz um retorno bem harmonizado.²³

Assegurando plena *accountability*: *Accountability* é essencial ao ESC significativo. Empreendedorismo sempre tem como meta produzir resultados. Lembre-se: no ESC a melhora social não se opõe a lucros; ao contrário, resultados financeiros sólidos não devem envergonhar, e são vistos como a melhor garantia de engajamento social continuado. Assim, os empreendedores sociais corporativos detêm a *accountability* pelos recursos que dispensam e pelos objetivos que estabelecem para resultados financeiros e de impacto. Esta informação articula as partes interessadas e serve para alinhar suas agendas e metas de longo prazo.

Conclusão

A abordagem do ESC tradicional, com o foco em “responsabilidades” que precisam ser cumpridas, já prestou um grande serviço à sociedade. Ao mesmo tempo, a experiência tem demonstrado suas limitações. Ao colocar a comunidade empresarial na defensiva, temos nos inclinado a renunciar a seu maior potencial: a capacidade de inovar e “quebrar o molde”, tornando possível aquilo que até então era impossível. As grandes companhias se tornaram entidades divididas como Jano, com

23 Jed Emerson, “The Blending Value Proposition: Integrating Social and Financial Returns,” *California Management Review* 45, nº. 4.

uma face prestando atenção à dimensão econômica e a outra à social. Nesta última dimensão, as energias corporativas focalizam o preenchimento de fichas de controle, assegurando que estão sendo suficientemente responsivos às partes interessadas externas com capacidade comprovada para (não) afetar sua reputação – em vez de encontrar novas maneiras para solucionar os problemas sociais mais prementes da humanidade.

Enquanto esta abordagem tem obtido resultados, neste ensaio procuramos mostrar por que uma nova abordagem pode ajudar a aproveitar as forças da comunidade empresarial para benefício da sociedade em geral. Nossas lideranças de empresas deveriam prestar atenção nos custos da oportunidade social de suas decisões de investimento. Eles deveriam mudar seu foco da minimização de riscos sociais para a maximização do valor social, que demandam abordagens muito diferentes. Os problemas sociais do mundo são sérios demais para deixar esta oportunidade passar. Trazer o empreendedorismo social para mais perto do domínio corporativo é algo repleto de desafios: fazer com que isto aconteça requer forte liderança e uma atitude radicalmente nova. Por outro lado, o desfecho potencial certamente será substancial, e a população pobre da América Latina merece nosso melhor esforço.

Empreendedorismo social: apontamentos para um debate

Rosa Maria Fischer

Professora titular da FEA/USP e coordenadora do CEATS.

Este texto, construído para apoiar o debate da mesa redonda Empreendedorismo Social e Desenvolvimento Sustentável do I Seminário Internacional Centro Ruth Cardoso, tem o objetivo de colocar dois pontos de reflexão sobre o tema: um que aborda a imprecisão conceitual e teórica que cerca a produção sobre o assunto; e outro que busca elencar os principais aspectos de funcionamento e gestão dos empreendimentos sociais.

As análises e argumentos não são conclusivos, mas procuram descortinar as tendências de evolução do empreendedorismo que pretende gerar valores sociais, dentre os quais a redução da pobreza e do estado de exclusão social dos segmentos de baixa renda. Destaca-se que estas iniciativas precisam estar enquadradas em um referencial mais amplo – que seriam os processos de desenvolvimento sustentável multidimensional – tanto na abordagem teórica, quanto nas práticas observadas.

Contextualização do debate

A reflexão e o debate sobre a pobreza no Brasil incorporaram a partir da década de 1980, com o restabelecimento do Estado de Direito, a presença mais evidente de atores sociais

que antes não ocupavam esse papel de destaque. São eles as empresas, seus empresários e gestores e as organizações da sociedade civil com seus militantes. Até então o foco dos estudos sobre desenvolvimento centra-se, prioritariamente, no Estado e nas políticas sociais que dele poderiam emanar para reduzir a desigualdade socioeconômica. A redemocratização política abriu espaço para a participação social multiplicando interlocutores e as possibilidades de interconexão.

Nesse cenário germinaram os temas da responsabilidade social e do empreendedorismo respondendo, simultaneamente, às oportunidades de participação para diferentes tipos de organizações e às tendências globais de ampliação de mercados e intensificação da conectividade. Empresas, empresários e executivos tornaram-se alvo de cobranças explícitas do exercício de uma responsabilidade especificamente corporativa, em relação aos problemas coletivos. E o chamado Terceiro Setor fortaleceu-se com o aumento quantitativo de organizações, ampliando-se o leque diversificado de suas atuações: coletivos de ativistas de inúmeras causas; entidades filantrópicas e beneficentes; empreendimentos associativos voltados ao fortalecimento de grupos sociais e comunidades.

Durante os anos 1990 essa mobilização de pessoas e organizações em torno das questões socioambientais intensificou-se e adquiriu visibilidade ressaltando-se um traço comum a tais iniciativas, que é o empreendedorismo. Este se manifestava em ações lideradas por uma pessoa, ou um grupo de pessoas, dedicadas a captar e organizar os recursos necessários para realizar objetivos, os quais vão desde estudar e documentar problemas sociais até viabilizar soluções concretas. Dentre estes problemas a questão da pobreza; com as suas mais diversas faces, tem sido o foco de atenção de grande parte dos em-

preendimentos sociais. E, sob tal denominação, despontaram diferentes iniciativas: projetos diretamente administrados por empresas ou por fundações a elas vinculadas, revestindo a antiga filantropia empresarial com o conceito mais moderno de investimento social privado; movimentos sociais e organizações não governamentais que assumiram a formalização jurídica, gerencial e administrativa; organizações associativas inovadoras que já foram criadas no âmbito dos paradigmas da autossustentabilidade financeira, da qualidade dos serviços prestados, do foco em resultados de suas ações.

Estas mudanças que ocorreram nas características dessas organizações, nos modelos de gestão por elas adotados e, principalmente, em sua forma de atuação aumentaram a proximidade (semelhança?) com os atributos empresariais no que concerne à sua institucionalização e administração, oferecendo, então, motivos para serem definidas como empreendimentos e para que seus instituidores fossem identificados como empreendedores. Desde o começo do século XXI a atuação de entidades incentivadoras do empreendedorismo social – como a Fundação Avina, Ashoka, Artemisia, Fundação Schwab - para referir as mais conhecidas por sua atuação na América Latina – empenharam-se em fortalecer as iniciativas de desenvolvimento local e de redução da pobreza que adotaram essas formas de organização e gestão.

Estabeleceu-se uma sintonia com a tendência de surgimento de empreendedores sociais e seus empreendimentos não apenas nos países latino-americanos, africanos e asiáticos demarcados pelos baixos índices de desenvolvimento humano e elevados indicadores de desigualdade socioeconômica, mas também naqueles cuja economia mais desenvolvida esconde guetos de miséria e exclusão, como na Comunidade Europeia

e América do Norte. Esta sintonia despertou a necessidade de estudos e pesquisas no âmbito acadêmico, com abordagens multidisciplinares como a do SEKN (Social Enterprise Knowledge Network)¹, que procuram compreender o “fenômeno” do empreendedorismo social, desde suas características organizacionais e administrativas até os papéis que pode desempenhar na mudança das relações de consumo e produção econômica.

O livro de Prahalad, *Riqueza na base da pirâmide: como erradicar a pobreza com o lucro*², publicado em 2005, chamou a atenção das empresas para a potencialidade do mercado consumidor formado pelas classes de baixa renda, mas pesquisadores do SEKN identificaram que, mais além da ampliação do consumo, estas pessoas que vivem em condições de pobreza já desempenhavam outros papéis que poderiam propiciar sua inclusão em uma esfera de relações econômicas e sociais da qual estavam apartadas. Alguns são membros de cooperativas e associações que lhes permitem gerar renda suficiente para se alocarem um pouco acima do limite da miséria em que se encontravam; outros passam a integrar a cadeia de valor de empresas como fornecedores que parceirizam a produção; há, ainda, aqueles capazes de criar pequenos negócios a partir de microcréditos que servem de semente para intensificar o fluxo da economia local.

Esses novos atores, ou velhos atores desempenhando novos papéis, essas iniciativas inovadoras ou redesenhadas, abrem o espaço para consolidar o conceito e as práticas do empreen-

1 SEKN (Social Enterprise Knowledge Network) é uma rede de pesquisadores de nove universidades instalada desde 2001, com estímulo da Harvard Business School e apoio da Fundação Avina, para desenvolver estudos, materiais de ensino e publicações sobre empreendedorismo social. Além das escolas e centros de pesquisa associados ao SEKN, proliferam grupos organizados de estudiosos do tema, como o Center for Social Innovation, da Universidade de Stanford; a ISTR (International Society for Third Sector Research); The Hauser Center for Non Profit Organizations at Kennedy School e publicações internacionais nele focadas.

2 Prahalad, C. K. *The Fortune at the Bottom of Pyramid: Eradicating Poverty through Profits* (U. Saddle River, N.J. Wharton School Publishing, 2005).

dedorismo social, adquirindo rótulos com os quais se procura descrever com maior precisão as formas de organizacionais que despontam: empresas sociais, negócios inclusivos, empreendimentos sustentáveis. O consenso semântico está longe de ser alcançado; contudo, já se distinguem alguns atributos específicos:

- são formas organizadas de propiciar a participação de grupos de baixa renda em esferas mais amplas e elevadas das relações econômicas, seja como produtores, fornecedores ou consumidores;
- buscam uma inserção formal na economia, ainda que isto exija mudanças nos parâmetros consagrados pelo mercado;
- dependem de alianças estratégicas e parcerias intersectoriais que envolvem diferentes atores como gestores empresariais, lideranças comunitárias e servidores da administração pública;
- devem estar inseridos em uma moldura teórica mais ampla, como a proposição de um processo de desenvolvimento sustentável multidimensional, mas que seja, concomitantemente, pragmática na erradicação dos obstáculos cotidianos vivenciados por esses grupos sociais que não gozam dos direitos e da “liberdade” para se desenvolverem (como preconiza Amartya Sen em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*).³

Traçado esse caminho lógico que vai desde as iniciativas de “investimento social” preconizadas nos anos 1980, até os “negócios inclusivos” da contemporaneidade, pode-se elaborar algumas reflexões sobre o tema do empreendedorismo social. Neste debate pode-se focar em dois aspectos que são comple-

3 Sen, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Por que é necessário preservar a coruja pintada, artigo publicado em 14/3/04 no Caderno Mais (p. 16) da *Folha de S. Paulo*.

mentares em termos de problematização do tema. O primeiro deles diz respeito às dificuldades de precisão conceitual e de fundamentação teórica para dar sustentação à compreensão do empreendedorismo no âmbito das teorias organizacionais. Não se trata apenas de um problema de nomenclatura e de carência de conhecimento sistematizado, mas envolve a complexidade do objeto de estudo, a variedade de formas, que assume na realidade empírica, bem como o enquadramento político-ideológico de quem estuda, das linhas de pesquisa adotadas para analisá-lo e do tipo de vínculo que se pretende estabelecer entre a teoria e a prática. Noutra ponta da reflexão, mas de forma complementar, sugere-se prospectar acerca das características dos empreendimentos que vêm sendo estudados, e quais são suas tendências de consolidação. Como ocorre a atuação desses atores do empreendedorismo social que se propõe a erradicar a miséria, aliviar a pobreza e estimular o desenvolvimento sustentável multidimensional? Significa perguntar se e como estas iniciativas, fundamentadas nesse conjunto de “boas intenções”, têm potencial para provocar, efetivamente, tais transformações sociais.

Para estruturar essas reflexões neste texto são elaboradas, a seguir, duas partes: a primeira procura alinhar a evolução do conceito e do quadro de referência teórica; e a segunda elenca as questões de funcionamento e gestão dos empreendimentos sociais.

Evolução conceitual e referencial teórico

Em meio à transição do mercantilismo para o capitalismo, sob forte influência do pensamento liberal em construção à época, a figura do empreendedor é apresentada pela primeira vez em 1755, na obra *Ensaio sobre a natureza do comércio em geral*, escrita pelo banqueiro e investidor internacional Richard

Cantillon. As ideias expressas nessa obra ganharam destaque à época, integrando uma corrente precursora da fisiocracia, sendo o próprio Cantillon considerado importante precursor de Adam Smith. Sob influência de sua experiência como investidor internacional na busca de nichos para o desenvolvimento de negócios lucrativos em plena Revolução Industrial, Cantillon descreve o empreendedor como o empresário que assume riscos na busca de lucro, adquirindo insumos a um preço certo para revendê-los a preços incertos. A predisposição para assumir riscos em condições de incerteza, associada à capacidade de inovar, na busca de lucros, são as características marcantes desse ator social descrito por Cantillon, as quais vieram reforçar o ideário dos pensadores liberais à época.

Na linha dessa tradição liberal e sob forte influência do clássico de Adam Smith, *A riqueza das nações*, o economista e professor francês Jean-Baptiste Say reintroduziu a importância da figura do empreendedor na obra *Tratado de Economia Política*, publicada em 1803. Além de elaborar uma “lei” sobre oferta e demanda de produtos, o autor destaca que o empreendedor constitui o quarto fator de produção, tão relevante quanto o capital, a terra e o trabalho. Para Say, o empreendedor tem papel fundamental na dinâmica de crescimento da economia, tendo como principal característica a habilidade de reunir, planejar e combinar os diferentes meios de produção para oferecer novos bens. Dessa forma, a partir da abordagem proposta por Say, o termo “*Entrepreneur*” passou a ser utilizado para designar pessoas que estimulavam o progresso econômico, buscando novas e diferentes formas de produzir e comercializar bens econômicos (Dees, 2001).

A inovação como característica fundamental do empreendedorismo volta a ser ressaltada pelo economista austríaco

Joseph Alois Schumpeter, a quem é atribuída a difusão e consolidação do empreendedorismo como motor do desenvolvimento econômico. Na obra *Teoria do desenvolvimento econômico*, publicada em 1911, Schumpeter propõe que o funcionamento dos mercados capitalistas não é determinado pelos tradicionais fundamentos de equilíbrio geral e mercados perfeitamente competitivos. No modelo de Schumpeter, as inovações introduzidas pelos empreendedores rompem o equilíbrio da economia e determinam a dinâmica do capitalismo, definindo novos espaços econômicos. Essas inovações podem ser de cinco tipos:

- introdução de novos produtos ou serviços, ou de novas qualidades a esses;
- introdução de novas formas de produção;
- abertura de novos mercados;
- exploração de novas fontes de matéria-prima ou novas formas de exploração;
- reorganização do mercado ou surgimento de novas formas de exploração comercial (Schumpeter, 1934 apud Ehlers, 2003).

Schumpeter propõe que os empresários empreendedores são os principais agentes da destruição criadora do capitalismo, na medida em que rompem com o equilíbrio preexistente em mercados e com os modelos organizacionais que viabilizam a produção e as transações. Para isso, o empreendedor utiliza intensamente a criatividade e a intuição. Sua motivação deriva do desejo de conquista e do prazer decorrente da criação e da realização.

Em 1921, na obra *Risco, Lucro e Incerteza*, o economista Frank Knight retoma as ideias de Cantillon, sobretudo a importância que o risco assume como principal característica da ação empreendedora, em conjunto com a capacidade de antecipar mudanças e identificar oportunidades de negócios (Ehlers, 2003).

Esses conceitos influenciaram a economia mundial ao longo do século XX, sobretudo no pós-guerra, quando a demanda por bens e serviços foi intensificada e gerou aumento da produção e da competitividade. Desde Schumpeter e Knight, entretanto, a produção na área econômica não trouxe contribuições relevantes sobre as relações entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico. Apenas em 1973, o professor de economia norte-americano, filiado à Escola Austríaca de Economia, Israel M. Kirzner retoma o tema ao publicar a obra *Empreendedorismo e Competitividade*. Para Kirzner, em mercados competitivos o empreendedor identifica oportunidades de lucro aproveitando-se do conhecimento imperfeito do mercado (Ehlers, 2003).

Ao longo das décadas de 1970 a 1990 o empreendedorismo passou a ser explorado no campo das ciências do comportamento. Sob influência dos estudos realizados pelo psicólogo norte-americano David McClelland, estudiosos behavioristas desenvolveram inúmeras pesquisas sobre características e traços de personalidade que diferenciam os empreendedores. Não houve consenso sobre qual seria esse perfil, e os resultados se mostraram contraditórios em alguns casos, pois há distintos tipos e categorias de empreendedores, que atuam em áreas diversificadas que requerem qualidades diferenciadas.

No campo da economia, vários autores tentaram teorizar em torno do fenômeno, mas não chegaram a constituir uma teoria econômica sobre o empreendedor, nem um modelo econômico que explique o desenvolvimento a partir da função empreendedora.

Em 1985 Peter Drucker propõe um conceito mais abrangente, descrevendo os empreendedores como atores sociais que identificam, reagem e exploram mudanças como oportunidades para a geração de valor. E na década de 1990 esse con-

ceito passa a ser transportado da esfera das atividades econômicas e empresariais para a esfera das atividades sociais, dando margem ao surgimento da expressão Empreendedorismo Social, que avança no sentido de conceber estas organizações como aquelas para as quais a missão social é central e explícita e a riqueza gerada não é um fim em si mesma, mas um meio para atingir finalidades sociais.

Passa-se então a empregar os termos consagrados para denominar as organizações de produção e transação de bens e serviços, próprias de uma economia de mercado (as empresas) para designar as iniciativas de cunho social, que operavam com atividades que geravam valor econômico. E seus instituidores – antes filantropos, líderes comunitários e ativistas – passaram a ser considerados empreendedores, por semelhança do perfil de competências e da forma criativa e inovadora de atuação, com os empresários que criam negócios.⁴

Apesar do aumento da visibilidade e do emprego desses conceitos, ainda não há um consenso sobre a definição de empreendedorismo social, de empreendimento social e de empreendedor social (Mair e Martí, 2006; Peredo e McLean 2006; Shaw e Carter, 2007). Embora ligadas a uma mesma prática, essas expressões ainda não se constituíram em construtos operacionais, já que para definir uma acaba-se sempre empregando as demais, o que resulta em um raciocínio tautológico e recorrente.

A literatura administrativa existente sobre o empreendedorismo social é uma produção que vem se desenvolvendo há menos de 20 anos, estabelecendo interfaces com outras áreas do conhecimento, como é comum no âmbito da organização

⁴ Este emprego dos termos ainda suscita polêmica, inclusive em seus aspectos exclusivamente semânticos. Por exemplo, no âmbito anglo-saxônico a expressão “*social enterprise*” foi incorporada com relativa facilidade, enquanto autores latino-americanos rejeitam a tradução para empresa social, preferindo empregar a expressão “empreendimento social”, considerada mais específica.

que se apoiam em vários eixos das ciências humanas, como a social e a política. Ao consultar essa produção, pode-se identificar duas linhas de abordagem sobre o tema. Uma é a perspectiva centrada na pessoa do empreendedor, a qual é tributária dos estudos econômicos e psicológicos pioneiros -; e outra, a perspectiva contextualista, que é mais contemporânea ao enfatizar a relação entre as mudanças sociais, econômicas e culturais advindas do fenômeno da globalização com a emergência de empreendimentos sociais.

Dees (2001), um dos primeiros autores a publicar sobre o tema, seguiu a linha que enfatiza a figura e o papel do empreendedor social, descrevendo-o como agente de mudança ao adotar uma missão para criar e manter valor social. Ao prescrever seus atributos o autor desenha um quase “super-homem”, empregando traços semelhantes aos que mitificam o “empresário de sucesso” do mundo capitalista. Isto é, uma pessoa que procura e reconhece as oportunidades para criar a organização capaz de realizar uma missão social; que se empenha num processo contínuo de inovação, adaptação e aprendizagem; que age com ousadia, sem deixar-se limitar pela escassez de recursos; e que presta contas com transparência acerca dos resultados obtidos aos seus diversos *stakeholders*, inclusive os beneficiários da ação de sua organização.

Dentre outros autores, também nesta linha de pensamento, estão Alvord et al (2004) e Mair e Marti (2004), que centraram seus estudos na busca da compreensão do empreendedorismo social que cria soluções inovadoras para problemas sociais imediatos e mobiliza as ideias, capacidades, recursos e mecanismos sociais para atender as necessidades das pessoas. Esses autores mostram o empreendedor social como um catalisador para a transformação social, ou seja, como um tipo

especial de pessoa, capaz de engendrar ações transformadoras em várias instâncias, como na diminuição das desigualdades e na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A esse respeito, Martin (2009, p. 2) alerta que: “[...] não é fácil encontrar pés que sirvam nestes enormes sapatos”. Para este autor, a dimensão das atividades dos empreendedores sociais não corresponde ainda à posição que ocupam ao nível da imaginação. No entanto, eles são cada vez mais vistos como os novos arquitetos de uma realidade social idealizada.

A segunda corrente de produção de estudos sobre o empreendedorismo social está associada à criação e ao desenvolvimento de organizações que atendem as necessidades ou os interesses coletivos, como associações, cooperativas, grupos informais, redes solidárias de produção, dentre outros (Borgoza e Defourny, 2001). Essa abordagem centra-se na ideia de que esses empreendimentos sociais são capazes de gerar tanto valor econômico como valor social. O valor econômico poderia ser medido por meio de avaliações econômico-financeiras bastante semelhantes às empregadas na gestão de empresas. Resultados positivos seriam aqueles alcançados por organizações que conseguem distribuir recursos aos associados (o que é objetivo central dos empreendimentos focados em geração de renda, negócios inclusivos, desenvolvimento local); deter condições financeiras para manter suas operações; e manter um padrão de investimento no aperfeiçoamento de sua capacidade produtiva. Já a geração de valor social não tem parâmetros de performance tão precisos, porque os resultados da ação organizacional não são os únicos componentes, ou mesmo variáveis passíveis de serem claramente identificadas, das transformações sociais observadas. Nem, tampouco, estas podem ser verificadas com precisão, considerando-se a intercorrência de outros fatores no mesmo tempo e espaço (Fischer, 2006).

