

Sociedade e Estado

Volume 34 – Número 2

Copyright © 2019
by Departamento de Sociologia da UnB.
É permitida a reprodução dos artigos desde que se mencione a fonte

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Reitora: Márcia Abrahão

Vice-reitor: Enrique Huelva

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Diretor: Luís Roberto Cardoso de Oliveira

Vice-diretora: Christiane Girard Ferreira Nunes

Chefe do Departamento de Sociologia: Joaze Bernardino-Costa

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia: Edson Silva de Farias

Editor responsável: Luís Augusto Sarmiento Cavalcanti de Gusmão

Editores-adjuntos: Stefan Fornos Klein e Fabrício Monteiro Neves

Preparação dos originais e apoio administrativo:

Enderson Paulo dos Reis

Produção editorial:

Edição, revisão e diagramação: F. K. Soudant

editor@editoraparelelo15.com.br

Endereço para correspondência

Departamento de Sociologia (SOL/UnB) — Instituto de Ciências Sociais

novo prédio ICS — Campus Darcy Ribeiro — Universidade de Brasília

CEP 70910-900 — Brasília- DF

Tel.: 55 61 3107-1537

Homepage: <https://www.sol.unb.br>

E-mail: revistasol@unb.br

[facebook.com/Sociedade e Estado](https://www.facebook.com/Sociedade.e.Estado)

Indexadores e bases de dados:

CLASE- citas latino-americanas de sociologia y economia; Directory of Open Access Journals (DOAJ); DATAINDICE- Banco de Dados Bibliográficos do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ; EBSCO Publishing; IBICT- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; LATINDEX – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; SciELO - Scientific Electronic Library Online; SCOPUS (Elsevier); SEER- Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas.

Versões on-line: <http://www.scielo.br>

SEER- Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas

<http://periodicos.bce.unb.br/>

Sociedade e Estado/Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação
em Sociologia da Universidade de

Brasília v. 1 n. 1 (1986-) — Brasília: O Departamento, 1996.

Semestral. Quadrimestral a partir de 2005.

ISSN 0102-6992 (impresso)- ISSN 1980-5462 (eletrônico)

1. Sociologia. 1. Universidade de Brasília — Departamento de Sociologia.

CDU 301:321(05)

Sociedade e Estado

Volume 34 – Número 2

Comitê Editorial:

Carlos Benedito Martins (UnB), Lourdes M. Bandeira (UnB), Christiane Girard Ferreira Nunes (UnB), Tânia Mara Campos de Almeida (UnB), Maria Francisca Pinheiro Coelho (UnB).

Conselho editorial:

Abílio Afonso Baeta Neves (UFRGS),
Afrânio R. Garcia (Ehess/França),
Alfred Stepan (University of Columbia/EUA),
Ariosvaldo da Silva Diniz (UFPB),
Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB),
Bárbara Freitag Rouanet (UnB),
Maria Stela Grossi Porto (UnB),
Débora Messenberg Guimarães (UnB)
Edna M. Ramos de Castro (UFPA),
Elisa Reis (UFRJ),
Francine Descarries (UQAM/CAN),
Frédéric Vandenberghe (IESP/UERJ),
Gabriel Cohn (USP),
Hélgio Trindade (UFRGS),
Ilse Scherer-Waren (UFSC),
Lúcia Lippi de Oliveira (FGV),
Magda Neves (PUC-MG),
Maria Lúcia Maciel (UFRJ),
Josefa Salete Cavalcanti (UFPE),
Mike Featherstone (Goldsmiths, University of London/UK),
Pedro Célio Alves Borges (UFG),
Sérgio Adorno (USP),
Tom Dwyer (Unicamp),
Wanderley Guilherme dos Santos (UFRJ).

Pareceristas do Volume:

Alexandra Martins Silva, Arthur Trindade M. Costa, Brand Arenari, Cristina Almeida Cunha Filgueiras, Elimar Pinheiro do Nascimento, Glícia Gripp, Jacqueline Sinhoretto, Jaqueline Carvalho Quadrado, Leandro Raizer, Marilde Loiola de Menezes, Mario Fuks, Mariza Veloso, Octávio Sacramento, Simone Meucci.

Apoio:



Sumário

Artigos

- A influência da origem social na probabilidade de concluir os diferentes cursos de ensino superior 351
Márcia Knop & Ana Cristina Murta Collares
- A proteção social na Nova Ordem Econômica Mundial 381
André Simões
- Conflictos en la frontera, los derechos y las políticas de un pacto social 403
Neida Albornoz-Arias, Aloisio Ruscheinsky, Rina Mazuera-Arias & Fernando Ortiz
- Eleições municipais e crise nacional: disputas eleitorais no Brasil de 2016 429
Emerson Urizzi Cervi & Daniela Silva Neves
- Conflitos e arenas decisórias de megaprojetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São Paulo/Brasil 455
Marcela da Silveira Feital, Eduardo Sonnewend Brondízio & Lúcia da Costa Ferreira
- Dias de insurreição em busca do sublime: as cenas punk portuguesas e brasileiras 485
Paula Guerra & Pedro Martins de Menezes

A controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de crack 513
Ygor Diego Delgado Alves & Pedro Paulo Gomes Pereira

Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista 539
Camila Nunes Dias & Fernando Salla

Tecnologias da humildade: participação cidadã na governança da ciência 565
Sheila Jasanoff

Resenhas:

A lei como arma na vida e morte das democracias 593
LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
Antonio Henrique Pires dos Santos

Dilemas da política ambiental no governo Lula 601
LOSEKANN, Cristiana. *Ambientalistas em movimento no Brasil: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e a sociedade durante o governo Lula*. Curitiba (PR): Appris, 2014.
Monique Carina Caliri Schmit & Sérgio Luís Boeira 611

Resumos

Normas 625

Artigos

A influência da origem social na probabilidade de concluir os diferentes cursos de ensino superior

Recebido: 30.01.19
Aprovado: 29.04.19

Márcia Knop*
Ana Cristina Murta Collares**

* Márcia Knop é doutoranda em sociologia no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil. Orcid: 0000-0001-9581-1073. <marciaknop@gmail.com>.

** Ana Cristina Murta Collares é doutora em sociologia e professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil. Orcid: 0000-0002-7326-4491. <anacollares@unb.br>.

Resumo: O artigo analisa a influência da escolaridade do pai e da renda familiar nas chances de conclusão do ensino superior no Brasil, considerando as diferenças no retorno econômico dos cursos de graduação. Para realizar a análise, utilizamos microdados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e calculamos modelos logísticos. Os resultados principais mostram que, no geral, ter pais com escolaridade mais alta aumenta as oportunidades de conclusão dos cursos. No entanto, no setor público, a escolaridade do pai não tem efeito sobre a probabilidade de concluir o ensino superior. Além disso, a escolaridade do pai exerce maior influência nas chances de conclusão dos cursos de alto retorno econômico. A renda familiar aumenta as probabilidades de conclusão do curso, tanto no setor público como no setor privado da educação. Também encontramos efeitos similares para a renda familiar, independente do retorno econômico dos cursos.

Palavras-chave: Ensino superior. Origem social. Estratificação horizontal.

The influence of social origin on the probability of obtaining a college degree

Abstract: The article analyzes the impact of parental schooling and family income on students' chances of obtaining a college degree, considering variation in the economic return of undergraduate degrees. We rely on data from National Student Performance Exam (Enade) to estimate logistic regression models. The results show that, in general, students with more educated parents have a greater likelihood of obtaining a degree. However, in public institutions, parental schooling has no effect on the odds of finishing tertiary education. Furthermore, parents' schooling exerts greater influence on the odds of conclusion of those degrees providing greater economic rewards in the job market. Family income increases students' chances of obtaining a degree in both private and public institutions. Also, we find that the effect of family income is the same, regardless of the economic returns of students' degree.

Key words: Higher education. Social background. Horizontal stratification.

Introdução

O perfil dos concluintes no ensino superior brasileiro tem mudado ao longo dos últimos anos, como mostram diversos estudos (Beltrão *et alii*, 2016; Ristoff, 2014). De modo geral, observamos concluintes com perfis socioeconômicos menos elitizados nesse nível de ensino, embora exista uma variação bastante considerável desses perfis entre as diferentes áreas de estudo. A redução da frequência de perfis elitizados deve ser interpretada com cautela. Mostrar essas mudanças não significa dizer que a origem familiar deixou de ter influência nas chances de ingresso ou de conclusão dos diferentes cursos ofertados. Essa relação ainda permanece e apresenta diferentes intensidades, de acordo com o tipo de instituição, a área de estudo etc. Contudo, ela pode ter se tornado menos influente em determinar os destinos sociais dos indivíduos.

Estudos sobre a influência da educação, na relação entre origens e destinos sociais dos indivíduos, costumam justificar a permanência dessa relação origem-trajetória ou origem-destino a partir de duas teorias combinadas – a teoria da Desigualdade Mantida ao Máximo (*Maxymally Maintained Inequality*) e a teoria da Desigualdade Efetivamente Mantida (*Effectively Maintained Inequality*) (Silva, 2003; Carvalhaes e Ribeiro, 2019; Beltrão *et alii*, 2016; Ribeiro, 2011; Ayalon *et alii*, 2008). A teoria da Desigualdade Mantida ao Máximo (MMI) foi desenvolvida por Raftery e Hout (1993) ao realizarem um estudo sobre a ampliação da educação superior na Irlanda. Posteriormente, outros estudos chegaram a conclusões semelhantes para outros países (Bossfield & Shavit, 1993). De forma resumida, os autores argumentam que a expansão de um nível de ensino somente chegará às classes menos favorecidas quando as classes de maior renda já o tiverem saturado, ou seja, já tiverem obtido todas as vagas que desejavam. Assim, a desigualdade de acesso nesse nível educacional iria se reduzir, porém a disputa por uma vaga seria transferida para o nível seguinte.

Complementar à teoria anterior, Lucas (2001) propôs a teoria da Desigualdade Efetivamente Mantida (EMI). Segundo o autor, mesmo quando um nível de ensino é expandido ou universalizado, as desigualdades tendem a se manter por meio de subdivisões criadas dentro de cada nível de ensino, selecionando indivíduos de diferentes origens sociais para instituições/cursos com qualidades e prestígios distintos. Essa teoria está relacionada com a dimensão horizontal da estratificação, uma vez que leva em consideração as diferenças qualitativas das trajetórias escolares. Essa teoria também foi ratificada por outros estudos (Ayalon & Yogev, 2005).

Nessa mesma linha, estudos recentes vêm discutindo que a influência – seja vertical, seja horizontal – das origens sociais nas oportunidades de acesso e graduação no ensino superior varia por áreas de estudo (Werfhorst, 2001; Bertolin *et alii*, 2019, dentre outros), indicando que algumas áreas ou alguns tipos de instituições podem ser mais seletivos do que outros. Essa diferenciação entre as chances de acesso e graduação por área de estudo variam contextualmente, tendo sido encontrados resultados diversos em diferentes países. Por exemplo Iannelli *et alii* (2018) estudaram o papel das áreas de conhecimento e do tipo institucional como mecanismos de manutenção da estratificação social no ensino superior escocês, encontrando que, quando as áreas de conhecimento são classificadas de acordo com o retorno no mercado de trabalho, elas não atuam como mecanismos de reprodução social. Já na Itália, Triventi *et alii* (2017) mostram que indivíduos de origem socioeconômica menos privilegiada tendem a concluir cursos de menor prestígio e de retorno econômico mais incerto no mercado de trabalho italiano, como os cursos da área de ciências sociais. Já indivíduos de origem socioeconômica mais privilegiada graduam-se nas áreas de conhecimento que proporcionam maiores retornos econômicos. Em ambos os exemplos, o desempenho acadêmico dos estudantes foi utilizado como variável de controle da relação origem social ↔ área cursada ↔ chances de conclusão.

Em síntese: os mecanismos de seleção para instituições de prestígio e áreas de maior retorno financeiro no mercado de trabalho, em cada país, variam e não necessariamente estão positivamente correlacionados à origem socioeconômica dos estudantes.

Vários estudos centrados especificamente no Brasil (Fernandes, 2004; Mont’alvão, 2011; Carvalhaes & Ribeiro, 2019) verificaram a aplicabilidade tanto da teoria da MMI quanto da EMI no contexto nacional, mostrando um declínio da influência das origens familiares em seguida à expansão das séries iniciais, com uma intensificação ou a não redução do efeito das origens sociais nas últimas transições do sistema de ensino (Silva, 2003; Rios-Neto & Guimarães, 2010). Porém, após alcançado o nível superior de ensino, continuariam esses fatores a exercer sua influência nas chances de conclusão? Com que intensidade? Seria essa influência diferente por área de estudo?

O presente estudo se propõe discutir estas questões, investigando se a origem familiar, tão importante para o acesso ao ensino superior no Brasil, continua sendo um fator significativo que influencia as chances de conclusão dos graduandos, e se essa influência se exerce de maneira distinta nas diferentes áreas de estudo. Tomamos por pressuposto que a influência das origens sociais no acesso ao en-

sino superior se dá de maneira diferenciada por área de estudo, e também por tipo de instituição (por exemplo universidade, faculdade etc.) (e.g. Collares, 2010; Barbosa, 2015) e desse modo seleciona grupos de alunos com origens familiares diferentes em cada área. A seletividade de cada curso afetaria ainda não apenas quem entra em cada curso, mas a resiliência dos alunos de diferentes origens sociais dentro deste, ou seja, suas chances de conclusão (Prates & Collares, 2014).

Com esse intuito, fizemos uma comparação entre ingressantes e concluintes do ensino superior a fim de demonstrar a importância da origem social dos estudantes na conclusão dos cursos, e investigar se esse impacto da origem social varia por instituição e por área de estudo ou graduação. Foram testadas cinco hipóteses, apresentadas nas próximas seções juntamente com os dados e a metodologia empregados. Para apresentar o comportamento dessas variáveis entre as diferentes graduações, classificamos os cursos de acordo com o retorno econômico estimado no mercado de trabalho (alto, médio e baixo retorno), e testamos os efeitos da origem social por impacto econômico. O artigo se divide em cinco seções: esta introdução, uma seção onde situamos as questões de pesquisa no contexto brasileiro e apresentamos as hipóteses; uma seção onde são expostos os dados e a metodologia de análise, e uma seção de apresentação e discussão dos resultados. Por fim, na última sessão apresentamos algumas considerações finais.

Contextualização do problema e hipóteses de trabalho

Em regra, as variáveis utilizadas para medir a origem familiar em estudos sobre estratificação educacional no Brasil costumam ser renda familiar e escolaridade dos pais. Embora essas duas variáveis estejam muito relacionadas, nem sempre elas apresentam efeitos similares para explicar determinado resultado na educação. Como exemplo, pode-se observar os estudos sobre transições educacionais (passagem de um nível de ensino para outro) no Brasil. Hasenbalg e Silva (2003), em estudo sobre esse tema, mostraram um efeito decrescente da educação do pai ao longo das transições educacionais, enquanto que a renda familiar não apresentava impacto nos três anos iniciais da educação compulsória, mas apresentava efeito crescente nos anos posteriores.

No caso do ensino superior brasileiro, a literatura reporta diferenças entre os setores público e privado em relação às variáveis citadas. Prates e Collares (2014), por exemplo, mostraram que o impacto da renda é importante tanto para o setor público como para o privado, mas é ainda mais elevado para este último. A explicação geralmente dada para isso é o fato de as instituições do setor privado

cobrarem mensalidades, enquanto o setor público não, é gratuito. Já o efeito da escolaridade dos pais se mostrou mais sensível no setor público do que no privado. Esse resultado costuma ser justificado a partir da ideia de que as instituições do setor público são mais seletivas em termos acadêmicos, de modo que estudantes com pais mais escolarizados propiciariam melhores condições para o desenvolvimento de habilidades cognitivas necessárias para a competição por uma vaga na educação superior. No entanto, é preciso investigar se esses dois fatores – renda familiar e escolaridade do pai –, que atuam na seleção dos estudantes no momento do acesso ao ensino superior, continuam atuando no decorrer do curso e influenciando as chances de conclusão da graduação.

Com base nessas questões, nossa primeira hipótese relaciona-se com a resiliência de determinados estudantes. Prates e Collares (2014), comparando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do Provão (2003), encontraram indícios de que os estudantes que abandonam o ensino superior em maior quantidade, na rede pública ou privada, seriam aqueles cujos pais possuem educação secundária, e não aqueles cujos pais possuem nenhuma ou baixa escolaridade. Conforme os autores, tal achado é compatível com estudos que afirmam ser a escolaridade dos pais um fator muito importante para a entrada no ensino superior. Dessa forma, aqueles estudantes cujos pais possuem baixa ou nenhuma escolaridade, mas ainda assim conseguem entrar na educação superior, seriam um grupo selecionado e resiliente, com maiores chances de concluir o curso do que aqueles cujos pais são mais escolarizados. Sendo assim, a primeira hipótese a ser testada neste artigo é a seguinte:

(1) Estudantes cujos pais possuem baixa escolaridade apresentam maior resiliência, ou seja, maior probabilidade de permanecerem e concluírem o curso uma vez ultrapassada a barreira da entrada, em relação aos estudantes cujos pais possuem escolaridade mais elevada.

Ainda referindo-nos à hipótese anterior, os mesmos autores também encontraram que o efeito da escolaridade dos pais nas chances de acesso ao ensino superior, embora seja importante para ambos os setores, foi maior no setor público do que no setor privado. Sendo assim, poderíamos especular se os estudantes com pais de baixa escolaridade que, ainda assim, conseguem entrar no ensino superior público, academicamente mais competitivo, seriam mais resilientes do que aqueles do ensino superior privado. Sendo assim, uma hipótese derivada da primeira seria:

(1.1) Estudantes do setor público com pais de baixa escolaridade são mais resilientes do que estudantes do setor privado com pais de baixa escolaridade.

1. Essas descobertas diferem entre contextos institucionais diferentes (por exemplo, as descobertas de Iannelli, Gamoran & Paterson (2018) para a Escócia).

Sobre a escolaridade do pai, temos ainda que considerar outros fatores. De acordo com a literatura (Arum, Gamoran & Shavit, 2007; Gerber & Sheung, 2008; Carvalhaes & Ribeiro, 2019), a expansão do ensino superior reserva as melhores oportunidades de formação para aqueles com origens sociais mais privilegiadas. Beltrão *et alii* (2016) concluíram que a inclusão de estudantes no ensino superior brasileiro foi enviesada, pois estudantes de origem familiar mais baixa concluem cursos de menor demanda e/ou em instituições de menor prestígio. Por consequência, cursos de maior retorno econômico tendem a ter concluintes de perfil socioeconômico mais privilegiado, o que implica em estudantes com pais mais escolarizados¹. Soma-se a isso a falta de perspectiva no mercado de trabalho para algumas carreiras, o que representa um fator que influencia a desistência do curso, como é o caso das licenciaturas, consideradas cursos de baixo retorno econômico (Cardoso, 2008; Carvalho & Oliveira, 2014; Massi & Villani, 2015). Se for assim, cabe testar a seguinte hipótese:

(2) *Estudantes cujos pais possuem baixa escolaridade concluem com maior frequência cursos considerados como de menor retorno econômico.*

Em relação à outra variável de origem social a ser aqui discutida – a renda familiar –, estudos anteriores têm apontado que, tanto no setor público como no setor privado as médias das rendas familiares dos universitários são semelhantes. No entanto, parece haver mais estudantes de renda baixa no setor público do que no setor privado (Corbucci, 2007). Essa mesma constatação foi feita por Prates e Collares (2014), a partir de amostras tanto da Pnad como do Provão de 2003, apontando que há uma maior concentração de estudantes das faixas de renda familiar mais baixas no setor público, enquanto os estudantes das faixas de renda familiar mais elevadas concentram-se preferencialmente no setor privado.

Diversos estudos demonstram a permanência da influência da renda familiar no acesso à educação superior, a despeito do decréscimo dessa influência nos primeiros anos do ensino fundamental (Torche & Costa-Ribeiro, 2012; Rios-Neto & Rangel, 2010, dentre outros)².

Andrade (2012), a partir dos dados da Pnad, mostra que, em 2009, no 1º quintil de renda familiar (o mais baixo) apenas 3% dos jovens em idade universitária (18 a 24 anos) tiveram acesso ao ensino superior. Já no 5º quintil de renda familiar (o mais elevado), esse percentual foi de 60%. É verdade que esses dados estão datados, principalmente ao se considerar a expansão do crédito universitário que se manteve até 2014 e que pode ter alterado esses valores em alguma medida,

diminuindo a desigualdade de acesso ao ensino superior entre os quintis de renda. De todo modo, dificilmente essa provável redução na desigualdade de acesso conseguiria reverter o quadro, como sugere a análise de Salata (2018) com dados até 2015. Prates e Collares (2014), por meio de regressão logística multinomial com dados das Pnad's (1982, 2001 a 2003, e 2004 a 2006), mostraram a influência da renda familiar nas chances de matrícula na educação superior. Para ambos os setores, o impacto da renda familiar é elevado. No entanto, para o setor privado, o impacto era ainda mais alto – para cada unidade de aumento na escala logarítmica de renda familiar, as chances de estar matriculado no setor privado aumentavam 2,8 vezes, enquanto no setor público esse valor era de 1,9. Se olharmos a redução das desigualdades de acesso ensino superior por classe de origem, Salata (2018) indica que, apesar de o acesso permanecer bastante desigual, houve redução na desigualdade de acesso por classe de origem entre 2005 e 2015.

Em suma, a literatura tem apontado que a renda familiar exerce influência considerável nas chances de acessar o ensino superior, e essa influência tende a ser maior no setor privado. É de se esperar que essas diferenças atuem sobre as chances de conclusão dos cursos. A própria literatura sobre evasão parece corroborar essa dedução, já que a inadimplência aparece como um dos fatores que aumentam as chances de desistência do curso nas instituições privadas (Gaioso, 2005; Andriola *et alii*, 2006; Andrade *et alii*, 2007; Lobo, 2012; Silva, 2013). Isso nos leva à terceira e à quarta hipóteses de investigação deste estudo:

(3) Estudantes provenientes de famílias de renda mais baixa têm menor probabilidade de concluir os cursos quando comparados com estudantes de famílias de renda mais elevada;

(4) A probabilidade de estudantes provenientes de famílias de renda mais baixa concluírem os cursos é maior no setor público do que no setor privado.

Além disso, cabe também considerar aqui a influência do retorno econômico dos cursos. Ao que parece, os cursos de alto retorno econômico exigem mais dedicação dos alunos, o que significa mais horas disponíveis de estudo, portanto ter uma renda familiar mais elevada, sem necessidade de trabalhar para custear os próprios estudos é um importante diferencial para se manter nesses cursos e concluí-los. No entanto, essa disponibilidade de tempo e de recursos parece ir na contra-mão do perfil do “novo aluno” do ensino superior, apontado por alguns estudos brasileiros: são mais velhos, frequentam cursos noturnos, geralmente de baixa seletividade, em instituições privadas, utilizam parte do tempo para garantir sua subsistência, muitos deles constituem a primeira geração de longa escolaridade

de suas famílias, não dispõem de tempo e de condições apropriadas para estudar nem para se dedicar às atividades acadêmicas extraclasse (Carvalho, 2007; Nunes, 2007; Brito *et alii*, 2008; Almeida *et alii*, 2012).

Sendo assim, é possível que, para manter-se no ensino superior, parte dos estudantes tenha de conciliar o estudo com uma atividade profissional remunerada. Um levantamento descritivo simples da base de dados utilizada para este artigo mostrou a seguinte composição de estudantes que trabalham por tipo de curso (retorno econômico dos cursos): entre os estudantes de cursos de médio e baixo retorno, 68,2% declararam trabalhar, já nos cursos de alto retorno econômico, esse percentual é de 49,9%. De forma complementar, entre todos os estudantes que declararam trabalhar, cerca de 76% estão em cursos de baixo e médio retorno econômico, e apenas cerca de 24% estão nos cursos de alto retorno econômico. Portanto, ao se considerar os dados descritivos acima e a literatura, a quinta hipótese a ser testada é a seguinte:

(5) Estudantes de renda familiar mais elevada têm maior probabilidade de concluir os cursos de alto retorno econômico do que estudantes de renda familiar mais baixa.

Dados e metodologia

Nesta análise, utilizamos os microdados do Questionário do Estudante do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade), disponibilizados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)². O Enade é uma avaliação trienal e os cursos são divididos em três grandes grupos que se revezam ano a ano na avaliação. Assim, a cada três anos, um mesmo grupo de cursos é reavaliado. Para este artigo, era necessário comparar ingressantes e concluintes dos mesmos cursos. Sendo assim, para os ingressantes, utilizamos os dados do triênio mais recente em que os ingressantes ainda eram avaliados: 2008, 2009 e 2010 (a partir de 2011 o Enade passou a ser aplicado apenas para concluintes). E optamos por utilizar os dados dos concluintes considerando um lapso de três anos após a entrada no curso, por isso selecionamos o triênio 2011, 2012 e 2013.

O Enade considera “ingressante” aquele que tenha iniciado o curso no ano de aplicação do exame, devidamente matriculado, e que tenha no máximo 25% da carga horária mínima do currículo do curso cumprida até o final das inscrições do Enade daquele ano. O “concluinte” é aquele que tem expectativa de conclusão do curso até meados do ano seguinte ao da aplicação do exame ou que já tenha cumprido 80% ou mais da carga horária mínima do currículo do curso até o final das inscrições do Enade daquele ano.

2. Para a análise dos dados, foi utilizado o *software* R. Utilizamos o pacote Zelig do R tanto para o cálculo dos modelos logísticos quanto para calcular os efeitos marginais.

Foram considerados 35 cursos nessa análise, sem fazer distinção entre bacharelado e licenciatura. Não foram incluídos os cursos de tecnólogos, pois a classificação do salário médio dos cursos apresentada por Neri (2005), que utilizamos para este estudo, não inclui esse tipo de graduação. Os cursos aqui analisados foram os seguintes:

i. Anos 2008 (ingressantes) e 2011 (concluintes): arquitetura e urbanismo, biologia, ciência da computação, ciências sociais, engenharias, filosofia, física, geografia, história, letras, matemática, pedagogia e química.

ii. Anos 2009 (ingressantes) e 2012 (concluintes): administração, ciências contábeis, ciências econômicas, comunicação social, design, direito, psicologia, relações internacionais, secretariado executivo e turismo.

iii. Anos 2010 (ingressantes) e 2013 (concluintes): agronomia, biomedicina, enfermagem, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, medicina veterinária, medicina, nutrição, odontologia, serviço social e zootecnia.

A classificação dos cursos conforme o retorno da educação no mercado de trabalho baseou-se no estudo de Neri (2005). Nesse estudo, entre outras coisas, o autor elaborou um *ranking* das carreiras por salário médio de cada uma, a partir de microdados do Censo Demográfico de 2000/IBGE. Para o nosso estudo, atribuímos para os 35 cursos os salários médios calculados por Neri (2005) e elencamos os cursos em três grupos – alto, médio e baixo retorno. A seguir reportamos os cursos classificados em cada grupo:

i. Alto retorno: agronomia, arquitetura e urbanismo, ciências econômicas, design, direito, engenharias, medicina, medicina veterinária e odontologia.

ii. Médio retorno: administração, ciência da computação, ciências contábeis, ciências sociais, comunicação social, enfermagem, farmácia, física, matemática, psicologia, química, relações internacionais, secretariado executivo, turismo e zootecnia.

iii. Baixo retorno: biologia, biomedicina, filosofia, fisioterapia, fonoaudiologia, geografia, história, letras, nutrição, pedagogia e serviço social.

3. A tabela de áreas de conhecimento da Capes está disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>>.

Além da classificação por salário médio, também categorizamos os cursos por áreas de conhecimento, tendo como base a divisão por grandes áreas utilizada atualmente pela Capes³, embora nossa classificação não seja exatamente igual a essa. As diferenças entre a classificação da Capes e a que adotamos foram as seguintes: fundimos as áreas de humanas e letras em uma única categoria, incorporando os cursos de letras ao grupo das humanas; incluímos o curso de biologia à área da saúde; incorporamos os cursos de arquitetura e urbanismo e design na área das engenharias, por entender que tais cursos estão próximos da engenharia civil; incluímos o curso de relações internacionais na área de ciências sociais aplicadas (na Capes, ele estava no grupo dos cursos multidisciplinares). Dessa forma, os cursos foram assim classificados:

- i. Área agrárias: agronomia, medicina veterinária e zootecnia.
- ii. Área ciências exatas: ciência da computação, física, matemática e química.
- iii. Área humanas e letras: ciências sociais, filosofia, geografia, história, letras, pedagogia e psicologia.
- iv. Área ciências sociais aplicadas: administração, ciências contábeis, ciências econômicas, comunicação social, direito, relações internacionais, secretariado executivo, serviço social e turismo.
- v. Área engenharias: todas as engenharias, arquitetura e urbanismo e design.
- vi. Área saúde: biologia, biomedicina, enfermagem, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, medicina, nutrição e odontologia.

Como a nossa ideia era comparar ingressantes e concluintes, optamos por analisar modelos de regressão logística que têm como variável resposta o binômio “ser concluinte” ($y = 1$) ou “ser ingressante” ($y = 0$) do ensino superior. Os modelos empregados seguem a forma geral abaixo:

$$\text{Log} \left[\frac{\text{Prob}(Y=1)}{\text{Prob}(Y=0)} \right] = B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + \sum B_i X_i$$

onde:

$Y = 1$ indica a probabilidade (*log likelihood*) de conclusão do ensino superior para alunos que ingressaram nesse nível de ensino, dada a renda familiar e a educação do pai (representando as origens familiares) e uma série de outros controles (X_i);

B_1 indica o peso da renda familiar do estudante (X_1) na probabilidade de concluir o ensino superior;

B_2 indica o peso da escolaridade do pai do estudante (X_2) na probabilidade de concluir o ensino superior;

B_i representa o peso dos demais controles do modelo na probabilidade de conclusão, representados pelo vetor X_i , variando de i a n (sexo, cor/raça, região, área de conhecimento, idade e situação de trabalho).

A variável sexo apresenta as categorias: masculino e feminino. A variável cor/raça foi categorizada da seguinte forma: branca/amarela e negra/indígena. Quanto à escolaridade do pai, são cinco opções: nenhuma; ensino fundamental 1; ensino fundamental 2; ensino médio; ensino superior/pós-graduação. A renda familiar possui quatro categorias: até 3 SM (salários mínimos); entre 3 e 10 SM; entre 10 e 30 SM; acima de 30 SM. A variável região refere-se à região de funcionamento do curso superior em que o estudante encontra-se matriculado: Norte; Nordeste; Centro-Oeste; Sul; Sudeste. A variável área de conhecimento do curso refere-se às seis áreas de conhecimento que apresentamos na seção anterior: agrárias; ciências exatas; humanas e letras; ciências sociais aplicadas; engenharias; saúde. A variável idade foi dividida em seis faixas etárias: até 24 anos; 24-29 anos; 30-34 anos; 35-39 anos; 40-44 anos; mais de 45 anos. A variável trabalha foi transformada numa variável binária – sim ou não. A categoria “sim” inclui qualquer carga horária de trabalho declarada conforme as alternativas de resposta do questionário: trabalho eventualmente; trabalho até 20 horas semanais; trabalho de 21 a 39 horas semanais; trabalho 40 horas semanais ou mais. Não são consideradas como “trabalho” as atividades de estágio, bolsas de pesquisa ou monitoria.

Os modelos de análise foram ajustados para o teste de cada hipótese apresentada na seção anterior, e serão apresentados e discutidos na próxima seção. Para facilidade de interpretação, os resultados são expressos em razões de chance (*odds ratios*).

Análise e discussão dos resultados

A Tabela 1 apresenta o modelo completo que utilizamos nesse artigo. Como nosso objetivo é verificar a importância da origem social, nossas variáveis de interesse são renda familiar e escolaridade do pai. As demais variáveis são de controle: sexo, cor/raça, região do curso, trabalha (concilia trabalho e estudo), idade e área de conhecimento do curso.

TABELA 1
A INFLUÊNCIA DA ESCOLARIDADE DO PAI
E DA RENDA FAMILIAR NAS CHANCES
DE CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR

VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig.
(Constante)	0.76904	-0.26261	0.01064	1.53E-134
Masculino	0.84671	-0.1664	0.0042	0
Negro/Indígena	1.01146	0.0114	0.00432	0.008307
Renda 3 a 10 SM	1.42267	0.35253	0.00435	0
Renda 10 a 30 SM	1.46351	0.38084	0.00683	0
Renda acima de 30 SM	1.44504	0.36814	0.01212	1.26E-202
Centro-Oeste	1.10549	0.10029	0.00676	8.18E-50
Nordeste	1.08349	0.08018	0.00552	7.69E-48
Norte	1.16211	0.15024	0.00871	9.83E-67
Sul	1.05132	0.05004	0.00507	5.93E-23
Escolaridade do pai- EF1	1.12872	0.12109	0.00906	9.03E-41
Escolaridade do pai- EF2	1.05289	0.05154	0.00992	2.07E-07
Escolaridade do pai- EM	1.22329	0.20154	0.0094	6.17E-102
Escolaridade do pai- ES/PG	1.47448	0.38831	0.01002	0
Trabalha	0.97681	-0.02346	0.00436	7.34E-08
Idade 25-29 anos	3.49455	1.2512	0.00519	0
Idade 30-34 anos	3.40216	1.22441	0.00685	0
Idade 35-39 anos	3.23951	1.17542	0.00865	0
Idade 40-44 anos	3.35805	1.21136	0.01077	0
Idade 45 ou mais anos	3.79357	1.33331	0.01053	0
Área saúde	0.57522	-0.55301	0.0068	0
Área exatas	0.91809	-0.08546	0.00974	1.79E-18
Área engenharias	0.66517	-0.40771	0.00854	0
Área sociais aplicadas	0.70926	-0.34353	0.00563	0
Área agrárias	0.65722	-0.41973	0.01279	2.79E-236

N = 1.249.053

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

A última coluna da tabela – Significância (Sig.) – mostra que todos os resultados são estatisticamente significativos ($p < 0,05$), o que não surpreende, dado o elevado número de casos na amostra. A primeira coluna – Exp.(B) – mostra a razão de chance entre cada variável e a categoria de referência, e a coluna B expressa os resultados em sua forma logarítmica. Quanto às nossas variáveis de interesse, a categoria de referência da variável renda familiar é “até 3 salários mínimos”. O

modelo mostra que uma renda superior a 3 salários mínimos aumenta as chances de conclusão do ensino superior, e as duas faixas de renda mais altas apresentam chances ainda maiores. Esse resultado já era esperado, considerando a importância da renda para o ensino superior apontada pela literatura da área e já apresentada aqui.