Nesta perspectiva, Boschee (2001) considera que o empreendedorismo social refere-se à criação de empreendimentos, comercialmente viáveis e socialmente responsáveis, por meio dos quais os empreendedores sociais identificam e exploram oportunidades de mercado – com produtos ou serviços que permitam atingir objetivos sociais –, gerando excedentes a serem reinvestidos em projetos ou ações de intervenção social.

Seguindo esta vertente, autores como Mort et al (2003) revelam o empreendedorismo social como um conceito multi-dimensional envolvendo as seguintes dimensões:

- o reconhecimento de oportunidades sociais – criar novas atividades que, de forma sustentada, forneçam um valor social superior;
- a virtuosidade – instruir organizações que visam criar valores para a sociedade;
- a capacidade de avaliação – tomar decisões respeitando os padrões éticos e de responsabilidade social;
- proatividade e tolerância ao risco.

Quintão (2004) também compreende que o empreendedorismo social emerge com um potencial de intervenção social e da criação de formas alternativas de produção econômica e de participação social e democrática. Essa abordagem sublinha os aspectos de capacidade de inovação, de identificação e aproveitamento de oportunidades de criação de novos negócios e novos mercados, e, cada vez mais, de capacidade de criação de capital social.⁵

⁵ O *capital social* pode ser definido como o conjunto de recursos comunitários atuais ou potenciais, ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento ou de inter-reconhecimento, criados mediante a presença de níveis elevados de confiança, reciprocidade, partilha de normas de comportamento, partilha de sentimento de compromisso e de pertença, redes sociais formais e informais, canais efetivos de informação, que podem ser utilizados de maneira produtiva por indivíduos e grupos para favorecer ações que beneficiam pessoas e grupos de uma comunidade (Bourdieu, 1980).

Assim, tanto os autores que adotam a perspectiva centrada no empreendedor social como protagonista que lidera a instituição e a permanência desses empreendimentos, quanto aqueles que enfatizam os aspectos do contexto socioeconômico e político como determinantes de seu surgimento – ambos apresentam argumentos válidos para justificar a emergência deste fenômeno contemporâneo. Tais argumentos podem até ser vistos como complementares, quando indicam os fatores que provocam a necessidade dessas organizações, associados àqueles que acionam a motivação de seus instituidores.

Contudo, os resultados de alguns estudos – como a pesquisa de Dart et al. (2008) sobre empreendimentos sociais no Canadá – mostram que essa forma organizativa não é tão bem-sucedida, financeira e socialmente, como a literatura parece fazer acreditar. Os autores apontam vários limites para tais empreendimentos: a falta de estabilidade financeira; a estrutura organizacional precária, a dependência do apoio governamental sob a forma de subvenções, convênios e contratos de gestão.

No Brasil, as primeiras publicações sobre o empreendedorismo social, na década de 1990, se restringiram a artigos em revistas, nos jornais, na internet e em algumas publicações da Ashoka⁶ do Brasil. A partir dos anos 2000, começaram a surgir estudos, com maior densidade teórica, que procuravam sistematizar a ocorrência do empreendedorismo social no país.

Em 2001 Rouere e Pádua ressaltam o papel relevante dos empreendedores sociais no contexto social, propugnando a necessidade de “dotar as comunidades de capacidades e habilidades empreendedoras (abrir e gerir seus próprios negócios)

⁶ A *Ashoka* é uma organização mundial, sem fins lucrativos, criada em 1981 pelo norte-americano Bill Drayton, e presente em 60 países. Está no Brasil desde 1986 e é considerada pioneira na criação do conceito e na caracterização do empreendedorismo social (www.ashoka.org.br).

conscientizá-las, mobilizá-las para as mudanças [...] sem, no entanto, violar suas culturas e tradições”.

Seguindo este enfoque, Melo Neto e Fróes (2002) defendem que o empreendedorismo social propõe solução para problemas sociais, novas estratégias de inserção social, projetos sociais inovadores e ações empreendedoras autossustentáveis. Os autores avançam para o conceito de sociedade sustentável, em uma perspectiva de desenvolvimento comunitário multidimensional, para o qual o empreendedorismo social é um elemento alavancador.

E. M. Oliveira, (2003), a partir dos estudos de Melo Neto e Fróes (2002) e de algumas publicações da Ashoka, amplia a reflexão sobre o empreendedorismo social por meio de um monitoramento de publicações sobre o tema na mídia nacional – as principais fontes do autor foram as revistas e os jornais de grande circulação e a literatura internacional na área. Desta forma, explica o empreendedorismo social como:

- um processo de gestão social, pois apresenta uma cadeia sucessiva e ordenada de ações que podem ser resumidas em três fases: concepção da ideia; institucionalização e maturação da ideia; multiplicação da ideia;
- uma nova tecnologia social, pois sua capacidade de inovação e de empreender novas estratégias de ação faz com que sua dinâmica gere outras ações que afetam o processo de gestão social, já não mais assistencialista e mantenedora, mas empreendedora, emancipadora e transformadora;
- um indutor de auto-organização social, pois não é uma ação isolada, mas, ao contrário, necessita da articulação e participação da sociedade para se institucionalizar e apresentar resultados que atendam às reais necessidades da população e provoquem impacto social.

Mais recentemente, verifica-se uma tendência nos estudos nacionais em preencher lacunas e estabelecer o diálogo entre abordagens centradas no empreendedor e aquelas onde sobressaem o empreendimento e seu contexto. Este percurso conceitual e teórico demonstra que o tema do empreendedorismo social – tanto na produção acadêmica *strictu sensu*, como naquela oriunda da análise de vivências empreendedoras, como as histórias de vida e os estudos de caso – necessita ainda de amadurecimento da capacidade analítica e esforço de consenso entre os estudiosos.

Neste debate pode-se propor, de um lado, relativizar os aspectos míticos que parecem cercar a figura do empreendedor, colocando-se maior esforço de análise e prospecção sobre as condições que facilitam e que obstaculizam a concretização de iniciativas sociais. Elementos que fazem parte do contexto socioeconômico e político – como a carência de marcos jurídicos e tributários que facilitem a instituição de empreendimentos ou a “abdução” político-partidária de empreendimentos sociais – são exemplos de condicionantes que devem ser estudados com maior profundidade para se criarem fundamentos teóricos e práticos sobre o tema.

Pontuando aspectos do empreendedorismo social para o debate

Ao aprofundar a busca do consenso conceitual e dos fundamentos teóricos do tema obtém-se uma compreensão mais acurada de que o empreendedorismo implica reduzir as fronteiras organizacionais e estreitar as relações de colaboração, de modo que a ação resultante seja uma “simbiose” do desempenho das organizações aliadas. Essa simbiose é um dos principais fatores geradores de valor, notadamente o social, o

qual não deriva, simplesmente, da interação entre os indivíduos, mas das ações coletivas orientadas por uma consciência comunitária, as quais influenciam o sistema econômico e as relações de produção.⁷

Nos empreendimentos sociais ibero-americanos estudados no âmbito das pesquisas do SEKN, em alguns casos era relativamente simples detectar a criação de valor econômico, ou seja, nos casos de organizações cujos produtos e serviços eram precificados e podiam ter sua qualidade avaliada. Entretanto, na grande maioria dos empreendimentos estudados o valor social era intangível, ou impossível de ser mensurado com alguma precisão. Este é, provavelmente, um dos maiores dilemas com que se defrontam pesquisadores e gestores, pois os sistemas de avaliação e os parâmetros tradicionalmente empregados para monitorar a performance organizacional tendem a ser impróprios para analisar as mudanças provocadas por empreendimento social.

Estudos de empreendimentos sociais realizados pela Kennedy School of Government (Alvord et al. 2002) em países da Ásia, África e América Latina conduziram a hipóteses relevantes e convergentes com os achados da rede SEKN no que concerne aos principais fatores influentes na performance de empreendimentos sociais. São eles:

- A adaptabilidade organizacional: a formação de lideranças com capacidade de adaptação a ambientes mutantes, que possam enfrentar desafios relacionados a crises – típicas de países em desenvolvimento –, requerendo ajustes nos estilos gerenciais e de papéis nas organizações. A adaptabilidade envolve

⁷ É interessante ressaltar que esta noção já era apresentada por J. Schumpeter⁹ em *On the concept of social value*. Quarterly Journal of Economics, volume 23, 1908-9. Pp. 213-232.

ainda o permanente redirecionamento estratégico, de um lado, e o esforço para estabilização dos valores organizacionais, de outro, os quais promoverão a orientação para onde ir e como se adaptar, além da necessidade de sistemas e estruturas flexíveis, para fazer frente ao ambiente mutante.

- O alinhamento estratégico e a integração entre as dimensões organizacionais para realizar a missão. Três aspectos de alinhamento se destacam:
 - a) fatores integradores: liderança, cultura organizacional e estratégia;
 - b) estruturas e processos que estimulem a interação entre as áreas de uma organização, potencializando a coordenação, alinhamento e combinação ótima de esforços; e
 - c) sinergias entre os valores social e econômico gerados.

A emergência de alianças estratégicas intersetoriais como forma de construir as “pontes” entre as competências essenciais das organizações, enfatizando os múltiplos efeitos benéficos complementares às organizações aliadas, além da reiterada importância do estabelecimento de relações de confiança entre os atores envolvidos, em prol da efetividade do empreendimento social assim conduzido.

Tanto as iniciativas empreendedoras que se originam em movimentos sociais e em organizações da sociedade civil como aquelas promovidas por empresas e corporações privadas, todas têm em comum o paradigma da colaboração intersetorial. Isto é, para concebê-las e implementá-las faz-se necessário agregar recursos e esforços de diversas fontes: os órgãos públicos, que podem prover as condições para ampliar a escala de atuação; o

Terceiro Setor, com sua miscelânea de experiências, métodos e tecnologias para lidar com problemas sociais; as organizações empresariais, com sua necessidade de empregar o melhor de seu conhecimento e prática de gestão para assegurar a própria sustentabilidade e a daqueles que constituem o seu universo de relacionamento. O empreendedorismo social adota, assim, o conceito de trabalho em colaboração como pressuposto básico porque, também neste caso, “uma andorinha só não faz verão”.

Caracterizando-se com um campo profícuo para novas soluções e experimentações, o empreendedorismo social compreende um amplo leque de possibilidades: de projetos desenvolvidos por organizações sem fins lucrativos à proposição de novos modelos de ação que extrapolam os limites entre Estado, Mercado e Terceiro Setor.

Nesse cenário emergem, por exemplo, os chamados negócios inclusivos. Neste campo trabalha-se com a hipótese de que a construção de relações intersetoriais simbióticas entre organizações permitiria ampliar o acesso aos mercados, baixando os custos de transação e oferecendo oportunidades para que novas energias produtivas se incorporem à economia. Analisando os casos ibero-americanos do projeto SEKN, algumas reflexões sobre os empreendimentos sociais podem ser destacadas (Austin et al., 2007):

- As oportunidades de inovação são reais e realizáveis, se forem identificadas as barreiras dos mercados tradicionais e modificadas para atender as especificações dos segmentos de baixa renda – o que pressupõe significativas mudanças na forma de atuar das empresas (relações de mercado, desenvolvimento de produtos, parâmetros de custo e lucro), as quais rompem com padrões culturais prevalentes.

- Quando considerados atores sociais legítimos, e não receptores passivos, os segmentos de baixa renda demonstram sua capacidade de criar e adicionar valor às cadeias produtivas em que se inserem. O que implica em desenvolverem atitudes e comportamentos diferentes dos habituais (por exemplo, o pagamento dos serviços antes obtidos de forma clandestina).
- As organizações da sociedade civil, como associações e cooperativas comunitárias, podem se constituir poderosos parceiros de empreendimentos voltados para o desenvolvimento local. Embora seja necessário, no Brasil, vencer barreiras jurídico-legais, tributárias e sociais que atuam como restritoras dessas iniciativas.

Observa-se, portanto, que um conjunto não desprezível de mudanças deve ocorrer na cultura das organizações e nos padrões culturais vigentes na sociedade para facilitar o trânsito da comunicação, abrir espaço para a inovação e ampliar a cidadania das pessoas que estão no segmento populacional de baixa renda.

Seguindo a tendência, já observada na evolução conceitual em diferentes regiões do mundo, o empreendedorismo deixa de ter seu significado restrito à criação de empresas capitalistas, ampliando-se para abarcar a competência de gerar alternativas organizacionais inovadoras no campo social. E elas são inovadoras não apenas porque modeladas em formatos diferentes daqueles adotados por empresas e corporações ao longo dos séculos XIX e XX, mas também porque ampliam sua visão estratégica para além do mercado e suas reduzidas formas de transação.

Nessa ampliação, as iniciativas dos empreendedores sociais lançam-se para horizontes bem mais longínquos do que

a simples comercialização de produtos e serviços. Buscam incrementar o desenvolvimento socioambiental de localidades esquecidas pelo crescimento econômico capitalista; tomar a sociedade inclusiva para aqueles que foram despojados das condições físicas, sociais e econômicas necessárias a sua inserção como pessoas, consumidores e cidadãos; ampliar as oportunidades para que cada qual se emancipe por sua própria conta, gerando renda e tendo liberdade para escolher o estilo de vida que prefere e o destino que propiciará ao seu filho; assegurar que as próximas gerações tenham direito de nascer e de viver em liberdade e com acesso aos recursos naturais que a biodiversidade oferece à vida humana.

Esse novo cenário determina o desafio de inserir o empreendimento social em um contexto mais amplo, que é a proposição de desenvolvimento sustentável. Significa dizer que além de analisar e prospectar acerca da sustentabilidade do empreendimento em si, coloca-se a necessidade de investigar quais são as potencialidades e as limitações para que ele alavanque o desenvolvimento local. Uma estratégia de desenvolvimento que propicie transformação social pressupõe a mobilização de recursos, potencialidades e atores sociais de forma ativa que se reforcem mutuamente (Brose, 2005).

Deste modo, as iniciativas empreendedoras descartam definitivamente os conceitos de assistencialismo e dependência, inserindo os de emancipação e cidadania. Não se trata apenas de modernização terminológica, mas de uma mudança radical dos valores que sustentam a atuação social. Pois não basta prover benesses; é preciso equalizar as condições sociais no que concerne à liberdade pessoal que, como coloca Amartya Sen, é o fator condicionante para a existência de qualquer processo de desenvolvimento.

Nesse novo contexto, o empreendedorismo de negócios não pode mais ser resumido a uma função econômica voltada exclusivamente para a geração do lucro, como preconizado pelos economistas liberais no início do século passado. Desde o início de século XXI, o fenômeno do empreendedorismo vem adquirindo vertentes contemporâneas, as quais conduzem para a percepção de que a própria sustentabilidade empresarial depende da existência de uma sociedade sustentável. A produção dos bens e serviços necessários ou desejados pela população gerou, desde o pós-guerra e ao longo do século XX, inúmeras externalidades negativas que afetam a sustentabilidade do planeta, como a poluição causada por resíduos sólidos, efluentes líquidos e gases nocivos e – como traço recorrente – a exclusão socioeconômica de vastas parcelas da população enquadradas na situação de pobreza.

Este passivo poderá começar a ser saldado à medida que o espaço das relações econômicas não seja ocupado, prioritária e exclusivamente, pelas empresas e corporações, mas esteja disponível para formas organizativas inovadoras, das quais os empreendimentos sociais e os negócios inclusivos são modelos inspiradores. Essa ampliação do espaço e a diversificação de sua composição implicam em realinhamento de valores e padrões culturais, tanto no âmbito da sociedade quanto no interior das organizações. E este é, provavelmente, o maior desafio, porque para enfrentá-lo não bastam as inovações tecnológicas, os aperfeiçoamentos técnicos e as modernidades de comportamento; ele exige um profundo envolvimento “de corações e mentes” com o desejo de transformação social.

Bibliografia

ALVORD, S. H. et al. Social entrepreneurship and societal transformation: an exploratory study. *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 40, n. 3, p. 260-282, set. 2004.

AUSTIN, J. et al. Building New Business Value Chains with Low Income Sectors. In: *Latin America*, S. Francisco, Jossey, 2007.

_____ et al. Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both? *Entrepreneurship: Theory and Practice*. v30, n.1, jan. 2006, p.1-22. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6648/is_/ai_n29250160>. Acesso em: 12/01/2009.

BROSE, M. Redes. Breve Introdução à Arte de Tecer Capital Social. In: www.promenino.or.br/ferramentas, 2008.

DART, R. et al. Not Living Up To Their Billing: A Population Survey Of Social Purpose Businesses. In: Ontario, Canada. In: 8th ISTR INTERNATIONAL CONFERENCE AND 2ND EMES-ISTR EUROPEAN CONFERENCE IN PARTNERSHIP WITH CINEFOGO. Barcelona (Spain) - July 9-12, 2008.

DEES, J. G. The Meaning of Social Entrepreneurship. Original Draft: October 31, 1998. Reformatted and revised: May 30, 2001. Disponível em: < http://www.fuqua.duke.edu/centers/case/documents/dees_SE.pdf>. Acesso em: 21/08/2008.

DRUCKER, P. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, London Heinemann, 1985.

EHLERS, E. M. Determinantes da Recuperação da Mata Atlântica no Estado de São Paulo. Tese de Doutorado apresentada junto ao PROCAM – Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, USP, 2003.

FISCHER, R. M. Organizational culture in social enterprise. In: SEKN Effective Management of Social Enterprises – Lessons

from businesses and civil Society Organizations in Iberoamerica. Cambridge, Massachusetts: Harvard University/David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2006a.

Solid Waste Management: Low Income Sectors in the Value Chain in Socially Inclusive Business, Cambridge, SEKN/DR-CLAS, Harvard University Press, 2010.

MAIR, J.; MARTÍ, I. *Social entrepreneurship research: a source of explanation, prediction, and delight*. Journal of World Business, vol. 41, n. 1, p. 36-44, 2006.

MELO NETO, F. P.; FROES, C. *Empreendedorismo social: a transição para a sociedade sustentável*. Rio de Janeiro: Quality-mark, 2002.

PEREDO, A. M.; MCLEAN, M. Social entrepreneurship: a critical review of the concept. *Journal of World Business*, vol. 41, n. 1, p. 56-65, fev. 2006.

REFICCO, E.; GUTIERREZ, R. Leadership in Social Enterprise. In: *SEKN Effective Management of Social Enterprises – Lessons from businesses and civil society organizations in Iberoamerica*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University/David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2006.

ROUERE, M.; PADUA, S. M. *Empreendedores sociais em ação*. São Paulo: Cultura Associados, 2001.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SCHUMPETER, J. On the Concept of Social Value Quarterly. *Journal off Economics*, vol. 23, p. 213, 1908.

SHAW, E.; Carter, S. Social entrepreneurship: theoretical antecedents and empirical analysis of entrepreneurial processes and outcomes. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 14, n. 3, p. 418-434, 2007.

Síntese da discussão: Empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável

Thereza Lobo

*Socióloga com curso de mestrado em Sociologia da América Latina em
Essex, Inglaterra. Diretora do Solidaritas.*

O tema discutido na mesa e na oficina, no âmbito do I Seminário Internacional do Centro Ruth Cardoso, levou em consideração a importância de que se reveste no momento atual. Há um intenso interesse conceitual e prático não apenas dentro do Brasil, mas internacionalmente.

Apenas a título de ilustração: ao se pesquisar no Google a expressão empreendedorismo social, em inglês e em português, chega-se a quase 30 milhões de opções de informação. É verdade que está muito longe dos 72 milhões de opções para democracia, mas é bem próximo dos 32 milhões para sociedade civil. No Google em português, desenvolvimento sustentável aparece em meras 100 mil citações. Quando se transfere ao inglês, esse número chega a 22 milhões. Todos esses números apenas pretendem mostrar que o assunto é quente. E a relação entre essas várias expressões é nítida.

A discussão sobre o tema seguiu a linha orientadora do Seminário: possibilitar que teoria e prática se apresentassem e se retroalimentassem. A reconhecida nebulosidade ainda presente no conceito, assim como as controvérsias geradas pelas práticas expandidas, não impediu uma produtiva abordagem à questão.

Esta síntese não pretende reproduzir a total riqueza do evento, pela impossibilidade da tarefa. Busca apenas destacar os principais aspectos que ressaltaram das diferentes falas e apresentações.

A mesa-redonda

O professor Ezequiel Reficco, da Universidade Los Andes (Colômbia), e a professora Rosa Fischer, da FEA/USP, apresentaram suas considerações sobre o tema. Annamaria Schindler, do Instituto Arapyau, contribuiu debatendo as ideias.

O professor Reficco privilegiou o olhar da empresa. Indicou como a cultura da benemerência ainda prepondera em boa parte do mercado privado, indicando alguns reflexos negativos:

- programas filantrópicos mais atentos a interesses de financiadores que dos beneficiários;
- não enfrentamento de causas, e sim de sintomas;
- poucos resultados mais duradouros e profundos.

Questão fundamental levantada por Ezequiel Reficco remete à constante queda de braço que facilmente se identifica dentro das empresas. De um lado se colocam aqueles (*business guys*) que defendem e estimulam o valor econômico por si só e tratam a questão social como se fora de menos importância. De outro se postam os “bem aventurados” (*social guys*), aqueles que atentam para o valor social dos investimentos, que buscam resultados que de fato levam à mudança social. Todos e cada um de nós já nos defrontamos com esse tipo de embate dentro das empresas.

A dificuldade de medição do investimento social é outro tópico ressaltado. Aí também uma grande distância o separa do econômico. Para este último o instrumental de medição – metodologias e técnicas, é farto. O mesmo não se aplica na

área social. É raro encontrar empresa que aceita aplicar uma taxa de retorno social aos seus investimentos. Ou mesmo acreditar que isso possa ser feito.

Ezequiel alerta que é neste contexto que transitam o conceito e a prática de empreendedorismo social. Um primeiro passo é definitivo para o avanço nesse processo: a aproximação dos diferentes atores, dentro e fora da empresa. Um termo é cunhado e merece atenção: Empreendedorismo Social Corporativo, que vai bem além da Responsabilidade Social Corporativa e que inova ao forçar a convivência orgânica de todas as dimensões da empresa. E que valoriza a ideia de oportunidade e de criação de valor.

Um desafio se coloca: como juntar criação de riqueza com transformação social. Como derrubar as falsas dicotomias, nas quais “santos” (área social) se digladiam com “demônios” (área econômica), e altruísmo não combina com interesse privado? Como fazer conviver melhoria social e sustentabilidade financeira?

Na fala da professora Rosa Fischer, a História pediu passagem. É ela que mostra como velhos atores se apresentam desempenhando novos papéis. É por meio da História que se entende o movimento experimentado nas últimas décadas de rompimento de arraigados paradigmas: o papel do Estado todo-poderoso e onisciente dando lugar a um Estado que precisa e faz parcerias para melhor prover serviços; o entendimento de que apenas crescimento econômico não dá conta das carências históricas da sociedade brasileira e que desenvolvimento social está na ordem do dia; a relevância assumida pela questão socioambiental, antes relegada a um lugar menor; a valorização dos recursos próprios das comunidades – o capital social.

Rosa tocou em questão delicada: há que refletir sobre aspectos míticos que rondam em muitos casos a figura do em-

preendedor social. O super-herói em busca da transformação social deve ser relativizado. Por trás dele há um grupo de pessoas e uma institucionalidade que não podem ser desprezados.

As limitações frequentemente experimentadas pelo empreendedorismo social foram explicitadas em recentes estudos, inclusive pela Social Knowledge Entrepreneurship Network (SKEN), à qual pertencem Rosa Fischer e Ezequiel Reffico: falta de estabilidade financeira, estrutura organizacional precária, dependência governamental.

Inovação é fator determinante nas experiências bem-sucedidas de empreendedorismo social, alertou Rosa Fischer. Todavia, tal inovação não vai conseguir germinar se não ocorrerem mudanças na forma de atuação das empresas, como também assinalado por Ezequiel Reffico.

A arena do desenvolvimento sustentável é campo fértil para o fortalecimento do empreendedorismo social. Horizontes de mais longo prazo se impõem ao ir-se além de uma mera produção e distribuição de bens e serviços. Segundo Rosa Fischer, o passivo da pobreza exige que o espaço das relações econômicas seja ocupado também por alternativas organizacionais inovadoras, os empreendimentos sociais e os negócios inclusivos.

Tudo isso, entretanto, vai continuar tendo muitas dificuldades em avançar se um desafio colossal não for devidamente enfrentado: a revisão de marcos regulatórios (jurídico, tributário, financeiro) que hoje se mostram como nitidamente inadequados para acompanhar as mudanças e pressões advindas do processo de empreendedorismo social.

Annamaria Schindler destacou aspectos relevantes de cada apresentação. E polemizou:

- Por que não se reconhece o empreendedorismo no setor público?

- Será que realmente o empreendedorismo pode reduzir a pobreza?

Annamaria ressaltou ainda que Bill Drayton, fundador da Ashoka, enfatizou há anos um aspecto que até hoje é esclarecedor: houve, e ainda há, uma desigualdade na distribuição de estímulos oferecidos ao econômico e a precariedade daqueles oferecidos à área social. Ou seja, grandes esforços foram empreendidos no sentido de ofertar recursos; pesquisa e desenvolvimento, tecnologias, formação de recursos humanos, para as áreas econômicas e seus respectivos ocupantes. Para a área social restaram migalhas. Só agora tal processo começa a reverter.

Os debates do público que se seguiram à fala dos palestrantes levantaram algumas questões:

- o aumento generalizado do consumo exige atenção redobrada ao tema da sustentabilidade. O empreendedorismo social não se pode furtar de tratá-lo;
- é necessário estabelecer uma ligação direta entre empreendedorismo social e participação democrática;
- ponto nevrálgico da interlocução entre atores: revisão do marco regulatório; importante reconhecer como primeiro passo a ser tomado.

A oficina

A oficina sobre o tema objetivou mostrar seu desdobramento na prática. Participaram Beatriz Azeredo, do Centro de Estudos e Políticas Públicas e do Instituto Desiderata, Suzana Pádua, do IPÊ, e David Hertz, da Gastromotiva.

Beatriz Azeredo contextualizou sua apresentação mostrando alguns indicadores sobre a situação dos jovens no país e

sua relação com o tema da oficina; alertou especialmente para a situação de grande precariedade do ensino médio e as fortes desigualdades, além de polemizar sobre alguns mitos que precisam ser repensados: pobre sai da escola para trabalhar; escola expulsa jovem por falta de interesse.

A primeira experiência mencionada por Beatriz tratou do Projeto Megafone na Escola: pesquisa de opinião com adolescentes de 11 a 16 anos, cursando as 8ª e 9ª séries na cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa visou perceber o olhar da escola sobre seus próprios problemas. Foram ouvidos 300 professores e 2 mil alunos, entrevistados por 150 jovens estudantes. Alguns achados são interessantes: o jovem está “antenado” na escola; professores e alunos percebem de forma semelhante a bagunça e a escola como não interessante o bastante para segurar o jovem e fazê-lo aprender.

Em seguida, Beatriz Azeredo falou do Programa Juventude Transformando com Arte, que inclui pesquisa de levantamento de iniciativas da sociedade civil conjugando arte e educação e mostra bianual, com apresentações de várias organizações de todo o Brasil. O Programa já catalogou cerca de 1.250 experiências das regiões Nordeste e Sudeste. Destas, 30% já geram renda suficiente para sua operação e remuneração de seus participantes. Destacam-se no Programa as possibilidades de articulações entre a cadeia produtiva que se forma neste tipo de atividade, o grande potencial de absorção de mão de obra, especialmente jovens, e um cardápio de oportunidades para a implementação de políticas públicas.

O terceiro exemplo relatado por Beatriz Azeredo referiu-se ao Fundo de Apoio a Projetos Jovens, financiado pela Fundação Kellogg no Nordeste. O Programa se baseia no protagonismo juvenil, por meio de capacitação para agentes de

desenvolvimento e financiamento para empreendimentos de grupos informais. Até agora foram aplicados R\$ 650 mil em 320 projetos, envolvendo cerca de 2.100 jovens. A má notícia: os projetos até agora não conseguiram captar recursos adicionais que possibilitassem sua continuidade e expansão; ou seja, o ambiente ainda não é favorável para a sustentabilidade de Programas dessa natureza.

Suzana Pádua iniciou sua exposição sobre o Instituto IPÊ lembrando sua criação em 1992, com foco na preservação do mico-leão-preto e a correção de rumo ocorrida até agora. De uma preocupação direta com a biologia para uma atenção com a educação e os negócios sustentáveis, um longo caminho foi percorrido. Participação e sustentabilidade são palavras de ordem que atravessam a instituição como um todo. No IPÊ trabalham atualmente 100 pessoas em seis áreas no Brasil.

Alguns exemplos de atividades desenvolvidas foram citados e merecem ser mencionados. Com o MST são desenvolvidos projetos voltados à produção e comercialização, além de programas educativos para o encaminhamento de atividades sustentáveis.

É dado destaque à atuação com as famílias das áreas onde o IPÊ está trabalhando, com prioridade a jovens. Ao assim proceder, o IPÊ consegue fazer a junção entre caráter social e ambiental de seus investimentos. Certamente o resultado é mais eficaz.

Interessa apontar a importância das parcerias com o setor privado que vêm possibilitando ao IPÊ não só continuar e expandir suas ações, mas também inovar, condição definitiva para o sucesso do empreendedorismo social. As parcerias com a Natura, Faber-Castell e Havaianas indicam que boas ideias geram subprodutos importantes.

Também crucial para o tema é a experiência do IPÊ na criação de uma entidade para prestação de serviços. Isso lhes garan-

te recursos fundamentais para a sustentabilidade da organização e sinaliza a possibilidade de juntar-se valor econômico ao social, sem descaracterizar o objetivo maior, de transformação social.

O IPÊ, entretanto, assume suas debilidades: a sustentabilidade como uma ameaça permanente, administração e governança internas ainda carecendo de atenção; uma atuação ainda frágil do Conselho; a formação da nova geração de membros da organização e uma articulação mais consequente com o setor governamental.

O caso da Gastromotiva, apresentado por David Hertz na oficina, difere bastante do IPÊ, mas traz elemento comum: a preocupação em dar concretude à ideia da relação entre empreendedorismo social e sustentabilidade.

A Gastromotiva já inicia suas atividades como um negócio (*buffet*). Mais adiante, graças a apoio financeiro internacional, passa a projeto social, sem perder sua característica econômica. É o chamado negócio inclusivo.

A Oscip criada visa dar mais qualidade de vida aos beneficiários. Por sua vez, o negócio possibilita um superávit que vai ser investido na causa social. São ofertados cursos de capacitação para jovens com renda de até 3 salários mínimos que gostam de cozinhar. No curso é valorizada a ideia de protagonismo, para que possam ter seu próprio negócio. O tema da gestão é fundamental.

A articulação do social, ambiental e econômico também aparece na Gastromotiva, que introduziu experiências práticas com viveiro de plantas. Com isso, tem-se o aproveitamento de insumos na cadeia produtiva, via produtos orgânicos.

Uma incubadora de projetos estimula a formação para o empreendedorismo. Além disso, a Gastromotiva inova ao abrir a possibilidade de investidores fazerem *joint ventures*.

Consumo consciente é um tema discutido com as empre-

sas parceiras e/ou clientes, consistente com o tratamento dado à questão ambiental. Esse é um dos aspectos importantes da agregação de valor social inerente ao trabalho da Gastromotiva. Juntem-se a isso outros elementos importantes: acesso dos jovens a uma alimentação saudável; novos produtos abrindo novos nichos de mercado; gastronomia como uma possibilidade inédita de empreendedorismo social. Tais fortalezas são adicionadas a outras mais ligadas à gestão: a rede de contatos; sinergias entre atividades promovidas; clareza de valores e alinhamento de princípios e, como não poderia deixar de ser, a busca constante pela inovação.

O reconhecimento de fraquezas ainda a enfrentar esclarece a seriedade da proposta: uma estrutura física que gera limitações às atividades; recursos humanos insuficientes; uma legislação que atrapalha esse tipo de negócio social.

Uma síntese

O terreno movediço sobre o qual se move o conceito e a prática de empreendedorismo social se confirmou na mesa-redonda e na oficina acima descritas. Ao mesmo tempo, percebeu-se um movimento de acomodações sucessivas nas últimas duas décadas que fizeram o processo avançar.

Algum consenso surgiu: medições para empreendedorismo social ainda não podem ser consideradas adequadas. Os parâmetros usuais não são satisfatórios, pois desconsideram fatores substantivos e muitas vezes sequer são identificados como relevantes. As empresas, em geral, se mostram negligentes neste ponto.

Tarefa imediata se apresenta como crucial: como contar o conjunto de atores envolvidos com ideias, princípios e práticas de empreendedorismo social. Como disseminar per-

manente e regularmente experiências, tais como as discutidas no I Seminário Internacional Centro Ruth Cardoso, para deixar bastante evidente que é possível, e vale a pena, apostar na transformação social associada à geração de riqueza bem distribuída.

Alguns campos de atuação se mostraram férteis para o empreendedorismo social: arte-educação; proteção e preservação ambiental; alimentação/gastronomia. No caso da RedeSol, o Artesanato Solidário é nítida manifestação da abertura de oportunidades para o empreendedorismo social.

Em outras discussões no mesmo seminário, temas associados apareceram com força: mudanças nos atores e seus papéis geram alterações nas suas identidades; mudanças nas dinâmicas de relacionamento entre atores estratégicos e nos resultados destas relações (democracia e participação); identificação de sintomas básicos de empreendedorismo social na área de educação (*charter schools* e *colegios en concesión*).

Vale reafirmar que o tema em questão reafirmou valores fundamentais que giram em torno do empreendedorismo social: o rompimento de paradigmas cada vez mais obsoletos; a inovação como força propulsora da mudança; a preocupação em buscar mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação; a articulação produtiva entre o econômico, o social, o ambiental e o político-institucional; a revisão de marcos jurídicos e financeiros. Ruth Cardoso concordaria.

Redes sociais e sociedade em rede

- Mudança social em rede – *Gustavo Cardoso*
- A sociedade da conexão: notas sobre a representação de rede – *Cássio Martinho*
- Síntese da discussão: Redes sociais e sociedade em rede – *Augusto de Franco*

Mudança social em rede

Gustavo Cardoso

Professor de Tecnologia e Sociedade no Instituto da Universidade de Lisboa (ISCTE).

Um outro olhar sobre as redes sociais

Nos nossos jornais, nas nossas televisões e mesmo nas telas dos nossos cinemas a temática das redes sociais, como o Facebook ou Orkut, parece encontrar um espaço de atualidade desmedido. Ao ler, ouvir e ver essas peças somos levados a pensar que estamos a viver um tempo de absoluta novidade e que as redes sociais são algo com que nunca antes nos deparamos. Mas as redes sociais não são novidade. As redes sociais são o que sempre nos acompanhou enquanto sociedade quando deparamos, na nossa relação diária, com família, com amigos, no trabalho ou quando surge a necessidade de nos juntarmos a outros para atingir objetivos comuns. O que importa é distinguir o modelo de organização social, a rede, do instrumento tecnológico de mediação, ou seja, distinguir entre as nossas relações sociais e o instrumento tecnológico de mediação do relacionamento. As redes sociais que criamos quando fazemos uso do Facebook, Orkut ou quando passamos SMS em cadeia, antes de serem tecnologias de mediação de redes sociais, são pessoas ligadas em redes de relacionamento social interagindo. Neste artigo procura-se discutir o que são redes sociais mediadas, qual o seu papel no quadro mais amplo das mídias que dão corpo à *comunicação em rede* e, em função das suas características, que papel podem ter no campo da mudança social. Procura-se, assim, discutir quais as consequências de

trabalhar com uma visão de rede na mediação e como essa visão influencia os modelos organizativos que procuram a criação de autonomia.

O que são redes sociais mediadas?

Quando nos encontramos com amigos num café, com a família numa celebração ou com os colegas de trabalho num evento, estamos a lidar com as nossas redes sociais. Quando utilizamos tecnologias de mediação, como a internet, para recriar esse mesmo tipo de relação estamos a introduzir a mediação no relacionamento social em rede. Como sugere Wellman, uma rede social é um conjunto de pessoas, organizações ou outro tipo de entidades sociais ligadas por um conjunto de relações sociais com sentido. Daí que quando uma rede de computadores liga pessoas, seja também uma rede social (Wellman, 1997) (Ver mapas de redes sociais no mundo em 2010 e 2007, respectivamente, em: <http://www.vincos.it/wp-content/uploads/2010/06/wmsn-01-10.png> e : <http://valleywag.gawker.com/273201/the-world-map-of-social-networks>).

As redes sociais mediadas são, assim, instrumentos como o Orkut, Facebook, Hi5, V Kontakte, QQ, Zing, Mixi e muitas outras. Embora redes sociais mediadas como o Facebook tenham uma presença global, há fatores culturais que determinam a presença de uma rede social num país e noutro de outra. Devemos assim encarar a análise das redes sociais mediadas como um fenómeno global de características locais.

Ao mesmo tempo que nos concentramos nessa sua característica simultaneamente global e local, devemos ter também presente que se trata de um fenómeno de evolução constante, como demonstra a comparação nos *links* acima indicados sobre as redes sociais mediadas no mundo entre 2007 e 2010.

A observação mostra-nos como as redes sociais mediadas mudam de presença geográfica e como o Facebook evoluiu de uma rede nacional nos EUA primeiro para o mundo anglo-saxônico e depois para o mundo em geral.

Figura 1

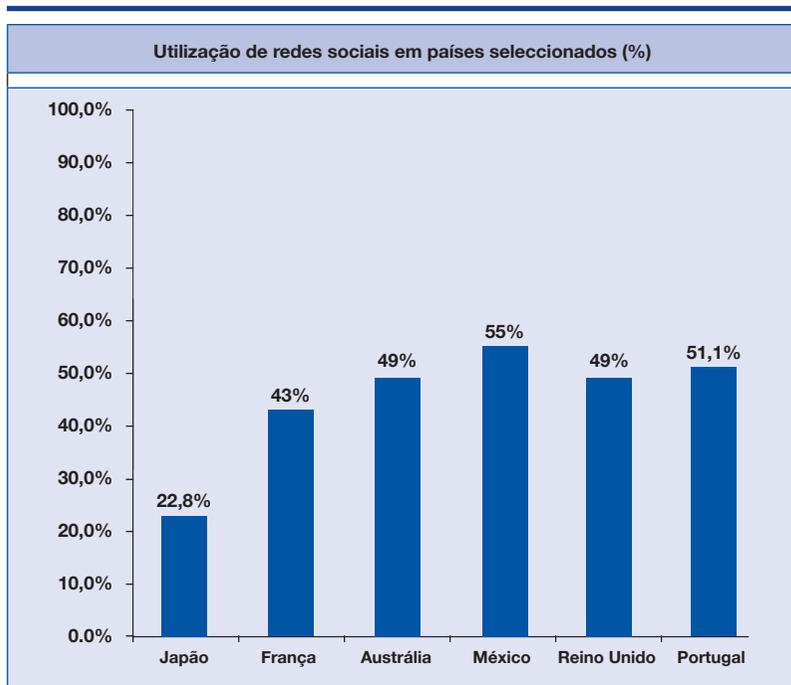


Fonte: WIP Portugal 2010 (n = 315 - utilizadores de redes sociais pelo menos mensalmente)

Falar de redes sociais mediadas pode implicar falar das características tecnológicas das plataformas usadas (*i.e.*, o que elas permitem fazer), mas também do que fazemos com elas. Existe uma pergunta base no contexto de análise das redes sociais na internet: o que fazemos nós com as redes sociais? Dentre as possibilidades tecnológicas e os reais usos há todo um processo de domesticação (Silverstone, 2006) que marca para onde a tecnologia evoluíra nos seus usos. A figura 1 mostra-nos o tipo diversificado de usos, no contexto dos SNS, que podemos encontrar em Portugal, mas que os estudos de Mi-

kami para o Japão, Vedel na França, Ewing na Austrália, Islas e Arriba no México, Liang na China e Dutton no Reino Unido (Cardoso et al., 2009) permitem também inferir como ocorrendo nesses países.

Figura 2



Fonte: World Internet Proje- 2010, % de utilizadores de redes sociais entre os utilizadores de internet nos países referidos. Nota: os dados referentes a Portugal e México referem-se ao ano de 2010 e os restantes a dados recolhidos no ano de 2009.

Desse contexto de usos ressalta uma divisão possível em cinco dimensões de práticas. Por um lado, encontramos as atividades de fortalecimento de laços sociais com aqueles que nos são mais próximos e nos acompanham na nossa migração de usos para dentro das redes sociais. Este conjunto

de atividades passa pelo uso de mensagens, *chats*, alertas de aniversários, escrita na parede, e podemos denominá-lo de “gestão de laços sociais”. Algo diferente pode ser detectado em atividades como a procura de amigos, envio de presentes, jogos ou criação de grupos, onde ressalta uma prática de “incremento de sociabilização”. Ou seja, o que diferencia essas atividades da mera “gestão de laços sociais” é o fato de normalmente estar associada à procura de pessoas com quem nos encontramos no passado ou que são amigas de pessoas mais próximas e com as quais pretendemos construir uma rede de relacionamentos – algo que não faríamos caso não estivéssemos a realizar uma relação social em rede mediada pela internet. Na análise das práticas em redes sociais encontramos também outras dimensões como a sua utilização para “entretenimento e lazer”, complementando outras dimensões de ocupação do tempo por meio do recurso a *quizzes* e testes, e ainda de “expressão identitária” por meio da colocação de vídeos e álbuns fotográficos e, por último, de “intervenção social” por meio do apoio a causas.

Todo este conjunto de práticas ocorre dentro do paradigma proposto por Wellman (1990) onde se argumenta que os laços forjados com amigos e conhecidos são a principal fonte de suporte para os indivíduos dentro de uma dada comunidade.