Em relação à escolaridade do pai, a categoria de referência é “nenhuma escolaridade”. O modelo sugere que ter alguma escolaridade, qualquer que seja, aumenta as chances de conclusão do ensino superior. Assim como acontece com a renda, os dois níveis mais altos de escolaridade do pai também apresentam chances maiores de concluir o curso. Uma vez que a literatura da área mostra a importância da escolaridade do pai nas chances de acesso ao ensino superior era possível que esse efeito também fosse importante para a conclusão dos cursos. No entanto, conforme já citado aqui, também é verdade que alguns estudos, utilizando bases de dados diferentes da nossa, sugerem que os estudantes que abandonam o ensino superior em maior quantidade são aqueles cujos pais possuem educação secundária, e não aqueles cujos pais possuem nenhuma ou baixa escolaridade. Por exemplo, em Prates e Collares (2014), estudantes com pais de baixa escolaridade se formavam em maiores proporções, com relação à proporção de ingressantes, do que os estudantes filhos de pais com escolaridade mais elevada. Nesse caso, apenas as proporções de ingresso/graduação de alunos foram calculadas, com base em características como renda familiar e escolaridade dos pais. Nosso modelo compara alunos semelhantes com relação aos diversos controles. Em um modelo (não mostrado aqui) apenas com renda e escolaridade, sem controles, alunos com pais de escolaridade mais baixa também apresentam maior resiliência, ou seja, maiores possibilidades de graduação. Esse efeito é ligeiramente maior no setor privado do que no setor público de educação.

Em relação às variáveis de controle, vale destacar que negros e indígenas parecem ter uma pequena vantagem sobre brancos e amarelos com “tudo o mais constante”, de cerca de 11%, nas chances de concluir os cursos. A resiliência dos negros (pretos e pardos), uma vez matriculados no ensino superior, já foi registrada pela literatura. Prates e Collares (2014) mostraram, por exemplo, que a proporção de pretos e pardos entre os formandos é mais alta do que a proporção de pretos e pardos entre os que se matriculam. Os demais resultados são os já encontrados na literatura: as mulheres se graduam em maiores proporções que os homens; quando comparadas à Região Sudeste, todas as demais regiões apresentam mais chances de conclusão para alunos semelhantes; estudantes que conciliam os estudos com uma atividade profissional parecem ter uma pequena desvantagem em relação aos que não trabalham – algo em torno de 2,3% de chances a menos

4. Um dos motivos para esse resultado pode ser a seletividade acadêmica de cada área. Nesse sentido, cursos das áreas de engenharias e de exatas, por exemplo, costumam apresentar altas taxas de reprovação em suas matérias; a disciplina de Cálculo 1 é um exemplo clássico retratado pela literatura (Garzella, 2013), retardando o tempo de conclusão do curso ou culminando em sua desistência. Desse modo, dados os controles e o fato de que todos os estudantes na amostra já estão no sistema, não surpreende que letras e humanas tenham maior taxa de conclusão. Vale acrescentar também que apesar de os cursos de humanas serem menos competitivos na entrada e de se encontrarem em maior quantidade no setor privado, há dois cursos classificados no nosso grupo de “humanas e letras”, pedagogia e psicologia, que estão entre os cursos com maior número de concluintes, segundo o Censo da Educação Superior/2016.

de concluir o curso. Quanto à idade, a categoria de referência do nosso modelo é “até 24 anos”. Qualquer faixa etária superior a essa apresenta vantagem nas chances de conclusão do curso, o que é esperado, especialmente em um modelo que controla outras diferenças entre alunos mais jovens e mais velhos, uma vez que a idade média atual dos estudantes do ensino superior brasileiro é 26 anos, conforme dados do Censo da Educação Superior/2017. Sobre as áreas de conhecimento dos cursos, comparada com a área de humanas e letras (categoria de referência), todas as demais áreas apresentam desvantagem nas chances de concluir o curso⁴.

TABELA 2
A INFLUÊNCIA DA ESCOLARIDADE DO PAI
E DA RENDA FAMILIAR NAS CHANCES DE CONCLUSÃO
DO ENSINO SUPERIOR NO SETOR PRIVADO – DUMMY ESCOLARIDADE DO PAI

VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig
(Intercept)	0.85470	-0.15701	0.00812	2.56E-83
Masculino	0.83785	-0.17691	0.00482	2.82E-295
Negro/Indígena	0.99940	-0.00060	0.00489	0.902554824
Renda 3 a 10 SM	1.45273	0.37344	0.00492	0
Renda 10 a 30 SM	1.61019	0.47635	0.00763	0
Renda acima de 30 SM	1.61816	0.48129	0.01325	9.04E-289
Centro-Oeste	1.13702	0.12841	0.00775	1.13E-61
Nordeste	1.01721	0.01707	0.00675	0.011423692
Norte	0.95869	-0.04218	0.01083	9.87E-05
Sul	1.11788	0.11143	0.00566	3.71E-86
Trabalha1	0.96847	-0.03203	0.00499	1.38E-10
Idade 25-29 anos	3.16840	1.15323	0.00584	0
Idade 30-34 anos	3.29818	1.19337	0.00745	0
Idade 35-39 anos	3.18879	1.15964	0.00933	0
Idade 40-44 anos	3.30639	1.19586	0.01159	0
Idade 45 ou mais anos	3.71040	1.31114	0.01129	0
Escolaridade do pai baixa	0.88789	-0.11891	0.00511	1.14E-119
Área saúde	0.61290	-0.48955	0.00808	0
Área exatas	1.03965	0.03888	0.01267	0.002142251
Área engenharias	0.68604	-0.37681	0.01040	2.29E-287
Área sociais aplicadas	0.79503	-0.22938	0.00667	5.35E-259
Área agrárias	0.69992	-0.35679	0.01872	5.04E-81

N = 952.979

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

Assim, retomando a hipótese 1, o modelo apresentado na Tabela 1 nos permite corroborar essa hipótese apenas em parte. Ao contrário do que diz a hipótese, estudantes cujos pais têm escolaridade mais alta apresentam maior probabilidade de conclusão do curso no modelo completo. Ou seja, “tudo o mais constante”, origens familiares contam positivamente nas chances de conclusão. Porém, podemos dizer que em circunstâncias específicas a resiliência dos alunos com pais menos educados existe, como demonstram os resultados de um modelo sem controles.

Fica a questão se o comportamento das variáveis de origem familiar é semelhante por setor institucional. Como os tipos de cursos oferecidos e o tipo de público estudantil varia por setor, seria interessante observar o comportamento da variável escolaridade do pai quando aplicamos o mesmo modelo da Tabela 1 separadamente para instituições públicas e privadas. Aqui já iniciamos o teste da hipótese 1.1, sobre os estudantes do setor público com pais de baixa escolaridade serem mais resilientes. Para verificar os efeitos da escolaridade do pai nas chances de conclusão do curso por setor da educação, elaboramos um modelo com uma variável binária para escolaridade do pai: sendo 1 para escolaridade baixa e 0 para o resto. Classificamos como escolaridade baixa os seguintes níveis: nenhuma escolaridade e ensino fundamental 1⁵.

Os resultados dos modelos com as variáveis binárias estão nas Tabelas 2 e 3 e, em seguida, a Tabela 4 apresenta os efeitos marginais. O resultado da Tabela 4 resume a leitura do modelo para cada setor. No setor público, a diferença nas probabilidades de conclusão do curso entre estudantes com pais de escolaridade baixa e os demais não é estatisticamente significativa. Já no setor privado, essa diferença é estatisticamente significativa, sendo que estudantes com pais de maior escolaridade têm uma vantagem de aproximadamente 2,9% em relação aos demais na probabilidade de concluir o ensino superior.

No estudo anterior já mencionado, utilizando uma base de dados diferente da nossa e sobre a entrada no ensino superior, Prates e Collares (2014) haviam mostrado que a escolaridade do pai era importante para ambos os setores, mas parecia mais importante para o acesso ao setor público do que ao setor privado. Já o nosso estudo, que enfatiza as chances de conclusão no ensino superior e não as chances de acesso a esse nível de ensino, o resultado é o oposto. No setor privado, a escolaridade mais baixa do pai apresenta desvantagem estatisticamente significativa. Já no setor público, a diferença entre as probabilidades de estudantes com pais de escolaridade baixa e os demais não foi estatisticamente significativa. Ou seja, no setor público, as chances de concluir o curso são semelhantes entre estudantes com pais de baixa escolaridade e os demais. Já no setor privado, estu-

5. Aplicamos o mesmo modelo para cada setor separadamente e utilizamos o pacote Zelig do R para calcular efeitos marginais a partir desse modelo.

TABELA 3
A INFLUÊNCIA DA ESCOLARIDADE DO PAI
E DA RENDA FAMILIAR NAS CHANCES DE CONCLUSÃO
DO ENSINO SUPERIOR NO SETOR PÚBLICO – DUMMY ESCOLARIDADE DO PAI
VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig.
(Intercept)	1.18271	0.16781	0.01395	2.47E-33
Masculino	0.84422	-0.16935	0.00871	3.09E-84
Negro/Indígena	0.97587	-0.02443	0.00916	0.007631547
Renda 3 a 10 SM	1.51141	0.41305	0.41305	0
Renda 10 a 30 SM	1.56303	0.44663	0.01354	1.48E-238
Renda acima de 30 SM	1.83342	0.60618	0.02650	8.43E-116
Centro-Oeste	0.82608	-0.19107	0.01442	4.26E-40
Nordeste	0.92470	-0.07829	0.01107	1.50E-12
Norte	1.20150	0.18357	0.01626	1.43E-29
Sul	0.72603	-0.32017	0.01174	1.19E-163
Trabalha	1.00338	0.00338	0.00912	0.710951493
Idade 25-29 anos	5.02941	1.61530	0.01169	0
Idade 30-34 anos	4.02550	1.39265	0.01801	0
Idade 35-39 anos	3.44475	1.23685	0.02364	0
Idade 40-44 anos	3.44905	1.23810	0.02965	0
Idade 45 ou mais anos	3.93533	1.37000	0.02956	0
Escolaridade do pai baixa	0.98558	-0.01453	0.01024	0.155752648
Área saúde	0.62811	-0.46504	0.01322	3.16E-271
Área exatas	0.74171	-0.29880	0.01567	5.01E-81
Área engenharias	0.69777	-0.35987	0.01536	2.33E-121
Área sociais aplicadas	0.69560	-0.36298	0.01190	1.88E-204
Área agrárias	0.60350	-0.50500	0.01848	2.45E-164

N = 296.074

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 4
PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS DE PROBABILIDADES
PARA CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR, CONSIDERANDO
A ESCOLARIDADE DO PAI E SETOR DA EDUCAÇÃO

	Setor Privado	Setor Público
Escolaridade do pai > baixa	0,4591	0,6197
Escolaridade do Pai = baixa	0,4887	0,6232
Diferença	-0,0295**	-0,0034 (não sig.)

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 5
A INFLUÊNCIA DA ESCOLARIDADE DO PAI
NAS CHANCES DE CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR.
MODELO COM INTERAÇÃO ENTRE BAIXA ESCOLARIDADE
DO PAI E CURSOS DE ALTO RETORNO ECONÔMICO
VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig
(Constante)	0.93683	-0.06525	0.00704	1.79E-20
Masculino	0.86405	-0.14612	0.00421	6.86E-264
Negro/Indígena	0.99156	-0.00847	0.0043	0.048996
Renda 3 a 10 SM	1.62549	0.48581	0.00667	0
Renda 10 a 30 SM	1.46677	0.38306	0.00434	0
Renda acima de 30 SM	1.67345	0.51489	0.01188	0
Centro-Oeste	1.09729	0.09285	0.00675	5.36E-43
Nordeste	1.08968	0.08588	0.00551	9.19E-55
Norte	1.16634	0.15387	0.00871	6.72E-70
Sul	1.04204	0.04118	0.00507	4.67E-16
Trabalha	0.93474	-0.06748	0.00439	2.96E-53
Idade 25-29 anos	3.47202	1.24474	0.00518	0
Idade 30-34 anos	3.36276	1.21276	0.00684	0
Idade 35-39 anos	3.20457	1.16458	0.00864	0
Idade 40-44 anos	3.32211	1.2006	0.01077	0
Idade 45 ou mais anos	3.7708	1.32729	0.01053	0
Escolaridade do pai baixa	0.94685	-0.05462	0.00511	1.14E-26
Retorno alto	0.89999	-0.10537	0.00586	3.08E-72
Área saúde	0.59906	-0.51239	0.00686	0
Área exatas	0.91792	-0.08564	0.00975	1.59E-18
Área engenharias	0.78324	-0.24432	0.00979	2.11E-137
Área sociais aplicadas	0.75549	-0.28039	0.00584	0
Área agrárias	0.75755	-0.27767	0.01343	5.29E-95
Escolaridade do pai baixa: retorno alto	0.80295	-0.21946	0.00966	3.46E-114

N = 1.249.053

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

dantes com pais de baixa escolaridade têm menores chances de concluir os cursos que os demais. Assim, esses modelos mostram que o acesso mais competitivo pode estar “filtrando” mais o alunado do setor público do que o do setor privado de maneira agregada, reduzindo o impacto das origens familiares na conclusão dos cursos no setor público, mais do que para os ingressantes no setor privado, onde a renda familiar, principalmente, contaria mais fortemente para as chances de conclusão⁶.

6. Não comparamos aqui alunos que ingressaram através de políticas de ação afirmativa com os demais, nem aqueles que ingressaram através de programas como o Prouni, que facilita o financiamento da educação desses estudantes no setor privado. Pode haver diferenças significativas entre esses alunos que não poderíamos capturar aqui com os dados utilizados.

A hipótese 2 relaciona a escolaridade do pai com o retorno econômico dos cursos. Para testá-la, elaboramos um modelo com uma interação entre baixa escolaridade do pai (nenhuma e ensino fundamental 1) e cursos de alto retorno – Tabela 5.

O comportamento das variáveis de controle nesse modelo é muito semelhante ao modelo completo (Tabela 1). A única variável que apresenta um resultado diferente é cor/raça. No modelo dois, negros/indígenas passam a ter desvantagem nas chances de concluir o curso, embora seja bem pequena, cerca de 0,8% de chances a menos. Uma explicação possível para isso é que os negros/indígenas possuem menores chances de concluir cursos de alto retorno econômico, assim, quando o impacto do curso no mercado de trabalho é controlado, a vantagem destes, que se encontraria nos cursos de mais baixo retorno econômico, mais numerosos, desapareceria.

Este modelo mostra que mesmo quando diferenciamos os efeitos de escolaridade do pai por retorno econômico dos cursos (retorno alto *versus* retorno médio/baixo), os estudantes cujos pais têm baixa escolaridade têm menores chances de conclusão. De fato, o coeficiente para escolaridade baixa no modelo indica o efeito quando o retorno econômico alto é igual a zero, ou seja, o efeito para cursos de retorno médio/baixo. Uma vez que esse resultado é negativo e significativo, concluímos que, dentro desse grupo de cursos (de médio e baixo retorno), os estudantes com pais de menor escolaridade apresentam menores chances de conclusão.

Para facilitar a interpretação do termo interativo, calculamos os efeitos marginais das interações. A seguir, apresentamos as probabilidades previstas e as diferenças de probabilidades para as combinações entre escolaridade do pai e retorno econômico dos cursos.

TABELA 6
 PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS DE PROBABILIDADES
 PARA CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR, CONSIDERANDO ESCOLARIDADE
 DO PAI E RETORNO ECONÔMICO DOS CURSOS

	Escolaridade do Pai > baixa	Escolaridade do Pai = baixa
Cursos de médio e baixo retorno	0,56223	0,54878
Cursos de alto retorno	0,53616	0,46767
Diferença	-0,02607**	-0,08111**

** p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

A partir da Tabela 6, observamos que os estudantes com pais de baixa escolaridade apresentam probabilidade de conclusão do ensino superior maior nos cursos de médio e baixo retorno do que nos cursos de alto retorno. A diferença entre as probabilidades de conclusão é estatisticamente significativa e de magnitude de aproximadamente 8,1%. Portanto, embora pais com escolaridade mais baixa diminuam as chances de conclusão dos cursos em geral, esse fator parece ser mais determinante para os cursos de alto retorno econômico. Assim, os dados corroboram a hipótese 2, de que as chances de estudantes com pais de baixa escolaridade concluir em os cursos são maiores para cursos de médio/baixo retorno do que para cursos de alto retorno.

Em relação à hipótese 3, vimos, no primeiro modelo, apresentado na Tabela 1, que as chances de conclusão dos cursos aumenta para aqueles que possuem uma renda familiar superior a 3 salários mínimos. Esse resultado pode ser considerado um primeiro indício para a confirmação da hipótese 3.

TABELA 7
PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS
DE PROBABILIDADES PARA CONCLUSÃO DO ENSINO
SUPERIOR, COMPARANDO RENDA FAMILIAR DE ATÉ 3 SM
E RENDA FAMILIAR DE 3 A 10 SM

	Todos os cursos
Renda até 3 SM	0,4587
Renda de 3 a 10 SM	0,5466
Diferença	0,0879**

** p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados Enade 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 8
PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS
DE PROBABILIDADES PARA CONCLUSÃO DO ENSINO
SUPERIOR, COMPARANDO RENDA FAMILIAR DE ATÉ 3 SM
E RENDA FAMILIAR DE 10 A 30 SM

	Todos os cursos
Renda até 3 SM	0,4589
Renda de 3 a 10 SM	0,5538
Diferença	0,0948**

** p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados Enade 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 9
PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS
DE PROBABILIDADES PARA CONCLUSÃO DO ENSINO
SUPERIOR, COMPARANDO RENDA FAMILIAR DE ATÉ 3 SM
E RENDA FAMILIAR ACIMA DE 30 SM

	Todos os cursos
Renda até 3 SM	0,4589
Renda acima de 30 SM	0,5537
Diferença	0,0948**

** p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados Enade 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 10
A INFLUÊNCIA DA RENDA FAMILIAR NAS CHANCES DE CONCLUSÃO DO ENSINO
SUPERIOR NO SETOR PRIVADO – MODELO COM DUMMY PARA RENDA FAMILIAR
VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig
(Intercept)	0.72762	-0.31798	0.01216	8.94E-151
Masculino	0.84647	-0.16668	0.00480	1.19E-263
Negro/Indígena	0.98983	-0.01023	0.00488	0.036236
Renda alta1	1.16106	0.14934	0.00662	1.14E-112
Centro-Oeste	1.12447	0.11731	0.00774	6.15E-52
Nordeste	0.99359	-0.00643	0.00674	0.340487
Norte	0.94933	-0.05200	0.01081	1.52E-06
Sul	1.11218	0.10633	0.00566	7.27E-79
Trabalha1	1.01203	0.01196	0.00501	0.016959
Idade25-29 anos	3.20172	1.16369	0.00584	0
Idade30-34 anos	3.39388	1.22197	0.00746	0
Idade35-39 anos	3.34610	1.20780	0.00934	0
Idade40-44 anos	3.53886	1.26381	0.01160	0
Idade45 ou mais anos	4.05241	1.39931	0.01132	0
Escolaridade do pai- EF1	1.20529	0.18672	0.01021	9.31E-75
Escolaridade do pai- EF2	1.17537	0.16159	0.01116	1.56E-47
Escolaridade do pai- EM	1.40321	0.33876	0.01058	4.00E-225
Escolaridade do pai- ES/PG	1.73660	0.55193	0.01130	0
Área saúde	0.62129	-0.47595	0.00806	0
Área exatas	1.07738	0.07453	0.01263	3.59E-09
Área engenharias	0.71526	-0.33512	0.01035	7.98E-230
Área sociais aplicadas	0.81087	-0.20965	0.00665	2.94E-218
Área agrárias	0.71767	-0.33174	0.01870	2.19E-70

N = 952.979

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 11
A INFLUÊNCIA DA RENDA FAMILIAR NAS CHANCES DE
CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO SETOR PÚBLICO.
MODELO COM DUMMY PARA RENDA FAMILIAR

VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig.
(Intercept)	1.16565	0.15328	0.02233	6.66E-12
Masculino	0.85464	-0.15708	0.00868	3.09E-73
Negro/Indígena	0.96514	-0.03548	0.00914	0.000103
renda alta1	1.15148	0.14105	0.01205	1.19E-31
Centro-Oeste	0.82133	-0.19683	0.01438	1.25E-42
Nordeste	0.90081	-0.10446	0.01102	2.63E-21
Norte	1.18167	0.16693	0.01620	6.89E-25
Sul	0.72854	-0.31671	0.01172	9.66E-161
Trabalha1	1.04237	0.04150	0.00911	5.29E-06
Idade 25-29 anos	5.05701	1.62078	0.01167	0
Idade 30-34 anos	4.16270	1.42616	0.01800	0
Idade 35-39 anos	3.66329	1.29836	0.02362	0
Idade 40-44 anos	3.73062	1.31657	0.02962	0
Idade 45 ou mais anos	4.35939	1.47233	0.02954	0
Escolaridade do pai- EF1	1.13224	0.12420	0.01967	2.74E-10
Escolaridade do pai- EF2	1.04137	0.04054	0.02152	0.059566
Escolaridade do pai- EM	1.22996	0.20698	0.02006	5.80E-25
Escolaridade do pai- ES/PG	1.44650	0.36915	0.02099	3.26E-69
Área saúde	0.64699	-0.43543	0.01315	2.10E-240
Área exatas	0.75675	-0.27872	0.01562	2.95E-71
Área engenharias	0.72087	-0.32730	0.01530	1.66E-101
Área sociais aplicadas	0.72127	-0.32674	0.01182	3.60E-168
Área agrárias	0.61131	-0.49215	0.01845	7.62E-157

N = 296.074

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 12
PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS DE
PROBABILIDADES PARA CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR,
POR RENDA FAMILIAR E SETOR DA EDUCAÇÃO

	Setor Privado	Setor Público
Renda familiar média/baixa (< 10 SM)	0,4184	0,5636
Renda familiar alta (> 10 SM)	0,4551	0,5981
Diferença	0,0366**	0,0344**

** p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

De forma complementar, calculamos as probabilidades previstas e as diferenças de probabilidades para estudantes com renda familiar de até 3 salários mínimos para três faixas de renda. Os resultados estão reportados nas três tabelas abaixo. As diferenças nas probabilidades de conclusão são estatisticamente significativas e indicam vantagem para aqueles estudantes pertencentes a qualquer faixa de renda familiar superior a 3 salários mínimos, confirmando a hipótese 3.

TABELA 13
A INFLUÊNCIA DA RENDA FAMILIAR NAS CHANCES
DE CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR.
MODELO COM INTERAÇÃO ENTRE RENDA FAMILIAR ALTA
E CURSOS COM RETORNO ECONÔMICO ALTO
VARIÁVEL RESPOSTA: CONCLUINTE DO ENSINO SUPERIOR

	Exp.(B)	B	Erro	Sig.
(Constante)	0.84575	-0.16753	0.01055	8.04E-57
Masculino	0.87065	-0.13851	0.0042	1.54E-238
Negro/Indígena	0.9823	-0.01786	0.0043	3.22E-05
Escolaridade do pai- EF1	1.17419	0.16058	0.00901	5.51E-71
Escolaridade do pai- EF2	1.13082	0.12294	0.00986	1.11E-35
Escolaridade do pai- EM	1.35921	0.30691	0.00931	4.11E-238
Escolaridade do pai- ES/PG	1.69853	0.52976	0.00992	0
Centro-Oeste	1.08683	0.08327	0.00674	4.68E-35
Nordeste	1.06111	0.05931	0.0055	4.01E-27
Norte	1.15086	0.14051	0.00869	7.79E-59
Sul	1.03936	0.0386	0.00506	2.41E-14
Idade 25-29 anos	3.50979	1.25556	0.00518	0
Idade 30-34 anos	3.46918	1.24392	0.00684	0
Idade 35-39 anos	3.37204	1.21552	0.00864	0
Idade 40-44 anos	3.55827	1.26927	0.01076	0
Idade 45 ou mais anos	4.1036	1.41187	0.01053	0
Trabalha	0.97622	-0.02407	0.0044	4.44E-08
Renda alta	1.15637	0.14528	0.00796	2.04E-74
Retorno alto	0.83864	-0.17597	0.0057	4.37E-209
Área saúde	0.60719	-0.49892	0.00683	0
Área exatas	0.93582	-0.06633	0.00971	8.47E-12
Área engenharias	0.81581	-0.20357	0.00977	2.52E-96
Área sociais aplicadas	0.7701	-0.26123	0.00581	0
Área agrárias	0.76597	-0.26661	0.01343	9.19E-88
Renda alta: retorno alto	1.03462	0.03404	0.01096	0.001906

N = 1.249.053

p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados Enade, 2008 a 2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

TABELA 14
 PROBABILIDADES PREVISTAS E DIFERENÇAS DE
 PROBABILIDADES PARA CONCLUSÃO DO ENSINO SUPERIOR,
 POR TIPO DE CURSOS E POR RENDA FAMILIAR

	Curso de retorno médio/baixo	Curso de retorno alto
Renda média/baixa (até 10 SM)	0,4922	0,4483
Renda alta (acima de 10 SM)	0,5285	0,4930
Diferença	0,0362**	0,0446**

** p < 0,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade, 2008-2010 (ingressantes) e 2011-2013 (concluintes).

Observe que para a faixa de renda de 3 a 10 SM quando comparada à faixa de renda até 3 SM, a diferença nas probabilidades de concluir o curso é de aproximadamente 8,7%. Para as faixas de renda de 10 a 30 SM e acima de 30 SM, essa diferença nas probabilidades é ainda maior, aproximadamente 9,5% em ambos os casos, quando comparada à faixa de renda mais baixa (até 3 SM). Portanto, a renda familiar continua sendo uma variável bastante importante para a conclusão do ensino superior, mesmo com todos os controles empregados no modelo. Para testar a hipótese, elaboramos um modelo com uma variável binária para renda familiar, sendo 1 para renda familiar alta (acima de 10 salários mínimos) e 0 para renda familiar abaixo de 10 salários mínimos. O modelo foi aplicado para cada setor separadamente (Tabelas 10 e 11). A partir dos modelos, calculamos os efeitos marginais (Tabela 12).

A Tabela 12 é uma síntese do resultado do modelo para cada setor, e não indica grandes diferenças por setor na hipótese testada. Estudantes de renda familiar mais elevada apresentam maior probabilidade de concluírem os cursos em ambos os setores. As diferenças de probabilidade em cada setor são bem próximas. No setor privado, a diferença nas probabilidades de conclusão do curso entre estudantes de renda familiar alta e os demais é de aproximadamente 3,6%. No setor público, essa diferença é cerca de 3,4%.

Por fim, resta-nos testar a hipótese sobre o retorno econômico dos cursos. Para testar essa hipótese, elaboramos um modelo com interação entre renda familiar alta (categorias de 10 a 30 SM e acima de 30 SM) e cursos de retorno econômico alto (Tabela 13). A tabela seguinte apresenta os resultados do modelo. Os coeficientes são todos estatisticamente significativos ($p < 0,05$). O coeficiente para retorno econômico alto no modelo indica o efeito quando a renda familiar alta é igual a zero, ou seja, o efeito para rendas mais baixas. Uma vez que esse resultado

é negativo e significativo, concluímos que estudantes de renda familiar mais baixa têm menores chances de concluir os cursos de maior retorno econômico. Os efeitos marginais desse modelo estão mostrados na tabela 14.

De acordo com a Tabela 14, ter uma renda alta aumenta as chances de concluir o ensino superior qualquer que seja o tipo de curso (baixo/médio ou alto retorno econômico). Observe que para os cursos de alto retorno, a diferença de probabilidades entre ter renda alta e ter renda média/baixa é de aproximadamente 4,5%, enquanto para os cursos de médio/baixo retorno esse valor é de aproximadamente 3,6%. Esses percentuais indicam que, embora dispor uma renda elevada seja importante para os dois tipos de curso, esse fator parece ser um pouco mais decisivo para os cursos de alto retorno econômico.

Considerações finais

Muito se tem escrito sobre o impacto das origens sociais no acesso ao ensino superior, tanto internacionalmente como no Brasil. Porém, estudos quantitativos sobre as chances de conclusão dos estudantes que entram nesse nível de ensino são menos frequentes. Neste artigo, procuramos dar uma contribuição ao entendimento dos mecanismos de permanência no ensino superior brasileiro ao mostrar a influência da origem familiar nas chances de concluir cursos em diversas áreas, e testar essa influência de acordo com os retornos econômicos estimados de cada curso no mercado de trabalho. Fizemos uma comparação entre ingressantes e concluintes de diversos cursos com base nos dados do Enade e utilizamos modelos de regressão logística para discutir cinco hipóteses relacionadas às origens sociais dos estudantes.

A partir das hipóteses elaboradas, foi possível verificar a influência da origem social do estudante na conclusão dos cursos. Diante dos resultados encontrados para as hipóteses 3, 4 e 5, ficou evidente a importância da renda familiar na conclusão do ensino superior, mesmo considerando os diferentes setores de ensino e os cursos com retornos econômicos distintos. Em geral, estudantes de rendas familiares mais elevadas têm mais chances de conclusão. Os efeitos da escolaridade do pai também são determinantes das chances de conclusão, especialmente nos cursos de alto retorno econômico. Porém, no modelo sem controles, verificamos que, especialmente para o setor público, estudantes de pais com escolaridade mais baixa, uma vez garantido o acesso, possuem mais chances de conclusão do que os demais. Isso pode ser explicado por estes já terem atravessado o filtro da entrada, que seleciona apenas aqueles com mais recursos – sejam individuais, econômicos ou familiares – para a conclusão dos cursos.

Teorias da reprodução social (ver Vilela e Collares, 2009) indicam que a instituição escolar acaba por reproduzir desigualdades de origem, quando o *status* ocupacional ou econômico final dos egressos do sistema escolar são levados em conta. Em nossa investigação, os mecanismos de produção dessa desigualdade surgem de forma contundente no ensino superior brasileiro, onde os alunos de maior renda familiar têm não apenas maiores chances de concluir os cursos que iniciam como ainda de escolher cursos com mais alto retorno econômico no mercado de trabalho.

Mais: alunos com pais de baixa escolaridade e alunos negros/indígenas têm menor chances de concluir cursos de alto retorno econômico.

Essa seleção para cursos de maior retorno econômico não é generalizável para sistemas de ensino superior em todo o mundo. François Dubet (2012), ao investigar a ligação entre origens e destinos sociais para diversos países, mostra, por exemplo, que a maneira como o sistema escolar é organizado (e.g. com um tronco comum longo ou com trilhas diferentes de aprendizagem), impacta na forma como as credenciais educacionais são valorizadas no mercado de trabalho. Na investigação de Ianelli *et alii* (2018) sobre o sistema escolar escocês, os autores mostram que alunos de origem social mais alta escolhem instituições de maior prestígio, porém alunos de origem mais baixa possuem maior tendência a escolher cursos de maior retorno econômico no mercado de trabalho.

No caso brasileiro, mostramos que a renda familiar principalmente e, em alguma medida, a educação dos pais continuam a exercer influência no destino dos indivíduos mesmo após a entrada para a universidade ou faculdade, impactando nas escolhas de cursos e nas chances de conclusão dos mesmos. A recente democratização do acesso ao ensino superior, com políticas de financiamento e de ação afirmativa que ampliaram em alguma medida o acesso de setores menos privilegiados a esse nível de ensino, pode ter causado alguma redução no impacto das origens sociais no acesso e até nos destinos finais dos graduandos no mercado. Porém, muito ainda precisa ser feito não apenas para ampliar essa democratização do acesso, mas, como procuramos discutir aqui, para aumentar as chances de permanência e conclusão dos alunos, pois tais chances ainda são fortemente influenciadas pela origem social dos mesmos.

Referências

- ALMEIDA, L. *et alii*. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. *Avaliação*, v. 17, n. 3, p. 899-920, Nov. 2012.
- ANDRADE, C. Y. Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. *Revista Ensino Superior Unicamp*, n. 6, p. 18-27, Jul./Set. 2012.
- ANDRADE, S. M. *et alii*. Análise da evasão de alunos dos cursos de profissionalização da área de enfermagem no Paraná. *Ciência, Cuidado e Saúde*, v. 6, n. 4. 2007.
- ANDRIOLA, W. B. *et alii*. Opiniões de docentes e de coordenadores acerca do fenômeno da evasão discente dos cursos de graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC). *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 14, n. 52, p. 365-382, 2006.
- ARUM, Richard; GAMORAN, Adam; SHAVIT, Yossi. More inclusion than diversion: expansion, differentiation, and market structure in higher education. In: SHAVIT, Yossi *et alii* (Orgs.). *Stratification in higher education: a comparative study*. Stanford (CA): Stanford University Press, 2007.
- AYALON, H.; YOGEV, A. Field of study and students' stratification in an expanded system of higher education: the case of Israel. *European Sociological Review*, v. 21, n. 3, p. 211-241, Jul. 2005.
- AYALON, H. *et alii*. Diversification and inequality in higher education: a comparison of Israel and the United States. *Sociology of Education*, v. 81, n. 3, p. 211-241. 2008.
- BARBOSA, M. L. Destinos, escolhas e a democratização do ensino superior. *Política & Sociedade*, v. 14, n. 31, Set./Dez. 2015.
- (org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Coleção "Sociologia e Antropologia". Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.
- BELTRÃO, K. *et alii*. Diferenciais socioeconômicos dos concluintes das diferentes áreas. In: LETICHEVSKY, A. C. *et alii* (Orgs.). *Enade: quarto recortes – quatro visões*. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 2016.
- BERTOLIN, Julio *et alii*. Os cursos de graduação podem compensar a falta de capital cultural e *background* de estudantes? *Educação e Pesquisa*, v. 45, e185453, p.1-18, 2019.

BLOSSFELD, H-P.; SHAVIT, Y. Persisting barriers: changes in educational opportunities in thirteen countries. In: SHAVIT, Y.; BLOSSFELD, H-P. *Persistent inequality: changing educational attainment in thirteen countries*. Denver (CO): Westview Press, 1993.

BRITTO, L. P. L. *et alii*. Conhecimento e formação nas IES periféricas – perfil do aluno “novo” da educação superior. *Avaliação*, v. 13, n. 3, p. 777-791, Nov. 2008.

CARDOSO, C. B. *Efeitos da política de cotas na Universidade de Brasília: uma análise do rendimento e da evasão*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2008.

CARVALHAES, Flavio; RIBEIRO, Carlos Antônio C. Estratificação horizontal na educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 31, n. 1, p. 195-233, 2019.

CARVALHO, C. H. A. Estudo comparado sobre a expansão do ensino superior: Brasil e Estados Unidos. In: LÓPEZ SEGREGA, Francisco (Org.). *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. Buenos Aires: Clacso, 2007.

CARVALHO, C.; OLIVEIRA, V. W. N. Evasão na licenciatura: estudo de caso. *Revista Trilhas da História*, v. 3, n. 6, p. 97-112, Jan./Jun. 2014.

COLLARES, A. C. *Inequality and the expansion of higher education in Brazil from 1982 to 2006*. PhD Dissertation. University of Wisconsin-Madison, 2010.

CORBUCCI, P. L. *Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil*. Texto para discussão n. 1287. Brasília: Ipea, 2007.

DUBET, François *et alii*. As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. *Sociologias*, Ano 14, n. 29, Jan./Abr., p. 22-70, 2012.

FERNANDES, D. C. Race, socioeconomic development and the educational stratification process in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 22, p. 365-422, 2004.

GAIOSO, N. P. de L. *O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, Brasília (DF), 2005.

GARZELLA, F. A. C. *A disciplina de Cálculo I: análise das relações entre as práticas pedagógicas do professor e seus impactos nos alunos*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Faculdade de Educação, Campinas (SP), 2013.