Para Wellman (1990), os laços que criamos, nessas redes de relacionamento, podem ser de tipo forte ou fraco. No entanto, nos seus estudos sobre a força dos laços fracos, Granovetter (1973, 1982) concluía que os laços fracos são potencialmente úteis como ligações fornecedoras de novas informações e recursos. Os laços fortes são aqueles que essencialmente nos oferecem apoio emocional, serviços prestados e companhia (Wellman et al., 1990). A análise inicial de Wellman ocorreu

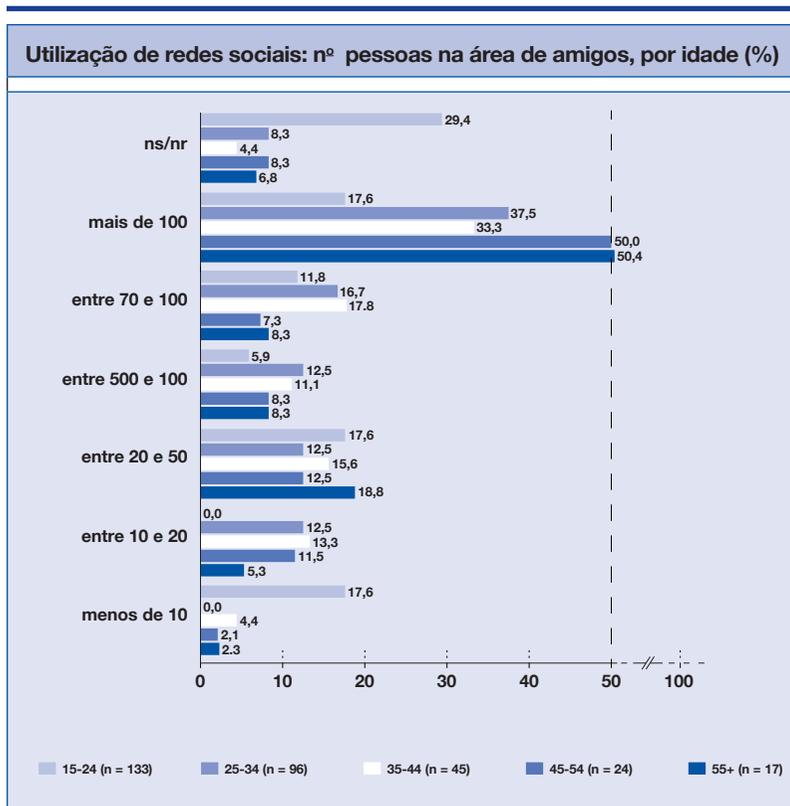
antes da massificação do uso da internet, não tomando em conta o surgir das redes sociais mediadas e das possibilidades por elas introduzidas na nossa esfera de relacionamentos. Mas, Donath e Boyd (2004), no seu estudo de redes sociais na internet, argumentam que o uso dessas tecnologias tem como efeito o colapso do modelo de redes tradicionais de relacionamento eliminando os custos de transação de as ativar, permitindo aos indivíduos o uso de recursos cujo acesso, de outro modo, lhes estaria negado.

Tal como Boyd et al. (2007) argumentam, o que torna diferente o Orkut, Hi5, Facebook e demais instrumentos de redes sociais mediadas, não é tanto permitir introduzir estranhos nas nossas redes de relacionamentos, mas o fato de permitir aos indivíduos gerir e tornar visível aos demais as suas próprias redes sociais.

Seguindo esse raciocínio, Donath e Boyd (2004) colocam a hipótese das redes sociais mediadas poderem aumentar o número de laços fracos que um indivíduo pode criar e manter, pois estas tecnologias tornam mais fácil e menos custoso manter esse tipo de *sites*. De algum modo estudos realizados recentemente em Portugal (Cardoso et al., 2010) comprovam esta hipótese. Verifica-se que em Portugal cerca de 40% dos utilizadores de redes sociais afirmam ter mais de 100 amigos nelas. Esse é um cenário que se diferencia dos dados apurados no início da década em Portugal, antes do surgimento das redes sociais mediadas, onde a média de relacionamentos se situava nos cerca de 50 indivíduos (Cardoso et al., 2003).

Podemos assim argumentar que as redes sociais mediadas introduzem uma gestão muito mais flexível, adaptável e reestruturável dos nossos laços fortes e fracos e conseqüentemente do nosso acesso a apoio social, emocional e informação.

Figura 3



Fonte: WIP Portugal 2010 (n = 315 – utilizadores de redes sociais pelo menos mensalmente)

No seu estudo *The strength of internet ties*, Boase et al. (2006) estudaram o papel da internet na tomada de decisões na vida de todos os dias. Nas suas principais conclusões o estudo verificou que as redes pessoais estão a mudar de uma geografia de bairro ou pequenos aglomerados urbanos para uma geografia de comunidades baseadas em redes sociais espacialmente dispersas. O que este estudo nos mostra é a importância de instrumentos como a internet e o telefone celular na mudança da

comunicação “casa a casa” – o lugar onde os instrumentos de comunicação como o telefone fixo residiam – para um modelo de comunicação “pessoa a pessoa”, abrindo o caminho para uma nova base de construção de relacionamentos, que Barry Wellman designa por “individualismo em rede” (Wellman et al., 2002). Neste contexto, uma vez que as pessoas não se encontram ligadas apenas a uma dada comunidade, elas necessitam de gerir e comunicar com várias redes dispersas, tendo muitas vezes de procurar pessoas diferentes possuidoras de diferentes recursos para fazer face a diferentes situações.

Para além da dimensão analítica introduzida pelo conceito de “individualismo em rede” é fundamental introduzir também a definição de “capital social” proposta por Robert Putnam (2000), na qual ele define capital social como o valor coletivo de todas as redes sociais e o impulso surgido, a partir dessas, para realizar atividades em conjunto.

A internet e o telefone celular, 2009, desempenham um importante papel nessa gestão de redes e de formação de capital social numa lógica de individualismo em rede. Como refere Cardenas (2010), embora o estudo de Boase (Boase et al., 2006) e as propostas de Wellman e Castells (Castells et al., 2003) e Cardoso (Cardoso et al., 2005) contribuam para clarificar que a internet não é um fator de alienação face a relações autênticas (Kraut et al., 2002; Turkle, 1996; White, 1997; Nie, 2001), pois há benefícios para a vida dos indivíduos por meio do suporte social fornecido pela internet, o seu estudo não tomou em conta os efeitos, positivos ou negativos, que o surgimento das redes sociais mediadas poderiam trazer.

A base da presença em redes sociais mediadas parece assentar na apropriação para formar e manter capital social. Ellison et al. (2007) foram dos primeiros a explorar a relação entre

redes sociais mediadas e formação e manutenção de capital social. Nos seus estudos, encontraram uma correlação entre a intensidade de uso do Facebook por estudantes e indicadores de capital social e bem-estar social (Ellison et al., 2007). Tal como em estudos realizados em Portugal (Cardoso et al., 2010), eles detectaram que o Facebook era usado essencialmente para manter relações previamente existentes e menos para conhecer pessoas novas.

Um outro estudo realizado por Cardenas (2010) demonstra igualmente que, no uso do Facebook, as redes se formam essencialmente em torno de redes de laços fracos. Esses laços fracos são no entanto importantes fornecedores de respostas a questões que podem ajudar os seus participantes. Como Morris et al. (2010) argumentam, os utilizadores de redes sociais mediadas usam-nas para obter, por parte de amigos, família e colegas, respostas para diferentes questões que se lhes colocam.

A maioria dos estudos realizados sobre redes sociais mediadas parece correlacionar a intensidade de uso delas e o apoio social, como por exemplo Valenzuela et al. (2009). Neste estudo, focado em universitários do Texas, mostra-se uma relação positiva entre o uso do Facebook e a satisfação, confiança social, envolvimento cívico e participação política. No entanto, há diferentes dimensões de relevância face ao tipo de usos, como por exemplo é apontado por Cardenas (2010). No seu estudo sobre uso de Facebook por estudantes catalães e californianos, conclui que as redes sociais mediadas são de fato usadas para apoio social, mas o são no que se refere à amizade e partilha de frustrações, para apoio na prestação de pequenos serviços e na busca de informação sobre procura de habitação e atualidade política (Cardenas, 2010). No entanto, o Facebook não é usado para serviços monetários (para além da obtenção

de dinheiro para causas sociais) ou muito pouco para procura de emprego e serviços de informação. O citado estudo de Cardenas (2010) conclui igualmente que há diferenças entre as duas populações, levantada a questão da dimensão cultural da apropriação das tecnologias (Castells, 2003; Cardoso, 2005).

As redes sociais mediadas parecem assim ser poderosas fontes de interação social, mas, dadas as formas de apropriação social pelos usuários, isoladas parecem não ser os instrumentos ideais para a construção de mudança social, visto basearem-se em redes majoritariamente constituídas por conhecidos e não abertas a crescimento exponencial de contatos. Daí que seja necessário compreender o seu papel no contexto mais vasto do modelo comunicacional das sociedades em rede contemporâneas (Castells, 2002), isto é, a comunicação em rede (Cardoso, 2010).

As redes sociais e a comunicação em rede

Ao olhar para a paisagem midiática, nomeadamente a sua dimensão empresarial, os ventos de crise parecem surgir de toda a parte, numa tendência que captou a nossa atenção de forma mais consciente desde que, a 24 de agosto de 2006, a revista *The Economist* trouxe para a sua capa a questão: “*The future of newspapers: Who killed the newspaper?*”.

A ideia de crise ou do “fim de algo como o conhecíamos” parece ter capturado a atenção de todos os interessados no estudo da mídia nos últimos anos: de académicos, ao publicarem, em setembro de 2009, “*The End of Television? Its Impact on the World (So Far)*” na *Annals of the American Academy of Political and Social Science*; a jornalistas, por exemplo, quando a *New York Magazine* publicou um longo artigo intitulado “*Have We Reached the End of Book Publishing As We Know It?*”, a 14 de setembro de 2008; ou mesmo a produtores e realizadores,

quando Francis Ford Coppola, numa entrevista à *Bloomberg* realizada a 12 de outubro de 2009, sugere que “o cinema como o conhecemos está a desaparecer”.

São diversas as razões na base do reconhecimento de uma crise pelo setor empresarial dos *media* e seus principais atores, e pode argumentar-se que é duvidoso que todas as explicações recaiam apenas sobre os novos papéis do utilizador e a sua apropriação das tecnologias, embora muitas vezes foquem o utilizador singular e os seus usos na internet. Não obstante, a assunção por parte das mídias empresariais de que algo não é mais como costumava ser e, portanto, já não “funciona como antigamente” permite-nos perceber que nos encontramos ante uma crise comunicacional. Mas, se para os gestores e acionistas os tempos parecem ser de crise, para os investigadores em Comunicação, onde outros veem a crise nós observamos mudança e transformação das práticas e, eventualmente, o surgir de um novo paradigma comunicacional.

O que é defendido nas próximas páginas é que estamos a assistir à erosão do paradigma comunicacional anterior e à emergência de um novo. Tal emergência tem implicações para a Economia, para o nosso quotidiano e para o equilíbrio de poder que a mídia oferece aos agentes políticos, econômicos e culturais das nossas sociedades.

Esta mudança comunicacional pode ser testemunhada numa série de eventos e de transformações das práticas e representações da mídia e do seu papel na sociedade. Os exemplos são diversos e podem ser encontrados nas mais visíveis tendências, como quedas acentuadas na venda de jornais, a crescente proliferação de redes P2P de distribuição de conteúdos audiovisuais e a crescente presença de publicidade na internet, e nas menos visíveis, como o papel das redes sociais

nas rotinas diárias dos cidadãos e organizações, a relação por vezes concorrente e, ocasionalmente, simbiótica entre jornalistas e cidadãos na cobertura de eventos no Twitter e noutros *sites* de *micro blogging*, as apropriações, por parte dos cientistas, de práticas de *Open Access*, *Open Source* e *Open Science*, e a passagem da desmercantilização da produção da mídia para a partilha *on-line*.

Esta transformação comunicacional conduz-nos a questionar a produção, distribuição e, conseqüentemente, o consumo dos conteúdos midiáticos, sejam eles de informação, de entretenimento, de conhecimento ou, claro está, de comunicação nas sociedades contemporâneas. Tal mudança oferece um terreno fértil de análise e de nova teoria sobre o futuro dos paradigmas comunicacionais e o seu papel na transformação social.

À medida que se desenvolveram, televisão, rádio e imprensa tornaram-se conhecidos durante o século XX como *mídia* de massas (Thompson, 1995) e assumiram o papel central no sistema dos meios de comunicação (Ortoleva, 2004), dando origem a um novo paradigma comunicacional. Esse mesmo paradigma, de comunicação de massa (Mattelart, 1996; Thompson, 1995, Ortoleva, 2004) constituiu o modelo comunicacional das sociedades industrializadas sob um modelo industrial de desenvolvimento no período apelidado por Giddens (1991) de Modernidade tardia. De Bell a Touraine (Webster, 1995; Castells, 2002) e de Poster (2000) a Castells (2002), o papel da informação e da comunicação na mudança social das nossas sociedades tem sido discutido nos últimos quarenta anos (Webster, 1995).

O aparecimento da internet em 1969 e o longo caminho de quarenta anos, de laboratórios e apropriação científica a domicílios e empresas, a par da generalização da sua apropriação pes-

soal e organizacional no nosso cotidiano, apresentam uma clara mudança no nosso ambiente comunicacional (Castells, 2009; Colombo, 1993; Silverstone, 2006; Lash, 2007; Hesmondahlgh, 2007; Varnelis, 2008).

Tal mudança trouxe à discussão a equação do papel da internet quando combinada com a mídia de massa, a alteração destes pela internet e o que poderemos daí esperar.

Tais questões constituíram os pontos de partida para muito da produção e debate acadêmicos durante os anos 90 e o início de 2000. Hoje temos um grande espólio de pesquisa passada e presente, que mostra claramente as formas por meio das quais a internet e a mídia de massa se influenciaram mutuamente (Henten & Tadayoni, 2008; Van der Duff, 2008; Bakker Sábada, 2008; Freedman et al., 2008), e é possível sugerir e argumentar que essa mesma interação conduziu ao que podemos descrever como a ligação em rede de diferentes mídia, tanto tecnologicamente como no que concerne a padrões de uso. A sociedade em rede (Castells, 2002) é o produto social de uma sociedade em que a estrutura organizacional em rede é percebida pela maioria dos atores como a que permite maiores ganhos em todas as dimensões da atividade humana, da produção à cultura, do exercício de poder à classificação da experiência. Na sociedade em rede, o desenvolvimento baseado no papel da informação – estimulado pela interação de infraestruturas de informação, produção informativa, e conhecimento (Castells, 2002; Himanen, 2006) – dá origem ao Modelo Informacional de Desenvolvimento. De acordo com tal modelo de desenvolvimento, a ideia de que podemos caracterizar as mudanças sociais na comunicação mediante a simples adição de uma nova tecnologia e dos seus usos aos usos e tecnologias mais antigos, como a mídia de massa, produzindo um novo

modelo que permitirá uma melhor compreensão da realidade, deve ser abordada com cautela. Isto porque a dinâmica e as mudanças produzidas pela ação da internet sobre a mídia de massa e destes sobre a internet constitui um fenômeno bastante mais complexo.

Acreditando que é possível argumentar empiricamente que as mutações ocorridas na comunicação vão além de uma simples reconfiguração do modelo de comunicação de massa, por meio da soma da internet a um conjunto de práticas e representações já presentes, gostaria de argumentar que, se o modelo comunicacional do modelo industrial de desenvolvimento foi a comunicação de massa, assistimos atualmente à construção de um novo modelo comunicacional que ocorre sob o modelo informacional de desenvolvimento das nossas sociedades. Devemos, assim, considerar que, de modo lento, mas constante, a comunicação em rede está a substituir a comunicação de massa e os seus paradigmas comunicacionais nas nossas sociedades. Tal substituição, de comunicação de massa pela comunicação em rede, ocorre com diferentes nuances em diferentes contextos culturais e diferentes sistemas de mídia em todo o mundo (Castells, 2009, 2003; Colombo, 1993; Silverstone, 2006; Lash, 2007; Hesmondahlgh, 2007; Varnelis, 2008) mas, em simultâneo, mantendo um conjunto de características comuns que conferem consistência ao argumento de que testemunhamos uma mudança global nos modelos de comunicação.

Ao passarmos de um sistema de dietas mediáticas à base de comunicação de massa para um modelo baseado na comunicação em rede (Cardoso, 2009) e na apropriação individualizada da Comunicação de Massa, que Castells apelidou de *autocomunicação de massa* (2009), focamo-nos igualmente na análise de

um mundo onde, cada vez mais, o utilizador da mídia partilha com as organizações empresariais um dos papéis mais importantes no sistema mediático em emergência.

A comunicação em rede é o resultado combinado da ação histórica das forças da globalização da comunicação e da mediação em rede (*i.e.*, a adoção viral da *autocomunicação de massa* (Castells, 2009), da *comunicação multimédia interpessoal* e da *comunicação mediada de “um-para-muitos”* por grande parte da população mundial), onde as tecnologias de massa interagem com tecnologias de comunicação interpessoal e em que ocorre a disponibilidade de escolha entre diferentes graus de interatividade. Os quais, por sua vez, nos permitem combinar formas mais ativas com meios menos ativos de envolvimento na vida pública e privada.

O modelo de comunicação em rede é, portanto, estruturado em torno da apropriação social de dois tipos de práticas, aos quais acedemos mediante múltiplas interfaces tecnológicas: as atividades de baixa interatividade; e as atividades de elevada interatividade. O que nessas práticas observamos é uma característica comum de mediação por ecrãs, mas diferenciada por práticas muito distintas.

Essas práticas baseadas em alta e baixa interatividade representam a epítome, respectivamente, dos conceitos de pesquisa e navegação, e de difusão e *zapping*, que constituem diferentes práticas e graus de envolvimento em atividades comunicacionais e, conseqüentemente, diversas dimensões interativas.

Encontramo-nos, também, a experimentar um tempo em que a centralidade se afasta do conceito de público e se aproxima dos conceitos de participante (Silverstone, 2006) e de usuário, independentemente do grau de interatividade com que

uma tal utilização dos meios de comunicação tenha que lidar. Enquanto participantes e usuários da mídia, assumimos diferentes papéis neste contexto comunicacional em rede. Esses papéis podem ser distinguidos num triângulo conceptual, construído por um elevado número de participantes envolvidos nas funções de distribuidores, inovadores e classificadores de experiência.

A mudança comunicacional resulta da transformação do consumo da mídia, isto é, entretenimento, comunicação e oferta de notícias e informação, mas igualmente produção de conhecimento em geral, incluindo a dimensão científica. Uma vez que o sistema de ensino é baseado na comunicação do conhecimento produzido e, por sua vez, o sistema científico depende da produção de conhecimento, uma alteração do paradigma de comunicação também se faz sentir na dimensão científica – como tal, influenciando de igual modo toda a sociedade.

Num mundo onde o consumo já não é inteiramente dirigido por empresas de mídia e começa a ser partilhado com os participantes por meio da disponibilização da tecnologia, esta dimensão de mudança comunicacional é também uma mudança de carácter cognitivo, ou seja, traduz-se em tensões dentro do sistema educacional, por meio de confrontos: o face a face *versus* a distância em tempo real; a palestra expositiva *versus* a palestra interativa; a apresentação multimídia *versus* a comunicação oral acrescida da escrita no quadro.

O modelo comunicacional aqui discutido, a comunicação em rede, trouxe consigo algumas mudanças. Tais mudanças significam oportunidades para algumas pessoas e organizações e crise para outras. “O futuro construído hoje” é sempre visto como um clichê mas, no rescaldo de uma crise que conduz a transmutações no modo como praticamos e pensamos a me-

dição, talvez fizesse mais sentido afirmar “o nosso futuro é o que experimentamos hoje”. Essa “experiência” é o que iremos explorar de seguida. Como vimos, todas as sociedades são caracterizadas por modelos de comunicação e não apenas por modelos informacionais (Wolton, 2000; Colombo, 1993; Himanen, 2006; Castells, 2009; Cardoso, 2007). As nossas sociedades informacionais assistiram ao surgimento de um novo modelo comunicacional. Um quarto modelo que pode ser acrescentado aos três modelos anteriores e que pode ser colocado por ordem cronológica, segundo os seus ciclos de afirmação social (Ortoleva, 2004).

O primeiro modelo tem sido definido como comunicação interpessoal, que assume a forma de intercâmbio bidirecional entre duas ou mais pessoas num grupo. O segundo modelo, igualmente enraizado com a mesma profundidade nas nossas sociedades, é o da comunicação de um-para-muitos, em que um indivíduo envia uma única mensagem para um grupo limitado de pessoas. E o terceiro modelo, com o qual temos menor experiência em termos históricos, é o da comunicação de massa, onde, graças à utilização de tecnologias de mediação específicas, uma única mensagem pode ser enviada a uma massa de pessoas, *i.e.*, encaminhada para uma audiência de dimensão desconhecida que é, portanto, ilimitada *ab initio* (Cardoso, 2008; Thompson, 1995).

O quarto modelo comunicacional, aquele que parece caracterizar as nossas sociedades contemporâneas, sendo definido pela capacidade de globalização comunicacional, juntamente com a interligação em rede da comunicação de massa com a comunicação interpessoal e, conseqüentemente, pela emergência da mediação em rede sob diferentes padrões de interação. Tais padrões tomam a forma de *autocomunicação de*

massa (Castells, 2009) quando usamos o Twitter, os *blogs* ou SMS em cadeia, *Comunicação Interpessoal Multimídia* quando utilizamos o MSN, o Google Chat ou até mesmo o Skype, *Comunicação Mediada de “um-para-muitos”* quando usamos o Orkut, Facebook ou Hi5 com os nossos “amigos” e, claro está, a *Comunicação de Massa*. Todos esses padrões têm em consideração os anteriores modelos de comunicação e, através da evolução da mediação, permitem-nos reconfigurá-los num novo modelo comunicacional – sem esquecer o papel do face a face.

A organização dos usos e a interligação em rede da mídia no seio desse novo modelo comunicacional encontra-se diretamente relacionada com os diferentes graus de interatividade que os nossos meios de comunicação atuais permitem (Cardoso, 2008).

Se é verdade que construímos modelos comunicacionais nas nossas sociedades, é igualmente verdade que os principais paradigmas comunicacionais determinam o que um sistema de mídia será (Cardoso, 2008). Os nossos atuais paradigmas comunicacionais parecem ser construídos em torno de uma retórica baseada essencialmente na importância da imagem em movimento, combinada com a disponibilidade das novas dinâmicas de acesso móvel e permanente à informação, com diferentes e inovadores papéis agora igualmente entregues aos utilizadores e com profundas alterações aos modelos de notícias e entretenimento.