GERBER, Theodore. P.; CHEUNG, Sin Yi. Horizontal stratification in postsecondary education: forms, explanations and implications. *Annual Review of Sociology*, v. 34, n. 1, p. 299-318, 2008.

GUIMARÃES, Raquel Rangel de Meireles; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Comparação entre metodologias de idade-período-coorte para o estudo de uma medida da progressão escolar no Brasil. *Rev. bras. Estud. Popul.* [online], v. 28, n. 2, p.349-367, 2011.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: Iuperj/Ucam; Topbooks; Faperj, 2003.

IANELLI, C.; GAMORAN, A.; PATERSON, L. Fields of study: Horizontal or vertical differentiation within higher education sectors? *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 57, p. 11-23, Oct. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse estatística da educação superior 2015*. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://por-tal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>.

LOBO, M. B. de C. M. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. *Abmes Cadernos*, n. 25, p. 9-58, Dez. 2012.

LUCAS, S. R. Effectively maintained inequality: education transitions, track mobility, and social background effects. *The American Journal of Sociology*, v. 106, n. 6, p. 1642-1690, 2001.

MASSI, L.; VILLANI, A. A case of countertrend: low dropout rates among chemistry degree students explained by disposition and integration. *Educação e Pesquisa*, v. 41, n. 4, p. 975-992, Out./Dez. 2015.

MONT'ALVÃO, Arnaldo. Estratificação educacional no Brasil do século XXI. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 389-430, 2011.

NERI, M. *O retorno da educação no mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Educacionais/Fundação Getúlio Vargas, 2005.

NUNES, E. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista Administração Pública*, n. 41, p. 103-147, 2007.

PRATES, A. A.; COLLARES, A. C. *Desigualdade e expansão do ensino superior na sociedade contemporânea: o caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI*. Belo Horizonte (MG): Editora Fino Traço. 2014.

RAFTERY, A. E.; HOUT, M. Maximally maintained inequality: expansion, reform, and opportunity in irish education, 1921-75. *Sociology of Education*, v. 66, n. 1, p. 41-62, 1993.

RIBEIRO, C. A. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. *Dados*, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

———. Desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil: classe, gênero e raça. In: RIBEIRO, C. A. *Desigualdade de oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

RIOS-NETO, Eduardo Luiz G.; GUIMARÃES, Raquel Rangel de M. The demography of education in Brazil: inequality of educational opportunities based on Grade Progression Probability (1986-2008). *Vienna Yearbook of Population Research 2010*, v. 8, p. 283-312, 2010.

RISTOFF, D. O novo perfil do *campus* brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação*, v. 19, n. 3, p. 723-47, Nov. 2014.

SALATA, André. Ensino Superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? *Tempo Soc.*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-253, Aug. 2018.

SILVA, G. P. Análise de evasão no ensino superior: uma proposta de diagnóstico de seus determinantes. *Avaliação*, v. 18, n.2, p. 311-33, Jul. 2013.

SILVA, N. V. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Ucam; Topbooks; FAPERJ, 2003.

TORCHE, Florencia; COSTA-RIBEIRO, Carlos. Parental wealth and children's outcomes over the life-course in Brazil: a propensity score matching analysis. *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 30, p. 79-96, 2012.

———. Pathways of change in social mobility: industrialization, education and growing fluidity in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 28, n. 3, p. 291-307, 2010.

TRIVENTI, M.; VERGOLINI, L.; ZANINI, N. Do individuals with high social back-ground graduate from more rewarding fields of study? Changing patterns before and after the “Bologna process”. *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 51, p. 28-40, Oct. 2017.

VILELA, E. M.; COLLARES, A. C. Origens e destinos sociais: pode a escola quebrar essa ligação? *Revista Teoria & Sociedade*, 2009.

WERFHORST, H. G. *Field of study and educational inequality: four types of educational resources in the process of stratification in the Netherlands*. Doornspijk (NE): Herman G. van de Werfhorst, Paperback, 2001.



A proteção social na Nova Ordem Econômica Mundial

Recebido: 07.01.18
Aprovado: 01.11.18

André Simões*

* André Simões é pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação de População e Indicadores Sociais. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Orcid: 0000-0001-5156-2175. <andresimoes36@gmail.com>.

O IBGE não se responsabiliza por opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade do autor.

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar as transformações na natureza dos sistemas de proteção social que produziram mudanças significativas na lógica das políticas sociais. A partir da utilização dos conceitos de Paradigma, Regime e Modos de Regulação, pretende-se mostrar que os sistemas de proteção social, embora continuem centrais ao funcionamento do capitalismo, adquiriram características que os diferenciam daqueles surgidos no pós-Segunda Guerra Mundial. Conclui-se que este novo paradigma de políticas impôs um novo olhar sobre as políticas sociais que se encontram cada vez mais associadas à estratégia do capital de promover a mercantilização da reprodução das condições de vida dos indivíduos. Revestidas por um discurso focado na promoção do bem-estar social, estas políticas se articulam às políticas econômicas na busca da promoção da expansão do processo de valorização do capital através da incorporação de segmentos vulneráveis da população ao mercado de consumo.

Palavras-chave: Proteção social. Políticas. Paradigma. Mercantilização. Condições de vida

Social protection in the New World Economic Order

Abstract: The present work aims to analyze the transformations in the nature of social protection systems that represented significant changes in the logic of social policies. Using the concepts of Paradigm, Accumulation Regimes and Modes of Regulation, it is intended to show that social protection systems, although remain central to the functioning of capitalism, have acquired characteristics that differentiate them from those that emerged in the Second World War. It is concluded that this new paradigm of policies imposed a new look on the social policies that are increasingly associated with the strategy of capital to promote the commodification of reproduction of individuals life conditions. Coherent in a discourse focused on the promotion of social welfare, these policies are articulated with economic policies in the pursuit of the expansion of the capital appreciation process through the incorporation of vulnerable segments of society into the consumer market.

Keywords: Social protection. Politics. Paradigm. Commodification. Life conditions.

Introdução

É cada vez mais frequente a utilização do conceito de política social associado às diferentes modalidades de programas de transferência de renda que, voltados para a redução da pobreza, atuam corrigindo falhas de mercado. Uma

definição de natureza estritamente econômica, que não leva em consideração o fato de as políticas sociais – como parte de sistemas de proteção social – serem inerentes e fundamentais ao capitalismo, pois garantem que algumas de suas contradições básicas não inviabilizem a reprodução das condições de vida da população. Embora com formatos que podem diferir segundo os distintos contextos histórico-institucionais que atuam ao longo de seu processo de implementação, as políticas sociais possuem natureza comum, ou seja, são produto do desenvolvimento das relações capitalistas de produção (Gough, 1979).

O período que se inicia no Pós-Segunda Guerra Mundial oferece um importante testemunho da centralidade que as referidas políticas passaram a ocupar no capitalismo. Cabe ressaltar que este período marcou de forma efetiva a consolidação de sistemas de proteção social pelos países europeus que, calcados num maior “equilíbrio” na relação capital/trabalho, permitiu a apropriação, por estes últimos, de importante fatia do produto nacional. Neste contexto, as políticas sociais adquiriram organicidade ao sistema, garantindo a desmercantilização da reprodução das condições de vida da população, o que significa, em outros termos, que a expansão dos mercados ocorreu sem romper com a organização política e social que lhe conferia sustentabilidade (Polanyi, 2000). Este fato garantiu um crescimento com redistribuição ao longo de mais de 30 anos nos países europeus.

A crise deste modelo de desenvolvimento, a partir de final dos anos de 1970, marcou o início do processo de reestruturação das políticas sociais que, com a implantação de um novo paradigma de políticas, adquiriu novas feições. O avanço das ideias neoclássicas, no campo da economia, e da Terceira Via, no campo da política, conferiu nova funcionalidade aos sistemas de proteção social que, agora submetidos à lógica mercantil, passaram a atuar na expansão das relações de mercado, seja através do aumento da concessão de benefícios *in cash*, seja através da (re)mercantilização da provisão de serviços, como educação, saúde e habitação.

A incorporação das políticas sociais ao arcabouço de políticas neoclássicas é um fenômeno que remete ao final dos anos de 1980, quando, em virtude do aumento da deterioração das condições de vida da população, decorrente dos ajustes e da reestruturação das economias centrais e em desenvolvimento, agências multilaterais de desenvolvimento – como o Banco Mundial – começaram a avançar na elaboração de políticas pontuais e de baixo impacto orçamentário focalizadas em públicos vulneráveis (World Bank, 1990). Mas sua efetiva instrumentalização e articulação ao *framework* neoclássico ocorreu a partir dos anos de 1990, quando foram instituídos novos pilares conceituais, conferindo nova lógica de atuação às

políticas sociais, que se voltaram para a ampliação da fronteira de valorização do capital através da incorporação ao mercado dos segmentos vulneráveis da população – seja através do aumento de sua participação no mercado de trabalho, seja pelo acesso deles a programas de transferência de renda (Lavinias, 2013; Lavinias & Simões, 2015).

A análise do rompimento com a organicidade sistêmica que caracterizava as políticas sociais no Pós-Segunda Guerra Mundial e a decorrente instituição de um novo paradigma de políticas, onde elas foram instrumentalizadas e submetidas à lógica mercantil em constante expansão é o objetivo do presente trabalho. Pretende-se mostrar que, embora as políticas sociais atuais ainda sejam centrais ao desenvolvimento do capitalismo, sua função mercantil fere a natureza que lhe confere existência, na medida em que não mais protegem os indivíduos contra as flutuações no mercado, mas, pelo contrário, atuam cada vez mais no sentido de viabilizar a reprodução de suas condições de vida unicamente através dele

. As evidências a esse argumento podem ser observadas no crescimento da provisão privada de serviços antes considerados desmercantilizados (como saúde e educação); do número de serviços oferecidos por empresas aos estratos mais pobres da população, como os micro seguros (planos de saúde, auxílio funeral, previdência privada etc.); o crédito ao consumo; o microcrédito (seja para o desenvolvimento de empreendedores, seja para garantia de acesso à educação superior); e os programas de transferência de renda de diferentes modalidades, que passam a ser considerados a principal via de promoção do acesso a direitos sociais – como os serviços de saúde, educação e moradia (Lavinias, 2013).

O trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. A seção seguinte trará uma análise das principais características do modelo de proteção social surgido no período Pós-Segunda Guerra Mundial. Serão pontuadas as relações estabelecidas entre as políticas sociais e as políticas econômicas, bem como os fatores políticos e sociais que estiveram por trás do surgimento do referido modelo. Nesse sentido serão ressaltados aspectos referentes à coesão social, à cidadania política, à mobilização da classe trabalhadora etc., como forma de mostrar que as políticas sociais fazem parte da organização social do sistema capitalista e, como tal, evoluem em conjunto com as transformações da economia.

Na segunda parte, procurar-se-á analisar os fatores que estiveram na origem da crise econômica dos anos 1970 e seus impactos sobre os modelos de proteção social europeus. Será dada ênfase à ascensão do discurso neoliberal sobre a necessidade de redução do tamanho do Estado e desregulamentação da economia.

Da mesma forma, serão expostas as críticas efetuadas em relação aos modelos de proteção social, bem como as tentativas de desmantelamento deles. Objetiva-se, com isso, mostrar que embora as políticas neoliberais tenham avançado inicialmente, seus efeitos sobre as estruturas econômicas e sociais – aumento do desemprego, queda da renda e da produtividade, aumento das desigualdades – produziram reações das mesmas instituições políticas e sociais que se formaram no Pós-Segunda Guerra, obrigando os formuladores de políticas a incorporarem as políticas sociais ao seu arcabouço teórico através de uma reestruturação que redefiniu sua natureza e lógica de funcionamento em moldes diferentes ao que até então prevalecia.

Esta dinâmica está na origem do conteúdo da terceira parte do artigo, que se propõe a discutir algumas características deste novo formato de políticas sociais. A sua instrumentalização e subordinação às políticas voltadas à expansão das relações mercantis é fruto dos processos responsáveis pela instituição do novo paradigma de políticas, legitimando, com isso, um discurso em prol da eficiência e da responsabilização do indivíduo (Holzmann & Jørgensen, 2000). Tal característica está na origem do surgimento de diferentes modalidades de programas de transferência de renda, das políticas de dinamização do mercado de trabalho e das novas formas de provisão de serviços que, respaldados pelo discurso das agências multilaterais de desenvolvimento, se tornaram importantes instrumentos de políticas sociais e uma das principais soluções do capital para amenizar suas históricas contradições.

Na quarta parte, é apresentada uma pequena análise das políticas sociais no governo do Novo Trabalhismo britânico. A escolha da Inglaterra se deve basicamente ao fato deste país ser um importante veículo de disseminação de novas ideias e de novas políticas para o mundo ocidental – herança do longo período de hegemonia econômica, política e de ideias (esta ainda forte) – além de figurar como importante “laboratório” de gestação e experimento do novo paradigma de políticas sociais, que vem se expandindo para outros países e se naturalizando como principal via de políticas no campo social.

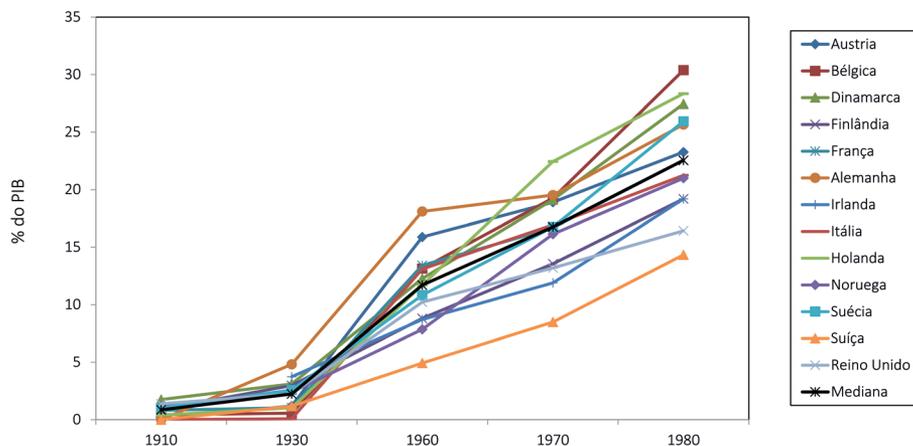
Por fim, na quinta parte são tecidas algumas considerações sobre a formação deste novo paradigma de políticas e seus efeitos sobre as condições de vida da população.

A formação do modelo de desenvolvimento do Pós-Segunda Guerra: a efetiva centralização das políticas sociais

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o início de um período de efetiva centralização das políticas sociais na estratégia de desenvolvimento dos países europeus. O crescimento tímido e vinculado às demandas específicas das legislações sociais, ao longo da primeira metade do século XX, ganhou velocidade no período posterior à guerra, simbolizando a consolidação de um modelo de desenvolvimento no qual o Estado desempenhava função fundamental no processo de reprodução das relações capitalistas de produção.

O Gráfico 1 mostra a evolução percentual das transferências sociais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 1910 e 1980. Todos os países analisados apresentaram crescimento expressivo de suas transferências sociais ao longo dos anos, com especial destaque para o período que se inicia em 1960, movimento que indica a generalização de um modelo cuja política social é peça-chave no processo de desenvolvimento. Cabe destacar que, enquanto a mediana das transferências sociais era de apenas 2,2% do PIB nos países da OCDE em 1930, em 1980, chegou a 22,6%. Países como Bélgica, Suécia, Noruega, Holanda e Alemanha contabilizaram, em 1980, transferências de mais de 25% do PIB, crescimento considerável quando

GRÁFICO 1
TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS* COMO PROPORÇÃO DO PIB
EM PAÍSES EUROPEUS SELECIONADOS (1910-1980)



*Transferências destinadas a bem-estar, desemprego, pensões, saúde, subsídios para habitação.
Fonte: elaborado a partir de Lindert (2004).

comparado com o período anterior a Segunda Guerra Mundial, quando esses percentuais não chegavam a 5% do PIB.

Mas quais foram os fatores que estiveram por trás do avanço das políticas sociais no Pós-Segunda Guerra? Em outras palavras, por que, no período que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, não houve igual crescimento das legislações sociais, já que as demandas sociais eram altas, em virtude dos estragos provocados pelos bombardeios? A resposta para tal questão se encontra no fato de o período posterior à Segunda Guerra Mundial ter consolidado uma série de acontecimentos que vinham ganhando relevância ao longo da primeira metade do século XX. Cabe destacar, desta forma, o aprofundamento das relações capitalistas de produção, que passaram a demandar maior intervenção estatal como forma de garantir o processo de reprodução do sistema; o aumento da mobilização da classe trabalhadora, que passou a reivindicar melhorias em suas condições de vida; e o avanço da constituição dos direitos sociais, como resposta à situação de vulnerabilidade que a população europeia estava sujeita, em virtude das guerras e das crises econômicas. Todos esses acontecimentos representaram, na verdade, uma resposta à fragilidade do modelo de desenvolvimento baseado unicamente nas forças de mercado – vigente no período entre guerras –, mostrando a necessidade de constituição de um novo modelo que tivesse o Estado como ator importante no processo de desenvolvimento e as políticas sociais como uma de suas estratégias de intervenção.

Nesse sentido, podem-se localizar os fatores que viabilizaram o desenvolvimento do modelo Pós-Segunda Guerra Mundial em três campos analíticos, que estão fortemente articulados: o político, o social e o econômico. No campo político, destaca-se a ascensão de partidos de esquerda e de centro-esquerda, em especial os defensores da social-democracia¹. O fim da guerra marcou também o enfraquecimento de uma série de movimentos conservadores de direita (muitos dos quais vinculados às ideias do nazismo), abrindo caminho para a chegada ao poder de movimentos vinculados às classes trabalhadoras e médias, com um discurso voltado não para o enfrentamento do capitalismo, mas sim por sua reformulação. Acreditava-se que o capitalismo poderia ser benéfico para a sociedade, desde que fosse controlado por instituições extramercado (Judt, 2008).

No campo social destaca-se a incorporação dos direitos sociais à cidadania que permitiu a superação de uma visão de sociedade centrada no indivíduo, cedendo espaço para o crescimento da ideia de coletividade e solidariedade entre a população. De acordo com Marshall (1967) e Barr (2004), as dificuldades enfrentadas pela população britânica nos tempos da guerra atingiram todas as classes sociais, produ-

1. De acordo com Korpi (1985), o período Pós-Segunda Guerra foi acompanhado por um expressivo crescimento das lideranças de esquerda e social-democratas nos principais países europeus, o que se traduziu numa maior intervenção do Estado nas questões econômicas e sociais. Só para se ter uma ideia, entre 1946 e 1980 cerca de um terço das posições de comando desses países estavam em poder destes partidos.

zindo um sentimento de solidariedade e união que se reverteram posteriormente na criação de uma série de legislações sociais voltadas para toda a população, independentemente de sua situação social ou laboral. É igualmente importante destacar a crescente mobilização da classe trabalhadora que, revestida pelo direito ao voto, se tornara cada vez mais fonte de pressão em prol da extensão dos direitos sociais para toda a população.

Por fim, no campo econômico, se destaca a implementação de políticas econômicas de base keynesianas que, em conjunto com a introdução de ferramentas de planejamento governamental², passaram a refletir efetivamente a necessidade de substituição de um modelo econômico pautado pelas forças do mercado, por um novo modelo, onde o Estado assumiria papel central na promoção da eficiência econômica. Ao contrário do planejamento das economias centralizadas, que se encontravam sob o domínio da então União Soviética, e onde as relações econômicas eram determinadas pelo Estado, nos países do oeste europeu o planejamento tinha por objetivo corrigir as distorções no funcionamento do mercado, mediante a intervenção do Estado em questões econômicas e sociais.

Para Jessop (1999, 2002) este período é caracterizado pela formação de um regime fordista de acumulação que se baseia num ciclo virtuoso de produção em massa e consumo de massa, calcado num modelo macroeconômico de crescimento, que é sustentado, por sua vez, em uma estratégia expansionista, cujas principais características são: a elevação da produtividade, baseada nos ganhos de escala; o crescimento da renda, vinculada aos ganhos de produtividade; o crescimento da demanda, devido à elevação dos salários; o crescimento dos lucros, em virtude da plena utilização da capacidade produtiva; e o crescimento do investimento em máquinas e equipamentos, como forma a viabilizar a produção de massa (Jessop, 2002).

A sustentação institucional deste regime, por sua vez, ocorreu através de um modo de regulação cuja forma e função estrutural desempenhadas pelo Estado é denominada pelo autor de *Keynesian welfare national State (KWNS)*. O termo keynesiano está relacionado à busca de lucratividade do capital, através da utilização da máxima capacidade produtiva da economia, que é auferida a partir da elaboração de políticas cíclicas pelo lado da demanda, políticas que tenham como objetivo alcançar o pleno emprego. Em segundo lugar, ele possui uma orientação para o bem-estar social (*welfare*), pois considera a força de trabalho como uma mercadoria fictícia, isto é, sua reprodução tem de ser realizada a partir de mecanismos extramercado. A política social, neste caso, não seria utilizada apenas para garantir a desmercantilização da força de trabalho, mas funcionaria igualmente como uma base sobre a qual as políticas econômicas keynesianas atuariam. Cabe ressaltar a importância

2. O planejamento econômico ganhou força através da implementação do Plano Marshall, iniciativa tomada pelo governo dos Estados Unidos que previa a concessão de empréstimos para a reconstrução dos países europeus afetados pela guerra. Como havia necessidade de gerir os recursos financeiros oriundos do plano, os países procuraram desenvolver uma série de instrumentos de planejamento que, por terem sido executados no âmbito da administração pública, contribuíram para o fortalecimento da presença do Estado nesses países (Judt, 2008).

que a extensão dos direitos sociais assumiu neste processo, onde, através da ampliação dos benefícios sociais, permitiu a generalização das normas de consumo para além dos trabalhadores do sexo masculino, via criação de um salário família (*family wage*); além da promoção de formas de consumo coletivo favorável a dinâmica de crescimento fordista.

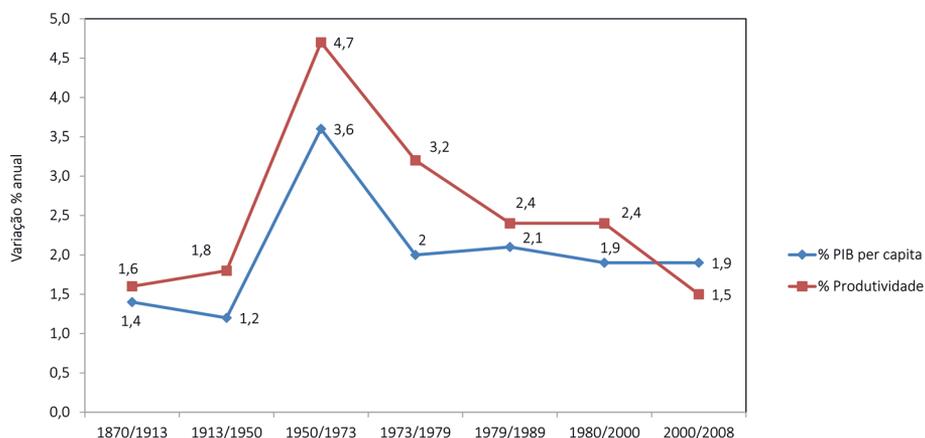
Em terceiro lugar, o tipo-ideal de Jessop (2002) tem como referência a escala nacional, já que as políticas econômicas e sociais são concebidas a partir de uma matriz que tem como base os Estados nacionais, a economia nacional, além de uma sociedade cuja cidadania é nacional (Jessop, 1999). Por fim, o KWNS tem uma conotação estatal, pois o Estado é o ator político central na implementação das políticas que irão corrigir as falhas de mercado, garantindo, com isso, crescimento econômico sustentado e coesão social. Nas palavras de Jessop (1999):

[...] the KWNS was statist in so far as state institutions (on different levels) were the chief supplement to market forces in securing the conditions for economic growth and social cohesion. It was the combination of market and state on different levels that prompted the use of the term “mixed economy” to describe the postwar system (classically, Shonfeld 1965). In addition to its role in facilitating and correcting the operation of market forces, the state also had a dominant role in shaping civil society and thus the identities held by its citizens (Jessop, 1999: 350, grifos nossos).

Os resultados alcançados pelo modelo de desenvolvimento podem ser vistos ao se compararem as informações sobre crescimento econômico e gastos sociais. Ficou claro, pelo Gráfico 1, que o período Pós-Segunda Guerra foi marcado por um substancial aumento das transferências sociais como proporção do PIB. Este crescimento da intervenção social do Estado foi acompanhado por um aumento expressivo do PIB dos países europeus que, entre 1950-1973, cresceu a uma taxa média anual de 4,6%, percentual superior ao de apenas 1,8% verificado no período 1913-1950 (Sigh, 2008). Além do crescimento do PIB, este período também foi marcado por um expressivo crescimento da produtividade da economia, o que significa, de acordo com o modelo descrito anteriormente, maiores salários para os trabalhadores, já que estes eram reajustados em função da barganha entre trabalhadores e empresários pela incorporação dos ganhos de produtividade. O Gráfico 2 ilustra bem este fato, ao mostrar que, entre 1870 e 2008, tanto os ganhos de produtividade quanto o crescimento do PIB *per capita* tiveram suas maiores taxas no período de 1950-1973.

A partir de meados da década de 1970, no entanto, começaram a surgir indícios de esgotamento do modelo, em virtude, principalmente, da redução dos lucros do

GRÁFICO 2
MÉDIA DAS TAXAS MÉDIAS ANUAIS
DE CRESCIMENTO DO PIB *PER CAPITA* E
DA PRODUTIVIDADE* PARA UM CONJUNTO DE PAÍSES EUROPEUS



* Produtividade = PIB/horas trabalhadas.

Fonte: Korpi (1985), para o período entre 1870 e 1973; estatísticas da OCDE, para o período entre 1973 e 2008.

capital. Com o fortalecimento das ideias neoliberais, as críticas passaram a se voltar para a excessiva presença do Estado na economia, responsável, segundo essa corrente do pensamento econômico, pelos problemas de ineficiência alocativa das economias. Como um dos componentes estratégicos do modelo de desenvolvimento do pós-guerra, as políticas sociais também passaram a ser alvo de críticas, especialmente em função do seu crescente peso no orçamento dos países. A próxima seção explora este ponto com maior detalhamento, quando será dada ênfase às relações entre as transformações no capitalismo e às políticas sociais no período que começa em meados dos anos 1970.

A crise no modelo de desenvolvimento do Pós-Segunda Guerra Mundial e seus efeitos sobre as políticas sociais

A década de 1970 foi palco de inúmeras transformações na esfera econômica e política dos países europeus. Cabe destacar, no campo econômico, a emergência de uma crise que se manifestou no crescimento do endividamento dos países, com reflexos no aumento do desemprego, da inflação e na taxa de juros, além da queda dos níveis de investimento e da produção. Como resultado deste fenômeno, abriu-se caminho para o fortalecimento das críticas ao modelo de desenvolvimento do período Pós-Segunda Guerra, apropriadas, principalmente, pelos defensores das

ideias neoliberais que passaram a apontar o elevado gasto público como o principal fator gerador da crise. De fato, como pontua Kornis (1994), a utilização do instrumental de política econômica desenvolvido no modelo do *KWNS* não estava surtindo o efeito desejável no combate à crise econômica, isto é, o incentivo à demanda agregada (via aumento da renda dos trabalhadores e dos gastos governamentais) não mais produzia o efeito multiplicador sobre a economia, com reflexos sobre o aumento no emprego, na produção e no investimento. Ao contrário, a utilização desse instrumental estava agravando ainda mais a situação financeira dos Estados europeus, o que é um indicativo de que as mudanças em curso no campo da economia política internacional estariam modificando a base social, econômica e política que dava sustentação ao modelo de desenvolvimento do Pós-Segunda Guerra.

Nesse sentido, é igualmente importante destacar as transformações no campo político, que foram fortemente influenciadas pelas mudanças na esfera econômica. Ganha destaque, desta forma, a ascensão ao poder de partidos conservadores que, munidos de discurso antiestatista, passaram a defender o desmantelamento do modelo de desenvolvimento do pós-guerra. O aumento do desemprego, a desarticulação dos sindicatos e a crescente perda da legitimidade conferida ao modelo de desenvolvimento ora em crise, criaram as bases para o fortalecimento destes partidos, que traziam como bandeira ideológica o discurso neoliberal, ou seja, afirmavam que a intervenção do Estado na economia produziria ineficiências alocativas. O Estado de bem-estar social, por representar uma das formas de intervenção estatal no mercado, além de consumir uma proporção expressiva dos gastos públicos, passou a ser o alvo central dos ataques destes partidos (Kornis, 1994).

Ao discutir as transformações no âmbito das políticas econômicas keynesianas no Reino Unido, Hall (1990) afirma que os processos que minaram sua efetividade no combate à crise dos anos 1970 pavimentaram o caminho para o florescimento das políticas econômicas monetaristas, o que, em sua visão, marcou a instituição de um novo paradigma de política econômica³. Este novo paradigma não se institucionalizou apenas através da introdução de novos instrumentos de política econômica, mas principalmente pelas mudanças nos objetivos a serem almejados pelas referidas políticas. No caso do Reino Unido, por exemplo, a busca pelo pleno emprego, que até então era o grande objetivo da política econômica do Pós-Segunda Guerra Mundial foi deixado de lado, cedendo espaço para as políticas de controle da inflação, meta atingida através da manutenção de altas taxas de desemprego, o que mostra a natureza radical do processo de instituição do novo paradigma.

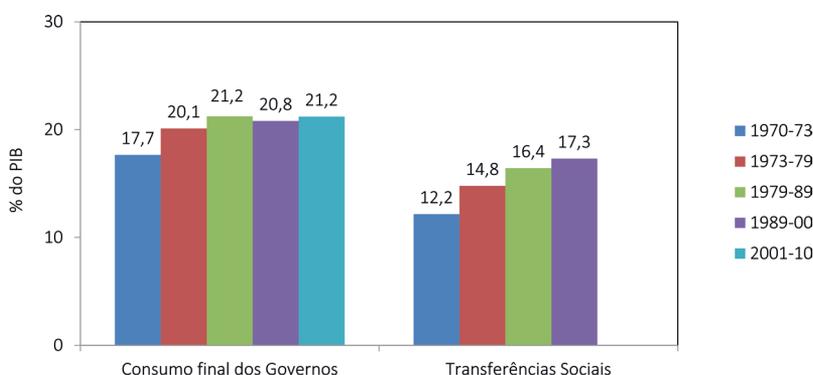
3. A abordagem de Hall (1990) parte do pressuposto de que as ideias possuem um papel fundamental na difusão e consolidação das políticas, sendo estas concebidas como aprendizado (*policy learning*). Nesse sentido, os formuladores de políticas atuam no âmbito de um conjunto de ideias que especificam não apenas os objetivos das políticas e os seus instrumentos de atuação, como ainda revelam a natureza dos problemas que propiciaram o desenvolvimento dessas ideias. A esta relação entre o contexto específico de desenvolvimento das ideias e sua difusão através das políticas, o autor chama de paradigma de política (*policy paradigm*).

Para o referido autor, um novo paradigma de política se impõe na medida em que a natureza dos problemas a serem resolvidos se transforma, eliminando, dessa forma, o antigo paradigma, já que as ideias que alimentam a elaboração de suas políticas não são efetivas na resolução dos novos problemas. Adaptado do trabalho clássico de Kuhn (2010), o conceito de paradigmas tratado por Hall (1990) remete às transformações geradas pelas revoluções científicas, ocorridas em determinados períodos históricos, e que representaram mudanças no olhar sobre fenômenos científicos. Muda-se um paradigma e com ele o olhar sobre o mundo, levando a que os problemas tratados e os instrumentos utilizados sejam diferentes dos que prevaleciam no paradigma anterior (Kuhn, 2010).

Em um primeiro momento, este novo paradigma – ainda em processo de legitimação – conferia às políticas sociais não mais do que um papel residual, onde elas não deveriam ter impactos orçamentários significativos – uma aplicação literal do monetarismo. A crise dos anos 1970 evidenciou, para os adeptos desta corrente, os limites de um modelo baseado na forte intervenção estatal na economia, onde as políticas sociais produziram ineficiências alocativas, já que não só consumiriam percentuais elevados do gasto público, mas também influiriam na determinação dos salários e nas relações entre oferta e demanda da economia. Nesse sentido, o fortalecimento do discurso neoliberal trazia em sua essência a elaboração de políticas que levassem à redução do peso dos Estados de bem-estar social no gasto público dos países – dentro de uma concepção diferente da que prevaleceu no período Pós-Segunda Guerra Mundial –, em que as políticas sociais adquiririam papel antagônico às políticas econômicas, sendo consideradas um custo econômico.

Grande parte das evidências empíricas mostrou, no entanto, que este novo paradigma em gestação apresentava contradições, isto é, a disseminação de novas ideias no campo da política econômica não encontrou o respaldo esperada na realidade concretamente vivida. Em outras palavras, mesmo estando no poder em uma série de países, os defensores e difusores das políticas monetaristas (ou neoliberais) não lograram suprimir, ou mesmo reduzir ao mínimo possível o Estado de bem-estar social (Pierson, 1996). Pelo contrário, o peso tanto das transferências sociais, quanto dos gastos governamentais continuou elevado nos países europeus. O Gráfico 3 ilustra bem este ponto, ao mostrar o crescimento tanto do consumo do governo quanto das transferências sociais em relação ao PIB, ao longo das décadas cujo domínio das políticas neoliberais é marcadamente acentuado. Só para se ter uma ideia, entre 1970 e 2010 o consumo governamental cresceu cerca de 20% e, entre 1970 e 2000, as transferências governamentais tiveram um incremento de quase 42%.

GRÁFICO 3
 GASTOS GOVERNAMENTAIS COM CONSUMO*
 E COM TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS**, EM RELAÇÃO AO PIB.
 MÉDIA DE ALGUNS PAÍSES EUROPEUS SELECIONADOS (1970/2010)



*Refere-se ao consumo de bens e serviços.

**Refere-se aos benefícios de seguridade social direcionados a doença, velhice, auxílio às famílias, subsídios para assistência social e benefícios para os trabalhadores pagos pelo governo.

Fonte: Estatísticas da OCDE. No caso das transferências sociais, considerou-se apenas o período 1970/2000.

Em outras palavras, a tentativa de instituição de um novo paradigma de política econômica (neoliberal *stricto sensu*) esbarrou nas evidências historicamente comprovadas de que o capitalismo necessita de proteção social para se reproduzir. Nesse sentido, governos nacionais, assim como agências multilaterais de desenvolvimento, mudaram de estratégia e passaram a incorporar as políticas sociais a este novo paradigma, conferindo-lhe nova funcionalidade, que foi levada a cabo partir de um processo de reestruturação delas (World Bank, 1990; 1999). Esta nova articulação entre políticas econômicas e sociais, em um ambiente institucional marcado por transformações profundas no papel dos Estados Nacionais, pavimentou o caminho para a criação de um novo regime de acumulação do capital que, sustentado por um novo modo de regulação, intensificou a expansão das relações de mercado para todos os segmentos das sociedades capitalistas. As políticas sociais mantiveram sua centralidade nesse processo, mas foram redefinidas tanto no plano conceitual quanto nas estratégias de ação. A próxima seção discute este processo com maior profundidade.

A emergência de novas ideias sob um novo regime de acumulação de capital

Para Jessop (2002), as dimensões que sustentavam o *KWNS* sofreram modificações no decorrer da crise econômica abrindo caminho para críticas e principalmente para sua reformulação em novas bases. Cabe ressaltar fatores que minaram o *KWNS*: as

contradições inerentes ao modelo, o avanço da globalização e, juntamente com o item anterior, o processo de abertura dos mercados nacionais para a competição internacional. No primeiro caso, destaca-se a rigidez espacial do processo produtivo fordista, que se restringia basicamente à escala nacional, o que favorecia o poder de barganha dos sindicatos, comprometendo, com isso, as taxas de lucro dos capitalistas. Com isso houve redução dos níveis de investimento e, conseqüentemente do emprego, levando a uma elevação nos gastos sociais, em especial aqueles direcionados ao custeio dos desempregados. As condições externas também agravaram as finanças dos países, comprometendo ainda mais a efetividade das políticas keynesianas: os dois choques do petróleo durante os anos de 1970, em conjunto com a iniciativa do governo norte-americano de elevar a taxa de juros já no final desta década, aumentaram ainda mais o endividamento desses países.

Quanto à dimensão relativa à função do Estado em garantir a reprodução da força de trabalho, Jessop (2002) mostra que a identificação, por parte dos teóricos neoliberais, de que os gastos sociais geram ineficiências alocativas, produziu transformações na essência das políticas sociais: elas não seriam mais concebidas como instrumento necessário ao incremento da demanda agregada dos países, nem muito menos enquanto garantia de coesão social, mas sim como custo econômico/financeiro que deveria ser controlado em virtude dos constantes desequilíbrios das contas públicas. O avanço das políticas neoliberais objetivou produzir, dessa forma, um descolamento das políticas econômicas em relação às políticas sociais, onde a lógica das primeiras passou a controlar tanto a concepção, quando as formas de atuação das segundas. Como exemplo, o salário social que prevaleceu no *KWNS* como uma das formas de garantir a expansão da demanda agregada via consumo coletivo – não mais apenas dos trabalhadores, mas também de suas famílias – passou a ser considerado como custo de produção, o que levou o Estado capitalista a implementar a flexibilização da legislação trabalhista em uma série de países, com o objetivo de garantir maior competitividade internacional às empresas.

Jessop (2002), no entanto, não aponta para a tendência de redução ou desaparecimento das políticas sociais, já que seu papel continua sendo fundamental no processo de reprodução da força de trabalho. Ao seguir a linha proposta por Gough (1979), ele observa uma reformulação da natureza delas, que não mais corresponderia aos objetivos políticos, econômicos e sociais do modelo de desenvolvimento Pós-Segunda Guerra Mundial. De forma diferente, as políticas sociais seriam concebidas com o objetivo de viabilizar os ganhos das empresas capitalistas, ficando o bem-estar social em segundo plano. Em suma, a reprodução da força de trabalho estaria garantida, mas as motivações que estiveram na origem da formação dos

welfare States no Pós-Segunda Guerra Mundial – como os direitos sociais, a busca pela coesão social e o desenvolvimento econômico em suas múltiplas dimensões – foram substituídas por motivações de natureza produtivista, onde as políticas sociais beneficiariam especialmente aqueles indivíduos que estivessem no mercado de trabalho.

Estas transformações estariam relacionadas à formação de um novo modo de regulação, no qual a forma e a função institucional do Estado estariam cristalizadas no tipo-ideal chamado de *Schumpeterian workfare postnational regime*, o que representa mudanças significativas em relação ao antigo modo de regulação. Para sintetizar a discussão, a substituição do termo *keynesian* por *schumpeterian* deve-se à prioridade conferida pelo Estado à elaboração de políticas pelo lado da oferta, garantindo, com isso, condições de competitividade às empresas no mercado cada vez mais globalizado. O termo *workfare* substitui o *welfare*, pois as políticas sociais adquirem uma lógica produtivista, ou seja, questões como direitos sociais e cidadania, que estavam na origem da formação do regime de *welfare State*, se enfraqueceram, cedendo espaço para questões relacionadas à competitividade e redução nos custos de produção, que formariam a base para a elaboração de políticas sociais que teriam como objetivo inserir um número cada vez maior de indivíduos no mercado de trabalho. Com isso, as políticas sociais ganharam uma conotação de *welfare to work*, ou seja, os trabalhadores teriam acesso a determinados benefícios sociais que são negados àqueles que não fazem parte do mercado de trabalho, deixando esses últimos com acesso restrito e reduzido aos benefícios, o que, em muitos casos, tenderia a gerar sua estigmatização. Fazem parte ainda da forma institucional cristalizada no *workfare* a flexibilização dos direitos trabalhistas, o incremento de políticas focadas e residuais (*means-tested*) e o fortalecimento de políticas voltadas para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, como as de educação, de forma a prepará-los para entrarem no mercado de trabalho futuro.

O termo *postnational* em substituição a *national* deve-se à ampliação das fronteiras de atuação das empresas que, devido à introdução de inovações tecnológicas, ganharam maior mobilidade espacial, podendo deslocar-se para outras localidades – seja dentro do próprio país, seja para outros países – onde os custos de produção sejam menores. Por fim, a introdução do termo *regime* em substituição ao *State* ocorre em virtude da existência de novos mecanismos de governança que não se restringem apenas aos Estados. Cabe ressaltar, nesse sentido, a adoção de mecanismos de governança política e social, parcerias entre empresas, entre Estados e empresas, bem como entre Estado e sociedade civil, além de redes de trabalho (*networked*) (Jessop, 1999).

O *Schumpeterian workfare postnational regime* forneceu as bases para a consolidação de um novo regime de acumulação, cuja natureza pós-fordista deslocou o eixo de acumulação do capital, que se voltou para a expansão das condições de oferta da economia – seja de trabalho ou de bens e serviços. O processo de legitimação deste novo modo de regulação contou ainda com a incorporação de “novas ideias” ao arcabouço de políticas econômicas e sociais, que passaram a se articular dentro de uma nova lógica – fundamentada por uma nova visão de mundo – fornecendo as bases teóricas para a reestruturação das políticas sociais.

Neste sentido, merece destaque o conjunto de ideias que fazem parte do arcabouço analítico desenvolvido pela terceira via, que promoveu uma redefinição de conceitos centrais à proteção social, como cidadania, bem-estar e exclusão social, cujo sentido passou a estar relacionado à inserção da população no mercado de trabalho. Seus adeptos sugerem o fim da dicotomia entre mercado e Estado, apontando para a articulação de ambos na promoção do desenvolvimento econômico, tendo o Estado a responsabilidade de fortalecimento das relações mercantis nos países. As políticas sociais teriam como objetivo garantir o bem-estar dos indivíduos, que seriam beneficiados através da capacitação e da concessão de incentivos pecuniários para que eles tenham acesso ao mercado de trabalho (Giddens, 1999).

Autonomia e individualização também fazem parte do *framework* do *social risk management*, conjunto de ideias e recomendações de políticas disseminadas pelo Banco Mundial a partir do início dos anos 2000. Ao defenderem a focalização das políticas sociais nos segmentos mais pobres da população – como forma de combate à vulnerabilidade social, que ocorreria através de políticas residuais de transferências de renda –, seus defensores se posicionam claramente pela subordinação das políticas sociais às políticas econômicas ortodoxas, voltadas para o controle dos gastos públicos (Holzmann & Jørgensen, 2000). Numa releitura do monetarismo implementado no início dos anos 1980, o *social risk management* defende a remercantilização da reprodução das condições de vida da população, o que significa, em outras palavras, tornar os indivíduos vulneráveis às instabilidades oriundas das flutuações cíclicas da economia.

Como exemplo da importância destas ideias para a instituição do novo paradigma de políticas sociais, cabe destacar a reestruturação das políticas de transferência de renda do Reino Unido, que ganharam centralidade na estratégia de desenvolvimento do governo do novo trabalhismo (1997-2011), tendo, por isso, passado por transformações significativas, que implicaram mudanças em seus objetivos. A principal dessas transformações se refere à natureza destas políticas que, baseada

numa concepção de cidadania distinta da que perdurou no período Pós-Segunda Guerra Mundial, passou a condicionar o acesso a um grande número de benefícios pecuniários à participação dos indivíduos no mercado de trabalho. Calcadas nas ideias da terceira via, as políticas de transferências monetárias britânicas passaram a ter um objetivo que iria além do fornecimento de condições básicas de subsistência para a população, passando a operar como instrumento de estímulo à expansão da oferta de trabalho na economia.

Efeitos das ideias da terceira via sobre as políticas de transferência de renda no governo do novo trabalhismo

As ideias contidas na terceira via propiciaram, como forma de garantir a participação de toda a população no processo de desenvolvimento econômico, os elementos que permitiram a criação de elos que articulassem as políticas desenvolvidas no campo econômico com as políticas sociais. Para tanto, defendia a mobilização ativa de todas as instituições econômicas e sociais – como o mercado, o Estado, as comunidades e instituições voluntárias – como forma de garantir a inclusão de todos os indivíduos no processo de produção capitalista, o que na, visão de Anthony Giddens (1999), seu principal teórico, era condição fundamental para a obtenção da igualdade social. De acordo com o referido autor, a terceira via pode ser caracterizada a partir de três pilares que, juntos, forneceriam as bases explicativas para as mudanças nos princípios que regem a sociedade britânica: o pilar da governança, o da promoção do bem-estar social e o da cidadania.

O pilar da governança se refere às formas de articulação entre Estado e mercado e seus efeitos sobre a criação de oportunidades para que os indivíduos possam desenvolver ao máximo suas capacidades individuais, de forma a torná-los independentes das redes assistenciais do Estado. Dessa forma, Giddens (1999) defende que a dicotomia entre Estado e mercado deveria ser substituída por uma sinergia entre ambos, onde o dinamismo do mercado seria canalizado para a obtenção do interesse público. Em outras palavras, a globalização teria uma conotação positiva, caso seus frutos fossem canalizados para o bem-estar da sociedade, o que seria alcançado através da regulação – não coerção – do mercado pelo Estado, ou seja, a ideia de mercado autorregulável é criticada, dando espaço a uma visão do mercado como locus de criação de oportunidades, o que seria feito em parceria com o Estado.

O segundo pilar relaciona-se à promoção do bem-estar social, que deveria ser garantido exclusivamente por meio da participação de todos os indivíduos – aptos

– no mercado de trabalho. Neste sentido, Giddens (1999) defende a criação de um *welfare positivo*, ou seja, um sistema de proteção social que, ao invés de apenas proteger os indivíduos contra a ineficiência de uma economia de mercado, contribui para que eles se tornem mais independentes e aptos a lidarem com as transformações no mundo do trabalho. Com isso, a criação de oportunidades estaria no cerne das políticas de bem-estar social defendidas pela terceira via, o que significa uma rejeição às políticas que mantêm os indivíduos dependentes de benefícios concedidos pelo Estado. Para tanto, as políticas de *welfare* deveriam focar constantemente no investimento em capital humano, seja na política educacional e de capacitação, seja nas políticas voltadas para a manutenção da renda.

Por fim, o terceiro pilar diz respeito às transformações na concepção de cidadania, a qual passou a estar relacionada a obrigações e condicionalidades, ou seja, os direitos sociais estariam garantidos para aqueles indivíduos que estivessem no mercado de trabalho ou procurando emprego – exceção feita às pessoas incapazes de trabalhar. Em outros termos, a concepção de direitos sociais que estava relacionada à simples condição de pertencimento a uma dada comunidade política (cidadania pelo status) foi substituída por uma cidadania baseada no mérito daqueles indivíduos que estivessem contribuindo para o desenvolvimento da nação. Esta mesma ideia de cidadania pauta o entendimento que os teóricos da terceira via têm em relação à desigualdade, cuja redução dependeria da inclusão, no mercado de trabalho, dos grupos populacionais de maior vulnerabilidade (Glyn & Wood, 2001). As questões estruturais referentes à reprodução das desigualdades sociais são deixadas em segundo plano, afastando, da mesma forma, os mecanismos não mercantis utilizados para sua redução.

A terceira via redefiniu um conjunto de ideias que forneceu as bases para o processo de reestruturação das políticas sociais britânicas. Ao condicionarem, por exemplo, a obtenção da cidadania à participação de todos os indivíduos no mercado de trabalho, o governo do novo trabalhismo, signatário dessas ideias, propôs uma série de políticas de transferência de renda que beneficiariam mais quem estivesse trabalhando ou procurando emprego em detrimento daqueles que, por algum motivo, estivessem fora do mercado de trabalho. Comandada pelo ministro das Finanças e chanceler Gordon Brown, a mais importante dessas modificações esteve na unificação do sistema tributário (*tax credits*) com o sistema de benefícios, criando um sistema que favorecia, sobremaneira, mediante incentivos, aquelas pessoas que estivessem trabalhando ou procurando emprego. Procurava-se, com isso, reduzir as armadilhas do desemprego e da pobreza (*unemployment and poverty traps*), que mantinham os indivíduos fora do mercado de trabalho, já que não precisariam pagar as taxas e os impostos que incidiam sobre quem trabalha.

4. Esta característica das *tax credits* tornou-se uma importante aliada na estratégia do governo de manter o orçamento sob controle. De acordo com Glennerster (2007), elas apareciam nas contas nacionais como redução na tributação e não como aumento nos gastos públicos.

5. Os valores das *tax credits* variam em relação à renda anual do trabalhador. Até uma determinada renda, o trabalhador recebe a totalidade do benefício. A partir de um determinado valor, esse benefício é reduzido progressivamente até cessar. Embora se assemelhe a um sistema de deduções tributárias, a *tax credit* não paga valores proporcionais ao imposto pago pelo trabalhador. Esse valor é definido de acordo com as diferentes faixas de renda.

6. De acordo com Barr (2004), o papel das *tax credits* – mais especificamente, as *working tax credits* – era, ao mesmo tempo, combater a pobreza e aumentar a participação da força de trabalho britânica. Em linhas gerais, o sistema concedia benefícios com base nas faixas de rendimento, mas condicionava a concessão dos mesmos a um número mínimo de horas de trabalho

Este novo sistema concedia benefícios proporcionais à renda anual recebida pelos trabalhadores ao longo do ano⁴, na forma de *tax credits*⁵, o que era um incentivo para que os indivíduos se mantivessem no mercado de trabalho, ou procurando emprego, já que a concessão da maior parte dos benefícios estava condicionada a estes dois fatores⁶.

Para tanto, contavam com uma série de mecanismos de incentivo e coerção que estimulavam a procura por trabalho. Em primeiro lugar, aqueles que estavam no mercado de trabalho “eram premiados” com mais benefícios do que os que dele não participavam. Em segundo, o auxílio desemprego seria concedido desde que os trabalhadores desempregados participassem de programas de requalificação, ao mesmo tempo em que se mantivessem procurando trabalho. No caso dos jovens desempregados, especificamente, foram introduzidas quatro opções: trabalho subsidiado, ou seja, o governo daria incentivos a empresas para contratar trabalhadores jovens desempregados; apenas treinamento e qualificação; trabalho voltado para o meio ambiente; e trabalho voluntário (Fraser, 2009).

Posteriormente, foram implementados programas para absorção de outros estratos populacionais pelo mercado de trabalho, como pais solteiros (*lone parents*), pessoas “incapazes”, idosos, principalmente aqueles que acabaram de se aposentar, por falta de trabalho, além daqueles que não estavam à procura de emprego. A ideia era, ao mesmo tempo, expandir a oferta de trabalho e criar oportunidades para que os indivíduos se tornassem independentes dos benefícios sociais tradicionais, recebendo, por outro lado, incentivos para que permanecessem trabalhando ou procurando emprego. Esta dinâmica evidenciava a centralidade que o novo *welfare State* havia adquirido no âmbito do governo do novo trabalhismo, sendo importantes, para isso, mudanças em sua concepção, o que permite o estreitamento dos laços entre as políticas econômicas e sociais.

Além disso, a ideia de que a igualdade e o bem-estar social são atingidos pelo acesso a oportunidades no mercado de trabalho deslocou a discussão sobre o combate à pobreza do campo redistributivo, colocando-a no âmbito das deficiências de acesso ao mercado laboral. Em outras palavras, a estratégia para a redução da pobreza ao longo das gestões do novo trabalhismo passou pela criação de políticas e benefícios que estimulassem a procura por trabalho, especialmente nas famílias com crianças, que passaram a receber benefícios – do tipo *tax credit* – para que se mantivessem no mercado de trabalho. Como o foco na redução da pobreza infantil era uma das principais metas do novo trabalhismo, o governo procurou contrai-la através da criação de oportunidades para que os responsáveis por menores tivessem condições de sustentá-las através dos ganhos laborais.

Considerações finais

A principal consequência da introdução do novo paradigma de políticas sociais foi o rompimento com a noção – historicamente construída – de proteção social e sua ressignificação a partir de novos pressupostos, cuja natureza é contraditória com as ideias originais que lhe conferiram existência. A adequação de sua forma e do discurso pró-social às plataformas de governos conservadores e mesmo de governos ditos progressistas transparece na manutenção de estratégias de proteção social, traduzidas não apenas em programas e políticas, como também na mobilização crescente dos gastos sociais. Sua natureza, por outro lado, mudou trazendo novos problemas e prioridades à agenda de políticas, constituída a partir de uma nova visão a respeito de seu funcionamento, que passa a girar em torno do fortalecimento das relações mercantis por toda a sociedade. Conceitos como autonomia, competitividade, eficiência e individualização passaram a fundamentar as políticas de proteção social recentes, colocando os indivíduos como principais responsáveis por seu próprio bem-estar e o mercado como o lócus para sua conquista (Simões, 2014; Lavinás & Simões, 2015).

Sem levar em consideração que o mercado é gerador de profundas desigualdades sociais – que se reproduzem como barreiras de acesso aos serviços essenciais à reprodução das condições de vida da população –, abre-se mão de políticas ex-ante, universais e equalizadoras de oportunidades, priorizando as políticas de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho como condição para a obtenção de uma renda que proporcionará o acesso deles a tais serviços. Para aqueles que não possuem emprego, as políticas de transferência de renda permitem que eles tenham acesso ao mercado de consumo que inclui, cada vez mais, serviços sociais voltados aos segmentos mais vulneráveis da população. A provisão de bem-estar social pelo mercado guarda como resultado não apenas a manutenção dos níveis elevados de desigualdade e a exposição da população aos riscos oriundos dos ciclos econômicos, como viabiliza a expansão do processo de acumulação de capital que passa a incorporar os segmentos mais pobres da população à sua lógica.

Cabe ressaltar que a difusão de recomendações de políticas sociais pelas agências multilaterais de desenvolvimento tem seguido esse caminho, tendo sempre um “verniz” de preocupação com a garantia de mínimos sociais para a população, mas sem deixar de vincular suas condições básicas de reprodução à esfera mercantil (Holzmann & Jørgensen, 2000). A crença na soberania dos mercados sobre a vida dos indivíduos vem se legitimando a partir da disseminação de relatórios destas instituições que, posteriormente, se traduzem em políticas públicas incorporadas às agendas dos países. A articulação destas recomendações com os interesses do

(Barr, 2004). As características do sistema de benefícios ao longo do governo do novo trabalhismo serão aprofundadas na análise setorial das políticas de transferência de renda.

grande capital é sutil, mas pode ser descortinada em pontos estratégicos, como, por exemplo, na constante presença de representantes do mercado financeiro em diretorias de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como na convergência dos argumentos relativos à necessidade de controle de gastos sociais como fundamento para a reestruturação dos sistemas de proteção sociais.

Este cenário tem como resultado básico a conjugação de uma série de discursos, capitaneados pelos organismos multilaterais, legitimadores do novo paradigma de políticas, que defendem as políticas sociais como condição garantidora da reprodução das condições de vida da população com prática que envolve o desenho de políticas cujo principal objetivo é o aprofundamento das relações mercantis por todos os meandros da sociedade. Isto requer, necessariamente, que o acesso da população à proteção social ocorra, cada vez mais, pelo mercado de consumo. A projeção dessa tendência para o futuro sugere um aumento da vulnerabilidade social em decorrência da instabilidade dos mercados, como também do incremento dos níveis de desigualdade social, não apenas à desigualdade de rendimento – como nos mostrou Piketty (2014) –, mas especialmente pela desigualdade de acesso da população à proteção social.

Referências

BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford (UK): Oxford University Press, 2004.

FRASER, Derek. *The evolution of the British Welfare State*. New York: Palgrave MacMillan, 2009.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futura da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GLENNERSTER, Howard. *British social policy: 1945 to the present*. Oxford (UK): Blackwell Publishing, 2007.

GLYN, Andrew; WOOD, Stewart. Economic policy under new labour: how social democratic is the Blair government? *The Political Quarterly*, v. 72, n. 1, p. 50-66, 2001.

GOUGH, Ian. *The political economy of the Welfare State*. London: MacMillan, 1979.

HALL, Peter. *Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones; Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1990.

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. *Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond*. Washington: World Bank, February, 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Social-Risk-Management-DP/0006.pdf>>. Acesso em: 15 Set. 2016.

JESSOP, Bob. *The future of the capitalist State*. Cambridge (UK): Polity Press, 2002.

———. The changing governance of welfare: recent trends in primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, v. 33, n. 4, p.348-359, Dez. 1999.

JUDT, Tony. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KORNIS, George. A crise do Estado de Bem-Estar: problemas e perspectivas da proteção social. Tese (Doutorado em Medicina Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

KORPI, Walter. Economic growth and the Welfare State: leaky bucket or irrigation system? *European Sociological Review*, v. 1, n. 2, p. 97-118, Sep. 1985.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Rio de Janeiro: Perspectiva, 2010.

LAVINAS, Lena; SIMÕES, André. Social policy and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21st Century. In: FRITZ, Barbara; LAVINAS, Lena (Orgs.). *A moment of equality for Latin America? Challenges for redistribution*. Surrey (UK): Ashgate, 2015.

———. 21stCentury Welfare. *New Left Review*, v. 84, p. 5-40, Nov./Dec. 2013.

LINDERT, P. H. *Growing public – social spending and economic growth since the Eighteen Century*, v. I: “The story”. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status, cap. 3: “Cidadania e classe social”, p. 57-114. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. São Paulo: Intrínseca, 2014.

PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, n. 48, p. 143-179, Jan. 1996.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SINGH, A. *Historical examination of the golden age of full employment in Western Europe*. Munich Personal REpEc, 2008, 20p. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24304/1/Historical_Examination_of_the_Golden_Age_pdf>. Acesso em: 25 Mar. 2019.

SIMÕES, André. As políticas sociais no governo do Novo Trabalhismo: algumas reflexões para o Brasil. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, Ano II, p. 25-30, 2014.

WORLD BANK. *World development report 2000/1: attacking poverty*. Set. 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/approutl.pdf>>. Acesso em: 21 Set. 2016.

———. *World development report 2000/1: poverty*. Jun. 1990. Disponível em: <<http://www.rrojasdatabank.info/wdr90/wdr901-13.pdf>>. Acesso em: 21 Set. 2016.



Conflictos en la frontera, los derechos y las políticas de un pacto social

Recibido: 24.03.18
Aprovado: 24.09.18

Neida Albornoz-Arias*
Aloisio Ruscheinsky**
Rina Mazuera-Arias***
& Fernando Ortiz****

* Neida Albornoz-Arias es doctora en ciencias sociales y jurídicas (Universidad de Córdoba), España; adscrita a la Facultad de Administración y Negocios de la Universidad Simón Bolívar, Cúcuta, Colombia; investigadora de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Orcid: 0000-0001-7851-5985. <n.albornoz@unisimonbolivar.edu.co>.

** Aloisio Ruscheinsky é doutor em sociologia, com pós-doutorado na Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Espanha. Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil. Orcid: 0000-0003-1297-0795. <aloisior@unisinos.br>.

*** Rina Mazuera-Arias es doctora en derecho por

Resumen: Los conflictos de las fronteras entre naciones y los pactos sociales establecen interacciones entre agentes sociales, derechos y el Estado democrático. El objetivo del artículo es analizar desde el enfoque sociológico, la relación entre la percepción de existencia de pactos sociales y los múltiples conflictos. Investigamos la frontera Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela). El recurso teórico se alía con el punto de vista operativo de la investigación sobre prácticas sociales, con observación de campo y aplicaciones de encuestas. Entre los hallazgos destacamos las múltiples interacciones entre Estado y los ciudadanos, pero sin la existencia de un canal de resolución de cuestiones fundamentales en el espacio territorial y por lo tanto persisten las inconsistentes posibilidades de un pacto social ante los conflictos en el referido contexto fronterizo.

Palabras clave: Derechos. Conflictos. Pactos sociales. Contrabando. Frontera.

Conflicts in the border, the rights and policies of a social pact

Abstract: The conflicts of the borders between nations and the social pacts establish interactions between social agents, rights and the democratic State. The objective of the article is to analyze, from the sociological point of view, the relationship between the perception of the existence of social pacts and the multiple conflicts. We investigated the northern border of Santander (Colombia) and Táchira (Venezuela). The theoretical resource is combined with the operational point of view of research on social practices, with field observation and survey applications. Among the findings we highlight the multiple interactions between the State and the citizens, but without the existence of a channel for resolving fundamental issues in the territorial space and therefore the inconsistent possibilities of a social pact with respect to conflicts in the aforementioned border context persist.

Keywords: Rights. Conflicts. Social pacts. Smuggling. Border.

Introducción

la Universidad de Zaragoza (España); adscrita a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Simón Bolívar, Cúcuta, Colombia; docente e investigadora de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela.
Orcid: 0000-0002-9888-5833.
<r.mazuera@unisimonbolivar.edu.co>.

**** Fernando Ortiz is doctor in counseling psychology in Washington State University, Pullman, Washington, United States of America; currently working in Gonzaga University, Counseling Services, Spokane, Washington, United States of America.
Orcid: 0000-0003-3445-6332.
<ortiz2@gonzaga.edu>.

El objeto de estudio para el presente artículo son los conflictos de las fronteras entre las naciones como Venezuela y Colombia y que se establecen como interacciones entre agentes sociales, derechos y el Estado democrático. En realidad, el campo de estudio es mucho más que el punto de encuentro de dos Estados nacionales, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como mecanismo de abastecimiento y como aporte internacional de integración. El presente artículo tiene como objetivo comprender desde el enfoque sociológico la relación entre la percepción de existencia de pactos sociales y la vida cotidiana de búsqueda de derechos según algunas variables, como entre otras la ocupación, nivel educativo y edad, la contribución en el contrabando y confianza en instituciones. De acuerdo con este objetivo, se permite a los autores observar, investigar, describir y explicar algunas cualidades de los residentes de las ciudades nombradas con relación a sus experiencias de vida en un espacio fronterizo. Para visualizar estas vivencias bajo la óptica de los actores sociales se aborda desde los enfoques que se construyen a partir de sus visiones de mundo o de las representaciones sociales sobre las actividades transfronterizas, legales e ilegales, de los sujetos ubicados en una zona de conflicto.

Se inicia de la visión del habitar, del trabajar, del traficar como indicadores que ofrecen o sustentan un abordaje de la complejidad de los fenómenos sociales, de cómo se construye socialmente una realidad que se instaura en un determinado territorio. Donde los condicionantes políticos, geográficos, sociales y culturales que se agregan al territorio, lo hacen en forma permanente o temporal, generan distintos resultados en la negociación de los conflictos.

El problema de la investigación subraya conocer la realidad de los conflictos en el cotidiano de los agentes sociales fronterizos y la demanda por derechos multidimensionales. En la estrategia metodológica se incluye un matiz sociológico en la cual se considera a los actores locales como parte fundamental de construcción de la configuración de la ciudad. En este texto, se utiliza la doble perspectiva de auscultar las estrategias de actores sociales y de las contingencias políticas del contexto, bajo el efecto de las posibilidades de combinación e intercambio de investigación sobre las fronteras múltiples. Bajo la primera, se analiza percepciones, perspectivas y diferencias en la visión del mundo, inclusive información circulante en las redes sociales. Se usan tales recursos de análisis para comprender la orientación de la acción político-social en el contexto del contrabando y de la fragilidad de un contrato social. Por el trabajo con la población y con una observación esmerada del cotidia-

no, se puede enfatizar que son numerosas familias las que sostienen su economía con estos ingresos, siendo de interés para los investigadores observar la percepción de los encuestados¹. Los componentes que conforman la realidad en conflicto son relaciones sociales desiguales y a nosotros interesa destacar una visión acerca de las percepciones sobre lo legal y lo ilegal en la búsqueda de derechos de ciudadanía. La idea es captar relaciones por medio de un lenguaje implícito en los actos de múltiples violencias practicadas y a partir de este sesgo se genera la reflexión: “hablamos de investigar un actor actuando, analizar una *performance* en plena escenificación” (Sandoval, 2013: 42). Para la perspectiva de la acción

cuando investigamos el sentido de una práctica social, este no sólo radica en las narraciones que elaboran los individuos, sino que también proviene de los contextos y los objetos materiales que tienen incidencia en el desarrollo de dicha práctica social (Sandoval, 2013: 43).

En otros términos, indagar la red de sentido de la cual los sujetos son parte activa, el significado atribuido a un contrato social.

Bajo otro aspecto, en una perspectiva complementaria, un estudio de carácter exploratorio se utilizó una encuesta dirigida a personas entre 18 y 69 años tanto en territorio colombiano como venezolano. Se empleó un muestreo representativo² de la población: 2.394 personas en Norte de Santander y 1.398 personas en el Táchira. Además, en el mapeo fronterizo se desea que la población declare sus propias experiencias por medio de un cuestionario, para esto se incluyeron indicadores como datos demográficos, vivienda, movilidad interurbana, posibles comprensiones de las funciones públicas de acuerdos, del fenómeno de control por el Estado nacional, entre otros temas. Pero, no todas estas temáticas de una larga investigación caben en un artículo. Se tiene visualizada la existencia de visiones múltiples o diferencias significativas entre los segmentos sociales e individuos. La construcción del texto también se sirvió de las contribuciones y aspectos contemplados en la investigación sobre la institucionalidad en Táchira (Venezuela) (García *et alii*, 2016) en relación con las prácticas del contrabando examinando los siguientes elementos³: Estado de Derecho; capital y cohesión social; conciencia y cultura cívica ciudadana. Los investigadores en extenso trabajo hicieron un levantamiento de información en todos los municipios del estado Táchira. En el presente texto se enfoca de modo muy privilegiada la opinión sobre la percepción de existencia de pactos informales o acuerdos entre personas y/o instituciones en la zona de frontera.

1. Los datos analizados en el texto provienen de investigaciones realizadas en territorios fronterizos

i. Norte de Santander (Colombia) por la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta; y

ii. Estado Táchira (Venezuela) por el Observatorio Social de la Universidad Católica del Táchira, sede San Cristóbal.

2. Dicha información fue recogida en los cuarenta municipios del Departamento Norte de Santander y los veintinueve municipios del Estado Táchira, entre los meses abril a junio de 2015.

3. La colectividad puede conocer los resultados en su versión en línea: <www.ucat.edu.ve/osest>.

El repertorio de fronteras, territorio y políticas públicas

Las aportaciones teóricas y metodológicas en una perspectiva histórica sirven para comprender al proceso de socialización en la frontera con el sentido político-social de construcción de la realidad. El territorio en la frontera es simbólicamente ocupado por los actores sociales (individuales y colectivos), considerado también como un área vital geopolíticamente. Es también una territorialidad delimitada donde se fomentan relaciones de poder y gestión del Estado, de personas y organizaciones. La dinámica colectiva, que se instaura en los conflictos fronterizos, depende de referencias y motivaciones con sus relaciones de tensión y de reciprocidad (Gaiger, 2014). En esta forma, se atribuyen valor a las prácticas sociales que no imponen a los migrantes un yugo directo de relaciones de subordinación. En el territorio se desprende afectividad e identidad, negociación y lealtad por parte de los actores locales, los cuales tienen intereses, percepciones, valores, conflictos y demandas distintas. La formulación de Weber acerca del criterio para reconocer una organización política como un Estado⁴ requiere presencia.

4. En sus palabras:
“Una organización gobernante será considerada política en tanto y en cuanto su existencia y orden sobre un territorio esté continuamente salvaguardada por la amenaza y la aplicación de la fuerza física por parte de su personal administrativo. Una organización política obligatoria con operaciones continuas será llamada estado en tanto y en cuanto su aparato administrativo mantenga para sí, con éxito, el monopolio del uso legítimo de la fuerza en la aplicación del orden por él establecido” (Weber, 1978: 54).

En el espacio territorial cohabita con la noción de ciudadanía. Es donde existen relaciones de intereses, con tipos de circulación de capitales, desde el financiero a lo simbólico, es decir, un espacio público. En el espacio social existen relaciones de poder, ejercicio de la fuerza, formas de resistencia, movimientos múltiples, solidaridad y utopías. En el espacio se tejen imágenes asociadas con relaciones grupales, con distintas representaciones que dependen de las circunstancias de los individuos y de los colectivos (Taylor, 2007). El mismo, se construye con base en experiencias, acciones, discursos, dimensiones simbólicas de un lado y de otro los condicionamientos y contradicciones que, al ser analizados, permiten la diferenciación de lugares y así pueden identificarse y atribuir funciones, apropiarse, marcar “límites, linderos, fronteras y demarcaciones” (Brenna, 2012: 84).

En fin, en las modificaciones históricas lo relevante es el enlace e interacción de los integrantes del espacio público. La noción de espacio público posee algunas dimensiones, tales como, los aportes políticos, la negociación entre actores sociales, los valores culturales y aun conforma una esfera cotidiana del sujeto. En la presente mirada, territorio viene tanto cargado de elementos objetivos y palpables, como traspasado por elementos subjetivos y palpantes. Al mismo tiempo se plantea en pauta discusiones de carácter político y cultural, social y económico.

El concepto *frontera* tiene muchos significados, uno de ellos se refiere a la región que separa a dos o más países y comprende el límite y borde. Una frontera tiene dis-

tintas concepciones que pueden relacionarse con los conceptos espacio y territorio. Todavía hay que considerar el hecho que las fronteras territoriales de delimitación de los Estados nación (*borders*), aunque no necesariamente coincidentes, coexisten con fronteras socioculturales (*boundaries*). Estas últimas, como ocurre en el contexto en estudio, a veces se superponen y se prolongan más allá de las primeras fronteras. La movilidad y la diferencia, hostilidad y acogida son asuntos íntimamente relacionados como el movimiento de personas, especialmente el movimiento de otros como extraños, a menudo evocó la erección de fronteras en el doble sentido señalado arriba (Cunningham & Heyman, 2004). En este sentido, la libertad y las restricciones se hacen, deshacen y rehacen.

En los procesos transfronterizos se argumenta que los parámetros de fronteras geográficas, políticas y culturales se entrecruzan, particularmente ilustran contradicciones, paradojas, conflictos de poder, debilidades del estado-nación en la contemporaneidad (Álvarez, 1995). Como resultado de la observación de campo en el doble sentido de la frontera se destacan diversos resultados, especialmente como procesos que delimitan, fiscalizan y restringen el movimiento de personas y la circulación de bienes de consumo. La construcción de las fronteras nacionales suena como el establecimiento y las delimitaciones del mercado de circulación de mercancías.