Os nossos conteúdos – sejam eles noticiosos, informativos ou de entretenimento – parecem ter-se alterado graças à presença de conteúdos fornecidos pelos próprios utilizadores dos meios de comunicação e não apenas pelas empresas de mídia, dando lugar à coexistência de diferentes modelos de informação para diferentes públicos. Mas não foi apenas a informação

noticiosa a mudar: também o entretenimento se transformou. A inovação nos modelos de entretenimento reflete-se na disponibilidade de conteúdos gerados pelo utilizador, assim como nas alterações introduzidas pelas empresas de mídia, nomeadamente na procura de novos conteúdos e formatos, na sua experimentação com o esbatimento de fronteiras entre os gêneros tradicionais e as novas abordagens a valores sociais como a privacidade e a reserva (Eco, 2001), em conjunto com alterações na apropriação social do espaço, do tempo e da ética (Silverstone, 2006a), todos refletidos na forma como são contadas as histórias e são escritos os guiões.

O modelo comunicacional desenvolvido nas sociedades informacionais, em que a rede é o modelo de organização social prevalecente (Castells, 2002), é o de *comunicação em rede*. Não substituindo os modelos anteriores, opta antes por interligá-los, produzindo novos formatos de comunicação e permitindo também novas formas de capacitação e, portanto, de autonomia comunicativa (Castells et al., 2004).

Num ambiente de comunicação em rede, a mediação (Silverstone, 2006a), as dietas de mídia (Colombo & Aroldi, 2003), as matrizes de mídia (Meyrovitz, 1985) e o sistema de mídia em si (Ortoleva, 2004) têm, todos eles, sido transformados. Estas alterações nas relações entre os diferentes meios de comunicação que, atualmente, se encontram mais articulados em rede do que em convergência – seja em termos de serviços, *hardware* ou redes – fazem da mediação uma experiência integrada, combinando o uso de diferentes mídias: do telefone à televisão, do jornal ao videogame, da internet à rádio, do cinema ao telemóvel, colocando os utilizadores, as suas práticas e as suas necessárias literacias, uma vez mais, no centro da análise (Livingstone, 1999; Cardoso, 2007; Cardoso, 2008).

Tendo em conta estes fenômenos, poderá afirmar-se que lidamos com um novo sistema de mídia organizado em torno de dois tipos de práticas. Essas práticas podem ser encontradas em quase todos os ecrãs tecnológicos com os quais interagimos. Tomando por exemplo o visionamento de um filme na televisão, ele tanto pode ser realizado numa lógica, mais tradicional e menos interativa (Kim & Shawney, 2002), de difusão e *zapping* quando feito com a oferta de televisão por cabo, como pode ser realizado de uma forma mais interativa quando realizamos uma pesquisa no Google na internet para obter, dessa forma, o endereço do torrent desse mesmo filme, realizar o *download* para depois o ver ou guardar para mais tarde o visionar. Na comunicação em rede as práticas definem os modos de apropriação e muitas vezes implicam a articulação entre diferentes tecnologias que podem ou não partilhar o mesmo ambiente técnico.

Mesmo que esta relação seja, por vezes, estabelecida entre tecnologias que partilham o mesmo ambiente técnico (por exemplo, quando alguém estabelece uma ligação entre duas páginas *web*), o formato assumido depende das escolhas dos seus utilizadores: quando alguém vota por SMS (por exemplo, para um programa de rádio ou para um jornal) e a escolha é lida ou publicada em formato impresso, teremos comunicação estabelecida entre diferentes meios numa rede baseada na interacção entre utilizadores, empresas de *mass* mídia. Este exemplo ilustra em que consiste a comunicação em rede: uma reformulação constante das relações entre os formatos midiáticos, interligando meios de comunicação interpessoal (como o SMS, o telefone celular e o *e-mail*) e meios de massa (como a TV, a rádio, os jornais e os fóruns cibernéticos).

Com base na análise das diferentes dimensões do que aqui foi designado como *um novo paradigma comunicacio-*

nal, dando origem a um novo sistema de mídia sob um modelo de comunicação em rede, é possível argumentar que, pouco a pouco, um novo sistema tem vindo a afirmar-se ao longo da primeira década do século XXI.

Na década de 1970, McLuhan argumentou que a mídia era a mensagem (McLuhan, 1997) – significando que qualquer meio de comunicação *per se* induz comportamentos, cria conexões psicológicas e molda a mentalidade do receptor, independentemente do conteúdo que o *medium* transmite.

Castells, por sua vez, caracteriza a relação organizacional da mídia atual como sendo baseada na ideia de que “a mensagem é o *meio*” (Castells, 2002), *i.e.*, os meios de comunicação são escolhidos em função da mensagem que cada um deles difunde, procurando saber qual deles melhor serve a mensagem e o público a que se destina.

Mas não só evoluímos desde a altura em que “a mídia era a mensagem” para uma sociedade onde deparamos com o fato de que a “*mensagem é o meio*”, como nos encontramos a testemunhar um momento em que o canal ou o meio já não são neutros no que respeita àquilo que transmitem. Mais ainda, “o meio precede a mensagem” (Eco, 2001) quando a aceleração tecnológica produz vários novos canais que existem antes de ser criado qualquer conteúdo para lá ser colocado, espoletando um novo desafio de caráter econômico e, logo, tornando viável a transmissão sem ter sido equacionado o que deve ser transmitido (como no caso da televisão interativa e digital ou do *CD-ROM* interativo).

Juntamente com o desafio econômico, encontramos uma transformação cultural que marca um novo paradigma da organização comunicativa. Tal paradigma é visível no fato de a maioria dos novos canais de comunicação ter sido apresenta-

da ao público em geral num processo de experimentação ativa, que Castells definiu como “aprendendo fazendo” (Castells, 2002), ou a formatação do seu próprio ambiente mediático pelos públicos, e já não apenas pelas empresas de mídia.

Da mídia ser a mensagem, passando pela mensagem ser o meio, até a mídia preceder efetivamente a mensagem, pode argumentar-se que a atual rede mediática torna obsoleta a discussão centrada na mídia e na mensagem, no sentido em que, uma vez que a mensagem entra na rede, ela chegará ao seu destinatário, e se o seu formato não for o mais adequado para um determinado *medium*, será reformatado pelas pessoas de acordo com a mídia. Se a mensagem for de interesse para alguém, tais pessoas retransmitirão de acordo com a mídia. Assim, no modelo comunicacional em rede, pode afirmar-se que “a mídia já não é a mensagem”, mas que “as pessoas são a mensagem”. Quando, como hoje, ocorre um acesso massificado às tecnologias que permitem o remix, *mashup* e a criatividade, o elemento diferenciador passa a residir nas pessoas e já não na mídia ou na mensagem. São as pessoas que podem decidir se a mensagem transmitida, numa dada mídia, se mantém inalterada, ou não. A posse individualizada dos meios de produção de mídia, em articulação com uma lógica comunicativa em rede, criou pontos de entrada, saída e circulação global de mensagens, dando às pessoas o papel diferenciador da mensagem no sistema de mídia, aquilo que Castells (2009) denomina de *switcher*. No entanto, tal não quer dizer que dependa delas unicamente o exercício de *gatekeeper*, que é mais complexo, englobando organizações e profissões específicas, como demonstra Castells (2009).

A análise aqui presente da mudança comunicacional, da crise do setor da mídia empresarial e as suas consequências, não

é baseada em qualquer desejo de encontrar sinais de mudança. É baseado numa dimensão empírica, que visa reunir diversos exemplos de natureza global. Numa sociedade onde testemunhamos a classificação em massa por participantes individuais, e não apenas organizações, a mudança ocorre de modo mais célere, pois é mais rapidamente apercebida por uma parcela considerável da população. Tal tem lugar, dado que muitas das classificações derivam da experiência partilhada em rede – e, uma vez ocorrida a classificação, a sua distribuição é quase imediata e exponencial. A classificação da experiência move-se de uma lógica bipolar (o mediador profissional *versus* aqueles que experimentaram os acontecimentos na primeira pessoa) para uma lógica multipolar. Multipolar, não apenas porque estas duas dimensões ainda têm lugar, mas também porque uma terceira opção se torna possível – outros intervenientes podem tentar verificar como evolui a mediação e como a experiência na primeira pessoa realmente ocorreu ou está a desenvolver-se e, por conseguinte, fazendo da mediação um processo bem mais complexo e partilhado. Podemos encontrar exemplos dos novos papéis dos participantes mediáticos quando os usuários da internet distribuem cinema europeu e latino-americano em redes P2P, na partilha virtual (de bens não virtuais), em jogos no Facebook, e até mesmo nos investigadores que utilizam o *Open Access* na distribuição dos seus trabalhos académicos pela comunidade científica.

Os participantes na mídia inovam quando os usuários de internet inovam através do cinema *Open Source*, vídeos Anime Mangá que combinam animação Mangá japonesa com *rock* e música *pop*, ou quando concebem legendagem de seriados e novas criações artísticas *fandom* que emulam o universo da sua série de culto.

Os participantes na mídia classificam quando os usuários da *web* classificam por meio da partilha do papel de criação de notícias com jornalistas profissionais; ou quando novos classificadores da experiência despertaram alcançando outras pessoas *on-line* por meio de notícias colocadas no Twitter para aqueles que avaliam livros e outros produtos da Amazon, por meio da AppStore e iTunes, Tripadvisor etc. Os utilizadores também classificam a nossa experiência por meio de movimentos culturais e sociais (Touraine, 2004) em redes sociais, ou seja, aqueles cujo ativismo se joga na criação de grupos no Orkut ou Facebook, de redes de *bloggers* ou de *clouds* no Twitter, com o objetivo de chamar a atenção de terceiros para questões específicas e contra determinadas organizações ou entidades públicas. Movimentos sociais e culturais têm lugar no Facebook, em torno de certos acontecimentos nacionais ou internacionais, ou quando os membros do setor empresarial se tornam subscritores da rede social fechada WELCOM do Fórum Econômico Mundial, ou quando se criam redes informais em torno da iniciativa *Global Business Oath*, introduzindo novas percepções sobre a inovação e formas de gestão ética.

Os exemplos que procuramos destacar podem ser vistos como meras tentativas experimentais de alteração da estrutura mediada de provisão, produção e consumo de bens culturais, ou podem ser encarados como pontos de partida para futuras práticas enraizadas que darão origem a uma nova estrutura de comunicação nas nossas sociedades. Crendo que a segunda alternativa é aquela que explica as mudanças em curso no campo da comunicação, importa agora tentar responder à interrogação: qual o papel das redes sociais mediadas, como o Facebook ou Orkut, na mudança social? Ou, de outro modo, como podemos apropriar as redes sociais para uma mudança social?

Redes de mudança social

Como verificamos nesta análise, a utilização isolada de redes sociais mediadas coloca fortes entraves à sua apropriação para a mudança social. Daí que se tenha argumentado que devemos olhar as redes sociais mediadas como parte de um todo maior, o da comunicação em rede.

Quando observamos a mobilização social pré-redes sociais do final da década de 1990, isto é, antes do surgimento da tecnologia de mediação em rede, verificamos que o uso da internet sempre esteve articulado em rede com a televisão, rádio, jornais e telefone – celular ou fixo – como no caso vivido globalmente, em setembro de 1999, em torno do resultado do referendo para a independência de Timor Leste (Cardoso et al., 2004). Passados 11 anos, olhando agora para as manifestações contra o aumento do custo de vida em Moçambique, em setembro de 2010, aquilo a que assistimos foi à integração, por um lado, do Facebook usado pelos cidadãos para seguirem os acontecimentos, por outro, o uso de plataformas de gestão de crise e jornalismo cidadão, como o Ushahidi, disponibilizadas pelos jornais – como no caso da cobertura pelo jornal @verdade dos protestos – e por fim o uso, por parte dos protestantes, das redes de celulares para convocar e organizar as manifestações. Parece assim ser claro que as redes sociais, como mídia social, são apropriadas pelos atores sociais sempre que aquelas podem representar um instrumento útil no quadro de mudança social, para protestar ou, simplesmente, para seguir os acontecimentos. O caso de Moçambique encerra ainda um outro ensinamento teórico a partir de uma constatação empírica, o de que as redes sociais mediadas não ocorrem apenas com o uso da internet, mas podem também ocorrer com o recurso aos celulares. No entanto, desencadeiam fenômenos sociais

comunicativos diferenciados: os SMS em cadeia nos celulares configuram *autocomunicação de massa* e o uso de mídias sociais como o Facebook uma *comunicação mediada de “um-para-muitos”*.

Estes dois exemplos de acontecimentos do mundo lusófono, que podem ser apontados como ilustrativos da comunicação em rede, contrastam com a apropriação isolada do Facebook que fazemos quando pretendemos assinar petições ou fazer contributos monetários para causas. Nomeadamente, porque nesse contexto das redes sociais mediadas nos limitamos a tentar envolver amigos nas nossas causas e estar atentos às causas deles, podendo ou não apoiá-las. Quando pensamos apenas em redes sociais mediadas, estamos só a alargar o nosso campo de ação para o de uma comunicação mediada de “um para muitos” e não para o potencial global da comunicação em rede, que vai muito para além dessa possibilidade. Os efeitos de rede são relativamente reduzidos quando, tal como no Facebook, eu vejo apenas as petições que outra pessoa escolhe apoiar ou que me convidou a conhecer. Se tomarmos esta argumentação, podemos então sugerir que é também possível apropriar ferramentas de rede social sem o fazer obedecer a um pensamento de comunicação em rede, autolimitando assim a amplitude dos fenômenos de mudança. Ou seja, podemos usar mídias sociais sem que isso preconfigure um modo de pensar e agir em rede.

A pergunta que nos surge então é o que nos dizem estes três exemplos sobre o poder das redes sociais mediadas para a mudança social? As redes sociais mediadas podem ser utilizadas para a gestão das nossas redes pessoais, numa lógica de gestão de capital pessoal (Cardenas, 2010) ou então serem utilizadas para a gestão da autonomia, tal como identificado

por Castells (Castells et al., 2003), em múltiplas dimensões tão diversas como: projetos de desenvolvimento profissional; projetos de autonomia comunicativa; projetos de empreendedorismo; projetos de autonomia corporal; projetos de participação sociopolítica; e projetos de autonomia individual.

Autonomia, neste contexto, deve ser lida enquanto os projetos individuais ou coletivos construídos em torno da definição individual ou partilhada de cultura – isto é uma certa representação da sociedade (Touraine, 2004). Já não tanto numa autonomia trabalhadora ou profissional, num espaço ou tempo autônomos, mas sim no reconhecimento da prioridade à criação de uma autonomia moral, em torno do indivíduo enquanto ator, ou sujeito (Touraine, 2004). Em grande medida as esferas de autonomia aqui discutidas remetem para objetivos, por vezes associados a conflitualidades, que se desenrolam essencialmente em níveis simbólicos.

Como sugere Stalder (2010), a autonomia é cada vez mais criada a partir de redes semi-públicas que se estruturam a partir das diferentes dimensões da comunicação em rede e por encontros face a face mais ou menos frequentes. Ou seja, a mediação constitui-se hoje como central para o desenvolvimento da autonomia. A criação de autonomia, ou, se preferirmos, a capacidade das pessoas viverem a sua vida de acordo com os seus próprios planos, é algo que ocorre em diferentes escalas e com a diversidade inerente à nossa condição humana de criatividade e diferença. Ainda segundo Stalder (2010), os projetos de autonomia vão desde campanhas globais em busca de justiça, ao reatualizar de identidades locais e de campanhas de pressão política pouco coordenadas até à formação de grupos para ajudar as pessoas a lidar com traumas pessoais, sendo na sua lógica tanto de esquerda quanto de direita, tanto destruti-

vas como inspirados do nascimento de algo. O contributo mais importante da análise de Félix Stalder (2010) reside na sua visão de que esses projetos de autonomia, sendo voluntários, são facilitados por protocolos de comunicação que se alicerçam na confiança estabelecida entre os participantes. Por sua vez, a confiança é fornecida pela informação pessoal disponível nas redes de pertença horizontais (Stalder, 2010), conferindo assim aos projetos de autonomia uma ligação fundamental às redes sociais mediadas que permitam a criação dessa base de confiança, sem a qual os projetos de autonomia partilhada coletivamente não podem ser ativados.

O poder das redes sociais surge quando as deixamos de usar apenas como mídias sociais e as apropriamos como elementos de comunicação em rede, ligando-as às redes que já possuímos e potenciando-as em estruturas de comunicação em rede. As redes sociais prefiguram a criação de espaços de partilha que podem dar origem a espaços de ação e intervenção destinados à mudança social. Mas essa concretização depende do papel que lhes atribuímos dentro de uma estratégia mais larga conducente à ação.

Quais são então as consequências para a mudança social da existência, e nossa apropriação, das redes sociais mediadas? Por forma a poder responder a esta pergunta vejamos antes dois artigos diferentes e as suas argumentações em sentido oposto. Recentemente foi publicado um artigo intitulado “Why the revolution will not be tweeted”, por Malcolm Gladwell, na revista *New Yorker*. Nesse artigo, Gladwell (2010) defendia que, na sua opinião, embora nos seja dito que o mundo se encontra no meio de uma revolução onde as ferramentas de mídia social estão a reinventar o ativismo social, a realidade é tudo menos essa. Gladwell (2010) refere que nem a revolução Twit-

ter ocorrida na Moldávia nem a revolução Twitter no Irã têm alguma relação com o que decorreu no terreno. Gladwell argumenta que os tipos de ativismo associados ao uso de mídias sociais não permitem um ativismo como o que é necessário para mudar uma dada ordem estabelecida. O seu argumento é simples: as plataformas de mídia social são construídas com base em laços fracos, o Twitter é uma forma de seguir (ou ser seguido) por pessoas que nunca encontramos face a face e o Facebook é uma ferramenta para gerir eficientemente os nossos conhecidos, para nos mantermos informados sobre o que pessoas, que de outro modo não encontraríamos, estão a fazer. Logo, conclui Gladwell, se as ferramentas de mídias sociais são constituídas por laços fracos em rede, elas não podem contribuir para mudança social. Ainda segundo Gladwell, só as organizações com hierarquias podem promover mudanças, porque só estas implicam que as pessoas tenham laços fortes e capacidade de atuar face a face fora do espaço virtual. No entanto, este argumento é duplamente falacioso, primeiro porque argumenta que o uso das redes sociais mediadas é desenvolvido apenas de forma isolada sem se posicionar numa lógica de articulação com outras mídias, algo que – como atrás demonstrado – sabemos não ser a única possibilidade, visto que o nosso modelo de comunicação contemporâneo assenta na comunicação em rede. Em segundo lugar, a argumentação de Gladwell (2010) não toma em consideração os processos de exercício e formação de poder no contexto da comunicação em rede. Chegados a este ponto, necessitamos de recorrer a Zhang et al. (2010) no seu artigo “The Revolution Will be Networked”, e a Manuel Castells (2009) na sua análise do poder nas redes.

Zhang et al. (2010) no seu estudo demonstraram que a discussão de matérias políticas nas redes sociais mediadas influen-

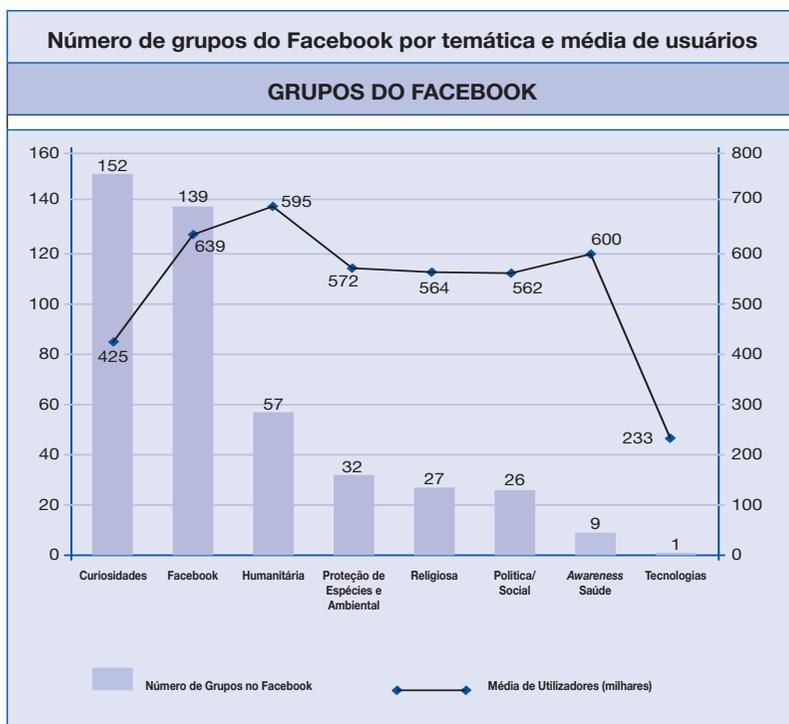
cia o nosso comportamento político, tornando-nos mais politicamente envolvidos, mas não necessariamente mudando a nossa atitude política (Zhang et al. 2010). Podendo, assim, concluir-se que a utilização de redes sociais mediadas pode estimular a participação cívica e política, desde aí seja encorajada a discussão política. Zhang et al. (2010), na contextualização da sua análise, lembram-nos que as nossas redes construídas com o auxílio de ferramentas de mídias sociais, como por exemplo no MySpace e Facebook, assentam na necessidade de nos mantermos em contato com amigos e conhecidos e, também, para conhecer melhor quem encontramos no mundo *off-line* (Boyd & Ellison, 2007; Lampe, Ellison & Steinfield, 2006; Cardoso et al., 2010).

No entanto, como referem Zhang et al. (2010) as redes sociais mediadas permitem também aos seus usuários juntar-se a grupos e causas e, portanto, potencialmente colocar-nos em contato com pessoas diferentes. Cerca de 80% de usuários do Facebook e MySpace faziam pelo menos parte de um grupo aí criado (Royal, 2008), sugerindo assim que as redes sociais mediadas também podem criar capital social de ponte para com indivíduos fora do nosso circuito tradicional de relacionamentos.

As redes sociais mediadas parecem assim poder potenciar tanto o capital social criador de laços gregários – *i.e.*, aquele que se encontra em comunidades de pertença mais homogêneas, como família e amigos, e usado essencialmente para apoio emocional – como para capital social criador de pontes de ligação a outrem – *i.e.*, a ligação entre grupos mais heterogêneos de pessoas para induzir mudança política ou social (Putnam, 2000).