Para la presente investigación es posible considerar y entender también la noción de frontera situada entre lo legal y extralegal, entre los sujetos de la acción que transcurre en el cotidiano y las instituciones que representan al Estado. Con el fin de presentar la dimensión operativa y los fines contingentes, Matteucci (1988) distingue “Estado-árbitro”, “Estado protector” o “Estado productivo” que provee los bienes públicos al mismo tiempo que dispone de poderes discrecionales. Por una parte, en la perspectiva dinámica, más que el límite o línea divisoria es un transbordo a la zona contigua o el encuentro con el otro.

La segunda dimensión del concepto de frontera tampoco representa una “línea”, sino que la frontera se refiere a un área de integración/separación gradual e incluso, a veces, simultánea. Esto quiere decir que la frontera es una zona de transición entre territorios. Es precisamente en la frontera donde se encuentran e interactúan, y hasta se funden, las diferentes formas y normas que caracterizan cada territorio (Sánchez, 2015: 178).

La frontera va más allá del límite, es un espacio de integración y/o separación, una zona de transición entre los territorios, donde interactúan normas y pactos que identifican cada territorio, donde hay además una membrana penetrable (Taylor, 2007; Sánchez, 2015). La frontera también demarca las restricciones a libertad o la

expansión de la economía capitalista, al mismo tiempo significa el espacio propio de encuentro de sociedades y culturas diferenciadas. Por esta ocasión de epopeyas diversas, de acuerdos y pactos, como el lugar de la búsqueda desenfrenada por una ventana de oportunidades, pero también del genocidio, extorsión o de la masacre de los humildes. Desde este punto de vista, para Martins

frontera esencialmente el lugar de la alteridad. Esto es lo que hace de ella una realidad singular. Un lugar del descubrimiento del otro y del desencuentro (Martins, 1997: 147).

Por una visión de la dinámica de las relaciones sociales,

la dialéctica que se desarrolla en una definición concreta entre los conceptos... nos permite asumir algunas cualidades que los unifican para relacionarlos con los usos y prácticas que adoptan los individuos dentro de una ciudad determinada, la cual permite vincular las formas que suceden en la relación del espacio urbano y social con el territorio a través de las prácticas que se generan en una ciudad específica (Murrieta, 2017: 133).

Hay aspectos singulares en las fronteras en América Latina y El Caribe, en el caso de la frontera de Colombia y Venezuela, ha existido búsqueda a grupos armados y en acción al margen de la ley. Ante este fenómeno han robustecido la presencia de fuerzas armadas, pero según Perus (2005), debido a la porosidad de misma, surgen y persisten territorios dispuestos para la producción y tráfico de drogas y contrabando.

El tercer concepto de políticas públicas se refiere a los objetivos de bienestar a alcanzar a través de la acción del Estado. Cuando desde la óptica institucional se pretende abordar las relaciones en el espacio, como en el caso presente, valorar la acción en el campo de las políticas sociales es reconocer la dinámica de las territorialidades Colombia/Venezuela (Sánchez, 2015). Es posible argumentar, que las políticas potencialmente resultan de los procesos y capacidades institucionales y se convierten en mecanismos políticos o administrativos con influencias antinómicas en muchos aspectos del cotidiano de los ciudadanos, en la amplitud de aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

Para justificar el examen de las políticas públicas como frontera es posible afirmar que al inicio del Siglo XXI, grandes fracciones de la población en América Latina, son pobres, excluidos e informales; los mecanismos de la informalidad presente queda unida a la exclusión del empleo constante, ingreso habitual y acceso a instituciones sociales del Estado democrático de derecho. En las entrañas de los órganos estata-

les, la aporía del control de las actividades del contrabando ha empezado a ser foco de atención para el diseño de políticas públicas regionales. Además, el fenómeno en el nuevo escenario internacional ha sido estudiado por las ciencias sociales y hoy un tópico de investigación reconocido. Sin duda, constituye un actualizado problema social fronterizo a ser abordado en sus diferentes costados.

Paradójicamente, la frontera como pasaje y como control es espacio de excepcionalidad donde se expone como visible la creatividad de los marginalizados.

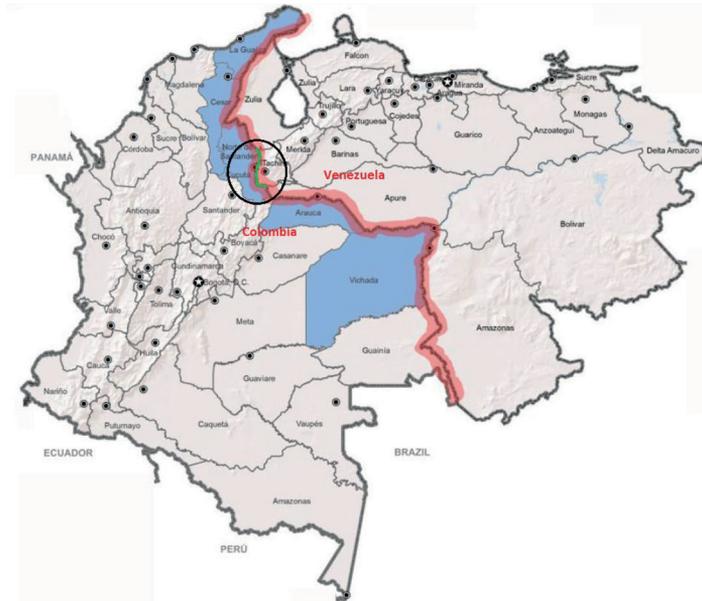
es aquí donde formas alternativas de acción económica y política son instituidas. Sugerir que los márgenes son espacios de creatividad no es decir que las formas que adquieren la política y la economía en estos, las cuales generalmente son formadas por la necesidad de sobrevivir, no estén cargadas de terribles peligros (Das & Poole, 2008: 34).

Por la lógica de la racionalidad nadie se dedica a una actividad peligrosa para su propia vida si tiene un trabajo que le garantiza bienestar. En este panorama, el énfasis puesto en las adversidades frente al bienestar por la parte de contrabando tiende a eclipsar las peculiaridades regionales de labor de los ciudadanos por la sobrevivencia (Flores & Pacheco, 2017). Las brechas de creatividad se han construido históricamente y que se asocian a las cuestiones expuestas, suelen ser invisibles en los análisis y en los diseñadores de políticas públicas. Nos referimos al diseño de políticas inclusivas y con enfoque de seguridad de los derechos.

Los conflictos, la acción del Estado y contrabando en la frontera

Cada espacio fronterizo posee características que permiten construir una singularidad de ellos y al mismo tiempo trazos equivalentes a otras experiencias. De este punto de vista, cada escenario fronterizo es peculiar, como únicas son las fronteras que lo conforman, pero entre Colombia y Venezuela no es la excepción por la presencia de estratégicos actores y la búsqueda de bienestar social delante políticas desarticuladas y asimetrías socio-culturales persistentes. Allí se cruzan “universos simbólicos diferentes y desiguales”, que hacen vida en ella y participan en una “economía de frontera” variada y dividida entre bienes materiales e inmateriales, entre “mercados legales e ilegales” y en el cual intervienen “actores transfronterizos” (Carrión & Espin, 2011: 13). Entre otras dificultades, en este territorio existe el contrabando, de causa multidimensional, como por las distorsiones del mercado que provienen de diferencias económicas y jurídicas. La multidimensionalidad se reporta aún a las diferencias de precios de productos y de acceso al consumo entre

FIGURA 1
 MAPA DE LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA



Fuente: Naciones Unidas, Colombia. Disponible en: <<http://nacionesunidas.org.co/log/2015/09/24/forme-de-situacion-no-8-colombia-situacion-humanitaria-en-frontera-colombo-venezolana/>>.

las regiones; el contrabando siempre es relativo a las formas de control social, al mismo tiempo que se encuentra saturado de simbologías de la publicidad y de las narrativas populares; no por último, la complicidad entre ciudadanos en circulación y agentes gubernamentales.

La frontera entre Colombia y Venezuela (Figura 1) comprende una extensión de 2.219 km, pero el análisis se centra en el Departamento Norte de Santander (Colombia) y Estado Táchira (Venezuela), donde existe el principal espacio habitable o concentración poblacional urbana, transbordo de mercancías y densidad institucional de todo el cordón fronterizo⁵. La ubicación de la extensa frontera ofrece la posibilidad de esculpir numerosas rutas de contrabando, no sólo entre estas dos ciudades, sino por extensos territorios prácticamente baldíos.

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2015) informan que en la proyección de 2014 Cúcuta tiene una población de 650.011, de los cuales 25% son rurales y el Departamento Norte de Santander tiene una población de 1.355.787 de habitantes. Del centro de la ciudad a la frontera son cerca de 12 km. Táchira tiene 1.168.908 habitantes (INE, 2011) y el municipio San Cristóbal una población de 646.721 y se localiza cerca de 50 km de la frontera.

5. Otras informaciones y datos sobre el territorio fronterizo en Caraballo (2017).

Las autoridades a menudo postulan operaciones contra el contrabando y la aprehensión de contrabandistas como objetivos clave de esfuerzos de interdicción, así como la justificación para intensificar las actividades de fiscalización para sosegar sectores de actividad comercial legalmente establecidos. Es importante, pues, interrogar cómo funciona el contrabando en grandes cantidades. Este es típicamente orquestado por emprendedores organizados, debido al grado de planificación, costo, equipamiento necesario, conocimiento de rutas y de agentes de control social.

Por otra parte, hay factores de orden nacional que afectan a la región, presentados por Bustamante (2011) y que no son objeto de consideración; igualmente, a los miles de colombianos que son considerados como desplazados viviendo en territorio venezolano. Sin embargo, la autora pondera que

las diferencias en las políticas macroeconómicas también han tenido impacto negativo para los habitantes de la frontera. El control de cambios en Venezuela, la fijación de un valor único del precio del dólar, la creación de la Comisión Administradora de Divisas (Cadivi), así como las medidas para controlar el contrabando de extracción de alimentos, y el mantenimiento de los combustibles (gasolina y gasoil) a precios artificialmente bajos han llevado a la pérdida del poder de compra del bolívar respecto a la moneda extranjera. Ha permitido la creación de mecanismos engañosos en la frontera dirigidos a la obtención de la moneda extranjera con los dólares autorizados por Cadivi, al contrabando de alimentos y combustibles al punto que se produce desabastecimiento de los mismos en el lado venezolano de la frontera (Bustamante, 2011: 214).

La situación y problemática descrita anteriormente refleja la falta de acuerdos entre los gobiernos para diseñar estrategias comunes y cooperar para aclarar la articulación económica, política y de inseguridad, entre otras. El tráfico de narcóticos y el contrabando de combustible, alimentos, medicinas, entre otros, son los negocios ilegales que identifican esta frontera (Carreño, 2014; Riaño-Garzón *et alii*, 2018). La mayor fuente de ingreso del Norte de Santander es el comercio lícito e ilícito con Venezuela, especialmente con las ciudades venezolanas San Antonio, Ureña que bordean la frontera y San Cristóbal que es la capital del Estado Táchira. Sobre las relaciones socio-espaciales en esta región, Carreño (2014) y Caraballo (2017) señalan que siempre ha existido el paso de colombianos y venezolanos de un lado al otro, como un fenómeno cultural y de la economía.

Para Stein *et alii* (2015: 14), el contrabando es un delito aduanero por excelencia, en el cual no sólo concurren conductas evasoras de impuestos, sino se “evidencia una

red de corrupción que contamina de manera no focalizada sino global a todos los estamentos involucrados y a muchos de sus actores”.

6. Sólo a modo de ilustración de la extensión del fenómeno: la tenencia de tierras urbanas y rurales, acceso al agua, lavado de dinero, tráfico de drogas, de personas, armas, alimentos, combustibles, medicinas, órganos, bebidas alcohólicas, contrabando de vida silvestre, tecnologías entre otros aspectos.

Las dinámicas sociales, culturales y económicas de la frontera están inmersas entre lo legal e ilegal. Dentro de lo ilegal se cuentan los delitos⁶, identificando un mayor número de conflictos transnacionales. De acuerdo con Ávila *et alii* (2012), esta dinámica comprende el contrabando y la presencia de grupos armados que de manera organizada y con el uso de la violencia, soborno, extorsión obtienen beneficios económicos y políticos.

En la encuesta se preguntó a las personas ¿qué productos considera usted son los de mayor objeto de contrabando (seleccione 3)? Las respuestas provienen de colombianos y se refieren a productos que salen de Venezuela. Son estimados los principales productos de contrabando: Productos de primera necesidad (Canasta familiar) con 2127 respuestas o 88,8%; Gasolina y otros combustibles con 1648 respuestas o 68,8%; productos agropecuarios con 1218 respuestas o 50,8%; productos para limpieza del hogar con 959 o 40,1% y muy abajo vinos y licores con 466 respuestas o 19,5%. En la dinámica socio-espacial, hay que ponderar que se encuentra en vigor un límite ofuscado entre lo legal y lo ilegal en las prácticas cotidianas. Acá acompañamos el significado de los términos de acuerdo con Carrión y tenemos la convicción de su adecuación.

este proceso produce una mutación importante en términos de los actores locales; se pasa del *contrabandista*, que en esencia es un especulador que traslada las mercaderías de una economía hacia otra aprovechando las ventajas comparativas que tiene una sobre la otra y, generalmente, lo hace obviando el pago de aranceles; al *traficante*, que es la figura social de un delincuente, que traslada hacia el otro lado de la frontera sujetos y objetos ilegales (personas, armas, órganos, droga) que están inscritos en circuitos de intercambio internacional (Carrión, 2011: 103).

En los negocios pueden distinguirse varias modalidades:

- i.* tránsito de mercancías diversas con pago de impuestos de acuerdo con la legislación vigente;
- ii.* el paso de pequeñas cantidades (menos de 12 kilos, unidades o litros), de alimentos y productos de consumo masivo se debe al diferencial cambiario entre las monedas de Colombia y Venezuela;
- iii.* el de grandes cantidades de mercancías sin pagar aranceles están relacionadas a organizaciones criminales que tienen el monopolio y

lucro, y combaten por el control de rutas informales para el tránsito de mercancías (Albornoz *et alii*, 2016).

iv. grupos irregulares que actúan, por veces, en complot con funcionarios estatales o cuerpos de seguridad que refleja un comportamiento de cooperación, entre funcionarios públicos y contrabandistas en la frontera.

Sin lugar a dudas, para encetar las prácticas distintas del contrabando en la frontera, hay que conferir la existencia de una asignación de *status* público a grupos de interés (Offe, 1981). Las prácticas de contrabando son promovidas por diversos actores, a pesar de las barreras existentes (institucionales y políticas) a la entrada o intercambio de mercancías como es señalado arriba, es difuso en las dinámicas socio-espaciales. Esta dinámica, que tiene una fuerte implicación de un componente político de la acción de los Estados nacionales, se corresponde con un problema alentado por la diferencia de valores y distintas mercancías en la circulación. Las asimetrías están manifiestas en el diferencial cambiario, costo de bienes y servicios, con controles de cambio y de precios, política de subsidios y regulación, entre otras. Esclarece Sánchez:

Estas dinámicas inciden, con particulares grados de relevancia, a diferentes escalas de nuestra existencia social. Sin embargo, cuando desde las instituciones estatales se realizan estas prácticas de construcción de territorios, y, por tanto, involucrando identificación de límites y bordes, el entendimiento del territorio y de las dinámicas de territorialidad es vital. En este sentido, la interpretación territorial y los bordes y límites que de ésta emanen implican particulares concepciones y formas de organización y ordenamiento del espacio, lo que de forma directa incide en relaciones y reacciones sociales (Sánchez, 2015: 177).

No es de hoy la situación que continúa potenciando la práctica del contrabando a pesar de los esfuerzos de las autoridades por controlarlo. Paradoxalmente, en este espacio fronterizo hay la fluencia de relaciones sociales sobre las cuales inciden las políticas públicas, como acciones de gobernanza y todas las consecuencias de este fenómeno histórico (Navarro & Pérez, 2012). En este sentido, la discusión agrega una realidad dispar pauta en medio del entrelazamiento de conflictos, políticas públicas y gobernabilidad. Con esto se plantea un cuestionamiento y una hipótesis relevante en el abordaje: los mecanismos de la gobernanza no dan cuenta de la efectucción de las políticas públicas, ordenando el mercado laboral con el enfoque de derechos, en una territorialidad impregnada por conflictos y contrabando.

Los actores sociales son de alguna forma determinantes en la formulación de una perspectiva política que sostiene un pacto social. En otros términos, la atribución de prestigio social y público a los grupos de interés por parte del Estado nacional para establecer una legitimidad de las negociaciones de los conflictos en cuanto a los accesos a los medios de sobrevivencia de los ciudadanos. Un pacto social emerge como un proceso de negociación entre partes que sí reconocen como agentes activos de un proyecto. En este sentido, nosotros tenemos una interrogación: ¿los intereses de bienestar pueden ser uno de los objetos de la negociación entre los agrupamientos sociales y las instancias del poder público en la zona fronteriza? La emergencia de un pacto social, depende la capacidad de intervención política, visando a la atenuación de los conflictos (Offe, 1981), con una visión republicana y de alguna forma conducirá a la imposición de restricciones y disciplina o acatamiento a una orden colectiva.

En algunas fronteras existen relaciones entre los actores locales que demuestran la dinámica de la sociedad civil, en sus formas de organizarse para combinar acciones legales e ilegales⁷, vínculos económicos o amistad, en redes locales o transnacionales y que conforman la cotidianidad y la conflictividad. Los márgenes, las fronteras y las políticas públicas no son inertes, pero son cargados de dinámicas como rastreamos entre Colombia y Venezuela. El examen de las zonas fronterizas en el contexto de los estados nacionales es algo concerniente a la indicación de lo que queda dentro y de lo que queda fuera, razón por la cual son justificados los puntos y mecanismos de control y de quien tiene derecho al acceso a los bienes sociales, sean materiales e inmateriales. En un cierto sentido, los mecanismos de control, no solo en las fronteras atraviesan el cuerpo político del Estado.

7. De acuerdo con Carrión (2011) los diversos niveles de violencia hacen con que venía a aparecer nuevos delitos y lo que, a su vez, produjo la emergencia de nuevos actores vinculados, por ejemplo, el paso del contrabandista a narcotraficante y el apareamiento de otros como mulas, sicarios y otros más.

Las fronteras y los puestos de control, como hemos visto, son espacios en los cuales la soberanía, en tanto derecho sobre la vida y la muerte, es experimentada de un modo potencial, creando efectos de pánico y un sentimiento de peligro (Das & Poole, 2008: 34).

Además de estas afirmaciones, las políticas públicas, por su propia definición, tienen por disposición la ampliación de las fronteras de la ciudadanía.

La efectividad y las reglas de juego de las relaciones sociales

Los pactos se instituyen como acuerdos culturales, políticos o jurídicos entre individuos libres o grupos sociales, que anhelan alcanzar relaciones sociales para una convivencia. En este momento no establecemos la distinción entre pacto y contrato

social. De acuerdo con Matteucci (1988) con un pacto social⁸ se anhela hacer cesar la tensión entre los intereses particulares y los generales, concordando que la justicia también tiene una utilidad mediante el establecimiento de reglas del juego. Para ello hay que llevar en consideración lo que Sánchez pregona:

El territorio es una entidad espacial que sirve como instrumento de comunicación que visibiliza y hace tangible estructuras sociales, tales como autoridad, identidad, derechos, aspiraciones, prejuicios, entre muchas otras (Sánchez, 2015: 176).

8. De acuerdo con Matteucci (1988), se denominó al documento *Declaración de los derechos humanos* sólo porque la palabra contrato o pacto social parecía demasiado revolucionaria.

Así, entonces, la diversidad de dinámicas sociales involucradas se concretiza como relaciones sociales de convivencia.

Al respecto para la legitimidad de las reglas del juego, hay un acuerdo de voluntades y de responsabilidades entre distintas categorías sociales que desencadenan luchas como grupos de presión por la apropiación de los bienes producidos por la sociedad. Por lo tanto, pacto es consentimiento, del cual deriva el poder político y los derechos, condición para asegurar la cohesión social a través de la negociación y regulación de conflictos.

La instauración del poder político legítimo resulta, para una situación de Estado de derecho, de un pacto o convención entre distintas facciones que se encuentran al límite de luchas como fuerzas sociales (Bobbio, 1990). Los pactos representan la dimensión histórica y racional en relación con fines, así como una tensión en tiempo de espera (*stand by time*) o es el momento en que las personas privilegian la cooperación. Cobra sentido así la afirmación de Bobbio en cuanto que

la vida política se desarrolla mediante conflictos que jamás son resueltos definitivamente, cuya solución se da mediante acuerdos momentáneos, treguas, y aquellos tratados de paz y con las constituciones (Bobbio, 2008: 146).

En este sentido, hay que entender que para nombrar algo como un pacto social ante el contrabando incumbe incluir derechos fundamentales enumerados por los ciudadanos.

En la Tabla 1 se presentan los resultados de la encuesta con la visión según la ocupación u oficio: si los ciudadanos visualizan en la zona de frontera la formación de pactos sociales informales (acuerdos entre personas y/o instituciones). En realidad, si sumamos los que señalaron muy de acuerdo y de acuerdo, tendremos alrededor de 70% en todas las ramas de oficios, lo que de hecho es sorprendente en la medida

TABLA 1
SE VISUALIZAN PACTOS SOCIALES INFORMALES
(ACUERDOS ENTRE PERSONAS Y/O INSTITUCIONES) EN LA ZONA DE FRONTERA, SEGÚN OFICIO

Ocupación ou oficio	Se visualizan pactos sociales informales (acuerdos entre personas y/o instituciones)											
	Muy de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Muy en desacuerdo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administración pública y empresas	18	38.29	21	44.68	5	10.63	2	4.25	1	2.12	47	100,00
Profesionales científicos e intelectuales	24	20.00	56	46.66	27	22.50	10	8.33	3	2.50	120	100,00
Técnicos y profesionales del nivel medio	76	32.90	98	42.42	39	16.88	14	6.06	4	1.73	231	100,00
Empleados de oficina	55	36.60	62	41.33	21	14.00	8	5.33	4	2.66	150	100,00
Servicios y vendedores en comercio y mercados	218	29.90	312	42.79	134	18.38	50	6.85	15	2.05	729	100,00
Agricultores y agropecuarios y pesqueros	17	13.60	47	37.60	41	32.80	20	16,00	0	-	125	100,00
Operarios y artesanos, mecánicas y de otros	52	26.26	92	46.46	31	15.65	18	9.09	5	2.52	198	100,00
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	20	27.77	36	50.00	14	19.44	2	2.77	0	-	72	100,00
Trabajadores no calificados	219	27.58	344	43.32	173	21.78	48	6.04	10	1.25	794	100,00
Total	699	28.34	1068	43.30	485	19.66	172	6.97	42	1.70	2466*	100,00

* Resultado proveniente de los encuestados que manifestaron estar ocupados al momento de ser consultados.

Fuente: elaboración propia. Datos provenientes de las encuestas aplicadas en Norte de Santander y Táchira.

en que se imagina que la aprehensión de la realidad varía de acuerdo con la profesión, los niveles económicos, el nivel de enseñanza, entre otros.

En su conjunto los actores del escenario fronterizo se involucran en compromisos y en los cuales persiguen intereses que puedan estar en conflicto. Pero, se adhieren a los mismos, ellos han encontrado el significado y la utilidad de estos instrumentos políticos (Avdagic, 2011). Tal es el desempeño de la herramienta de los gobiernos para el diseño de políticas efectivas en condiciones de especial dificultad ante el contrabando y frente a la inminencia de grandes desafíos económicos, culturales y políticos⁹ que requieren ajustes de largo alcance. La Tabla 1 destaca variables incorporadas a lo cotidiano, además de dimensiones que se refieren directamente a actitudes y experiencias de los ciudadanos relacionadas a las relaciones sociales fronterizas como la inseguridad, así como el objeto directo del presente trabajo en cuanto al nexo entre derechos y pactos, otras variables también están implícitas.

En relación con políticas públicas, inclusión social y conformación de pactos sociales, Sánchez (2015) destaca a su relevancia: en este sentido, una de las cosas con mayor

9. De acuerdo con Cunningham (2012), son usuales los estudios sobre aspectos económicos, culturales, sociales y políticos de las fronteras, pero inusual es relacionar el contrabando con un complejo de relaciones con los bienes naturales, incluyendo procesos y sistemas ecológicos.

significado en los procesos de territorialidad es si se está dentro o fuera de ésta. Si una persona se siente “dentro” en términos territoriales, a su vez se siente segura y no amenazada, protegida y no expuesta. En especial, observadas las contingencias de la posibilidad de que los ciudadanos visualizan la existencia de pactos (Tabla 1), en realidad, es perceptible que la opción “Ni de acuerdo ni en desacuerdo”, con cerca del 20% de las respuestas, significa un distanciamiento de la temática, siendo que entre agricultores y agropecuarios y pesqueros este índice alcanza el 32,8%. Los ciudadanos entrevistados que viven en la efervescencia de los hechos poseen una dificultad para discernir o experimentar las características peculiares o las identidades circulantes, de otro lado una dispersa autoridad estatal entre diversos agentes y agencias para insertar seguridad.

El florecimiento de la seguridad en la frontera como fuente y como objeto del pacto social son mutuamente constitutivos y ambos con presencia ambigua. En las principales travesías el desafío logístico aflitivo está en la atención efectiva al contrabando, esto, de acuerdo con Heyman (2004), pone en juego procesos sociales que tienden a ser complejos, ambiguos e implican desigualdades de derechos y tratamiento. Otro factor político que se destaca es la legitimidad y la fuerza política del gobierno local y nacional porque esto condiciona o refuerza el apoyo exógeno (Avdagic, 2008) para las políticas del control social. Dado el alcance de la noción de compromiso, de modo singular en la frontera, los pactos sociales al respecto del contrabando son la expresión de un proceso de intercambio político continuo entre gobierno, ciudadanos e interlocutores sociales o entre las interacciones entre actores sociales de la sociedad civil. Esto conforma un juego que se desarrolla en el ámbito institucional en el que cada cual controla recursos o intereses (Oberg *et alii*, 2011) y demarca sus posicionamientos. Dichas reglas son más o menos reconocidas o institucionalizadas y las organizaciones son los jugadores. En la frontera el gobierno intenta un control de la legislación, de los impuestos y del gasto público, todavía interrogamos ¿por qué esto se encuentra fragilizado?

En la Tabla 2 la actitud frente al fenómeno del contrabando es mayoritariamente caracterizada por la paciencia, indiferencia y resignación, por cerca de 76% dentro de los que declararan que conocen las acciones tomadas por parte del estado para minimizar dicha práctica. La interacción, así como el conflicto es parte del cambio social y los actores sociales, dados ciertos parámetros institucionales, tienden a optimizar el uso de la violencia¹⁰ obteniendo resultados diversos. Paradójicamente, la adhesión a las prácticas ilegales, como el contrabando, puede ser pensada como una forma de hacerse presente en la disputa por derechos. Para algunos autores, se trata de comprender el uso de violencia para alterar la estructura de derechos o su exclusión existente, así como si hay adhesión al uso de la influencia política. Sin embargo, para

10. Afirma Carrión, (2011: 88) con datos de 2008, “sobre Tasas de Homicidios en las fronteras Latinoamericanas, se puede observar algunas cuestiones interesantes y ciertas constantes globales a las regiones fronterizas de América Latina. Por ejemplo y en primerísimo lugar, que las tres fronteras más violentas de la región son, en el siguiente orden: la de México con Estados Unidos con 74, la de Colombia con Venezuela con 68 y la de Honduras con Guatemala con 65 homicidios”.

TABLA 2
 CONOCIMIENTO DE ACCIONES TOMADAS
 POR EL ESTADO PARA MINIMIZAR EL CONTRABANDO,
 SEGÚN ACTITUD FRENTE AL MISMO EN LA ZONA DE FRONTERA

Actitud frente al fenómeno del contrabando	¿Conoce las acciones tomadas por parte del estado para minimizar el contrabando?					
	Sí		No		Total	
	N	%	N	%	N	%
Paciente	357	30.15	823	69.51	1184	100,00
Indiferencia	150	20.86	568	78.99	719	100,00
Resignación	248	32.54	514	67.45	762	100,00
Interés y protesta	151	35.44	274	64.31	426	100,00
No comprando productos	84	20.19	332	79.80	416	100,00
Otra	100	35.08	185	64.91	285	100,00
Total	1090	28.74	2696	71.09	3792	100,00

Fuente: elaboración propia. Datos provenientes de las encuestas aplicadas en Norte de Santander y Táchira.

Collins (1995) y Perus (2005) el centro del enfoque consiste en apreciar los conflictos como fruto de un proceso situacional, donde las características de las circunstancias de violencia condicionan el curso de los acontecimientos en la frontera.

Entre las personas que informan que su actitud es no comprando productos son 80% que declaran que no conocen las acciones estatales (Tabla 2). Estos últimos suman 71%, o sea, ignoran las acciones gubernamentales para minimizar la economía informal y el contrabando en gran parte sostenida por el transbordo transfronterizo de mercancías. Estamos tentados a suponer que, están tan acostumbrados a tener que socorrer a la nación con medios propios, el pueblo ya se ha desinteresado de las fórmulas y reglas oficiales. Prefiere las suyas. Participan de la disimulación, de atención a detalles inexpresivos de la cultura voraz del consumo, del "juego del contento" a que los explicadores de lo inexplicable recurren, valiéndose de la célebre fórmula de ver signos positivos incluso en las grandes adversidades. En la zona fronteriza del contrabando los ciudadanos están sujetos a una mira extensiva e intensiva y siempre bajo sospecha implícita, en función de la característica de la búsqueda por la seguridad en el capitalismo tardío. En este sentido,

hay una internalización de la frontera ocurriendo con el resurgimiento del capitalismo tardío como estado de seguridad, transformando espacios civiles en fronteras, también la elaboración del sujeto político moderno tardío a través de términos que son únicos y profundamente anclados, pero no intuitivos. Bajo estas condiciones, una biosocialidad altamente internalizada e individualizada se convierte en un sustituto para las convenciones civiles o democráticas de la sociabilidad política (Chalfin, 2012: 296).

No obstante, los pactos sociales pueden ser favorables para la sociedad cuando no se refieren a la ilegalidad, pues pueden llegar a ser para los entes gubernamentales y las instituciones sociales en general una “nueva modalidad de política pública orientada a promover procesos colectivos y negociados de desarrollo local” (Carmona, 2006: 177), deben ser incorporados en la lucha contra el contrabando de esta zona. La emergencia de pactos sociales y especialmente ilegales¹¹ surgen no solo por las diferentes problemáticas que enfrentan sus habitantes, sino que también se sustenta en acciones de ingobernabilidad y problemas del mercado que son los que llevan a sus pobladores a crear acuerdos con los cuales satisfagan en algún modo sus demandas.

Pactos ante el fenómeno social del contrabando

Se considera la existencia de interacciones socio-espaciales (de naturaleza sociopolítica, por las asimetrías económicas, legales, aspectos institucionales y ético culturales), en las fronteras de América Latina (Carrión, 2011; Caraballo, 2017). Al implicar los pactos sociales, el respeto mutuo entre las personas, los compromisos de quienes pactan y el intercambio entre los actores que hacen vida en zona, es inevitable entender, sí en la zona de frontera concurren pactos sociales para la convivencia, aceptación e intervención en conductas ilegales. En este caso, se trata la existencia de pactos o acuerdos en la región fronteriza relacionados con contrabando, corrupción, soborno y acuerdos entre los actores (Carrión, 2011; Ávila *et alii*, 2012; Stein *et alii*, 2015). Por su vez Flores y Pacheco (2017) abordan un tema que nosotros no examinamos que son las migraciones laborales colombo-venezolanas en la frontera Táchira-Norte de Santander.

De un modo general un pacto social de acordó con Sánchez en un país donde el poder político está fluido o diluido,

solo en parte se encuentra en la institucionalidad del Estado, pero difuso en organización de pequeños actores en amplias redes con ingresos propios, servicios de beneficencia, normas de conducta o lealtad, capacidad para hacer alianzas (Sánchez, 2015: 76).

Para Matteucci (1988) si el pacto consiste en relaciones con obligaciones entre las partes, convendría interrogar igualmente cuáles son las sanciones previstas para quienes infringen las reglas del juego. Esto inmediatamente traslada al debate otro problema en una sociedad de relaciones asimétricas: quien detiene el poder o el monopolio de la fuerza y quien renuncia o no al ejercicio de la fuerza, de la violencia.

11. El significado del contrabando (Sánchez, 2015: 77): “en términos prácticos y aplicados, estos debates conceptuales entran en acción y toman vital relevancia en contextos de conflictos sociales, que se presentan, precisamente, por la indiscriminada utilización de estos conceptos, así como por su mala interpretación. Así, entonces, un entendimiento y manejo claro de estos conceptos se tornan relevantes cuando de forma concreta tratamos de organizar los espacios que nos rodean; acciones que involucran delimitación y construcción territorial”.

Dentro de la multiplicidad de acciones sociales podemos ver las interacciones simbólicas y los procesos rituales como herramientas que las personas utilizan para marcar puntos: hacer los contactos apropiados, construir puentes, causar embarazos o incluso destruir a los rivales. Los rituales poseen una analogía, de acuerdo con Collins,

realizamos performances, pero ellas exigen la utilización de un figurín y de un escenario reales: ropa, el escenario, una audiencia y un lugar donde los actores pueden guardar sus equipamientos (Collins, 1995: 114).

En este sentido, se conforman relaciones sociales amparadas en prácticas de violencia múltiple, por veces sin el control del Estado de derecho.

Esta forma de violencia es relativamente nueva en la zona. El 12 de septiembre de 2009 se produjo el asesinato, por sicariato, del alcalde del municipio Panamericano cercano a la frontera de Táchira por parte de paramilitares o “paracos,” como se les denomina en la zona; éste último parece indicar el surgimiento de violencia política, característica de la Colombia de los años ochenta y noventa. Este tipo de violencia es significativa del grado de impunidad mientras que los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo la provisión de justicia, han abandonado sus espacios naturales de actuación y le han dejado a los grupos violentos las labores de vigilancia, saneamiento y seguridad (Bustamante, 2011: 216).

En realidad hay mayor concentración (81,46%) no cruce de muy en desacuerdo cuanto a la confianza en las instituciones del poder público para limitar el contra-

TABLA 3
CONOCIMIENTO DE ACCIONES TOMADAS POR EL ESTADO
PARA MINIMIZAR LA ECONOMÍA INFORMAL, SEGÚN CONFIANZA
EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER PÚBLICO PARA LIMITAR EL CONTRABANDO

Confianza en las instituciones del poder público para limitar el contrabando	¿Conoce las acciones tomadas por parte del Estado para minimizar la práctica del contrabando?					
	Sí		No		Total	
	N	%	N	%	N	%
Muy de acuerdo	34	27.64	89	72.35	123	100,00
De acuerdo	138	29.48	328	70.08	468	100,00
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	212	31.50	461	68.49	673	100,00
En desacuerdo	537	33.23	1075	66.52	1616	100,00
Muy en desacuerdo	169	18.53	743	81.46	912	100,00
Total	1090	28.74	2696	71.09	3792	100,00

Fuente: elaboración propia. Datos provenientes de las encuestas aplicadas en Norte de Santander y Táchira.

bando y a declaración de que no conoce las acciones tomadas por parte del Estado para minimizar la práctica del contrabando (Tabla 3). La mayoría de los habitantes del Norte de Santander sin importar el grupo de edad, están muy de acuerdo y de acuerdo que se visualizan pactos sociales informales en la zona de frontera Norte de Santander y Táchira, es decir existen acuerdos entre personas y/o instituciones relacionados con el tránsito de mercancías de contrabando, las mismas pueden transitar sin el pago de impuestos o aranceles. Taylor (2007) menciona que éstas, en realidad, son fronteras artificiales o que existen singularidades fronterizas.

En el Tabla 4 las actitudes frente al fenómeno de contrabando están en orden decreciente y revelan la apatía ante lo que parece un problema social relevante, una vez que paciencia, indiferencia y resignación se encuentran en la cima de las opciones seleccionadas. Mientras “interés y protesta” y “no comprando productos de contrabando” están en posición secundaria, lo que puede inducir la idea de que hay más concordancia con el contrabando que oposición popular.

La Tabla 4 igualmente indica que, además del desconocimiento de las acciones, rige una baja confianza en las instituciones del poder público para limitar el contrabando. En este sentido, el proceso de globalización parece disolver las fronteras tradicionales de los Estados nacionales, debido a la reforma de las instituciones, a la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones que se viven a escala planetaria. Sin embargo, no se trata del fin de los límites nacionales sino de la transformación de los mismos, cuestión que hace pensar en la existencia de nuevos rasgos de las fronteras, tal como afirma Marc

TABLA 4
 CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER PÚBLICO
 PARA LIMITAR CONTRABANDO SEGÚN ACTITUD FRENTE AL FENÓMENO
 DEL CONTRABANDO ENTRE PERSONAS Y/O INSTITUCIONES EN LA ZONA DE FRONTERA

Actitud frente al fenómeno del contra bando	Hay confianza en las instituciones del poder público para limitar el contrabando											
	Muy de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Muy en desacuerdo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Paciencia	40	3.37	159	13.42	193	16.30	527	44.51	265	22.38	1184	100,00
Indiferencia	25	3.47	111	15.43	177	24.61	302	42.00	104	14.46	719	100,00
Resignación	16	2.09	98	12.86	127	16.66	353	46.32	168	22.04	762	100,00
Interés y protesta	21	4.92	28	6.57	34	7.98	180	42.25	163	38.26	426	100,00
No comprando productos de contrabando	12	2.88	37	8.89	57	13.70	158	37.98	152	36.53	416	100,00
Ns /Nr	9	3.15	35	12.28	85	29.82	96	33.68	60	21.05	285	100,00
Total	123	3.24	468	12.34	673	17.74	1616	42.61	912	24.05	3792	100,00

Fuente: elaboración propia. Datos provenientes de las encuestas aplicadas en Norte de Santander y Táchira.

Augé (2007: 22): “Las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse”. Lo que sucede es que la globalización termina por confrontar las heterogeneidades, en todas sus expresiones y, al hacerlo, no diluye las diferencias sino que las traza de manera diferente (Carrión, 2011).

Atestigua Stein *et alii* (2015: 56) señala “la tolerancia o aceptación hacia el consumo de bienes producto del comercio ilícito¹² en los países de la región, es un hecho innegable extendido”. Los pactos sociales, las reacciones de gobiernos y de actores sociales a la crisis generada por el contrabando, de acuerdo con Avdagic (2011) tienen mucho más que ver con la movilización de recursos y de respuestas delante de la legitimación para mitigar la crisis.

12. Por ejemplo, asevera Stein *et alii* (2015: 56) “en Costa Rica, el 35% de la población admite haber comprado un producto del contrabando”.

De manera controvertida, es posible explicitar de modo más o menos inequívoco que existe un establecimiento de pacto social conformado por las lógicas circulantes de diferentes actores que luchan con la finalidad de mantenerse en actividad en un escenario adverso. Para Coleman (1990) las personas actúan de forma intencional dirigidas a fines racionales; también eligen acciones o bienes que maximicen sus resultados. Para el caso en examen las acciones pueden llevar a consecuencias y resultados que las personas no buscaban ni preveían; por lo tanto generando efectos contrarios a las intenciones de maximizar sus preferencias. Por las prácticas de contrabando, al atravesar fronteras nacionales, de cierta forma, se hacen partícipes de dos naciones o de ninguna de ellas, razón por la cual la noción de estado-nación se vuelve problemática (Kearney, 1991).

Los pactos son establecidos entre los diferentes actores involucrados como los comerciantes/vendedores, autoridades policiales y militares, contrabandistas y grupos irregulares que controlan las rutas del tránsito de las mercancías, que fomentan el contrabando en la frontera Norte de Santander – Táchira. Estos pactos no pueden controlarse debido a la impunidad que trae el contrabando y su aceptación social. Nosotros no nos concentramos tampoco en la explicación de actitudes diferentes, pero conectadas: la aprobación individual de personas demandando hacer justicia por sus propias manos y la acción policial violando procedimientos legales para capturar sospechosos como si fueran infractores.

Los pactos surgen de acuerdos, se plasman a través de normas morales, sociales o legales. Cuando se trata de pactos sociales se materializan a través de políticas sociales informales (legales o ilegales). En el presente estudio se evidencian pactos sociales en las dinámicas económicas, sociales y culturales que ocurren en el espacio y territorio fronterizo. Las normas que regulan las relaciones sociales están socialmente reconocidas y consolidadas por medio de un pacto social para ejecutar

estrategias de convivencia, al mismo tiempo incluido que son utilizadas otras formas de control social que no es sólo lo legal formal.

Consideraciones finales

De los resultados obtenidos, puede pensarse que las políticas orientadas al crecimiento económico local tienen potencial enfriador sobre el ritmo del conflicto en el campo, lo que, teóricamente, significa un aumento del costo de oportunidad del uso de la violencia (intercambios involuntarios) con respecto al uso del mercado (intercambios voluntarios) para la obtención de ganancias de bienestar. La percepción de pactos sociales informales o acuerdos entre personas y/o instituciones relacionados con el contrabando en la frontera, hacen parte de la dinámica social la cual involucra la población haciendo que se perciban estos pactos. Una de las dinámicas de la frontera son las actividades criminales e ilegales desarrolladas por grupos armados que operan al margen de la ley, que hacen control social en distintos puntos o pasos informales del límite de la frontera colombo venezolana y están inmersos en negocios ilícitos entre ellos el contrabando; actividades que afectan a toda la población, aunque muchos de los contrabandistas que comercializan mercancías en pequeñas cantidades, no formen parte directamente de las mismas, sino simplemente es una fuente de ingresos para vivir debido a los niveles de desempleo que se registran en esta zona fronteriza. Las personas conocen las actividades ilícitas, actores, riesgos y consecuencias y algunos jóvenes ven en éstos movimientos un ejemplo a seguir o un espacio de oportunidad en el mercado laboral.

Las relaciones sociales en la frontera están en tensión porque se asocian con formas de cooperación y reciprocidad de un lado y de otro con corrupción, soborno y extorsión. Estos compromisos nacen y se propagan por aspectos institucionales y ético culturales, así como asimetrías jurídicas y económicas y elementos sociopolíticos (Carrión, 2011). Las cuestiones de las fronteras entre países en América Latina son demarcadas y se encuentran en vinculación a una cultura con los desafíos de sobrevivencia y la agenda de derechos.

Las relaciones sociales y los pactos implícitos o explícitos que desarrollan los grupos de ciudadanos hacen que se fomente e institucionalice en la interacción unas relaciones de cooperación y reciprocidad frente a metas pactadas. En este sentido, las mismas motivan las acciones individuales de sus miembros, sin que exista una percepción histórica de ellos, sino que factores extrínsecos como el territorio y la cultura van haciendo que aparezca cierto alineamiento social frente a creencias y percepciones. Por lo anterior, cabe tener en cuenta el espacio con sus conflictos y la territorialidad fronteriza, para estudiar la comprensión de los derechos que sostie-

nen los pactos, que en torno a la búsqueda de trabajo o ingresos de sobrevivencia, han venido construyendo los habitantes de la frontera del Norte de Santander (Colombia) y de Táchira (Venezuela). Considerando el espacio en la frontera se diseñó la existencia de diferencias en cuanto a la percepción de un ambiente de ilegalidad y violencia, cuya realidad es una de las provocaciones para la existencia de pactos sociales formales o informales en la zona de frontera. Se indagó la relación entre la percepción de los derechos al trabajo, los pactos sociales y las actividades ilegales como parte de la dinámica social, cultural y económica en la frontera referida.

De los ciudadanos en la condición de desempleo o en el subempleo y, como tal, sólo con oportunidades marginales en el mercado, puede comprenderse el rechazo por trabajar como descalificados. El contrabando de mercancías y su comercialización surge como una ventana de oportunidades, sin entrar en el mérito de preferencias. En función de este fenómeno social complejo, emerge en las zonas de frontera lo que podemos calificar como territorios marginales al mundo instituido. La confianza pública de un pacto social sobre los impactos de una especie de pasaporte para la pobreza y sus formas de marginalidad. En consecuencia del cierre de oportunidades, entra en escena la sinergia entre la marginalidad económica, cultural y social.

Puede verse que todos los ciudadanos encuestados de la frontera son sensibles al hecho y los pactos que giran en torno a este. Para el caso de Táchira-dado que es común encontrar productos circulando de manera ilegal en las calles, noticias sobre contrabando y los involucrados en la práctica, vecinos y conocidos que hacen parte activa del ilícito, etc. Esto hace que se cree una relación directa frente a esta percepción, en donde la coyuntura política, el desabastecimiento, las formas de operar de los contrabandistas, las dinámicas sociales y familiares para conseguir los recursos básicos-así sean de contrabando- han hecho que los pactos sean percibidos de manera más clara, sin que incida el nivel educativo en una realidad tan palpable.

Por esto, los resultados hacen pensar las dimensiones políticas en una perspectiva proactiva para engendrar impactos o la comprensión de los derechos en la región. Si hay contrabando que afecta aspectos económicos nacionales, esto no parece motivo para que las demandas locales de la población por efectividad de políticas públicas y las dinámicas transfronterizas, sean sistemáticamente ignoradas en la negociación de los conflictos. A pesar del proceso de globalización, conflictos fronterizos se multiplican y se rediseñan como una instancia por razones singulares o debido a la tensión local/nacional/global.

En los puntos cruciales de desplazamiento de las personas, las mercancías suben y descienden de valor, a medida que se mueven cruzando la frontera entre Venezuela y Colombia. El valor se altera de acuerdo con una categorización de mercancías como legítimas o ilegítimas y las personas de acuerdo con movimientos legitimados o contrabandistas. Los sistemas de vigilancia revelan tendencias en la gobernanza de los flujos, así como auxilian en el entendimiento de la construcción socio-política de esta valoración y la incesante demarcación de desigualdades en las fronteras en época supuestamente marcada por el libre comercio y globalización.

Por último, a partir de la noción de que las percepciones son derivadas de lo que es socialmente percibido, se desprende que la condición social frente al contrabando engendra distintas visiones. Estas giran en torno a los comicios por la implementación de pactos sociales que se dan en relación al contrabando. El crecimiento del contrabando o las actividades ilegales ha generado un conjunto de impactos, pero que se traducen también en una estructura de oportunidades. Por otra parte, la situación contenciosa y los obstáculos de acceso a bienes y servicios urbanos para amplios sectores de la población vienen derivando en conflictos entre los actores involucrados.

Referencias

ALVAREZ JR., Robert R. The Mexican-US border: the making of an anthropology of borderlands. *Annual Review of Anthropology*, v. 24, n. 1, p. 447-470, 1995.

ALBORNOZ, Neida *et alii*. *Análisis del contrabando en el Norte de Santander, desde la percepción de los constructos de la institucionalidad*. Cúcuta (CO): Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2016.

AUGÉ, Marc. *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa, 2007.

AVDAGIC, Sabina. The conditions for pact. A fuzzy set analysis of the resurgence of Tripartite Concertation. In: AVDAGIC, Sabina *et alii* (Eds.). *Pacts in Europe: emergence, evolution, and institutionalization*, p. 17-44. Oxford (UK): Oxford University Press, 2011.

ÁVILA, Ariel F. *et alii*. *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, 2012.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

———. *Liberalism and democracy*. New York: Verso, 1990.

BRENNAN, Jorge. Espacio y territorio: una mirada sociológica. In: REYES, M.; LÓPEZ, A. (Coords.). *Explorando territorios, una visión desde las ciencias sociales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2012.

BUSTAMANTE, Ana M. La frontera colombo-venezolana: de la conflictividad limítrofe a la global. In: CARRIÓN, Fernando; ESPÍN, Johanna (Coords.). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*, p. 203-221. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2011.

CARABALLO, Leonardo J. Estudio socioeconómico de los municipios seleccionados para conformar la zona de integración fronteriza. Área Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia). *Aldea Mundo*, n. 19, p. 55-62, 2017.

CARMONA, Rodrigo. Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance. *Revista Eure*, n. 96(32), p.117-133, 2006.

CARREÑO, Ángela M. Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección. *Memorias: Revista de Historia y Arqueología desde el Caribe*, n. 24, p. 125-148, 2014.

CARRIÓN, Fernando. En el límite de la vida: la violencia fronteriza. In: CARRIÓN, Fernando; ESPÍN, Johanna (Coords.). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), p. 77-117, 2011.

CARRIÓN, Fernando; ESPÍN, Johanna. La geografía del delito en la lógica de frontera. In: CARRIÓN, Fernando; ESPÍN, Johanna (Coords.). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), p. 9-18, 2011.

CHALFIN, Brenda. Border security as late-capitalist “fix”. In: WILSON, Thomas M.; DONNAN, Hastings. *A companion to border studies*, p. 283-300. Hoboken (NJ): Blackwell Publishing, , 2012.

COLEMAN, James. *Foundations of social theory*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1990.

COLLINS, Randall. Cuatro tradiciones sociológicas. México: Universidad Autónoma Metropolitana. 1995

CUNNINGHAM, Hilary; HEYMAN, Josiah. Introduction: mobilities and enclosures at borders. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, v. 11, n. 3, p.289-302, 2004.

CUNNINGHAM, Hilary. Permeabilities, ecology and geopolitical boundaries. In: WILSON, Thomas M.; DONNAN, Hastings. *A companion to border studies*, p. 371-386. Hoboken (NJ): Blackwell Publishing, 2012.

DANE. *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020*, 2015. Disponible: <<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>>.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 27, p. 19-52, 2008.

FLORES, Raquel A.; PACHECO, Mary E. Las migraciones laborales colombo-venezolanas en la frontera Táchira-Norte de Santander. *Aldea Mundo*, n. 4, p. 51-58, 2017.

GAIGER, Luiz I. Conhecer globalmente: um desafio inadiável dos estudos sobre a economia solidária. *Otra Economía*, v. 8, n. 14, p. 99-111, 2014.

GARCÍA, Jorge *et alii*. *El Táchira en cifras 2015. El contrabando en las ciudades de frontera desde la perspectiva de la institucionalidad*. San Cristóbal (CL): Editorial Litho Arte C.A., 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). *Censo nacional de población y vivienda. Características de las personas. Estructura poblacional*. Santiago (CL), INE, 2011. Disponible: <<http://www.redatam.ine.gov.ve/Censo2011/index.html>>.

KEARNEY, Michael. Borders and boundaries of State and self at the end of empire. *Journal of Historical Sociology*, v. 4, n. 1, p. 52-74, 1991.

HEYMAN, Josiah. Ports of entry as nodes in the world system. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, v. 11, n. 3, p. 303-327, 2004.

MARTINS, J. S. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997

MATTEUCCI, Nicola. Contratualismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco, p. 272-283. *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno, 1988.

MURRIETA, Ramón L. M. Espacio social y urbano: visiones de las experiencias y prácticas de sus residentes en ciudad Juárez. In: CARRASCO-GALLEGOS, Brisa V. (Coord.). *Megaproyectos urbanos y productivos. Impactos socio-territoriales*, p. 129-144. Toluca (MX): Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), 2017.

NAVARRO, María P. B.; PÉREZ, Alfonso L. Territorialidad y políticas públicas. In: REYES, M.; LÓPEZ, A. (Coords.). *Explorando territorios, una visión desde las ciencias sociales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2012.

OBERG, Perola *et alii*. Disrupted exchange and declining corporatism: government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, n. 46, p. 365-391, 2011.

OFFE, Claus. La atribución del status público a los grupos de interés. In: BERGER, Suzanne (Comp.). *Organizing interest in Western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1981.

PERUS, Marcos Cueva. Fronteras y representaciones fronterizas: aproximaciones comparativas entre Estados Unidos y América Latina. *Estudios Fronterizos*, v. 6, n. 11, p. 9-38, 2005.

RIAÑO-GARZÓN, Manuel *et alii*. Perceived severity of smuggling at the border of Táchira-North of Santander: health psychology approach. *Journal of Border Lands Studies*, p. 1-18, 2018.

SÁNCHEZ, Ayala, L. De territorios, límites, bordes y fronteras: una conceptualización para abordar conflictos sociales. *Revista de Estudios Sociales*, n. 53, p. 175-179, 2015.

SANDOVAL, Juan. Una perspectiva situada de la investigación cualitativa en ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, n. 46, p. 37-46, 2013.

STEIN, Eduardo; SCHWARZBAUER, Annette; RAYO, Mariano. *Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica*. Guatemala: RED/Fundación Konrad Adenauer, 2015.

TAYLOR, Lawrence. El concepto histórico de frontera. In: AGUILERA, Miguel O. (coord). *Antropología de las fronteras: alteridad, historia e identidad más allá de la línea*, p. 231-261. Tijuana (MX): El Colegio de la Frontera Norte, 2007.

WEBER, Max. *Economy and society*. Berkeley (CA): University of California Press, 1978.



Eleições municipais e crise nacional: disputas eleitorais no Brasil de 2016

Recebido: 05.01.18
Aprovado: 03.07.18

Emerson Urizzi Cervi*
& Daniela Silva Neves**

* Emerson Urizzi Cervi é doutor em ciência política, professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Trabalho desenvolvido com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) durante estágio de pós-doutorado na Universidad de Salamanca. Orcid: 0000-0001-8073-014X. <ecervi7@gmail.com>.

Resumo: O ano de 2016 foi marcado por uma eleição municipal em meio a uma das maiores crises política e econômica desde a redemocratização brasileira, no início dos anos 1980. Um dos partidos mais afetados pela crise nacional foi o Partido dos Trabalhadores, que estava no poder. Resta saber o quanto a visibilidade negativa do partido na arena nacional impactou nas disputas locais. O artigo pretende analisar os resultados das eleições de 2016 a partir de variáveis agregadas. Utiliza-se o índice de democratização para identificar padrões de democracia local e para associar o desempenho dos principais partidos a esses padrões. O objetivo é verificar que partidos conseguiram melhores resultados na atual conjuntura política. São analisados os desempenhos dos candidatos a vereador e a prefeito, nos 5.600 municípios do país.

Palavras-chave: Eleições locais. Brasil, 2016. Partidos políticos.

Municipal elections and national crisis: electoral disputes in Brazil in 2016

Abstract: The 2016 marked the impeachment of President Dilma Rousseff (PT) and one of the hardest political crises since the Brazilian redemocratization in the early 1980s. One of the parties most affected by the national crisis was the "Partido dos Trabalhadores". It remains to be seen how much the negative visibility of the party in the national arena has impacted local disputes. The article intends to analyze the results of the 2016 elections from aggregated variables. The democratization index is used to identify patterns of local democracy and to associate the performance of the major parties with these standards. The objective is to verify which parties have achieved better results in the current political conjuncture. The performance of candidates for councillor and mayor in the 5,600 municipalities in 2016 elections is analyzed.

Keywords: Local elections. Brazil, 2016. Political parties.

** Daniela Silva Neves é mestre em ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na mesma instituição e jornalista. Orcid: 0000-0002-1334-0085. Orcid: 0000-0002-1334-0085. <dneves1505@gmail.com>.

Introdução

As eleições municipais brasileiras desempenham um papel importante para o sistema representativo; elas são as disputas de meio-termo que começam a organizar partidos e candidatos para as eleições regionais e nacionais que acontecem dois anos depois. Como o Congresso Nacional, as assembleias legislativas, os governos estaduais e a Presidência da República são disputadas

concomitantemente, a única eleição anterior para organizar as forças políticas é a disputa para prefeitos e vereadores dos 5.600 municípios brasileiros. Isso justifica o estudo de eleições municipais brasileiras como etapa de organização do sistema representativo do país. A forma como os partidos se organizam – ao considerar a possibilidade de coligações para a disputa de todos os cargos – e os resultados eleitorais – que demonstram a força dos partidos na sociedade – justificam as análises empíricas dos resultados eleitorais agregados por unidades da federação, sejam municípios ou estados. Aqui, ficaremos restritos à análise dos resultados da mais recente eleição em nível municipal.

O fato de o sistema eleitoral brasileiro ser misto, com parte dos cargos escolhidos pelo voto majoritário e parte pelo proporcional, torna necessária a distinção entre os dois nas análises empíricas dos resultados, sob pena de conclusões distantes da realidade. O objetivo aqui é utilizar um índice de democratização eleitoral para identificar possíveis variações entre municípios brasileiros a partir dos resultados de 2016 para eleições majoritárias e proporcionais. Um objetivo consequente é testar a associação entre a democratização dos municípios e os partidos bem-sucedidos nessas áreas. A questão que mobiliza o estudo é o quanto os fatores socioeconômicos conseguem explicar a democratização eleitoral nos municípios brasileiros e como isso está relacionado ao desempenho dos partidos políticos nas eleições. A hipótese é que municípios menos desenvolvidos econômica e socialmente tendem a ter menor democratização. E que quanto menor a democratização, melhor o desempenho de partidos tradicionais nessas áreas.

Para cumprir os objetivos aqui propostos, será utilizada uma adaptação do índice de democratização de Tatu Vanhanen, apresentado em 2003 para comparar as democracias em 170 países do mundo. O autor considera duas dimensões fundamentais para a interpretação empírica dos níveis de democratização dos países: a participação eleitoral e a competição partidária. De uma parte, quanto maior a participação eleitoral, maior o interesse do cidadão comum e maior a possibilidade de alteração dos centros de poder político. De outra, quanto maior a competição entre os partidos, menor a concentração de poder entre poucos agentes políticos e maior a democracia. As duas dimensões fazem parte do índice de democratização eleitoral originalmente aplicado aos países por Vanhanen e que aqui serão utilizados para comparar os municípios brasileiros.

Vanhanen considera seu trabalho como uma espécie de aplicação prática dos conceitos apresentados por Robert Dahl (2005) em relação às democracias representativas. Para explicitar qual conceito de democracia eleitoral será usado aqui, parte-se de autores que medem a qualidade da democracia a partir de presença

ou ausência de alguns elementos que consideram fundamentais, dentre os quais as eleições (Linz, 1987; Cheibub & Przeworski 1997; Lijphart, 2000; Altman & Pérez-Liñán, 2002; Dahl, 2005; Lijphart, 2007; Diamond, 2015). Dahl parte de um pressuposto de que para um governo responder às preferências dos cidadãos, estes devem ter oportunidades completas de formular suas preferências, de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através de ações individuais e coletivas, de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (Dahl, 2005: 26). Isso levaria a uma conduta de maior incorporação ao sistema representativo.

Características socioeconômicas dos municípios que são indicativos de desenvolvimento social, econômico ou de localização geográfica serão usadas em cruzamentos com o índice de democratização para verificar quais características estão mais associadas à democracia eleitoral no Brasil. São esperados dois tipos de associações: positivas entre democracia e desenvolvimento socioeconômico, de uma parte, e relações negativas entre democracia eleitoral e municípios com baixo nível de desenvolvimento, de outra. No segundo momento, são comparados os desempenhos dos principais partidos políticos brasileiros com o nível de democratização municipal. O objetivo é verificar se existe um padrão de desempenho para os dois cargos em disputa ou se os partidos apresentam resultados distintos para prefeito e vereador por tipo de município. Como o Brasil dispõe de um sistema multipartidário nacional, ao todo 29 partidos elegeram prefeitos em 2016 e 30 partidos elegeram vereadores. Para racionalizar a análise, foram selecionados os dez maiores partidos por desempenho municipal, que representam 84% do total de prefeitos e 71% dos vereadores eleitos em 2016.

A partir daqui o texto está dividido em quatro partes. Na próxima, é apresentada a recente discussão existente na literatura brasileira sobre as eleições municipais; depois é apresentada a justificativa do índice de democratização e a forma como ele foi adaptado para os resultados eleitorais do Brasil; em seguida, são realizados os testes e as análises dos resultados; por fim, algumas conclusões a respeito dos “achados” empíricos sobre a democratização dos municípios e o desempenho partidário por nível de democracia eleitoral.

Debate sobre eleições municipais no Brasil

As eleições intermediárias do sistema político brasileiro incluem processos de escolha de candidatos, formação de coalizões partidárias, campanhas e resultados para prefeitos e vereadores como prévia para as disputas eleitorais regionais e para presidente da República que acontecem dois anos depois. O sistema é interli-

gado e permite a conexão entre lideranças tanto horizontal quanto verticalmente, por estar organizado em representação por partidos nacionais. Ainda que existam dificuldades para a nacionalização dos partidos em um país de dimensões continentais como as do Brasil, as siglas nacionais permitem coexistência de interesses de lideranças locais com manutenção de um sistema multipartidário integrado. Assim, as eleições municipais brasileiras podem ser usadas como *Proxy* para medir a força eleitoral e a distribuição geográfica dos partidos políticos no sistema eleitoral.

No sistema federativo brasileiro, o município é o terceiro ente federado, onde prefeitos e vereadores têm mais poder institucional do que em outros países. No Brasil, os municípios têm autonomia política e fiscal, sendo responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural além de legislarem com exclusividade em matérias de regulação e uso do solo (Brambor & Ceneviva, 2012). Também são os principais responsáveis pela execução de políticas públicas de interesse local, em parceria com outros entes federados – estados e União – nas áreas de saúde, transporte público, assistência social e educação básica. Assim, vinculação entre as esferas municipal, estadual e federal é uma constante no sistema representativo e eleitoral. Isso dá a prefeitos e a vereadores uma importância local que vai além da simples reprodução dos interesses partidários em determinado território. A autonomia administrativa, a participação como executor em programas de políticas públicas e a iniciativa de gerir recursos próprios conformam uma das possíveis explicações sobre a independência dos militantes locais em relação às estruturas nacionais dos partidos e seus programas. Com o processo de descentralização, o controle e a avaliação dos programas sociais de distribuição direta de renda – o principal deles é o “Bolsa Família” – está sob a incumbência da esfera municipal. Nas últimas décadas, os municípios também passaram a ser responsáveis pela implantação desses programas.

O interesse dos pesquisadores que desenvolvem pesquisas empíricas acerca das eleições municipais não é recente no Brasil, provavelmente porque mesmo durante a ditadura militar elas foram realizadas com voto direto para a escolha de vereadores em todos os municípios e para prefeito na maioria deles. A eleição para prefeito era de forma indireta entre 1965 e 1982 apenas para as capitais dos estados e as cidades consideradas de segurança nacional. Nesse sentido, um trabalho clássico na área é o livro de Fábio Wanderley Reis *et alii* (1978), *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. Nessa publicação, um grupo de politólogos analisa os resultados eleitorais das disputas municipais de 1976 em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, no segundo principal município de cada estado, dado que nas capitais não havia eleições diretas. São analisados os resulta-

dos das eleições em Niterói (RJ), Caxias do Sul (RS), Juiz de Fora (MG) e Presidente Prudente (SP). Trata-se de abordagem seminal sobre a organização dos partidos e os processos de decisão de voto na escala municipal do país.

A literatura recente divide-se em duas grandes abordagens. A primeira diz respeito à estrutura partidária e ao recrutamento de candidatos por partidos, analisando as características individuais das lideranças recrutadas como candidatas e os perfis de eleitos por partido (Limongi & Mesquista, 2008; Felisbino *et alii*, 2012). Há, dentro desse grupo, pesquisas sobre as dinâmicas das campanhas e a organização dos partidos na apresentação de candidatos (Moura & Kornin, 2001; Veiga *et alii*, 2007). A segunda abordagem trata do tema da reeleição de prefeitos a partir de 2000.

A emenda constitucional que permite reeleição para cargos Executivos no Brasil é de 1997 e foi aplicada a primeira vez nas eleições para prefeito em 2000. Aquela eleição, além de ser a primeira a permitir reeleição de prefeitos, também foi a primeira em que houve universalização do uso de urnas eletrônicas, aumento da cota de 20% para 30% de mulheres nas listas de candidatos a vereador e mudança no cálculo do quociente eleitoral para vereador, com a exclusão dos votos brancos para o estabelecimento do quociente (Fleisher, 2000). O tema reeleição para prefeitos foi muito debatido pela literatura da área no período. Isso porque, no início, as abordagens normativo-prescritivas defendiam que os estímulos institucionais eram muito elevados para a manutenção no cargo do candidato à reeleição.

Ao debater com o trabalho de Barreto (2009) e outras pesquisas, Brambor e Ceneviva (2012) estudam a reeleição em todos os municípios brasileiros entre 2000 e 2004. Para isso, utilizam técnicas de regressão descontínua para controlar o efeito de incumbência do cargo, e encontram um efeito negativo de ser prefeito para a eleição em que disputa a manutenção no cargo. Ou seja, candidatos que disputam a prefeitura no cargo têm desvantagem em relação ao desempenho anterior, antes de eleger-se. A proporção de prefeitos que perdem a eleição gira em torno de 30% a 50% no período. Com esses resultados Brambor e Ceneviva (2012) concluem que a incumbência é um problema para os votos. A limitação é que os testes levam em conta as proporções de votos obtidas e não o sucesso ou insucesso eleitoral. Ainda assim, mostram que o risco de continuísmo em prefeituras gerado pela possibilidade de reeleição não é tão elevado como esperado. Nos termos utilizados pelos autores, prefeitos que participaram de campanha no cargo sofreram “corrosão” dos votos. Esses trabalhos empíricos permitiram relativizar os efeitos positivos para *incumbents* como maior exposição à mídia, facilidade para obter financiamento de campanha, disponibilidade de recursos

governamentais para mobilizar eleitores e capacidade para dissuadir oponentes (Brambor & Ceneviva, 2012).

A outra face desses possíveis efeitos positivos é a maior possibilidade de envolvimento em escândalos públicos e a maior limitação política local por embate com partidos de oposição, que são típicos geradores de desgaste político daqueles que estão no governo. Ao comparar as votações de candidatos a prefeito antes e depois de serem eleitos, Titiunik (2009) também encontra efeito negativo do cargo de prefeito para os candidatos à reeleição. Em média, esse efeito gira em torno de 20% de perda de votos quando se é prefeito, comparado ao desempenho anterior a ocupar o cargo.

Em abordagem distinta, Braga e Speck (2014) tratam da relação entre os partidos e o desempenho eleitoral em disputas municipais no estado de São Paulo, para o pleito de 2012. Ao aplicar regressões logísticas, eles medem a diferença do desempenho entre candidatos que disputaram eleições locais consecutivas pelo mesmo partido ou por partidos distintos. O objetivo é verificar se a fidelidade partidária apresenta algum efeito agregado sobre o desempenho eleitoral dos candidatos. Braga e Speck (2014) concluem que há uma lógica própria das disputas locais e que o sucesso eleitoral também está associado à carreira, mesmo em eleições municipais. Mais de 70% dos candidatos analisados nesse estudo mantiveram-se no mesmo partido em duas eleições consecutivas e aqueles que já foram prefeito ou deputado anteriormente têm mais chance de eleição.

Em outro trabalho que analisa o papel dos partidos nas eleições municipais, Krause *et alii* (2008) estudam a relação entre o surgimento de novas forças políticas e as organizações partidárias em eleições locais. A partir de uma série temporal que considera os seis principais partidos, os autores analisam o desempenho das seis principais siglas entre os anos 1990 e o início dos 2000. Uma das conclusões do trabalho é que para além das mudanças ao longo do tempo, também é possível encontrar permanências na forma de especializações regionais de algumas siglas. Por exemplo, o PSB é um partido que em eleições locais se situa principalmente na Região Nordeste do país. As análises realizadas mais adiante, nesse mesmo trabalho, reforçam, para o PSDB e PT os “achados” de Krause *et alii* (2008) para a especialização regional dos partidos em eleições locais.

A literatura sobre eleições municipais no Brasil é ampla e, nas últimas décadas, tem se organizado em torno das grandes questões acerca do papel dos partidos nas disputas e da influência das regras e instituições para o sucesso dos candidatos e partidos. Uma lacuna nessa literatura é o tratamento do tema de forma agregada.

Ou os trabalhos abordam o desempenho dos partidos, seja na apresentação de candidatos, seja no sucesso eleitoral; ou tratam do tema sob o ponto de vista da reeleição dos prefeitos e vereadores. A proposta aqui é abordar o tema das eleições de forma agregada, considerando o município como unidade de análise e agregando dados de participação dos eleitores e competição dos partidos em um único índice representativo da democratização local. Além disso, buscamos explicações externas à política, em variáveis socioeconômicas, para as diferenças de democratização e de desempenho dos partidos nas disputas municipais.

Materiais e métodos

Como o objetivo aqui é utilizar variáveis agregadas a partir de resultados eleitorais de 2016, propomos, inicialmente, uma adaptação do índice de democratização (ID) proposto por Tatu Vanhanen (2003) em estudo comparativo entre diferentes países. O autor considera que o nível de democratização pode ser medido empiricamente a partir do comportamento dos atores políticos nas eleições. De um lado, a elite política apresenta suas candidaturas, organizadas em partidos, que buscam o maior volume de votos possível. De outro, os eleitores, que tomam decisões distintas. A primeira é se deve ou não participar. A segunda é, uma vez participando dos processos eleitorais, em que partido ou candidato votar. Com isso, chega-se aos dois fatores que ele considera fundamentais para explicar a democratização de um país: a participação dos eleitores e a competição partidária. A partir dessas variáveis é possível identificar a distribuição de poder político em uma democracia.

O primeiro pressuposto é que quanto maior a participação eleitoral, mais forte é a democracia. Para medir a participação, o autor considera a proporção do total de votos dados em determinada eleição pela população adulta de um país. Como o objetivo era comparar países, essa foi a forma mais simples de replicar a participação em diferentes democracias. Maior proporção de participantes, mais atenção dos eleitores à democracia eleitoral e maior a possibilidade de que os centros de poder sejam deslocados dos grupos dominantes. Menor participação eleitoral, maior concentração de poder e menor a possibilidade de alterar a distribuição do poder político é o primeiro pressuposto. Logo, menos democracia tem menor participação.