Se nas redes sociais mediadas geramos tanto capital social criador pontes como de laços gregários, como se gere o poder dentro das redes aí criadas?

Figura 4



Fonte: Análise própria de uma amostra de 443 grupos entre os maiores 1000 grupos disponíveis em <http://www.facebookers.com/facebook-statistics/>

Castells (2009) define rede como um conjunto de nós interligados que são simultaneamente estruturas de comunicação e sujeitos, construídos em torno de objetivos comuns que asseguram a unidade de fim e flexibilidade de execução. Igualmente, Castells argumenta que na sociedade em rede os discursos são gerados, aplicados e difundidos por meio de redes de comunicação, influenciando o comportamento individual e coletivo pelo moldar do pensamento público. Dentro dessa matriz organizativa as redes têm objetivos e regras de *performance* que

são programadas (e reprogramadas sempre que necessário) em função dos interesses e valores dos “programadores” – *i.e.*, os sujeitos individuais ou coletivos que constituem a rede. As programações das redes são geradas pelos programadores por meio das suas ideias, visões, projetos e enquadramentos. Mas, Castells aponta ainda um segundo mecanismo através do qual a rede é moldada na sua estrutura, o *switching*. Esse processo é operado pelos *switchers*, atores na rede que conectam e desconectam várias redes com o intuito de criar alianças estratégicas através de cooperação (Castells, 2009). Estes dois tipos de detentores de criação de poder nas redes podem não ser indivíduos, sendo por definição posições nas redes assumidas pelos atores sociais ou por uma rede destes.

A análise das leituras de Gladwell (2010), Zhang (Zhang et al., 2010) e Castells (2009) permite-nos, assim, dar uma resposta à interrogação inicial sobre quais as consequências para a mudança social do surgimento das mídias sociais.

Gladwell (2010) introduz uma visão deturpada das possibilidades, pois confunde fenómeno (Twitter e Facebook) e paradigma (redes sociais mediadas, graças ao uso de ferramentas de mídias sociais) sem ter presente que a apropriação do paradigma pode ocorrer com diferentes objetivos. Gladwell (2010) esquece que, tal como Zhang (Zhang et al., 2010) refere, as redes sociais mediadas, embora construídas com base numa gestão de laços majoritariamente fracos, podem servir propósitos gregários para comunidades homogêneas ou de ponte para comunidades mais heterogêneas. E, quando usadas para promover a interação comunicativa política entre essas últimas criam maior predisposição para a participação cívica e política (Zhang et al., 2010).

Embora essas redes não se estruturam em lógicas hierárquicas, há nelas processos de criação de poder em rede onde

atores – os *programadores* e *switchers* (Castells, 2009) – assumem papéis de estruturação e moldagem das redes, suas estratégias e objetivos. Quando esses atores regem a sua atuação de criação de poder em rede seguindo um modelo de comunicação em rede (Cardoso, 2010) – *i.e.*, combinando a articulação entre *comunicação interpessoal multimídia*, *comunicação mediada de um-para-muitos*, *autocomunicação de massa* (Castells, 2009), *comunicação de massa* – criando, por meio do poder das ideias partilhadas, pontos de conectividade entre comunicação mediada e o face a face, então ocorre a possibilidade de mudança social no quadro da sociedade em rede. Um exemplo do atrás exposto pode ser encontrado na análise de Neumayer e Raffl (2008) sobre o protesto “*No more! No more Kidnapping! No more Lies! No more Murder! No more FARC!*” organizado pelo Facebook em 2008 e que juntou 100 mil aderentes na rede social mediada mas que, graças à articulação com jornais e televisão, terá levado a uma concentração em 4 de fevereiro de 2008 de cerca de mais de 500 mil pessoas em 165 cidades, criando uma rede social a nível global.

Neste processo as redes sociais mediadas, possibilitadas pelas ferramentas de mídias sociais contemporâneas, desempenham um processo fundamental de criação de pontes sustentáveis entre atores sociais com interesses partilhados e dando visibilidade entre si aos mesmos. As redes sociais mediadas são um dos instrumentos passíveis de apropriação para a mudança social, ou para a metáfora “revolução” tal como descrita por Gladwell (2010) e Zhang (Zhang et al., 2010), mas não são por si mesmas indutoras de mudança social.

As redes sociais mediadas encerram em si a possibilidade de mudança social se forem apropriadas para a gestão de capital social ponte, procurando incluir grupos heterogêneos, e desde

que a lógica organizativa de rede tenha presente o contexto de apropriação de instrumentos de comunicação numa lógica de modelo de comunicação em rede. Para que tal aconteça, é fundamental que os *programadores* e os *switchers* criadores de poder em rede – *i.e.*, os atores que conferem lógica organizativa e eficácia à rede – tracem estratégias que têm em conta a ação através de discursos e ideias tendentes à mudança e o realizem numa lógica de comunicação em rede (Cardoso, 2010).

Há novas redes sociais no nosso quotidiano e elas estão listadas de A a Z na Wikipedia, mas elas só serão novas redes sociais dirigidas à mudança social se as apropriarmos para esse fim, isto é, se lhes dermos uma lógica organizativa de rede, as usarmos num modelo de comunicação em rede e as colocarmos ao serviço das lutas simbólicas de ideias sobre a sociedade que pretendemos construir.

Bibliografia

AROLDI, P. COLOMBO, F., 2003. *Le Età della TV*, Milano: VP Università.

BAKKER, PIET; CHARO Sábada.,2008. The impact of the Internet on users, in KUNG, Lucy, PICARD Robert G.; TOWSE Ruth (ed.), 2008. *The Internet and Mass Media*, Sage, London.

BLOOMBERG, 2009. Francis Ford Coppola Sees Cinema World Falling Apart: Interview by Ladane Nasser,- Oct 11, 2009, Disponível em: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ajbmamDBit14>

BOASE, J.; HARRIGAN, J.B.; WELLMAN, B.; RAINIE, L., 2006. *The strength of Internet ties*. Pew Internet & American Life Project report., Disponível em: <http://www.pewinternet.org/Reports/2006/The-Strength-of-Internet-Ties.aspx>

BOYD, D. M., & ELLISON, N. B., 2007. Social network si-

tes: Definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13, [Online] Available: <http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.h>

BOYD, D., & ELLISON, N. B., 2007. Social network sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), article 11.

Cardoso, Gustavo., 2007. *A Mídia na Sociedade em Rede*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____, 2008. From Mass to Network communication: Communicational models and the Informational Society. *International Journal of Communication* Disponível em:<http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/19/178>

_____, 2010. “Da comunicação em massa à comunicação em rede: modelos comunicacionais e a sociedade de informação”, in MORAES, Dênis de (org.), *Mutações do Visível. Da Comunicação de Massa à Comunicação em Rede*, Rio de Janeiro, Pão e Rosas Editora.

_____. e PEREIRA NETO, Pedro, 2004. “Mass Media driven mobilization and online protest: ICTs and the pró-East Timor movement in Portugal”, DONK, Wim van de, LOADER Brian, NIXON, Paul, RUCHT, Dieter, London, Routledge.

_____, COSTA António Firmino da, CONCEIÇÃO Cristina Palma; GOMES Maria do Carmo, 2005. *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.

_____, CHEONG Angus; COLE Jeffrey (Eds.), 2009. *World Wide Internet: Changing Societies, Economies and Cultures*, Macau, University of Macau.

_____, ESPANHA Rita; TABORDA Maria João, 2010. *A Utilização da Internet em Portugal 2010*, Lisboa, Observatório da Comunicação. Disponível em: http://www.obercom.pt/client/?newsId=428&fileName=relat_internetPortugal_2010.pdf

CARDENAS, Amalia. (Unpublished). *The use of Facebook for Social Support: a preliminary analysis of differences between Catalunya and California*. Master Thesis, 2010.

CASTELLS, Manuel et al., 2003. *La Societat Xarxa a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC.

_____, 2002. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian.

_____, 2009. *Communication Power*, Oxford: Oxford University Press.

COLOMBO, Fausto., 1993. *Le nuove tecnologie della comunicazione*. Milan: Bompiani.

DONATH, J.; Boyd D., 2004. Public displays of connection. *BT Technology Journal*, (22)4, 71.

ECO, Umberto., 2001. Il Medium Precede Il Messaggio. Disponível em: http://www.espressoonline.kataweb.it/ESW_articolo/0,2393,12424,00.html.

ELLISON, N. B., 2007. The benefits of Facebook 'friends': Social capital and college students. *Journal of Computer-Mediated Communication*, (12)4, 1,143- 1,168.

FREEDMAN, Des; HENTEN Anders, TOWSE Ruth; WALLIS Roger., 2008. The impact of the Internet on media policy, regulation and copyright law, KUNG, Lucy; PICARD Robert G.; TOWSE Ruth (ed.), *The Internet and Mass Media*. London: Sage.

GIDDENS, Anthony. (1991). *The Consequences of Modernity*, Oxford: Polity Press.

GLADWELL, Malcolm. Small Change. Why the revolution will not be tweeted. *The New Yorker* October 4, 2010. Disponível em: www.newyorker.com/reporting/2010/10/04/101004fa_fact_gladwell

GRANOVETTER, M. S., 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.

_____, 1982. The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological Theory*, 1(6), 201–233.

HENTEN, Anders; TADAYONI, Reza., 2008. The impact of the Internet on media technology, platforms and innovation, in KUNG, Lucy; Robert G. PICARD; Ruth TOWSE (ed.), (2008), *The Internet and Mass Media*, Sage, London.

HESMONDHALGH, David, 2007. *The Cultural Industries*, London: Sage.

HIMANEN, Pekka., 2006. Challenges of the Global Information Society. In CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. *The Network Society: From Knowledge to Policy*. DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.

KIM, Pyungho; SAWHNEY, Harmeet., 2002. A Machine-Like New Medium. *Theoretical Examination of Interactive TV, Media, Culture & Society*, vol. 24: 217-233.

KRAUT, R.; KIESLER, S.; BONEVA, B.; CUMMINGS, J.; HELGESON, V.; CRAWFORD, A., 2002. Internet paradox revisited. *Journal of Social Issues*, 58(1), 49–74.

LAMPE, C.; ELLISON, N.; STEINFELD, C., 2006. A Face(book) in the crowd: Social searching vs. social browsing. In *Proceedings of the 2006 20th Anniversary Conference on Computer Supported Cooperative Work* (pp. 167-170). New York: ACM Press.

LASH, Scott; LURRY, Celia., 2007. *Global Culture Industry. The Mediation of Things*. London: Polity.

LIVINGSTONE, Sonia., 1999. New Media, New Audience?. *New Media & Society*, 1 (1): 59-66.

MATTELART, Armand, 1996. *Teorias da Comunicação: uma introdução*. Lisboa: Campo da Comunicação.

MCLUHAN, Marshall., 1997. *Understanding Media — The Extensions of Man*. London: Routledge.

MEYROVITZ, Joshua., 1985. *No sense of Place*. The impact of Electronic Media on Social Behavior. New York: Oxford University Press.

MORRIS, M. R.; TEEVAN, J.; PANOVIK, K. A., 2010. What do people ask their social networks, and why? A survey study of status message Q&A behavior. *Proceedings of the Conference on Human Factors in Computing Systems*. (pp. 1739-1748). New York: ACM Press.

NEUMAYER, C.; RAFFL, C. (2009) Facebook for Global Protest: The Potential and Limits of Social Software for Grassroots Activism. In: *Proceedings of the 5th Prato Community Informatics & Development Informatics Conference 2008: ICTs for Social Inclusion: What is the Reality?* Faculty of Information Technology. Monash University, Caulfield East Australia. CD-Rom. Stillman, Larry and Johanson, Graeme (eds.).

NEW YORK MAGAZINE, 2008. Have We Reached the End of Book Publishing As We Know It?, Sep 14th 2008, Disponível em: <http://nymag.com/news/media/50279/>.

NIE, N. H., 2001. Sociability, interpersonal relations, and the Internet: Reconciling conflicting findings. *American Behavioral Scientist*, 45(3), 420-35.

ORTOLEVA, Peppino., 2004. O Novo Sistema dos Media, in PAQUETE DE OLIVEIRA, J.M.; CARDOSO, G.; BARREIROS, J.. *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera.

POSTER, Mark, 2000. *A Segunda Era dos Media*, Oeiras: Celta.

PUTNAM, R. D., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

ROYAL, C., (2008. August) *User-generated content: How*

social networking translates to social capital. Paper presented at the annual meeting of the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Chicago, IL.

SCANNELL, Paddy, KATZ Elihu; KANNIS Phyllis (ed.), 2009. The End of Television? Its Impact on the World (So Far). *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. September 2009. vol. 625 n. 1. New York: Sage.

SILVERSTONE, Roger., 2006. Domesticating Domestication. Reflections on the Life of a Concept. In: BERKER, Thomas et al. eds. *Domestication of Media and Technology*. Berkshire, UK: Open University Press.

_____, 2006a. *Media and Morality: on the Rise of Mediapolis*, Oxford: Polity.

STALDER, Felix., 2010. Autonomy and Control in the Era of Post-Privacy. *Open. Cabier on Art and the Public Domain*. # 19: Beyond Privacy. New Notions of the Private and Public Domains, Disponível em: <http://felix.openflows.com/node/143>.

THE ECONOMIST, 2006. The future of newspapers Who killed the newspaper?, Aug 24th 2006, Disponível em: http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=7830218

THOMPSON, J. B., 1995, *The Media and Modernity*. Cambridge: Polity Press.

TOURAINÉ, Alain, 2004. On the Frontier of Social Movements, *Current Sociology*, July 2004, volume 52, n.4: 717-725.

TURKLE, S., 1996. Virtuality and its discontents: Searching for community in cyberspace. *The American Prospect*, (24), 50-57.

VALENZUELA, S.; PARK, N.; KEE, K.F., 2009. Is there social capital in a social network site?: Facebook use and college students' life satisfaction, trust, and participation. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14(4), 875-901.

VAN DER DUFF, Richard, 2008, The impact of the Internet on media content, in KUNG, Lucy, Robert G. PICARD & Ruth TOWSE (ed.), 2008. *The Internet and Mass Media*, Sage, London.

VARNELIS, Kazys (ed.), 2008, *Networked Publics*. London: MIT Press.

WEBSTER, Frank, 1995. *Theories of the Information Society*, London: Routledge.

WEIWU, Zhang; JOHNSON, Thomas J.; SELTZER, Trent; BICHARD, Shannon., 2010. The Revolution Will be Networked: The Influence of Social Networking Sites on Political Attitudes and Behavior. *Social Science Computer Review*, 28, 75-92.

WELLMAN, B.; WORTLEY, S., 1990. Different strokes from different folks: Community ties and social support. *The American Journal of Sociology*, 96(3), 558-588.

_____. (1997). *An electronic group is virtually a social network*. In: S. KIESLER (Ed.), *The culture of the internet*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

WELLMAN, B.; BOASE, J.; CHEN W., 2002. The networked nature of community: Online and Offline. *The Journal of IT and Society*, 1(1), 151-165.

WHITE, C.S., (1997). Citizen participation and the Internet: Prospects for civic deliberation in the information age. *Social Studies*, 88 (1), 23-28.

WOLTON, Dominique. (1999). *Internet et Après? Une Théorie Critique des Nouveaux Médias*, Paris : Flammarion.

ZHANG, Weiwu; JOHNSON, Thomas J.; Seltzer, Trent; BICHARD, Shannon., 2010. The Revolution Will be Networked: The Influence of Social Networking Sites on Political Attitudes and Behavior. *Social Science Computer Review*, 28, 75-92.

A sociedade da conexão: notas sobre a representação de rede

Cássio Martinho

Jornalista e consultor em gestão de redes para uma série de instituições governamentais e ONGs.

Introdução

A rede é um modelo mental disseminado na sociedade contemporânea, a tal ponto que – a exemplo do conceito de sociedade em rede – passou a ser usado como forma de designá-la. Como modelo mental, a rede é uma ideia, uma representação. Muitas vezes as representações dão conta de fenômenos da realidade; servem para dar-lhes contorno e para explicá-los. Outras vezes as representações constituem os próprios fenômenos, isto é, são modelos mentais que se referem, eles próprios, a ideias e representações. A realidade social é constituída pelas representações e, no caso particular que nos importa aqui, pelas representações da própria realidade social. A história nos mostra uma sucessão de fatos de criação, difusão, refutação e abandono das representações do social. A noção de rede é, neste momento, uma ideia poderosa; uma “tecnologia do espírito” (Musso, 2004, 32) que opera como paradigma da razão contemporânea. Torna-se, portanto, importante compreender a natureza dessa representação, seus elementos constitutivos e, em especial, as condições de sua aceitabilidade e uso pelos agentes sociais de hoje. A ideia de rede é contemporânea ao advento das redes sociotécnicas, como a internet, a web, os fluxos eletrônicos

de capital, minuciosamente analisados pelo sociólogo espanhol Manuel Castells no seu estudo intitulado *A sociedade em rede*. Esse conjunto de forças que conformam essa sociedade constituem também os elementos simbólicos, discursivos, em suma, representacionais que, por sua vez, conformam a noção de rede. Revelar, portanto, a construção do sentido da noção de rede pode contribuir para uma análise mais acurada da noção de sociedade em rede e da própria sociedade a que essa noção alude. Nesse sentido, o que se pretende mostrar neste artigo é o fundamento conexional da noção de rede. O conceito frequente de rede a compreende, grosso modo, como um conjunto de conexões; na verdade, a ideia de conexão cumpre papel ainda mais relevante: a conexão é a unidade fundamental da rede, é ela que constitui a rede, portanto, seu lugar é central também na formulação da noção de sociedade em rede. O caráter conexional da rede (da noção, precisamente) produz efeitos sobre a representação da ordem social e sobre a ação social. Uma vez que, recursivamente, a representação da realidade produz sobre a realidade suas marcas, o exame crítico da noção de rede é também uma maneira de agir sobre ela. No caso, a ideia de rede como conjunto de conexões estabelece parâmetros para o entendimento da ação na estrutura ao reconfigurar a estrutura e ao reinterpretar as condições da própria ação. Os constantes fluxos de rede que atravessam o espaço social parecem conformar o espaço social, para além do qual deixa de haver representação. Na sociedade em rede, o que não está em conexão está perdido.

A opção organizacional de Paul Baran

Podemos iniciar o debate sobre a representação da rede por meio do exame dos clássicos diagramas de Paul Baran,

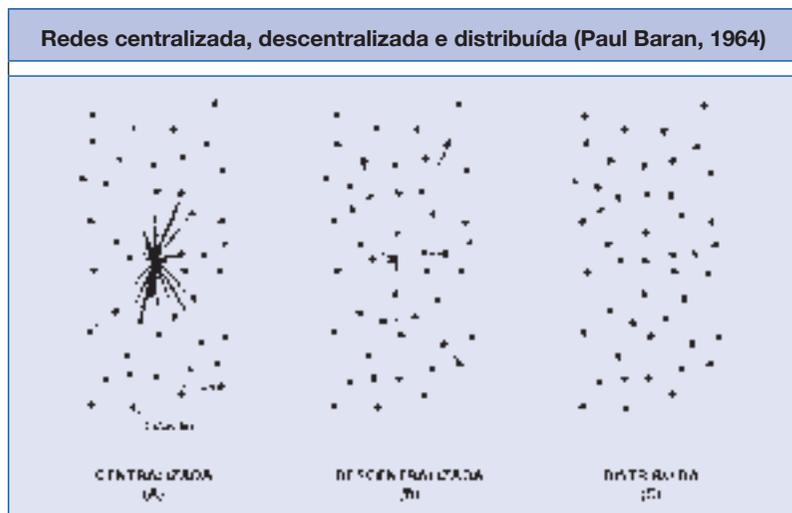
ilustrações que compunham sua proposta de remodelação do sistema de defesa militar norte-americano para que este fosse capaz de resistir a um eventual ataque nuclear. Os diagramas, que exibem três configurações de rede – centralizada, descentralizada e distribuída –, compõem hoje o conjunto conceitual de toda iniciação à teoria das redes; tomam parte de sua história e são, portanto, paradigmáticos da construção e da análise das representações de rede. Tais diagramas são analíticos, isto é, são instrumentos e, ao mesmo tempo, expressões da operação intelectual de análise que estão na sua origem; representam e, ao mesmo tempo, explicam o fenômeno representado. Daí que sua meta-análise possa ser útil para ressaltar algumas lições acerca do processo de conceituação de rede (e, talvez, até mesmo do próprio fenômeno).

Grosso modo, a avaliação de Baran do sistema de defesa norte-americano indicava a existência de uma organização composta por “um conjunto de estrelas conectadas na forma de uma grande estrela” (Baran apud Barabási, 2009, 130), o que o tornava bastante vulnerável a ataques localizados. Tal organização seria, segundo sua própria classificação, uma combinação das formas centralizada e descentralizada de rede. Na visão de Baran, somente uma estrutura no formato de “rede distribuída”, em forma de malha, seria capaz de garantir a intercomunicação entre os elementos do sistema e resistir às tentativas de destruição.

O que essa aplicação pioneira da análise de redes pode demonstrar acerca do problema das redes e da sua representação? Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que Baran produziu três diagramas para ilustrar e condicionar sua análise e conclusão (neste caso, três imagens de um mesmo modelo, três formas diferentes de representar um mesmo conjunto relacional).

A existência de três figuras diagramáticas (e não uma só) já é um indicador da presença de aspectos significativos do conceito de rede que é preciso elucidar.

Figura 1



As redes de Paul Baran: Em 1964, Paul Baran Começou a cogitar a estrutura Eotima da Internet. Ele sugeriu três possíveis arquiteturas para cada rede – centralizada, descentralizada e distribuída.