O segundo pressuposto é que uma maior pluralidade de escolhas eleitorais leva a uma democracia mais consolidada. Empiricamente, a forma de medir essa pluralidade é pela participação em votos que os partidos pequenos conseguem nas eleições. Em outras palavras, quanto mais distantes estiverem os partidos vencedores dos demais partidos, maior concentração de poder em poucos partidos ou

lideranças e isso não é um bom indicativo para a democracia. Por outro lado, se a diferença de votos entre os partidos que ganham e os que perdem é pequena, existe maior distribuição de poder político e a capacidade de “controlar” os cargos e os postos eletivos é mais dispersa.

A proposta de Vanhanen (2003) é reunir indicadores de participação e de competição em um índice de democratização para ser testado por variáveis econômicas e sociais. Em um estudo comparativo de 170 países, ele encontra correlações moderadas e fortes entre o índice de democratização e as variáveis educacionais como percentual de adultos alfabetizados e percentual de estudantes universitários e variáveis econômicas como percentual de terras com pequenos agricultores em relação ao total, percentual da economia não agrícola e crescimento do PIB *per capita*. Em todos os casos, as correlações são positivas com a democratização testada pelo autor.

Ao partir da teoria de Dahl (2005) de que quanto maior a participação – participação ampliada –, mais mudança potencial na composição de lideranças políticas eleitas, e de que quanto mais grupos e pessoas incluídas na competição, mais os políticos buscam apoio em outros grupos. Vanhanen defende que a concorrência (competição) e o grau de participação (inclusão) aumentariam a divisão dos recursos entre os diversos grupos. Por isso, para o autor, quanto maior a participação eleitoral, mais forte é a democracia. Da mesma forma, quanto menos concentrados os votos em determinado candidato, menor a concentração de poder. Daí surgem as dimensões (Vanhanen, 2000) e a distribuição de poder:

i. a participação percentual dos partidos menores e independentes dos votos emitidos nas eleições parlamentares ou de lugares no parlamento, ou, competição; e

ii. a proporção da população adulta que votou nas eleições, que identifica a participação.

A proposta de utilizar um índice que considere participação e competição para medir o nível de democratização eleitoral de Vanhanen (2003) é adaptada aqui para a democracia eleitoral em municípios brasileiros a partir dos resultados das eleições municipais de 2016. O princípio é o mesmo e busca criar um índice de democratização municipal para comparar os resultados entre os municípios – assim como Vanhanen (2003) fez com os países. Uma vez estabelecido o índice de democratização municipal, serão usadas as variáveis socioeconômicas dos municípios para identificar possíveis explicações para as variações de democratização local. São variáveis geográficas, como a região do país, a população do município e o pertencimento ou

não a uma região metropolitana; econômicas, como o PIB *per capita* municipal e a participação da agricultura na economia local; culturais, como a taxa de analfabetismo do município.

Como o sistema eleitoral brasileiro é misto, com cargos do Poder Executivo disputados pelo sistema majoritário, e do Poder Legislativo Municipal disputado em eleições proporcionais, são gerados dois índices por município, um para eleição para prefeito e outro para vereadores. Com isso, sé possível identificar possíveis diferenças de participação e competição entre os dois tipos de eleição. A fórmula para o cálculo final do índice de democratização (ID) é exatamente a mesma que a proposta por Vanhanen:

$$ID = \frac{compID \times partID}{100}$$

onde:

ID = índice de democratização;

compID = indicador de competição;

partID = indicador de participação.

As adaptações à proposta original estão nos dois indicadores parciais. Para identificar a participação eleitoral usamos a seguinte fórmula:

$$partID = \frac{compar}{eleitor} \times 100$$

onde:

partID = indicador de participação;

compar = comparecimento eleitoral em número de eleitores de 2016;

eleitor = total de eleitores registrados no município em 2016.

São utilizados os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a totalidade de eleitores e do comparecimento às urnas para os 5.568 municípios brasileiros que passaram por eleições municipais em 2016. Para medir a competição, usamos a seguinte fórmula:

$$compID = \frac{(compar - votelei)}{(compar - 1)} \times 100$$

onde:

compID = indicador de competição;

compar = comparecimento em número de eleitores;

votelei = total de votos no partido eleito.

O comparecimento considera todos os eleitores que votaram em candidato, partido, votaram em branco ou anularam o voto. No caso das eleições para prefeito, são considerados os votos no partido eleito para o candidato em primeiro lugar no primeiro turno de 2016. Para as eleições de vereador foram considerados os votos nominais a todos os candidatos eleitos.

A segunda parte da análise empírica visa identificar a distribuição das presenças eleitorais dos principais partidos nacionais brasileiros. Foram selecionados os dez partidos que receberam o maior número de votos – e que representam 84% dos prefeitos e 71% dos vereadores eleitos – para testar a presença eleitoral dos principais partidos pelo índice de democratização. As hipóteses que norteiam os testes realizados no trabalho são:

i. sobre a democratização: a hipótese é que municípios maiores, mais desenvolvidos econômica e socialmente, independentemente da região do país, tendem a apresentar maior competição e participação, o que os coloca em melhor posição no índice de democratização; e

ii. sobre a presença eleitoral: os partidos grandes tendem a apresentar maior presença eleitoral em municípios de diferentes perfis, até mesmo em termos regionais, o que resultará em associações distintas ao índice de democratização.

No próximo tópico são apresentados os resultados dos testes descritivos dos índices e as associações entre as variáveis externas e os índices de democratização e de presença eleitoral dos partidos.

Resultados e discussão

Índices de democratização nos municípios

Campbell (2008) diz que parte dos autores está preocupada em medir a qualidade da democracia através de indicadores publicados pelos países. Segundo o autor, em 2008 apenas três países no mundo não se autoidentificavam oficialmente como democracias, partindo dos dados da *Freedom House*.

Diante dessa disseminação da democracia, ou onda de democratização (Huntington, 1991; Przeworski *et alii*, 2000; Altman & Pérez-Liñán, 2002), marcadamente após a queda dos regimes comunistas (Campbell, 2008; Diamond, 2015) surgiu este novo problema, que é como medir a qualidade dessas democracias. Vanha-

nen é um dos pesquisadores preocupados com tal medição e o desenvolvimento deste conceito.

Vanhanen começou seus estudos sobre democracia nos anos 1960 e permaneceu aplicando sua proposta até 2005. Partindo do estudo de Lipset (1959), passou a se dedicar a explicar o sucesso da democracia em países pobres, como na Índia, preocupado também com a assertiva de que seria necessário um nível econômico relativamente elevado para apoiar a democracia. Neste caso, como explicar a democracia na Índia? A conclusão a que chegou (2003, referindo-se a estudo de 1963) é que a democracia sobrevivia na Índia porque, apesar da pobreza, o nível de distribuição de recursos, de poderes econômicos e intelectuais é elevado o suficiente para suportar a competitividade política. Em uma fase seguinte de seus estudos (1968-1971), partiu da hipótese básica de que poderia encontrar democracia em países subdesenvolvidos, e não apenas nos desenvolvidos, como defendia Lipset. Iniciou com um grupo de dez países e estendeu o estudo para 114 (1969-1971) chegando a cobrir 187 no mais amplo estudo (2000). Vanhanen conceitua democracia da seguinte forma:

Quero expressar por democracia um sistema político em que grupos ideológica e socialmente diferentes são legalmente habilitados a competir pelo poder político e em que os detentores de poder são eleitos pelo povo e pelos responsáveis perante o povo. O meu ponto é que devemos aplicar os mesmos critérios de democracia para todos os países, porque é razoável supor que a natureza humana é mais ou menos semelhante em todas as populações humanas (2005: 2, tradução nossa).

As eleições municipais brasileiras de 2016 ocorreram em 5.568 municípios, com mais de 144 milhões de eleitores registrados, que elegeram prefeitos, vice-prefeitos e 57 mil vereadores. Aqui, aplicaremos o mesmo princípio que Vanhanen utilizou para comparar países, aplicando-o à comparação entre municípios. De acordo com os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 2016, o que marca a distribuição dos municípios no Brasil é a desigualdade de tamanho. Se considerarmos o número de municípios por faixa de habitantes, dividindo-os em cinco categorias, 45% dos municípios têm até 10 mil habitantes. Outros 44% têm entre 10 mil e 50 mil habitantes. Apenas 11% de municípios ficam acima de 50 mil habitantes. No entanto, a concentração de eleitores na minoria de municípios grandes é elevada. Os 2,5% dos municípios acima de 200 mil habitantes reuniam, em 2016, 41,4% do total de eleitores do país. Entre 10 e 200 mil habitantes estavam outros 50,8% de eleitores. E nos 45% de municípios com até 10 mil habitantes encontravam-se apenas 7,8% dos eleitores.

TABELA 1
 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ID PARA MUNICÍPIOS (2016)

Faixa de população	Municípios N (%)	Eleitores N (%)	IDmaj ₍₁₎		IDprop ₍₂₎		Dif. Média ₍₁₋₂₎
			Média	D.Pad.	Média	D.Pad.	
Até 5 mil	1.300 (23,3)	4.109.643 (2,8)	42,13	7,90	42,18	9,04	-0,05
De 5 a 10 mil	1.210 (21,7)	7.250.812 (5,0)	42,07	7,67	45,54	8,60	-3,47
De 10 a 50 mil	2.450 (44,0)	41.461.426 (28,8)	41,86	8,01	48,69	8,89	-6,83
De 50 a 200 mil	476 (8,5)	31.638.789 (22,0)	45,16	9,33	56,46	7,32	-11,30
Acima 200 mil	132 (2,5)	59.628.242 (41,4)	49,79	10,81	61,26	5,02	-11,47
Média	5.568 (100)	144.088.912	42,44	8,24	47,45	9,72	-5,01

Fonte: os autores, a partir de dados do TSE.

Importante levar em consideração essas diferenças, pois serão utilizadas como unidade de análise o município, portanto, desconsiderando as diferenças internas no número de habitantes. A Tabela 1 indica as médias e os desvios padrões para os índices de democratização para eleição majoritária e proporcional por faixa de tamanho de município. A última coluna da direita é o resultado da subtração do ID majoritário médio pelo proporcional.

As principais informações da Tabela 1 são: que a média de democratização nas eleições proporcionais (47,45) é maior que a média das eleições majoritárias (42,44); nos dois casos há um crescimento da democratização conforme aumenta o número de eleitores do município; a diferença cresce, passando de 11 pontos percentuais, em municípios acima de 50 mil habitantes; a heterogeneidade (medida pelo desvio padrão) do índice nas eleições majoritárias cresce conforme aumenta o número de eleitores, enquanto nas eleições proporcionais a heterogeneidade diminui nos municípios maiores. O maior número de candidatos permitido pelo sistema proporcional parece estar associado à democratização. Além disso, municípios menores tendem a ter menor índice que considera participação e competição eleitoral.

A partir daqui será testada como variável dependente o índice de democratização dos municípios pelas variáveis explicativas socioeconômicas e geográficas. As variáveis geográficas são:

- i.* a região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste E Sul); e
- ii.* se o município integra uma região metropolitana.

As variáveis sociais são:

i. a população do município em número de habitantes em 2013 (fonte: IBGE);

ii. o percentual de famílias do município atendidas pelo programa federal de combate à miséria “Bolsa Família”, em 2014 (fonte: MDS);

iii. o percentual de pessoas acima de 15 anos que não sabem ler e escrever em 2000 (fonte: IBGE); e

iv. o índice de vulnerabilidade social (IVS), proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para medir as estruturas públicas e privadas de atendimento social dos municípios em 2010 (fonte: Ipea).

As variáveis econômicas são:

i. o percentual da economia local de atividade agrícola (fonte: IBGE);

ii. o percentual da economia local de atividades e recursos públicos (fonte: IBGE);

iii. o número de emissoras de rádio no município (fonte: MCTI); e

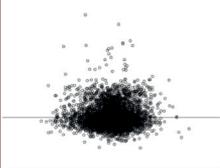
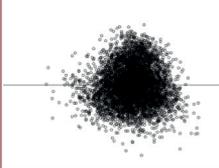
iv. o percentual de acessos a Internet fixa em relação à população do município (fonte: MCTI).

A Tabela 2 sumaria os resultados das regressões lineares das variáveis explicativas para democratização em eleições majoritárias e em proporcionais. Ao começar com os indicadores dos modelos, o coeficiente r^2 é nulo para a democratização majoritária (0,035) e sobe para coeficiente intermediário (0,396) para a proporcional. Isso significa que o conjunto de variáveis usadas aqui é mais consistente para as eleições a vereador do que para prefeito. Ainda assim, as explicações das variações para os dois modelos são estatisticamente significativas, como indicam as estatísticas F da Tabela 1. Os gráficos de distribuição dos valores preditos pelos resíduos mostram que os resíduos dos modelos não apresentam viés – ainda que o gráfico do modelo para eleições proporcionais seja mais próximo de uma nuvem de pontos do que a majoritária.

Ao considerar os resultados individuais para o índice de democratização em eleições majoritárias, quatro variáveis apresentaram coeficientes estatisticamente significativos e positivos. São elas:

i. o pertencimento a uma região metropolitana;

TABELA 2
RESULTADOS DA REGRESSÃO LINEAR PARA ÍNDICES DE DEMOCRATIZAÇÃO

Grupo	Variável explicativa	ID_maj	ID_prop
		Beta pad. (erro pad.)	Beta pad. (erro pad.)
Geográficas	Região país		-0,114** (0,110)
	É reg. Metropolitana	0,100** (0,351)	0,080** (0,328)
Sociais	Número de habitantes		
	% famílias Bolsa Família		
	% Analfabetos	-0,204** (0,017)	-0,584** (0,016)
	IVS	0,072** (1,672)	0,271** (1,561)
Econômicas	% Receita agricultura	-0,038* (0,029)	-0,173** (0,010)
	% Receita pública	0,058* (0,022)	-0,210** (0,021)
	Núm. emissoras de rádio	0,075** (0,028)	
	Aces. Internet fixa		-0,271** (0,273)
Coef. r ²		0,035	0,396
F (sig.)		20,165 (0,000)	365,574 (0,000)
Gráfico de resíduos da regressão			

* p-value < 0,100; **p-value < 0,050; ***p-value < 0,010.
Fonte: os autores.

- ii.* o número de emissoras de rádio no município;
- iii.* o índice de vulnerabilidade social (IVS); e
- iv.* o percentual de receita do município de origem pública.

Duas variáveis apresentaram coeficientes significativos e negativos:

- i.* o percentual de adultos analfabetos; e
- ii.* o percentual de receita do município com origem nas atividades agrícolas.

Ao comparar todos os coeficientes, o maior efeito quando controlado pelas demais variáveis é o percentual de adultos analfabetos (-0,204), seguido por situar-se em uma região metropolitana (0,100). Com a diferença de que o erro padrão do percentual de analfabetos é o mais baixo, ou seja, as variações entre os municípios são mais consistentes para a explicação entre o percentual de analfabetos e o índice de democratização em eleições majoritárias.

O modelo explicativo do índice de democratização para eleições proporcionais é mais robusto que o anterior. Nele, duas variáveis apresentam coeficientes significativos positivos: o índice de vulnerabilidade social (IVS) e o pertencimento a uma região metropolitana. Outras cinco variáveis apresentam coeficientes negativos:

- i.* o percentual de analfabetos;
- ii.* o número de acessos à Internet fixa por mil habitantes;
- iii.* o percentual de receita pública,
- iv.* o percentual de receita da agricultura; e, por fim,
- v.* a região do país.

O maior coeficiente é o percentual de adultos analfabetos (-0,584), seguido por IVS (0,271) e acessos à Internet (-0,271). Neste caso, também, o menor erro padrão é do percentual de adultos analfabetos.

Ao compararmos os resultados dos dois modelos, percebemos consistência da relação negativa do índice de democratização com o percentual de adultos analfabetos no município. Vale lembrar que o modelo utilizado aqui tem como unidade de análise o município e o agregado das votações para prefeito e vereador. Não podemos fazer afirmações em relação à posição individual do eleitor, nem mesmo sobre diferentes características do eleitorado, tal como nível de escolaridade ou faixa etária dentro dos municípios. Além disso, o IVS mostrou-se positivo sobre a democratização, ou seja, quanto menos acesso a bens sociais públicos nos municípios, maior a participação e a competição eleitoral.

Outra variável consistente com a democratização é o pertencimento a uma região metropolitana. Municípios metropolitanos tendem a ter democratização maior. Por fim, o percentual de receita de origem agrícola no total da economia do município também apresenta associação negativa com os dois índices de democratização. Em resumo, municípios mais agrícolas e com maior número de analfabetos tendem a ser menos democráticos. Já os municípios com a maior vulnerabilidade social e aqueles localizados em regiões metropolitanas tendem a ser mais democráticos em termos eleitorais.

Por outro lado, o percentual de receitas públicas na economia municipal apresentou efeitos com direções contrárias para os dois índices. Foi positiva para as eleições majoritárias e negativa para eleições proporcionais. O número de emissoras de rádio foi significativo e com efeito positivo para o índice em eleições majoritárias, mas

não nas proporcionais, enquanto o número de acessos à Internet por mil habitantes apresentou efeito negativo para democratização em eleições proporcionais, mas não teve efeito estatisticamente significativo nas majoritárias. Assim como a região do país onde se realiza o pleito só explica o índice de democratização para eleições proporcionais, não para as majoritárias.

Por fim, duas variáveis sociais não apresentaram efeitos estatisticamente significativos para ambos os índices:

- i.* o número de habitantes; e
- ii.* o percentual de famílias que recebem bolsa família.

Isso significa que as diferenças apresentadas na Tabela 1 são geradas por outros fatores que não o tamanho da população. Essas diferenças são explicadas principalmente pelo percentual de adultos analfabetos, pela vulnerabilidade social e pela participação da agricultura na economia local, todas diretamente associadas ao número de habitantes.

Feitas as descrições do índice de democratização para os municípios nas eleições de 2016, no próximo tópico serão discutidos os resultados das disputas por partido e feitas as correlações com o índice de democratização (ID).

Desempenho eleitoral dos partidos e o ID nos municípios

A partir daqui passamos a analisar o desempenho dos partidos nos municípios brasileiros, considerando os resultados apresentados nos modelos anteriores. Em 2016, nos 5.568 municípios foram eleitos prefeitos de 29 partidos e vereadores de 30 partidos. Para sumariar a apresentação dos resultados, foram selecionados os dez partidos com maior número de prefeitos e vereadores eleitos. São eles: PMDB, PSDB, PSD, PP, PSB, PDT, PR, PTB, DEM e PT. Esses dez partidos elegeram 84% dos prefeitos e 71% dos vereadores nas eleições de 2016.

De maneira geral, a Tabela 3 mostra que os partidos grandes elegeram prefeitos em municípios com baixo índice de democratização, enquanto os partidos pequenos venceram em municípios com maior índice. Se considerarmos a média geral de 42,44, o conjunto dos demais partidos, que elegeram prefeitos em 842 municípios, apresentaram uma média de 43,35 de ID. Fica acima de todas as médias individuais dos partidos grandes. Entre todos, a maior média ficou com o PT

TABELA 3
 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO DESEMPENHO DOS PARTIDOS POR ID (2016)

Partido	Prefeito ⁽¹⁾			Vereador ⁽²⁾			Dif. ⁽¹⁻²⁾
	N	Média ID	D. pad. ID	N	Média ID	D. pad. ID	
PMDB	1.037	42,37	7,78	3.719	47,44	9,57	-5,07
PSDB	809	41,81	8,33	3.083	48,58	9,55	-6,77
PSD	542	42,48	8,03	2.759	47,33	9,86	-4,85
PP	498	42,19	8,19	2.708	47,21	9,80	-5,02
PSB	419	42,67	8,48	2.280	47,92	10,12	-5,25
PDT	337	42,05	8,55	2.286	47,90	9,76	-5,85
PR	298	41,81	8,39	2.012	48,43	9,70	-6,62
DEM	267	42,42	8,55	1.911	48,81	9,39	-6,39
PTB	263	42,36	8,31	1.994	48,59	9,56	-6,23
PT	256	43,00	7,11	1.888	46,90	9,86	-3,90
OUTROS	842	43,35	8,68	4.499	47,44	9,72	-4,09
Média geral		42,44	8,24		47,45	9,72	-5,46

Fonte: os autores.

(43,00); na outra ponta, com médias mais baixas, ficaram o PSDB e o PR, ambos com 41,81 de ID. As medidas de variação ficaram todas muito próximas da média, entre 7,11 e 8,55 de desvio padrão.

Os resultados para vereador indicam diferenças importantes. Na Tabela 3 estão registradas as médias de ID dos municípios em que o partido elegeu pelo menos um vereador. N é o número de municípios em que o partido elegeu um ou mais vereadores. O N de outros é de 4.469 porque em 1.069 municípios as câmaras foram compostas por um ou alguns dos dez partidos indicados na tabela¹. O PMDB foi o partido que elegeu vereadores no maior número de municípios (3.719), enquanto o PT, décimo partido na ordem decrescente de eleitos, obteve representação parlamentar em 1.888 municípios brasileiros. A primeira diferença em relação ao cargo de prefeito é que a maioria dos grandes partidos elegem vereadores em municípios com média de ID acima da média geral para o legislativo, que é de 47,45. As maiores médias entre os grandes são do DEM, 48,81; PSDB, 48,58; e PTB, 48,59. Ficaram abaixo da média geral PT, 46,90; PP, 47,21; PSD, 47,33 e PMDB, 47,44. Se as médias dos IDs para prefeito não indicam uma tendência clara, no caso de vereador os municípios com maior índice de democratização tenderam a eleger mais vereadores de partidos da oposição ao governo federal (DEM, PSDB e PTB), enquanto municípios com IDs mais baixos tenderam a concentrar os partidos da base do então governo de Dilma Rousseff (PT).

1. Município de Nova América da Colina (PR). Todos os nove vereadores eleitos em 2016 pertenciam ao PSDB.

Além das comparações entre partidos, os dados permitem identificar heterogeneidades dentro do partido pela diferença entre a média de ID para os dois cargos. Quanto maior a diferença, mais distintos são os municípios em que o partido elegeu prefeitos e vereadores. A diferença média geral foi de -5,46, ou seja, 5,46 pontos percentuais a menos de ID para prefeito do que para vereador. Entre os partidos grandes, as maiores diferenças ficaram com PSDB, -6,77; PR, -6,62; DEM, -6,39; PTB, -6,23 e PDT, -5,85. Apresentaram diferenças menores que a média geral os demais cinco partidos, com destaque para PT, com a menor diferença média, -3,90. Isso se deve ao fato de o PT ter obtido média alta de ID em municípios nos quais o partido elegeu prefeito e média baixa naqueles que elegeu pelo menos um vereador.

O Gráfico 1 torna a visualização das relações entre os partidos e a média de ID municipal mais inequívoca. No eixo horizontal está a distribuição do ID médio das eleições para prefeito; no vertical a distribuição para as eleições de vereadores. As linhas no centro da imagem dividem a mediana de cada eixo, ou seja, deixando metade dos casos para cada lado. Partidos que estão à direita da linha vertical ficaram acima da mediana de ID dos municípios nas eleições para prefeito. Os da parte esquerda ficaram abaixo. Isso vale para a linha horizontal no centro do gráfico. Partidos acima da linha tenderam a eleger vereadores em municípios com IDs mais elevados e os partidos abaixo elegeram mais vereadores em municípios de menor ID. O cruzamento das linhas cria quatro quadrantes com indicação de ID acima ou abaixo da mediana para eleições de prefeito e vereador. O Quadrante 1 reúne partidos com alto ID para vereador e baixo para prefeito; o Quadrante 2 é alto para ambos os cargos; o 3 é baixo para prefeito e vereador; e o 4 é alto para



prefeito e baixo para vereador. O tamanho dos círculos de cada partido é proporcional ao número de prefeitos eleitos pelos partidos. O maior deles é o PMDB, com 1.037, seguido de todos os demais partidos, com 842 eleitos.

Ao realizar a análise por quadrante, no número 2 (que indica ID alto para as duas eleições) encontra-se apenas o DEM. No quadrante oposto, o de número 3 (área de baixo ID para os dois cargos), aparece apenas o PP, o que indica que o partido conseguiu seus melhores desempenhos para prefeito e vereador em municípios com IDs mais baixos. No número 1 (quadrante de partidos com melhor desempenho para vereador em municípios com alto ID e para prefeito em baixo ID), estão principalmente o PSDB e o PR. No número 4 (com bom desempenho para prefeito em municípios com alto ID e para vereador com baixo ID) está o conjunto dos demais partidos, o PT e o PSD.

Entre os partidos que se encontram no Quadrante 4, destacam-se o PT e o PSD, além da média dos demais partidos, indicando que, nesses casos, as médias de ID majoritária são maiores em municípios em que o partido elege prefeito e baixo ID nas eleições proporcionais. A diferença é que o número de municípios em que o PT elegeu prefeito é o menor entre os dez partidos destacados no gráfico, apenas 256 municípios. No Quadrante 1, onde se situam os partidos que conseguiram eleger prefeito em municípios abaixo da mediana de democratização e vereadores em municípios com ID alto, destacam-se o PSDB e o PR. PMDB e PTB ficam na mediana do ID majoritário, com a diferença de que o PTB está bem acima da mediana para vereador e o PMDB fica abaixo. Já na mediana das disputas a vereador estão o PDT e o PSB, com o PDT ficando abaixo da mediana de democratização nas eleições majoritárias e o PSB ficando acima. As médias dos índices de democratização por eleição e partido indicam que, de maneira geral, os partidos tendem a apresentar a mesma tendência do próprio índice, que é um comportamento distinto em termos de desempenho eleitoral por nível de democratização municipal. Não é apenas o índice que varia nos municípios, sendo maior nas disputas proporcionais do que nas majoritárias. Os partidos também apresentam comportamentos distintos nos municípios, quase que de maneira independente entre a disputa majoritária e a proporcional.

Para discutir as relações entre o desempenho dos partidos por características dos municípios, a Tabela 4 apresenta os coeficientes do teste *t* de diferença de médias para os municípios em que o partido elegeu prefeito e aqueles onde não elegeu e para municípios onde o partido elegeu pelo menos um vereador e onde não elegeu nenhum vereador. Os coeficientes mostram se as diferenças de médias das variáveis testadas são estatisticamente significativas ou não. A tabela apresenta

TABELA 4
COEFICIENTE DO TESTE T E NÍVEL DE SIGNIFICÂNCIA
PARA CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS E PARTIDOS

Partido	Elei.	ID_maj.	ID_prop.	Analfab.	IVS	%Agric.	Metrop.
DEM	Prefeito						-2,529*
	Vereador		7,635**	-5,088**	-4,105**	-3,236**	
PP	Prefeito		-4,843**	-2,934**	-3,235**	5,793**	
	Vereador	2,200*		-6,702**	-7,727**	4,538**	6,157**
PSDB	Prefeito	-2,326*	7,799**	-7,568**	-6,767**		3,476**
	Vereador		9,811**	-13,932**	-11,597**	-2,096*	3,400**
PMDB	Prefeito		-2,423*	-4,479**	-4,173**	3,015**	
	Vereador	4,531**		-12,084**	-11,819**	3,331**	4,534**
PTB	Prefeito				-2,142*	-2,069*	
	Vereador		6,608**	-7,290**	-6,578**	-3,071**	-2,709**
PR	Prefeito		2,285*				
	Vereador		5,743**		4,323**	-2,685**	
PSD	Prefeito		-4,445**	4,533**		-2,168*	
	Vereador			6,096**	4,830**	-7,200**	4,457**
PT	Prefeito		-2,228**	3,872**	4,012**		
	Vereador		-2,994**		2,547**	2,459**	
PDT	Prefeito		-2,423*			2,776*	
	Vereador		2,924**		2,323*		
PSB	Prefeito		-2,985**	6,793**	4,451**	-4,415**	
	Vereador		3,063**	5,165**	3,187**	-8,619**	

* p-value < 0,100; **p-value < 0,050; ***p-value < 0,010.
Fonte: os autores.

apenas os resultados que são significativos do ponto de vista estatístico. Além do teste de médias para os dois índices e democratização (majoritário e proporcional), também foram testadas as variáveis explicativas mais fortes para as variações da democratização (ver Tabela 1). Foram ainda incluídos o percentual de adultos analfabetos nos municípios, o índice de vulnerabilidade social (IVS), o percentual de renda agrícola sobre o total da economia do município e se o município pertence ou não a uma região metropolitana.

As diferenças de médias do índice de democratização para eleições majoritárias apresentam o menor número de coeficientes significativos, o que indica que é a variável mais fraca para explicar variações das presenças dos partidos nos municípios. Além disso, em dois partidos (PP e PMDB) a diferença é significativa apenas com a eleição de vereador, não com a de prefeito. O único partido que apresenta diferença de média significativa entre ID majoritária e municípios em que elegeu

prefeito foi o PSDB, com coeficiente -2,326, o que significa que o PSDB tendeu a eleger prefeitos em municípios com ID majoritário mais baixos que os demais. Já o índice de democratização proporcional apresentou diferença de média em pelo menos um dos cargos para todos os partidos. Ele mostrou-se positivo para DEM, PSDB, PTB e PR, ou seja, esses partidos tenderam a eleger pelo menos um vereador em municípios com alto ID. Já o PP, PT, PDT e PSB apresentaram coeficientes negativos, ou seja, tenderam a estar mais presentes em municípios com ID proporcional mais baixo.

Quando analisamos os coeficientes das variáveis socioeconômicas que explicam as variações da democratização, percebemos mais claramente as principais diferenças de desempenho dos partidos por característica dos municípios. As variáveis que conseguem maior número de coeficientes significativos são percentual de “adultos analfabetos” e “índice de vulnerabilidade social” (IVS). Na sequência, vem o “percentual de renda da agricultura na economia local” e, por último, se o município pertence ou não a uma região metropolitana.

Há um padrão de coeficientes negativos para a variável “percentual de analfabetos” e o IVS com desempenho dos partidos de direita e centro-direita (DEM, PP, PSDB, PMDB e PTB), indicando que esses partidos tenderam a eleger prefeitos e vereadores em municípios com médias menores de analfabetismo e vulnerabilidade social. Já os partidos de centro-esquerda (PT, PDT e PSB) e o partido de direita PSD apresentaram coeficientes positivos com as duas variáveis, ou seja, com desempenho melhor em municípios com maior percentual de analfabetos e o maior índice de vulnerabilidade.

No caso da variável que indica o tipo de economia local, o percentual de renda da agricultura, os resultados não permitem dividir os partidos por ideologia. DEM, PSDB, PTB, PR, PSD e PSB apresentam coeficientes negativos, ou seja, tiveram resultados eleitorais em municípios onde a participação da agricultura na economia local apresenta médias mais baixas. Já o PP, o PMDB, o PT e o PDT tiveram diferenças de médias positivas, com melhores desempenhos em municípios com maior presença da economia primária na economia local. Quanto ao desempenho em municípios que pertencem a regiões metropolitanas, percebe-se que nos casos do PP, do PMDB e do PSD os coeficientes são positivos apenas para a eleição a vereador. Para o PSDB os coeficientes são positivos para os dois cargos. Para o DEM é negativo para prefeito e para o PTB, negativo para vereador.

Conclusões

Antes das notas conclusivas, reforçamos que existem dois objetivos específicos no artigo, apresentados de forma sequencial:

- i.* descrever os índices de democratização eleitoral nas eleições municipais de 2016, com controles de variáveis sociais;
- ii.* a partir dos “achados” no objetivo anterior, testar o quanto eles conseguem explicar o desempenho de partidos políticos nos municípios brasileiros.

Como primeira conclusão, é preciso destacar a necessária diferenciação entre sistemas majoritários e proporcionais em análises empíricas sobre eleições no Brasil. O sistema eleitoral brasileiro é misto e essa característica precisa ser respeitada, sob pena de produzir resultados que não representam toda a diversidade típica de um sistema misto. No caso em análise, as disputas municipais para vereador mostraram-se com índice de democratização (ID) mais alto que o das eleições majoritárias. Há mais participação e competição em eleições por lista do que naquelas em que um único candidato representa um partido.

A segunda conclusão é que as eleições municipais brasileiras – como eleições de meio termo – são organizadoras das disputas nacionais que acontecem dois anos depois. Assim, a adaptação de um índice de democratização municipal pode servir como *Proxy* para o desempenho de partidos em eleições regionais ou nacionais. Nesse sentido, a adaptação do índice de democratização de Vanhagen para as eleições de 2016 mostrou-se bastante útil por permitir uma série de classificações dos municípios. A primeira delas, já apontada aqui, é que há mais democratização em disputas proporcionais que em majoritárias. A segunda é que algumas variáveis socioeconômicas e geográficas apresentam associações consistentes com democratização eleitoral, outras não.

Em terceiro lugar, a diferença em ID por tipo de eleição é reproduzida no desempenho dos principais partidos. Nas eleições para prefeito, os partidos grandes conseguem melhor desempenho em municípios de ID mais baixo. Já nas eleições para vereador, o desempenho positivo dos partidos grandes tende a estar mais associado a ID mais alto. Isso é ainda mais forte no caso de partidos grandes de direita e centro-direita, notadamente PSDB, DEM e PTB.

A respeito das relações entre partidos e características dos municípios, em primeiro lugar, o índice de democratização não se mostrou com fortes associações com

os partidos grandes. Já o índice para eleições proporcionais, sim. E isso vale para os dois cargos, prefeito e vereador.

A conclusão é que alguns partidos logram melhor desempenho em situações de maior competição e participação, enquanto outros não. Destacam-se nesse ponto, com diferenças de médias positivas para ID em eleições proporcionais, o PSDB e o PR; e diferença de médias negativa o PT. Ou seja, os dois primeiros obtiveram melhores desempenhos em municípios com ID alto, enquanto o último em municípios de baixa democratização. Sobre as médias das variáveis socioeconômicas, as principais conclusões são que em 2016 partidos de direita e de centro-direita conseguiram melhores desempenhos em municípios com alta democratização. Já os partidos de esquerda ou que faziam parte do governo do PT tiveram melhores resultados em municípios com médias de variáveis socioeconômicas baixas. As variáveis mais explicativas são o percentual de adultos analfabetos e o índice de vulnerabilidade social (IVS). Sobre a presença em municípios que pertencem a regiões metropolitanas, o PSDB apresentou as associações com médias mais consistentes. É o partido que obteve melhor desempenho em regiões metropolitanas tanto para prefeito como para vereador. Todos os demais apresentaram resultados inconsistentes com essa variável.

Tratamos aqui apenas de uma eleição, a municipal de 2016. É preciso uma série histórica para identificar possíveis variações no tempo, o que não nos permitimos fazer aqui. De qualquer maneira, em 2016 a imagem comum de que os partidos de esquerda tendem a ter melhor desempenho em municípios com índices de desenvolvimento mais elevados não se comprovou. Ao contrário, partidos de direita se destacaram em municípios com menor analfabetismo, enquanto os governistas e de esquerda tiveram melhores desempenhos em municípios com economia baseada na agricultura e percentuais de analfabetismo mais elevados. Também é possível que isso tenha relação com o contexto em que a eleição de 2016 se desenvolveu, em meio a um ambiente muito centrado no tema da corrupção de governos que envolvem partidos de esquerda.

Referências

ALTMAN, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.

BARRETO, Alvaro A. de B. Reelection para executivo municipal no Brasil (2000 a 2008). *Revista Debates*, v. 3 n. 2, p. 97-115, Porto Alegre, 2009.