Os três diagramas apresentam rigorosamente os mesmos elementos (Figura 1). A rede é representada pelos signos convencionais de pontos e linhas. De fato, o conceito básico de rede refere, de modo estrito, à situação de um conjunto de nós interconectados. É o caso desses três tipos de rede, que igualmente se revestem de um caráter de conjunto por exibirem nós interligados. Assim, a rede é composta por unidades (nós, pontos) que estabelecem relações (linhas, conexões) com outras unidades. No estudo de Baran, as unidades são estações do sistema de defesa que se relacionam por meio de links comunicativos (cabos, linhas de transmissão de dados) com outras

estações. No modelo, os nós possuem a mesma natureza e os links são de mesmo tipo.

Baran chama de rede as três estruturas representadas. Isso quer dizer que confere o mesmo estatuto ontológico a formas diferentes, ou seja, assume o princípio de que se trata de três manifestações distintas de uma mesma entidade. O que dá caráter à rede, portanto, seria sua natureza *conexional*, sua capacidade conectiva, corroborando a noção de que o fundamento da rede é a interligação. As três formas são uma mesma estrutura: a rede.

Por outro lado, os diagramas de Baran revelam também uma diferença entre as formas de conexão, que, se não alteram a ontologia da estrutura, modificam dramaticamente as suas propriedades. *As três redes são diferentes entre si pelo modo como se configuram as conexões entre os nós.* No modelo de Baran, os nós não mudam: são fixos. As conexões têm também a mesma natureza, mas, ao contrário dos nós, mudam de posição, isto é, passam a interligar, em cada caso, nós diferentes.

A diferença entre as três redes pode ser avaliada conforme o grau de concentração ou distribuição dos links. Esse é o critério básico da classificação de Baran. Entre a rede centralizada e a descentralizada, pode-se observar apenas uma variação do grau de concentração: os links são ordenados em torno de um ponto central. Na rede descentralizada há uma espécie de sub-concentração, mas o ponto central permanece como a unidade que interliga o sistema (a estrela que conecta outras estrelas). Em ambos os casos, a supressão do ponto central acarretaria a implosão do conjunto. Já na rede distribuída, o grau de concentração é o mesmo entre todos os pontos, isto é, inexistente, à medida que os pontos são interligados mais ou menos pelo mesmo número de linhas. A distribuição é, propriamente, uma

desconcentração: não há o ponto central. A rede distribuída é descentrada. Esta é a qualidade morfológica mais importante da rede distribuída.

Nós e linhas persistem nos diagramas (obviamente: trata-se de rede). O que muda? O desenho do conjunto, isto é, a configuração geral do conjunto total dos nós e do conjunto total das linhas. Em outras palavras, a diferença entre as redes reside na *organização* dos elementos. A diferença de morfologia é de natureza organizacional. A análise dos diagramas de Baran pode ser resumida numa conclusão sucinta: mesmos elementos, distintas formas de conexão: organizações diferentes.

Desse modo, é a diferença na forma organizacional que condiciona a escolha de uma das redes por Paul Baran para a solução do problema em tela. A rede distribuída teria propriedades distintas das redes descentralizada e centralizada pela maneira de organizar os elementos. A distinção significativa residiria, assim, não na estrutura, mas na disposição relativa dos elementos; não na condição conexional, mas na morfologia, entendida a morfologia como uma função organizadora. A interconexão não é suficiente – e este era justamente o problema prático de Baran: encontrar o melhor modo organizacional de interconexão capaz de impedir o colapso do sistema. O importante não é a ligação, dizem os diagramas de Baran, mas o *modo de ligação*. O importante não é a ligação, mas a *organização*.

Como representações – isto é, como modelos mentais –, tais noções de rede têm a dupla função de identificar e de explicar determinados fenômenos. Em outras palavras, representações têm a função de *formular* fenômenos. Os diagramas de rede exibidos na Figura 1 são organogramas: representações gráficas de organização. A forma da rede descentralizada é o mais comum dos organogramas; indica, por exemplo, a maneira pela qual se

configuram as organizações burocráticas, com seus vários níveis de poder e subordinação. A rede centralizada pode ser tomada como organograma do poder autocrático. O organograma da rede distribuída, por sua vez, formula a existência de uma organização sem centro, mas ainda assim organização.

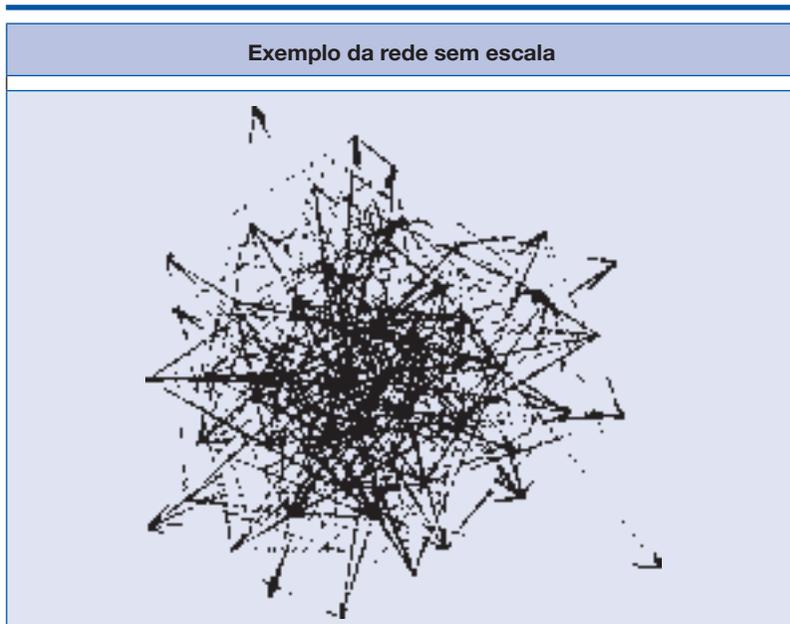
Curiosamente, apesar deste exercício analítico indicar uma certa primazia da organização sobre a estrutura, o uso corrente do conceito de rede permanece sem distinguir as formas organizacionais e a assentar-se, predominantemente, sobre a ideia da interconexão. A presença das linhas é constitutiva das redes, mas se há algo decisivo nos fenômenos é o modo como as linhas entrelaçam os nós. No que se refere aos fenômenos sociais, essa tese parece ser ainda mais pertinente. Mas isso não se reflete no uso corrente da noção de rede. Do mesmo modo como pressuposto para Baran (e apesar de suas conclusões), a conectividade – e não a *organização* – é o elemento estruturador das representações de rede prevalentes. Como veremos adiante, a tensão entre a noção de rede como efeito de conexão e de rede como organização das conexões está presente também no debate sobre a chamada “sociedade em rede”.

Da rede distribuída à rede sem escala

Vamos imaginar, para efeito de ilustração, que as três redes de Baran sejam na verdade instantes diferentes de uma mesma rede. Os diagramas mostrariam, então, três estados do mesmo fenômeno, três configurações temporárias de um mesmo conjunto de nós e links, revelando assim que as mesmas unidades podem se organizar de modos diferentes conforme a circunstância e o objetivo. Estendido esse modelo ao universo das relações sociais, podemos de fato imaginar três modos distintos de comportamento ou organização social a interligar

os mesmos elementos: ora eles estarão dispostos conforme um modo descentralizado, ora dispostos à maneira distribuída etc. Podemos assim utilizar a representação da rede como modelo explicativo das interações sociais, um recurso teórico capaz de ser usado para interpretar e analisar a sociedade, os padrões de interação, sua organização etc. Ainda para efeito ilustrativo, podemos combinar os três diagramas num só, “congelando” por sua vez os três estados de organização social numa só fotografia. Teríamos uma situação parecida com a representada na Figura 2: a configuração de uma rede social.

Figura 2



O que podemos perceber aqui: graus diferenciados de concentração e distribuição. Na Figura 2 não se trata efetivamente de uma rede centralizada ou descentralizada, dado o

seu grau de distribuição; mas também não se trata de uma rede distribuída típica, uma vez que podemos identificar picos de concentração de links em determinados pontos. É uma rede sem escala, na definição de Albert-László Barabási (2009, 64).

As pesquisas de Barabási e seu grupo demonstraram que são redes sem escala os conjuntos de relações sociais humanas (redes sociais), a internet, a web, as células e outros sistemas interacionais. As redes sem escala se distinguem das redes distribuídas (ou randômicas), do ponto de vista estrutural, pela existência e função de grandes nós hiperconectores (*hubs*), que determinam a configuração e a dinâmica do conjunto. O grau de distribuição de links é assimétrico nas redes sem escala: os *hubs* possuem comparativamente (muitos) mais links do que a maioria dos nós comuns. Ao mesmo tempo, a concentração de links nos *hubs* é acompanhada – de certa forma, compensada – pela extensividade da distribuição. As redes sem escala não são dependentes dos *hubs* (como na rede des/centralizada), mas tramadas com e por meio deles. O resultado é uma estrutura híbrida complexa, na qual

“existe uma hierarquia de *hubs* que assegura a integridade dessas redes, um nó fortemente conectado seguido de perto por diversos nós menos conectados, acompanhados por dezenas de nós menores ainda. Nenhum nó central se interpõe no meio dessa teia de aranha, controlando e monitorando cada link e cada nó. Não existe um único nó cuja remoção pudesse desintegrar a rede. Uma rede sem escala é uma teia sem aranha.” (Barabási, 2009, 194)

Ou seja, uma espécie de rede distribuída, mas com *hubs*. Nessa figura-síntese encontram-se presentes os elementos constitutivos da rede (nós interligados) e uma forma organizacional anômala, ao mesmo tempo assimétrica e não hierár-

quica, e descentrada, apesar da concentração de conexões nos *hubs*. Note-se que também o conceito de rede sem escala é um conceito organizacional; o que o caracteriza é a formulação de que há uma ordem específica a configurar o fenômeno das conexões. As pesquisas de Barabási demonstram ainda que essa produção de organização é resultante das próprias dinâmicas da rede.

A representação conexionista

Seria temerário afirmar que esta – rede sem escala – seja a representação predominante no debate público sobre rede ou a “sociedade em rede”. Com a exceção da produção científica e do debate acadêmico circunscrito a um conjunto de *experts* divididos de acordo com suas especialidades (em que o conceito de rede assume especificidades relativas a cada um dos diferentes esquemas disciplinares) e, poderíamos dizer, mesmo ali, as noções de rede são, em geral, adstritas à ideia de conectividade: “rede é um conjunto de conexões”. É a noção conexionista de rede. A rede é reduzida às suas propriedades formais em detrimento de suas características organizacionais. Dá-se conta da estrutura (o esqueleto) sem menção ao organismo. No máximo, as referências ao organismo (melhor, à organização) são jogadas para depois. Ao conexionismo, a conectividade da rede parece ser o conceito operatório suficiente.

De um lado, pode-se denunciar o esvaziamento teórico da noção de rede e a sua banalização. Como afirma Musso:

“A polissemia da noção de rede explica seu sucesso, porém lança a dúvida sobre a coerência do conceito. Essa dúvida é reforçada pela multitude de metáforas que cercam a noção e suas utilizações. O excesso de seus usos metafóricos parece condenar a própria noção, como se o

excesso de empregos em ‘extensão’ ocasionasse o vazio ‘em compreensão’, ou até mesmo a sua diluição” (Musso, 2004, 17).

Por outro lado, seria interessante indagar os motivos dessa banalização, e se tal simplificação conceitual não é, antes, uma escolha ou, ainda, um traço descritivo de uma certa apropriação discursiva, datada e situada, do conceito de rede.

Decerto, toda representação é um processo de “compactação” do real a um nível operatório, isto é, utilizável pela via do conceito. Essa simplificação inevitável cumpre a função de, pela redução da complexidade, permitir a interpretação e a compreensão do real. A inteligibilidade da realidade é dependente da redução do real à representação e, ao mesmo tempo, da qualidade dessa operação de redução. Daí a importância da representação. Ela é, na maioria das vezes, nossa única via de acesso ao real ao qual se refere (não é o caso de aprofundar a reflexão filosófica sobre a representação ou a referência e a relação entre o real e o signo; basta mencionar se é de todo modo cabível tal distinção). Muitas vezes a representação é a única manifestação visível (inteligível) de uma realidade intangível (é o próprio caso da rede).

Nas ciências sociais (assim como em outras ciências), a representação não só retrata ou identifica os fenômenos observados (naturais, sociais e/ou técnicos) como também formula os quadros de referência e as operações mentais necessários para o entendimento da realidade. Ou seja, representações não são apenas veículo transmissor de traços “objetivos” do real, mas dispositivos heurísticos: dão conta do real, apontam o real, explicam o real, constroem os contornos do real e as operações intelectuais e sociais em torno dele.

Em suma, o poder da representação, qualquer que seja

ela, é tornar a realidade “menos realista e mais compreensível” (Becker, 2009, 159). O preço a se pagar pela inteligibilidade é algum grau de distorção e uma certa dose de simplificação (a noção weberiana de “tipo ideal” assume esse caráter imperfeito). Para Becker (2009, 31), “uma representação eficiente nos diz tudo o que precisamos saber para nossos objetivos, sem perder tempo com aquilo de que não precisamos”. A supressão de detalhes relevantes e a exposição da “estrutura básica” – que atenda às necessidades específicas de um determinado usuário – são características de uma boa representação.

A questão é saber qual é o nível de distorção ou simplificação aceitável. Para efeitos de sinalização urbana, por exemplo, a representação de um homem pode restringir-se a um ou outro traço de contorno que remeta à forma humana (como num pictograma). Num livro didático de ciências, a representação do corpo humano exigirá maior nível de detalhamento, que, por sua vez, será levado ao extremo num atlas médico de anatomia. Os graus de detalhamento e simplificação são variáveis conforme os contextos de produção e circulação das representações. O mesmo se aplica às representações linguísticas: os termos “corpo”, “barriga”, “vesícula biliar” mantêm seu nível de exatidão e pertinência (sua validade) conforme o contexto no qual são empregados e os sujeitos nele envolvidos. Desse modo, uma representação ou “relato sobre a sociedade” – como se trata da noção de rede social – “é um dispositivo que consiste em declarações de fato, baseadas em evidências aceitáveis para algum público, e interpretações desses fatos, igualmente aceitáveis para algum público” (Becker, 2009, 26).

O surgimento do conceito de rede e, em especial, sua propagação nos levam a indagar como este se tornou vigente e como a sua delimitação ao conexionismo se tornou suficiente

e aceitável. Não terá sido por conta da produção científica nos campos da física, da psicologia cognitiva ou da nova biologia molecular que a rede ganhou o linguajar dos homens de negócios, de jovens nerds e de ativistas sociais. Para esses agentes, a internet terá sido a primeira rede de cuja existência se teve notícia. Assim, ao que tudo indica, a popularização do conceito de rede – inclusive no âmbito da produção acadêmica e de grande parte do ambiente científico, em especial no campo das ciências humanas – é coetâneo ao advento da internet e da World Wide Web. A representação de rede e o seu consequente uso advêm assim, ao mesmo tempo, e sob o mesmo conjunto, de operações mentais, comportamentos e circuitos de trocas materiais e simbólicas que conformaram e foram condicionados pelo advento da internet. Essa é uma das hipóteses que podem explicar a construção e a aceitabilidade da noção conexionista de rede. O conceito de rede é fruto da disseminação das redes sociotécnicas em escala mundial nos anos 90.

Não é à toa que, também nesta época, Manuel Castells acabe por cunhar o conceito de “sociedade em rede”. É toda uma experiência de rede que se inaugura então: o hábito da conexão à rede (mundial de computadores), a disseminação da representação de rede, a extensão da representação de rede à representação da sociedade e as suas correspondências concretas: o uso do conceito para explicar as práticas, a construção de códigos comportamentais, administrativos, normativos relativos à aplicabilidade dessas práticas (que, por sua vez, são balizados pela aplicação recursiva das respectivas representações).

Nesse ambiente de efervescência sociotécnica, no qual ganha evidência o discurso celebratório da tecnologia, a ideia de rede passa pela ideia de conexão. A ação prática é o substrato da operação conceitual: só é possível postar-se diante da rede

ou inserir-se na rede mediante uma conexão (no Brasil, os provedores de acesso são os dispositivos técnico-administrativos que medeiam a relação com a grande rede). A conexão (técnica) é a garantia do acesso (ligação) ao conjunto e da sua inserção (pertencimento) à rede. O ato de estabelecer ligação encerra uma certa suficiência objetiva: fazer parte da rede é conectar-se a ela, mas não necessariamente, e pelo menos não num primeiro momento, agir nela. Isto é, o ato de conexão não é entendido como um passo para uma ação subsequente, mas como a própria ação. A conexão permite o uso e o usufruto (a ideia de acesso incorpora a de fruição), não significa “participação”, da mesma maneira como a conexão à rede elétrica não implica participação numa ação conjunta, mas tão somente a condição de um suprimento. A ação de conectar-se é finalística.

A noção da totalidade da internet e da *web* é vaga: só se sabe, a priori, que se trata de um conjunto de máquinas e/ou documentos interconectados. A forma, a configuração ou uma eventual ordem existente nesse conjunto são temas restritos ao debate entre especialistas da computação (um campo disciplinar particularmente árido, hermético e cifrado). A noção finalística de conexão subsume, assim, a noção do conjunto da rede. A rede seria composta de conexões e resultado dos atos de conexão: assim como eu me conecto à rede, outros como eu estão também conectados. Eis assim como se constrói uma noção conexionista: a rede é uma coleção de fios.

Desse modo, pode-se compreender por que a noção conexionista de rede é plenamente aceitável e se constituiu como padrão de interpretação: se o ato de conectar-se é suficiente, a representação da rede como conexão também o é. Uma sociedade não só produz suas representações, como também molda o que quer “que as representações façam” (Becker, 2009, 29).

Ora, os indivíduos não só verificam a validade das representações por sua “utilidade”, como também constroem sua noção de utilidade com base nessas representações. Giddens já havia ressaltado a reflexividade¹ como atributo da modernidade e afirmado o processo de influência recíproca entre noção e ação. Tratando da exemplaridade do comportamento econômico para manifestar essa reflexividade, diz Giddens:

“O indivíduo leigo não pode necessariamente fornecer definições formais de termos como ‘capital’ ou ‘investimento’, mas todo mundo que, digamos, utiliza uma conta bancária demonstra um domínio implícito e prático destas noções. Conceitos como estes, e as teorias e informação empírica a eles ligados, não são meramente dispositivos convenientes por meio dos quais os agentes estão de algum modo mais aptos a compreender seus comportamentos do que estariam de outra forma. Eles constituem ativamente o que o comportamento é e informam as razões pelas quais ele é empreendido” (Giddens, 1991, 48).

A representação conexcionista de rede não deve ser compreendida, desse modo, como somente resultante de uma prática codificada pelos dispositivos sociotécnicos, mas também como componente do código que condiciona a prática. “Fatos e representações interagem de tal forma que os fatos determinam as representações, ao mesmo tempo que, por sua vez, as representações determinam os fatos”² (Guesnerie, 1983, 489). O mero ato de conectar-se à rede é fundado, portanto, pela representação de rede baseada na conexão.

1 Diz Giddens sobre o conceito de reflexividade: “A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente o seu caráter” (1991, 45).

2 No original: *Faits et représentations interagissent de telle sorte que les faits déterminent les représentations au même titre qu'en retour les représentations déterminent les faits. Cette dialectique constitue une dimension spécifique des systèmes sociaux.* (Guesnerie, 1983, 489)

Essa ideia pode ser estendida à própria noção de pertencimento (se tal conceito é cabível aqui) à sociedade em rede, pois se, em tese, o paradigma da rede conforma a sociedade, a inserção na sociedade deve ser também orientada por ele. Se o que temos em relação à rede é fruto de conexão, o pertencimento social baseado em rede não seria também de caráter conexional?

Conectar é poder

“A internet é o tecido de nossas vidas”, afirma Castells na abertura de *A Galáxia da Internet*, obra posterior ao já clássico *A sociedade em rede*, que dissemina o conceito homônimo. É a internet a “base tecnológica para a forma organizacional da Era da Informação: a rede” (Castells, 2003, 7). Tais enunciados revelam a origem da produção de uma representação com base em outra representação que, por sua vez, tem base tecnológica. A noção da internet como “tecido” da vida social é da mesma natureza representacional que a noção da sociedade como rede. Note-se que a construção do conceito de sociedade em rede não se deve a desdobramentos dos estudos sobre redes sociais (na esteira da psicologia social de Stanley Milgram ou das pesquisas recentes de Duncan Watts) ou das análises da sociabilidade de Georg Simmel (“a sociabilidade como forma autônoma da sociação”³), para citar só dois exemplos. As pistas sobre a origem sociotécnica da sociedade em rede são claras: “A formação de redes é uma prática humana muito antiga, mas as redes ganharam *vida nova* em nosso tempo transformando-se em redes de informação energizadas pela Internet” (*grifo meu*), diz Castells (2003, 7). Ou ainda, na formulação de seu texto clássico: “Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o *novo paradigma*

3 Cf. Simmel, 2006.

da tecnologia da informação fornece a *base material* para sua expansão penetrante em toda a estrutura social” (*grifo meu*) (Castells, 2000, 497). Ora, essa “vida nova” a que Castells faz menção é justamente a constituição de um “novo paradigma” cuja “base material”, reflexivamente, é a tecnologia da informação e sua ubiquidade.

Nesse sentido, um dos efeitos (talvez o mais importante) das redes sociotécnicas sobre a sociedade e sobre a configuração da sociedade pode ser, precisamente, a produção da metáfora explicativa dessa sociedade: a *ideia* de sociedade em rede. O impacto das tecnologias da informação tem a ver com o paradigma (o seu meta-impacto). As redes sociotécnicas produzem profundo efeito social e ao mesmo tempo a representação desse efeito, multiplicando assim a própria potência do efeito produzido. Mais do que enredar a sociedade, as redes sociotécnicas fabricaram a ideia da sociedade reticulada; mais do que interconectar os agentes sociais, criaram o paradigma (poderíamos dizer, a “mística”) da interconexão. O que nos leva, como decorrência, à hipótese de outro fenômeno recorrente: quanto mais forte for a noção de rede produzida aí, mais intensa, portanto, torna-se a produção de redes conforme essa noção. Esse é o poder do paradigma: de modo que, quanto mais a sociedade se torna rede, mais as redes sociotécnicas tecem seu espaço, e quanto maior é a reticulação, maior torna-se a necessidade de conexão.

Provavelmente o traço conexionista da noção hegemônica de rede encontra-se também presente na representação da sociedade como rede – ainda mais quando se percebem tais laços de reforço positivo entre as práticas da conexão e sua representação. Vejamos como o conceito de rede é formulado por Castells:

“Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. (...) A topologia definida por redes determina que a distância (ou intensidade e frequência de interação) entre dois pontos (ou posições sociais) é menor (ou mais frequente, ou mais intensa), se ambos os pontos forem nós de uma rede do que se não pertencerem à mesma rede. Por sua vez, dentro de determinada rede os fluxos não têm nenhuma distância, ou a mesma distância, entre os nós. Portanto, a distância (física, social, econômica, política, cultural) para um determinado ponto ou posição varia entre zero (para qualquer nó da mesma rede) e infinito (para qualquer ponto externo à rede).” (2000, 498).

Trata-se evidentemente de uma definição topológica e não organizacional (no sentido referido acima, de configuração das conexões). O elemento fundamental do conceito castellsiano é a distância (entre os nós), isto é, a existência ou não de conexões (ou de caminhos). É importante notar que, nessa definição, entra em cena a *exterioridade* da rede. Castells busca enfatizar aí que estar ou não dentro da rede faz diferença. Estar dentro da rede, em outras palavras, quer dizer estar conectado. A existência de conexão parece ser o elemento-chave. Na mesma passagem do texto, Castells acentua esse viés: “As conexões que ligam as redes (...) representam os instrumentos privilegiados do poder. Assim, os conectores são os detentores do poder” (2000, 498/499).

Quando trata da sociedade em rede – e das redes sociotécnicas –, Castells dá pouca atenção aos aspectos organizacionais propriamente ditos da rede. Seu entendimento da organização-rede pode ser entrevisto nas menções periféricas a algumas de suas propriedades. Por exemplo, quando afirma

em *A sociedade em rede* que as redes são “estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada” ou “um sistema aberto altamente dinâmico” (2000, 498), embora aqui ele dê conta ainda apenas de características estruturais promovidas pela conectividade. Outras pistas da noção de rede como organização podemos identificar no posterior *A Galáxia da Internet*, quando o autor se refere às vantagens de “flexibilidade e adaptabilidade inerentes” à rede. Por oposição, ficamos sabendo também que as redes têm dificuldade em coordenar funções, concentrar recursos e realizar tarefas (2000, 7). Mas aqui Castells é bastante elucidativo ao descrever as redes como “ferramentas de organização” e não como organização⁴. O salto qualitativo para a organização estaria, desse modo, não na rede, mas na articulação entre a rede e as tecnologias de comunicação, como revela neste trecho:

“(…) A introdução da informação e das tecnologias de comunicação baseadas no computador, e particularmente a Internet, permite às redes exercer sua flexibilidade e adaptabilidade, e afirmar assim sua natureza revolucionária. Ao mesmo tempo, essas tecnologias permitem a coordenação de tarefas e a administração da complexidade. Isso resulta numa combinação sem precedentes de flexibilidade e desempenho de tarefa, de tomada de decisão coordenada e execução descentralizada, de expressão individualizada e comunicação global, horizontal,

⁴ No entanto, quando analisa, em *A sociedade em rede*, o advento das redes de empresas e do fenômeno que denominou empresa em rede, Castells permite-se uma definição organizacional de rede, que expressa ao referir-se à existência de “dois de seus atributos fundamentais: conectividade, ou seja, a capacidade estrutural de facilitar a comunicação sem ruídos entre seus componentes; coerência, isto é, à medida que há interesses compartilhados entre os objetivos da rede e de seus componentes” (2000, 191). Mas tal “coerência” não é uma propriedade da estrutura, é uma externalidade em nossa análise. Podem ser coerentes (ou não) quaisquer das formas organizacionais de rede citadas aqui – centralizada, descentralizada, distribuída, sem escala –, uma vez que o compartilhamento de interesses podem se manifestar (ou não) em graus variados em qualquer um dos casos.

que fornece uma *forma organizacional superior para a ação humana.*” (*grifo meu*) (Castells, 2003, 7/8).

Castells não diz se essa “forma organizacional superior para a ação humana” seria a rede; ao que parece, é ainda outra coisa.

Desse modo, a representação subjacente à noção de sociedade em rede parece ser, também aí, a da coleção de conexões. Por meio do exame do raciocínio de Castells, é possível verificar claramente a primazia das conexões no modelo proposto. Por que, segundo ele, os conectores seriam os detentores do poder? Porque possuem mais conexões ou porque podem realizar conexões? Os detentores do poder o são porque mantêm o poder de conectar. Nesta acepção, na sociedade em rede, conectar é poder.

Cristaliza-se, desse modo, a representação conexcionista da rede na representação da sociedade em rede, na qual “o poder dos fluxos é mais importante do que os fluxos do poder” e que se caracteriza pela “primazia da morfologia social sobre a ação social” (Castells, 2000, 497). O fazer-conexão é mais importante do que o que se troca ou se constrói pelos canais estabelecidos. A ação é um detalhe diante da magnitude da estrutura construída. A potência está na conectividade. “A rede é a mensagem”⁵.

A lógica da circulação dos fluxos

Há um segundo elemento, digamos, de infraestrutura, a operar no pano de fundo da representação e que se articu-

5 Aqui, Castells faz uma dupla referência ao teórico da comunicação canadense Marshall McLuhan, conhecido pelas suas teses que anunciam, de forma profética e espetacular, a chegada da nova era da “aldeia global”. “O meio é a mensagem” é uma das suas frases mais conhecidas. “A rede é a mensagem” é o título do capítulo de abertura do livro *A Galáxia da Internet* que, por sua vez, é uma citação direta ao célebre livro de McLuhan, *A Galáxia de Gutemberg*, que tematiza as transformações epistemológicas e sociais produzidas pela disseminação da imprensa.

la com a emergência das redes sociotécnicas na produção da noção de rede (e de sociedade em rede): o processo, de base incremental e extensiva, de produção e circulação dos fluxos de capital. Esses fluxos de capital, suas estruturas e procedimentos, de caráter efetivamente global, produzem rede – ou, antes, são fluxos produtores de redes enquanto fluem e, assim, além de uma arquitetura de dispositivos em linha (conexões), são geradores de um *modus operandi* que imprime uma forte marca no mundo econômico.

Castells dá conta do fenômeno, de forma exaustiva, nas suas análises da sociedade em rede. “O capital é gerenciado 24 horas por dia em mercados financeiros globalmente integrados, funcionando em tempo real pela primeira vez na história: transações no valor de bilhões de dólares são feitas em questão de segundos, através de circuitos eletrônicos por todo o planeta” (Castells, 2000, 111). Os fluxos financeiros operados por redes eletrônicas, autonomamente em relação a outras esferas econômicas, coproduzem, junto com a quase onipresença das redes sociotécnicas, transformações poderosas nas relações de trabalho, nas noções de tempo e espaço, nas formas de governança, negociação e disputa política, nos códigos culturais e nos sentidos identitários de povos e nações dispersos pelo globo.

Se o paradigma da circulação das mercadorias sempre foi o esteio da produção de valor e da acumulação (não custa lembrar: troca é circulação), o livre fluxo de capitais associado à “energização” agregada pelas tecnologias de informação acabou por produzir todo um campo de forças e toda uma lógica. Não seria exagero chamar a esse campo e a essa lógica de: “rede”. Não seria impertinente identificar na produção da representação que conforma a sociedade contemporânea a impressão digital dos hiperfluxos de capital.

O conexionismo presente na noção de rede concerne ao dispositivo simbólico e material que propicia a circulação: a conexão. Com efeito, é a conexão que permite o fluxo. Para um livre fluxo e para a continuidade de um fluxo em constante expansão, é preciso mais conexão. Para garantir a velocidade da circulação: mais conexão. Dessa forma, o conexionismo se justifica. Para Forget e Polycarpe, apropriar-se de toda extensão possível de modo a colocar as coisas em fluxo, segundo um programa distributivo específico, é o substrato econômico do projeto reticular. Nessa medida, “o conjunto dos trajectos de mobilização, das trajectórias de distribuição e de suas ligações constitui uma primeira definição funcional da rede” (1999, 95). O paradigma conexionista se compreenderia pela função circulatória das conexões, tendo na operação dos fluxos sua atividade principal.

Não é à toa que os agentes econômicos recorram a todo um conjunto de técnicas de caráter estratégico com foco na gestão da circulação: do velho *just in time* à localização por satélite, da terceirização à logística, do *branding* ao marketing viral. “Quem concentra o movimento e regulariza o seu ritmo domina o campo da estratégia reticular”, dizem Forget e Polycarpe (1999, 176). O novo caráter simbólico das empresas, agora livres do “peso de coisas demais” (Klein, 2002, 28) e transformadas em marcas pelo *branding*, mimetizam o padrão dos fluxos financeiros globais. Produtos-coisa são lentos. A marca tem natureza etérea: o valor vira bit, incorpóreo, sem atrito, hiperfluido, apto a corresponder à mesma lógica da fluidez.

Assim o projeto de rede, nessa perspectiva, corresponderia diretamente à lógica da circulação de valor do hipercapitalismo. Na verdade, seria sua expressão arquitetônica: um conjunto de hiperconexão para proporcionar hipercirculação dos fluxos de valor em hipervelocidade. O modelo mental de uma

“arquitetura de mercado” é, assim, transposto a um nível mais elevado e identificado como representação paradigmática da própria sociedade.

Vínculo e totalidade

A ideia de organização social é um tipo específico de representação, cujo fundamento é uma noção anterior de ordem. A noção de rede é uma representação de ordem, de todo modo, uma representação de produção de ordem. Não é à toa que, na atualidade, tomou o lugar de conceitos como “sistema” e “estrutura” na narrativa sobre a organização social. É uma “tecnologia intelectual” (Lévy, 1993, 54) ou uma “tecnologia do espírito” capaz de dar conta do conhecimento do mundo, ou em outras palavras, capaz de fornecer uma certa razoabilidade ao mundo como fenômeno complexo. A rede é uma espécie de “chave-mestra ideológica” e pode ser considerada um “novo paradigma de raciocínio”⁶, assim como a representação de árvore o foi para o Iluminismo. Musso analisa, de modo preciso, a natureza heurística da ideia de rede:

“(…) Em seu ser, ela é uma estrutura composta de elementos em interação; em sua dinâmica, ela é uma estrutura de interconexão instável e transitória; e em sua relação com um sistema complexo, ela é uma estrutura escondida cuja dinâmica supõe-se explicar o funcionamento do sistema visível.

(…) Ela é ao mesmo tempo o vínculo de um elemento com o todo, o vínculo entre diversos estados de um todo e o vínculo da estrutura de um todo com o funcionamento de um outro. Graças à rede, tudo é vínculo, transição e

⁶ Philippe Forget e Gilles Polycarpe vão apontar também o conceito de rede como “generalidade operatória absoluta, que se efectua por intermédio das conexões e das comutações” (1999, 104).

passagem, a ponto de confundirem-se os níveis que ela conecta (...)" (Musso, 2004, 32).

Compreendida a rede, assim, como representação paradigmática, é necessário destacar dois pontos fundamentais para a interpretação da noção corrente de sociedade em rede.

- 1) A noção conexcionista de rede configura a noção de organização social, de fato, como circuito de circulação, onde tudo é "vínculo, transição e passagem". A sociedade em rede tem, portanto, uma natureza eminentemente conexional e a ação, na estrutura de tal sociedade, em tese assume um caráter correspondente. A sociedade em rede é a sociedade da conexão, uma sociedade de conexão é uma sociedade de agentes conectados. Numa sociedade em rede, o paradigma da vida social é, bem antes da própria rede (que só se constitui mediante conectividade), a conexão. Por esse modelo, a desconexão é disfuncional. A ação social é, antes de tudo, também (admitindo-se que não apenas) conexão.
- 2) A noção de rede conforma ainda uma ideia particular de totalidade, como pode ser entrevista na análise de Musso, de todo modo uma totalidade instável e, por isso, vagamente perceptível. A rede exhibe um organismo multifacetado, complexo, variável, ontologicamente dinâmico e incompleto, que não aparece construído, mas que se constrói no tempo e na medida das conexões que o constituem. Ora, a noção de rede transporta sua variabilidade e inconstância para a noção de sociedade em rede, que confere assim à ordem social um caráter inédito de impermanência. Com efeito, é uma noção

de ordem que se apreende com dificuldade. Contudo, a natureza do conceito de rede, ao admitir a impermanência e a variância como constitutiva da totalidade, afirma, de um só golpe, que a totalidade *é isso*. Assim, uma noção de ordem social histórica pode, facilmente, transmutar-se numa noção pós-histórica de organização social. “O movimento é contínuo”, diz Musso. “Não há mais a necessidade de operar a mudança social, ela se faz permanentemente” (2004, 37).

Essa representação conexcionista de sociedade produz seus desdobramentos conceituais e ideológicos. A rede da hipercirculação dos fluxos induz à conexão funcional, esta sim a forma predominante de inclusão, e nos transforma em “passantes’ sempre mergulhados nos fluxos” (Musso, 2004, 37).

A desconexão disfuncional é exclusão. Estar desconectado é habitar um limbo sem fluxo. (A noção de exclusão surge aqui como desdobramento lógico da ideia de conectividade, como a sua contraface negativa, e a ideia de um limbo extrarreticular é a noção oposta, sombria, da rede.) Como afirma Castells, a nova construção social da sociedade em rede “desenvolve uma metarrede que ignora as funções não essenciais, os grupos sociais subordinados e os territórios desvalorizados”, gerando uma “distância infinita entre essa metarrede e a maioria das pessoas, atividades e locais do mundo”. Para o autor, essas pessoas e locais não desaparecem, mas “seu sentido estrutural deixa de existir” frente ao movimento incontrolável e à lógica de produção de valor da rede. “Cada vez mais”, pontua Castells, “a nova ordem social, a sociedade em rede, parece uma metadesordem social para a maior parte das pessoas” (2000, 505). Há aqui um desvio hermenêutico que coloca o conceito de rede diante de um impasse.

Uma sociedade em rede é aquela que entende a si mesma como tal. A noção que fundamenta esse entendimento é a da conexão. Seria interessante indagar onde, nesta representação, a desconexão tem lugar e onde, na sociedade em rede, tem lugar o que não é rede. Nesta representação de ordem, é essencial perguntar: onde se situaria a desordem? O que haveria para além dos domínios da rede? Responder a essas questões é tarefa da representação.

Bibliografia

BARABÁSI, Albert-László. *Linked (conectado): a nova ciência dos networks*. São Paulo: Leopardo, 2009.

BECKER, Howard. *Falando da sociedade: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura. Volume 1)*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

FORGET, Phillipe; POLYCARPE, Gilles. *A rede e o infinito: ensaio de antropologia filosófica e estratégica*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GUESNERIE, Roger. L'influence des représentations des acteurs sur les faits économiques et sociaux objectivement constatables: une contribution introductive. In: COLOQUE DE CERISY. *L'Auto-Organisation: de la physique au politique*. Sous

la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy. Paris: Ed. de Seuil, 1983. p. 488-496.

KLEIN, Naomi. *Sem Logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

MUSSO, Pierre. A filosofia da rede. In: PARENTE, André (org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 17-38.

SIMMEL, Georg. *Questões fundamentais da sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

Síntese da discussão:

Redes sociais e sociedade em rede

Augusto de Franco

Um dos netweavers da Escola-de-Redes e foi, juntamente com Ruth Cardoso, um dos membros do Comitê Executivo do Conselho da Comunidade Solidária (1992-2002).

Duas grandes questões provocativas foram pautadas neste nosso tema relativo às redes sociais. A primeira foi: todo mundo hoje está falando em rede social, mas está entendendo por isso Orkut, Facebook, Twitter, Myspace, Hi-5; quais são as consequências de confundir a mídia com a rede? A rede são as pessoas conectadas interagindo, a mídia é a mídia. Mas já existia rede social antes de existir a mídia interativa.

A declaração de Independência dos Estados Unidos foi escrita em rede, e em rede distribuída. A mídia foi a carta escrita à mão, o carteiro, que era o cavaleiro, e o cavalo, que era o instrumento do Correio americano. E Thomas Jefferson ficava lá em Virgínia e Hancock ficava lá em outro lugar na Filadélfia, recolhendo tudo. Um dos mais significativos documentos da humanidade foi escrito em rede, e a mídia era a carta escrita à mão, em papel, levada por um cavaleiro, e a cavalo. Outro exemplo: os apaches, diferentemente dos astecas, resistiram durante muitos e muitos anos, tanto aos espanhóis, quanto aos mexicanos, quanto aos americanos que queriam dominá-los, mas por que conseguiram fazer isso? Porque eles, os apaches, não tinham Montezuma, estavam organizados em rede. E qual era a mídia? Fumaça, sinais de fumaça. Olha que coisa! Inclusive há um *software* livre chamado apache por isso.

Mas há uma confusão. O cara diz: “Estou no twitter, estou no Facebook, logo estou nas redes sociais”. Quais são as consequências dessa confusão? Então esta era a primeira questão.

A segunda questão: a sociedade está virando rede? Está virando rede, embora sempre tenha sido rede, mas a convergência de tecnologias: a telemática, os satélites de órbita estacionária, as plataformas interativas etc. aceleraram e tornaram visível esse processo.

Todavia, as organizações continuam piramidais, elas não estão organizadas em rede. Os governos, as empresas, são monárquicos em geral. Algumas ONGs são monárquicas ainda, outras são familiares, outras são dirigidas na base do comando de controle. Então: por que o muro não caiu dentro das organizações? Tomo a queda do muro como um evento simbólico do estilhaçamento do mundo único e o fim das barreiras, das fronteiras.

Esta segunda questão não foi abordada significativamente, na minha opinião. O que é um sinal importante. Na mesa-redonda ela foi colocada, mas as pessoas passaram ao largo dela, porque nós prestamos serviços para organizações hierárquicas, somos pagos como palestrantes por organizações hierárquicas, é difícil mexer nisso.

A primeira questão foi abordada significativamente na oficina. Tivemos uma oficina bacana porque trouxemos uma empresa 100% em rede, segundo eles dizem, um exemplo concreto. O expositor, Oswaldo Gouveia, era um cara do mercado financeiro. Talvez até por isso, se ele fosse um industrial da era das chaminés, ele não poderia nunca dar esse depoimento, quer dizer, se fosse um cara ligado à indústria hard.

Oswaldo colocou o histórico de um movimento, uma organização que havia em Minas Gerais, em rede, chamada

Teia, que hoje o governo não financia mais, e como isso inspirou a criação de uma empresa que não tem *core business*. A Empresa Teia é uma empresa totalmente em rede, se tivesse *core business* iria ter problemas, porque outras empresas com o mesmo negócio iriam competir na área dela, e a competição gera escassez e hierarquização do tecido. Oswaldo, que não é um teórico, mas um cara muito prático, contou essa história. É uma empresa que não tem sede, não tem secretária, nenhum móvel, nada disso e, no entanto, eles trabalham sem parar. Ou seja, nada disso é absolutamente necessário. Na outra parte da oficina falou o Luis Fernando Guggenberger, do Instituto Vivo. Ele está tentando fazer um negócio complicado, que é organizar um instituto, embora esteja numa empresa hierárquica pesada como a Vivo, que tem 50 milhões de usuários e 50 mil funcionários e colaboradores; ou seja, é grande, não é pequena, numa coisa mais em rede e rompendo com o sistema de financiar projeto, de ser balcão de projeto, como fazem 90% da responsabilidade social empresarial do Brasil, ainda dedicada à Educação. Mas ele está tentando trabalhar com educação como aprendizagem, com comunidades de aprendizagem em rede etc.

A mesa-redonda foi uma discussão com o Gustavo Cardoso, de Portugal, o Silvio Meira e o Cássio Martinho, e também me pareceu muito interessante. Foi animada, foi divertida, não abordou todas as questões que tínhamos colocado, mas deixou o pessoal preocupado: como eu levo essa discussão agora? Porque se eu não mudo as instituições, se a sociedade está virando rede, mas as instituições continuam piramidais, isso vai dar um problema maior do que a gente está imaginando. O que fazem as empresas? Elas proíbem o funcionário de acessar o YouTube, o Twitter, as empresas fazem isso, 50% ou mais fazem isso, mas

o cara leva o celular 3G, coloca do lado e finge que está trabalhando, mas está montando um negócio com o cara amigo dele da empresa concorrente. Como você vai vigiar isso, como vai proibir, como vai punir?

Não tem mais jeito, e esse é um tema fundamental, inclusive para nós, que organizamos coisas na chamada sociedade civil. Eu tenho a impressão de que grande parte das coisas que a gente faz ainda no modelo burocrático hierárquico, já poderíamos fazer em rede. Nós só não fazemos por causa da cultura.



Centro **Ruth** Cardoso

Autores

Augusto de Franco
Cássio Martinho
Cecília Maria Vellez
Elisa Reis
Ezequiel Reficco
Gerard Clarke
Graça Machel
Guiomar Namó de Mello
Gustavo Cardoso
Lesley Esters Redwine
Lourdes Sola
Maria Helena Guimarães de Castro
Rosa Maria Fischer
Thereza Lobo