- BRAGA, Maria do S. S.; SPECK, Bruno. *Organização partidária e carreiras políticas no nível local*. XII Encontro Brazilian Studies Association (Brasa). Londres, 2014.
- BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 93, p. 9-21, 2012.
- CAMPBELL, David F. J. *The basic concept for the democracy ranking of the quality of democracy*. Vienna: Democracy Ranking, 2008.
- CHEIBUB, José A.; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, Fev. 1997.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.
- DIAMOND, Larry. *O espírito da democracia: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo*. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.
- FELISBINO, Riberti de Almeida *et alii*. Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 219-234, 2012.
- FLEISHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Revista Opinião Pública*, n. 1, p. 80-105, Campinas, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman (OK): University Of Oklahoma Press, 1991.
- KRAUSE, Silvana *et alii*. *As eleições municipais e a emergência de novas forças políticas*. Bogotá: Alacip, 2008.
- LIJPHART, Arend. *Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*. London; New York: Routledge, 2007.
- . *Modelos de democracia – formas de gobierno y resultados em treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LIMONGI, Fernando; MESQUISA, Lara. Estratégia partidária e preferência dos eleitores: as eleições municipais em São Paulo entre 1985 e 2004. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 81, p. 49-67, 2008.
- LINZ, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- LIPSET, Seymour M. Some social requisities of democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, v. 53 n. 1, p. 69-105, 1959.

MOURA, Rosa; KORNIN, Thaís. (Des)construindo o discurso eleitoral: o primeiro turno das eleições municipais majoritárias em Curitiba no ano 2000. *Revista de Sociologia e Política*, n. 16, p. 67-95, 2001.

PRZEWORSKI, A.; Alvarez, M.; CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. *Democracy and development: political institutions and material well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2000.

REIS, Fábio W. *et alii*. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1978.

TITIUNIK, Rocío. *Incumbency advantage in Brazil: evidence from municipal mayor elections*. Berkley university: paper, 2009.

VANHANEN, Tatu. *Democratization: a comparative analysis of 170 countries*. London: Routledge, 2003.

———. A new dataset for measuring democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*, v. 37, n. 2, p. 251-265, 2000.

VEIGA, Luciana Fernandes *et alii*. As estratégias de retórica na disputa pela Prefeitura de São Paulo em 2004: PT, mandatário, versus PSDB, desafiante. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 51-73, 2007.



Conflitos e arenas decisórias de megaprojetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São Paulo/Brasil

Recebido: 07.01.18
Aprovado: 01.11.18

Marcela da Silveira Feital*
Eduardo Sonnewend Brondízio**
& Lúcia da Costa Ferreira***

*Marcela da Silveira Feital tem bacharelado e licenciatura em ciências sociais, mestrado e doutorado em sociologia, todos pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, Brasil.
Orcid: 0000-0002-2768-4911.
<mafeital@hotmail.com>.

** Eduardo Sonnewend Brondízio é professor doutor do Departamento de Antropologia do Anthropological Center of Training na Indiana University – Bloomington, United States of America.
Orcid: 0000-0001-9376-8366.
<ebrondiz@indiana.edu>.

*** Lúcia da Costa Ferreira é professora doutora do Programa Ambiente e Sociedade do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professora

Resumo: A aprovação de megaprojetos envolve arenas de negociação/decisão em diversos níveis, com atores diversos em termos de interesses e recursos sociais. Essa pesquisa analisou a arena decisória referente à expansão do Porto de São Sebastião (SP) – porto inserido em área ambientalmente peculiar, com relevância histórica, econômica e estratégica para o desenvolvimento regional/nacional. Assim, foram analisadas as implicações de uma tendência de burocratização da arena ambiental para os conflitos associados a megaprojetos. Para isso, foram adaptadas teorias sobre racionalização, conflitos e arena social. Os dados empíricos incluíram materiais de audiências públicas, mídia e relatórios técnicos, entrevistas com atores-chave. O trabalho discutiu as implicações das interações no âmbito de cada nível no planejamento e no processo de licenciamento ambiental no Brasil, demonstrando que os atores com interesses divergentes adotaram estratégias de ação diferentes para influenciar as decisões. Além disso, elementos organizacionais do processo decisório contribuíram para um diálogo desigual, menos aberto e transparente.

Palavras-chave: Conflitos sociais. Arena decisória. Burocracia. Megaempreendimentos. Licenciamento ambiental.

Conflicts and decision-making arenas of infrastructure megaprojects: a discussion about the Port of São Sebastião – São Paulo/Brazil

Abstract: Megaproject approval involves negotiation/decision arenas at different levels, with diverse actors in terms of interests and social resources. This research analyzed the decision-making arena related to the expansion of the Port of São Sebastião (SP) – port, located in an environmentally peculiar area, with historical, economic and strategic relevance for regional/national development. Thus, the implications of a tendency of bureaucratization of the environmental arena to the conflicts associated to megaprojects were analyzed. For this, theories on rationalization, conflicts and social arena were adapted. Data included materials from public hearings, media and technical reports, interviews with key actors. The paper discussed the implications of the interactions within each level in the planning and the environmental licensing process in Brazil, demonstrating that the actors with divergent interests adopted different strategies of action

colaboradora do Departamento de Sociologia da Unicamp, Campinas, São Paulo, Brasil. Orcid: 0000-0001-9276-6369. <luciacf@unicamp.br>.

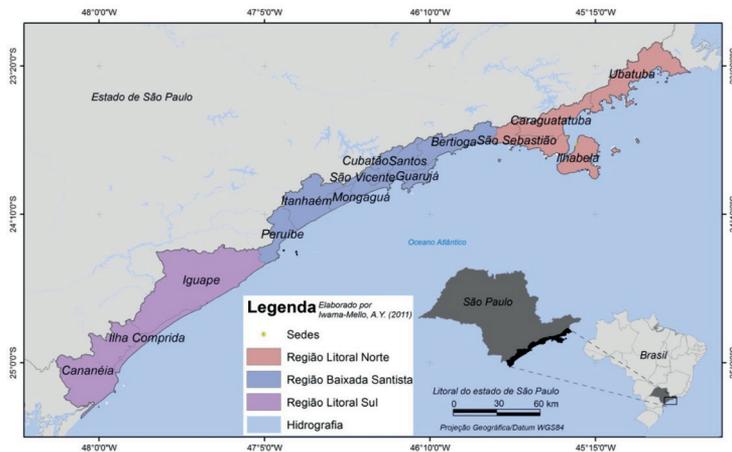
to influence the decisions. In addition, organizational elements of the decision-making process have contributed to an unequal, less open and transparent dialogue.

Keywords: Social conflicts. Decision-making arena. Bureaucracy. Environmental impact assessments. Infrastructure megaprojects.

Introdução

A aprovação de megaprojetos de infraestrutura envolve arenas de negociação e decisão em diferentes níveis. Desde a discussão de objetivos do empreendimento em longo prazo até o processo de elaboração de regras que definem seu alcance e escopo, o processo decisório reúne atores com diferentes objetivos, visões de mundo e recursos de poder para as negociações, além de lidar com várias dimensões dos impactos do empreendimento, como a econômica, a social, a política e a ambiental. O propósito deste artigo é analisar e refletir sobre a arena decisória em seus múltiplos níveis relacionados com o megaempreendimento que propõe a ampliação do Porto de São Sebastião (PSS), litoral norte paulista (região apresentada na Figura 1), e analisa as suas respectivas situações de ação, tais como licenciamento ambiental e audiências públicas. Este caso é bastante exemplar para compreender a questão sociológica – que é problematizada neste artigo – sobre a organização burocrática da arena ambiental e sua funcionalidade como arranjo institucional. O artigo aponta suas vantagens e desvantagens para os conflitos associados à viabilidade ambiental de grandes projetos, atentando-se aos mecanismos de participação pública dentro deste contexto.

FIGURA 1
LITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO



fonte: Elaborado por Mello (2011) apud Ferreira et alii (2012).

A questão é se a organização burocrática da arena decisória sobre questões ambientais é capaz de produzir mecanismos institucionais que facilitem a tomada de decisão sobre as problemáticas de riscos e os impactos do empreendimento. Ou seja, se a organização burocrática de arenas ambientais gera arranjos institucionais funcionais, que facilitariam as tomadas de decisões, tais como espaços participativos, por exemplo; ou se os mecanismos criados por esta organização são disfuncionais, implicando um processo carregado de efeitos colaterais de uma burocracia que enrijece os processos decisórios com excesso de formalismo, resistência a mudanças, superconformidade.

De modo mais específico, pergunta-se sobre os recursos sociais mobilizados pelos atores nessa arena, e quais atores foram capazes de ampliar sua capacidade de influência nos resultados do processo decisório, dando maior foco ao uso do conhecimento científico como possível recurso mobilizado. Assim, a questão específica desta pesquisa é sobre o uso que diferentes atores fizeram – ou não – do conhecimento científico nesse processo e se – e como – isso contribuiu para a dinamização ou para o engessamento das negociações. Questiona-se se a arena ambiental independeria, cada vez mais, da participação pública para a tomada de decisões, que seria feita na esfera do sistema burocrático¹ e jurídico, não sendo mais realizada nos espaços oficiais de negociação entre os múltiplos atores, mas entre atores específicos e a portas fechadas.

Para explorar essas questões foi realizado um estudo de caso em profundidade, o que exigiu um aporte teórico-metodológico específico com adaptações e conjunções de diferentes perspectivas. Assim, para dar conta da complexidade da realidade analisada, foram necessárias tanto a combinação das teorias sociológicas de conflito (Simmel, 1983; Weber, 1999; Ferreira, 2004; 2012; Ferreira *et alii*, 2007), e racionalização (Weber, 1999), como também a hibridização de diferentes abordagens sobre a teoria de arena, feitas por Ferreira (2012) a partir de Ostrom (1990; 2005), Renn (1992) e Hannigan (1995). Foi essencial a combinação de ferramentas metodológicas, utilizando uma adaptação do IAD *framework* (Ostrom, 2005) e da teoria de mobilização de recursos (Renn, 1992) para a organização dos dados empíricos coletados por meio de análise situacional e observação participante de audiências públicas e eventos como *workshops* realizados com os atores envolvidos nas problemáticas ambientais da região; de entrevistas semiestruturadas com atores-chave para o licenciamento ambiental em questão²; da análise documental dos estudos e relatórios de impactos ambientais e matérias de jornais locais e nacionais.

Esse arcabouço analítico permitiu o entendimento da organização a partir de seus elementos constituintes:

1. Essas questões foram definidas a partir da inserção da pesquisa (finalizada oficialmente em abril de 2014) no projeto temático financiado pela Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) – *Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo (Research project – Fapesp Program on Global Climate Change process 2008/58159-7)*, coordenado por Lúcia da Costa Ferreira.

2. Entrevistas realizadas entre os meses de janeiro e dezembro de 2013 nas cidades de São Sebastião, Ilhabela, Campinas e Brasília, com atores sociais-chave ou representantes de instituições importantes para a pesquisa, como pescadores, turismólogos, moradores locais, funcionários do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da Companhia de Docas de São Sebastião, das secretarias locais de Meio Ambiente e de Cultura e Turismo, assim como membros de ONGs ambientalistas.

- i.* da arena decisória e a identificação de uma rede de situações de ação (nacional/regional/local);
- ii.* das relações entre esses níveis;
- iii.* de seus componentes-chave;
- iv.* dos recursos mobilizados e das estratégias de ação adotadas por cada grupo de atores;
- v.* dos *outcomes* potenciais; e, por fim,
- vi.* da elaboração de questionamentos sobre o processo participativo.

Deste modo, o artigo divide-se em quatro partes: uma breve apresentação do caso empírico; o aporte teórico-metodológico adotado para dar conta dos objetivos e das questões propostas; a análise dos dados empíricos à luz deste aporte; e as principais considerações e contribuições da pesquisa, além de algumas provocações sobre os mecanismos de participação pública analisados.

O caso empírico

A escolha do estudo de caso se fundamentou na especificidade e importância histórica e estratégica que o litoral norte de São Paulo expressa no contexto ambiental e econômico não só regional, mas também nacional e internacional. Essa região resume alguns dos principais dilemas sociais e ambientais da sociedade brasileira contemporânea: combinar crescimento econômico e conservação ambiental. Além disso, essa é uma área com características peculiares, como:

- i.* rica biodiversidade, abrigando parte significativa dos últimos remanescentes da Mata Atlântica em diversas áreas de proteção;
- ii.* turismo sazonal;
- iii.* problemas de planejamento urbano, como moradias irregulares, saneamento básico, enchentes, dentre outros;
- iv.* megaprojetos relacionados à indústria petrolífera e a obras de infraestrutura; e
- v.* alta vulnerabilidade aos riscos e efeitos de mudanças climáticas globais, como a possibilidade de elevação do nível do mar.

A Figura 2 ilustra essas características regionais.

FIGURA 2
PARTICULARIDADES DO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO



Fonte: (1) Parque Estadual da Serra do Mar (Sistema Ambiental Paulista); (2) Turistas na Praia de Juquehy (ACAJ); (3) Ocupações desordenadas em áreas irregulares e de risco (Federação Pró Costa Atlântica, 2011); (4) Tebar, PSS e Iabela (Portogente, 2009); (5) enchente de 2013 (Prefeitura de São Sebastião); (6) moradias irregulares no Bairro Olaria, centro de São Sebastião (Santos, 2010).

São Sebastião é uma cidade típica dessa região, com grande importância turística e industrial. Além do porto – considerado um dos principais polos de petróleo e outros produtos –, há a Transpetro e o Terminal Almirante Barroso (Tebar), ambas empresas da Petrobras. Esses empreendimentos são cercados por comunidades com o estatuto jurídico de tradicionais e por Unidades de Conservação, que fazem dessa região também uma área turística importante. Os setores industrial, turístico e de serviços têm gerado grandes expectativas, atraindo para a região um contingente populacional significativo em busca de novos empregos e melhores condições de vida. Desse modo, esse contexto é complexo e intensifica os conflitos sociais e as preocupações dos grupos locais com questões ambientais, sociais e econômicas.

Apresentação do processo de licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião (PSS)

Inserida neste histórico, a expansão do PSS esteve, desde seu início, associada a outros projetos de infraestrutura e desenvolvimento no litoral norte de São Paulo inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal. Teixeira (2012) agrupou esses projetos em três complexos estruturais, de acordo com suas tipologias e investimentos, como mostrado na Tabela 1: complexo da Indústria de Petróleo e Gás (IPG), onde se encontra o Projeto Mexilhão de exploração na Bacia

de Santos e do Pré-Sal; Complexo Portuário de São Sebastião (PSS); e Complexo Rodoviário Nova Tamoios (RNT). Com isso é possível obter uma visão geral sobre o conjunto e a magnitude dos empreendimentos que estão sendo implantados ali e têm contribuído para acentuar a importância de São Sebastião como cidade portuária, pois passam a ver no PSS alternativa logística eficiente para o recebimento ou o escoamento de produtos dos empreendimentos que estão instalados no litoral norte paulista, e em toda a Região Sudeste, principalmente das Regiões Metropolitanas do Vale do Paraíba e de Campinas (CPEA, 2009 e 2011).

TABELA 1
VALORES DE INVESTIMENTO ESTIMADO PARA AS OBRAS DE INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DOS PRINCIPAIS MEGAPROJETOS DA REGIÃO (EM R\$ MILHÕES)

Complexos	Projetos	Investimento previsto
IPG	TLD deTupi (concluído)	768
	Piloto de Produção Tupi	9.500
	Piloto de Produção Guará	6.400
	Projetos integrados do Pré-Sal (Bacia de Santos)	114.700
	Modernização do Tebar	600
	Produção e Escoamento Campo Mexilhão	4.600
PSS	Ampliação do Porto de São Sebastião	2.500
RNT	Complexo Rodoviário Nova Tamoios	4.500
Total		143.568

Fonte: Teixeira (2012), a partir de relatórios do PAC, Plansal, Transpetro, Eia-Rima (apud Cepea 2009, 2011).

Assim, a discussão sobre o PSS começou em 2009 com o primeiro processo de licenciamento exigido pelo órgão licenciador – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Neste ano, foram empreendidos os primeiros estudos e relatórios de impactos ambientais (EIA-Rima) realizados pela empresa Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais (Cpea), contratada, por sua vez, pelo empreendedor Companhia de Docas de São Sebastião. Como parte essencial do licenciamento, deu-se o agendamento das audiências públicas em São Sebastião e Ilhabela para 2010.

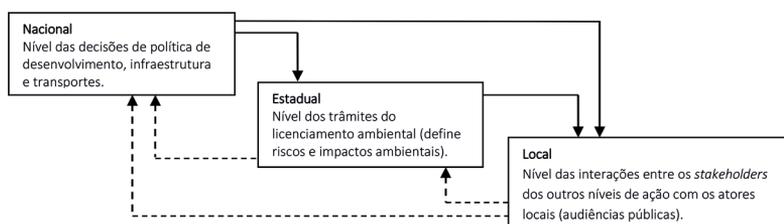
Para além dos possíveis impactos conjunturais dos empreendimentos a serem executados no litoral norte paulista – como, por exemplo, potencialidade em aumento populacional, urbanização não planejada, dentre outros –, o primeiro modelo proposto de ampliação do porto visava o aterramento do Mangue do Araçá e a estocagem dos produtos em contêineres. Isso gerou intensa mobilização dos atores locais devido à importância ambiental do mangue para a preservação da biodiversidade da região, assim como em razão da interferência dos contêineres na paisagem, principalmente dos bairros centrais dos municípios. Com isso, após mobilização civil pública em Ilhabela e São Sebastião, com o incentivo de ONGs ambientalistas

– como o Instituto Ilhabela Sustentável – e de alguns órgãos públicos locais – como a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Turismo e Cultura de São Sebastião, em conjunto com o Ministério Público –, o licenciamento e as audiências foram suspensos pelo Ibama a partir de um pedido junto ao Ministério do Meio Ambiente e do Departamento de Transportes. O Ibama exigiu do empreendedor novos estudos de impactos e alternativas que assegurassem a viabilidade ambiental do projeto. Esses estudos foram reapresentados em 2011, quando se reiniciou o processo de licenciamento, com a proposta de ampliação sobre pilotis, evitando o aterramento do mangue, mas gerando significativos impactos ambientais (falta de incidência da luz solar, por exemplo), ainda contestados pelos atores locais, como pescadores, ambientalistas, empresários do setor de turismo, autoridades locais, dentre outros.

O processo de licenciamento ambiental³ permitiu examinar diferentes níveis de interação entre atores de contextos nacionais, estaduais e locais. Para entender as dinâmicas locais e explorar os objetivos da pesquisa, é importante entender o contexto mais amplo em que esta situação de ação se insere e os desdobramentos que dela transcorrem. Como mostra de modo geral a Figura 3, são três as situações de ação que compõem a arena decisória do PSS. A primeira teve um papel mais contextual para as análises e foi denominada de Nacional, pois foi neste nível em que ocorreram as negociações sobre política e economia nacionais de desenvolvimento, infraestrutura e transportes, influenciando diretamente a existência e a organização das duas situações de ação decorrentes. No nível Estadual ocorreram as negociações sobre os limites, os riscos, os impactos e as mitigações no licenciamento ambiental do empreendimento, cujos resultados contribuem para estruturar a situação de ação Local. É nesse último nível onde aconteceram as interações entre os atores locais com interesses no processo decisório, como os pescadores, os ambientalistas, os empresários turísticos, os portuários e os demais *stakeholders* da Companhia Docas de São Sebastião, da consultoria ambiental (Cpea), do Ibama, de instituições

3. Oficialmente, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental autoriza, por meio de dados e debates técnico-científicos, a instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental (Ministério do Meio Ambiente, acessado em 29 Out. 2013). Sendo assim, a principal função do licenciamento como mecanismo de gestão ambiental são as discussões sobre os aspectos técnicos de empreendimentos potencialmente degradadores.

FIGURA 3
OS DIFERENTES NÍVEIS DE SITUAÇÃO DE AÇÃO QUE COMPÕEM
A ARENA DECISÓRIA SOBRE A AMPLIAÇÃO DO PORTO DE SÃO SEBASTIÃO



Fonte: Feital (2014).

governamentais. Justamente por ser quando, mais claramente, ocorrem interações de atores em múltiplos níveis de negociação, essas duas últimas situações de ação foram o foco do estudo.

Pôde-se perceber que há uma relação de influência bastante clara quando se vai do nível mais abrangente e geral para o mais específico e local (ilustrada pelas setas contínuas); no entanto, as influências e relações de *feedback* entre esses níveis de ação (linhas tracejadas) foram mais bem identificadas depois da análise dos dados a partir do IAD *framework*. Assim, completou-se um ciclo que, apesar de ter esse sentido de retroalimentação, não quer dizer que seja algo linear e sem vicissitudes.

A partir dessas constatações, esse empreendimento foi escolhido como objeto de análise por trazer novas e velhas questões sociais e ambientais importantes para os atores envolvidos, principalmente por estar inserido em um contexto ambiental e economicamente peculiar. Foi a partir deste contexto que os conflitos sociais e a arena decisória em seus diferentes níveis puderam ser analisados em seus elementos essenciais, mostrando a funcionalidade de sua organização e de seus mecanismos de participação pública.

Aporte teórico-metodológico

Conceito sociológico de conflito

Os conflitos relacionados às questões de riscos e de impactos ambientais estão cada vez mais presentes na sociedade contemporânea, não podendo ser ignorados. São sobre esses conflitos que os processos de licenciamento ambiental têm que lidar, principalmente nas audiências públicas. Os conflitos emergentes do processo decisório do PSS estão inseridos em um contexto de múltiplos atores em ação, com interesses e visões de mundo divergentes – atores favoráveis e contrários ao empreendimento. Estes são conflitos sociais que se evidenciaram a partir de um cenário mais amplo da preocupação desses atores com os riscos e impactos sociais e ambientais da expansão urbana recente na região. Para entender as dinâmicas sociais que se estabeleceram frente ao processo decisório sobre o porto, tornou-se essencial trabalhar teoricamente com o conceito de conflito.

Este quadro teórico traz da tradição marxista a ideia de que os conflitos estão inscritos na sociedade, promovendo as transformações necessárias e podendo ser considerados como uma de suas características fundamentais e formadoras – já que a trama social pode ser tecida pelas relações que se desenvolvem a partir dos conflitos⁴. Mas, assim como o faz Ferreira (2012), esta abordagem tenta fugir de um

4. Da mesma forma como o universo precisa de forças de atração e repulsão, a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis (Simmel, 1983 apud Ferreira, 2005).

possível conforto intelectual de reduzir todo conflito a conflitos de classes, definidos pela propriedade ou não dos meios de produção.

Essa abordagem teórica também se afasta do pensamento funcionalista clássico, no qual os conflitos são vistos como disfunções dos sistemas sociais regulares, ou como efeitos patológicos que ameaçam o equilíbrio social. Para teóricos como Durkheim (1995), são necessários mecanismos de resolução/neutralização dos conflitos a fim de eliminá-los em prol da coesão social. Vayrynen (1991, apud Ferreira, 2005) denomina essa estratégia de ação *conflict resolution*, como a possibilidade de mostrar possíveis vantagens, como destacou Ferreira (2012): a contribuição para uma perspectiva democrática (soluções são mais processuais e não coercitivas), e uma possível abertura ao diálogo a partir da identificação de necessidades comuns. Porém, essa abordagem, embora relevante, não considera o potencial transformador do conflito como elemento de sociabilidade – ou seja, um fenômeno que se concretiza em uma das mais vívidas interações possíveis entre indivíduos sociais (Simmel, 1983).

Deste modo, a abordagem teórica adotada neste trabalho empresta do funcionalismo moderno (Weber, 1999; Simmel, 1983) a ideia de que os conflitos têm aspectos positivos, principalmente aqueles relacionados

- i. ao fortalecimento da integração dos grupos sociais envolvidos na situação de conflito;
- ii. à oportunidade de desenvolver objetivos e maneiras de conquistá-los com a aceitação de todos; e
- iii. à fomentação de possíveis mudanças sociais.

Portanto, para esta perspectiva teórica, o conflito é um elemento de sociabilidade (Simmel, 1983).

Assim, o conflito não tem um caráter puramente destrutivo, mas também associativo e de reconhecimento:

- i. associativo, pois com o aparecimento de algum fenômeno social (como a instalação de um empreendimento industrial em área ambientalmente peculiar), as clivagens sociais se tornam visíveis e os conflitos são ressignificados, formando uma dinâmica social diferente perante tal fenômeno, estimulando os indivíduos a se posicionarem, a repensarem e a buscarem alianças, a se oporem àqueles com interesses divergentes e a adotarem estratégias de ação; e

ii. por outro lado, o próprio confronto é um ato de reconhecimento de alteridades, pois estabelece um patamar de interações e negociações em que os atores sociais divergentes se encontram em um mesmo plano situacional.

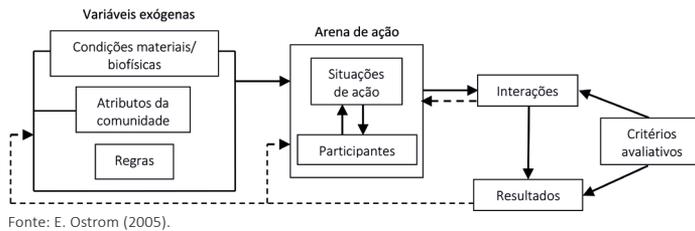
Desse modo, em oposição à indiferença, o conflito é algo positivo por levar em consideração a existência do outro. Esta tendência teórica se vincula mais fortemente à estratégia de ação *conflict transformation* (Vayrynen, 1991 apud Ferreira, 2005): com uma visão dinâmica e de longo prazo do conflito, esta abordagem compreende que estes são potenciais produtores de mudança social, pois geram a necessidade de criar relações e de desenvolver o diálogo e a cooperação entre atores desiguais.

Arena

A ideia de virtudes do conflito aproxima-se das noções de arena de Ostrom (1990), Renn (1992) e Hannigan (1995), e da abordagem híbrida que Ferreira (2012) e Ferreira et alii (2007) propõem, principalmente no que se refere à constituição de um espaço social (não necessariamente geográfico), no qual os atores sociais envolvidos na disputa têm espaços semelhantes em um mesmo plano situacional. De acordo com esta perspectiva, os múltiplos atores sociais com interesses e interpretações divergentes adotam diferentes estratégias de ação e mobilizam recursos sociais não só para influenciar os resultados dos conflitos e do processo decisório, mas também para se preparar para as negociações, tornando o processo decisório justo e satisfatório para todos os lados, e transformando a realidade a partir da situação de tensão social. Para analisar esses cenários e esses modos de ação, a combinação das perspectivas sobre arena foi bastante adequada, pois fornece um melhor entendimento dos fatores estruturais que organizam as interações entre grupos sociais e influenciam os resultados dos conflitos sociais sobre problemáticas ambientais.

Essa abordagem híbrida apodera-se da ideia de arena de Ostrom (1990), que pode ser definida como situações nas quais um determinado tipo de ação coletiva ocorre, e cujos resultados nem sempre podem ser antecipados, sendo, na maioria das vezes, circunstanciais (Ferreira, 2012). Para entender este conceito, são importantes a noção de *hólon* e de análise institucional (IAD *framework*). Segundo a autora, explicações de um dilema contemporâneo ocorrem em múltiplos níveis e em diferentes escalas temporais e espaciais, por isso a ideia de *hólon* é importante. Para Ostrom (2005), a arena é composta por dois *hólons*: os atores e as situações de ação (Figura 4), que, por sua vez, podem ser decompostos em novos elementos, dependendo da

FIGURA 4
UM *FRAMEWORK* PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL



Fonte: E. Ostrom (2005).

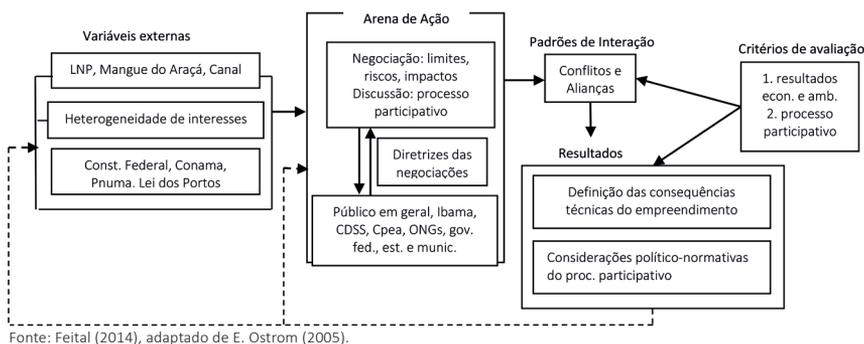
análise. Atores e situação de ação interagem à medida que são afetados por variáveis exógenas e produzem resultados que, por sua vez, afetam novamente a arena. As variáveis exógenas podem ser: condições materiais e biofísicas, características da comunidade e regras que definem o que é requerido, proibido e/ou permitido em relação à atividade humana na região estudada⁵.

Em adaptação, a Figura 5 foi elaborada para mostrar a arena de ação estudada, cujos atores participantes afetados pelas variáveis exógenas interagem numa situação de ação para a negociação dos limites, riscos e impactos socioambientais do PSS, a fim de produzir resultados condizentes com seus diferentes interesses. O padrão de interação destes atores mais interessante para os objetivos desta pesquisa são os conflitos e as alianças que se tornaram visíveis durante o processo decisório, devido à heterogeneidade de interesses e visões de mundo dos atores.

Para essa abordagem, situação de ação é a unidade focal de análise. No caso do processo decisório do PSS foram identificadas três situações de ação que compõem essa arena, como foi mostrado na Figura 3, as situações de ação nacional, estadual

5. Ostrom e colaboradores iniciaram seus trabalhos com esse sistema analítico para observarem sociedades em escalas menores. O grupo de estudos em que esta pesquisa se insere, coordenado pela prof.^a Lucia da C. Ferreira, vem avançando na discussão teórica e adaptando tais quadros explicativos para casos de escalas mais amplas.

FIGURA 5
ADAPTAÇÃO DO *FRAMEWORK* PARA ANÁLISE DA ARENA DECISÓRIA DO PSS



Fonte: Feital (2014), adaptado de E. Ostrom (2005).

e local – cujos principais pontos de negociação e embate foram os aspectos técnicos mais diretamente relacionados com o empreendimento (riscos, limites, impactos), e aspectos sobre o processo participativo. Cada situação de ação é um *hólon*, que pode ser decomposto em novas situações de ação e em seus elementos essenciais, assim como também fazem parte de um sistema maior.

De acordo com Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013), situações de ação são o contexto de interação, negociação e criatividade composta de uma rede de relações recursivas e múltiplas e que apresentam sete componentes fundamentais, dos quais foi feita uma adaptação para analisar o processo decisório sobre a ampliação do PSS:

- i.* recursos comuns envolvidos na atividade do PSS;
- ii.* atores participantes das situações de ação coletiva;
- iii.* visões de mundo que os atores empregam para conduzir suas ações;
- iv.* formas e contextos de ação (oficial/não oficial);
- v.* ferramentas de governança (regulações, planos de gerenciamento, regulamentos, mecanismos de avaliação);
- vi.* elaboração de regras pretendidas⁶; e
- vii.* resultados esperados.

6. Torna-se importante analisar as regras elaboradas/negociadas em cada nível de situação de ação, pois elas ajudam a definir os resultados do mesmo nível de ação, assim como também podem ajudar a configurar as situações de ação subsequentes. Para as categorias de regras, ver: Ostrom (2011) e McGinnis (2011). Para uma análise densa destes componentes no caso do PSS, ver: Feital (2014).

Com essa ferramenta de análise, portanto, foi possível identificar e organizar os componentes essenciais das situações de ação que formam a arena decisória sobre a ampliação do porto, de modo a entender quem foram os participantes do processo, quais foram os instrumentos disponíveis para mobilização e influência na tomada de decisão, quais foram as posições e as responsabilidades que cada um exerceu, e quais os resultados esperados por estes atores. Como mapas geográficos que podem detalhar as ruas de um bairro ou as cidades e os estados de um país, o IAD é um mapa conceitual desenvolvido para decompor e analisar uma dada situação decisória, funcionando como ferramenta que auxilia na identificação dos níveis e componentes a serem explorados e aprofundados para atender aos objetivos da pesquisa (Ostrom, 2005; McGinnis, 2011). Este é um dos pontos fortes do IAD *framework*: sua flexibilidade e possibilidade de adaptação. Ao mesmo tempo em que é um modelo aberto à introdução de elementos não contemplados pelo modelo inicial, o IAD também não exige uma adequação dos dados empíricos, muitas vezes forçada, a todos os seus elementos. Isso permite aos pesquisadores representarem o sistema em seus multiníveis de complexidade, sem perder a riqueza de cada caso.

À luz deste mapa conceitual, foi possível observar o processo decisório sobre a ampliação do PSS como grande arena que dispõe de vários palcos (situações de ação) entrelaçados e que atuam em diferentes níveis. O foco desta pesquisa foi o licenciamento ambiental, considerado uma situação de ação importante nessa grande arena, pois foi durante este processo que se deram as decisões técnicas mais diretamente relacionadas aos atores que se consideram imediatamente afetados pelo empreendimento. E é ainda dentro deste palco em que acontecem as audiências públicas, os procedimentos obrigatórios em qualquer licenciamento ambiental, e que se configuram como um dos únicos momentos em que os diferentes atores locais têm a oportunidade de participar do processo decisório, manifestando seus interesses e suas dúvidas antes da tomada de decisão⁷.

Os elementos essenciais de uma arena também foram destacados por Renn (1992) e Hannigan (1995) de modo a complementar as possíveis lacunas da linha teórica de Ostrom. As duas principais lacunas identificadas foram:

- i.* sobre as variáveis de poder entre diferentes atores na arena – dimensão menos visível na abordagem de Ostrom, segundo Ferreira (2005), DeCaro (2011); e
- ii.* sobre os recursos sociais mobilizados pelos atores para influenciar as decisões.

As assimetrias de poder começam a ficar mais evidentes com a teoria de Renn (1992) sobre a mobilização de recursos sociais para aumentar a influência de um ator na tomada de decisão e as análises desenvolvidas por Hannigan (1995) sobre os elementos estruturais de processos decisórios que reforçam essas assimetrias.

Para Renn (1992) e Hannigan (1995), arena social é uma metáfora para descrever o local simbólico, onde os atores direcionam suas reivindicações para os tomadores de decisão por meio da mobilização suficiente de recursos sociais, na expectativa de influenciar o processo decisório. De acordo com a teoria de mobilização de recursos de Renn, cada um dos atores e grupos sociais presentes em uma arena tenta maximizar a sua capacidade de influenciar o resultado de decisão coletiva por meio da mobilização de recursos sociais, que podem ser: dinheiro, poder, influência social, valor-compromisso e evidências técnico-científicas⁸.

O foco de análise desta pesquisa foi, principalmente a mobilização do recurso social e dos discursos da evidência técnico-científica, pois, de acordo com as análises de processos decisórios sobre riscos ambientais de Hannigan (1995), é com isso que os atores conferem legitimidade aos discursos. Isso porque o uso dos discursos técni-

7. Vale lembrar que as audiências são uma das situações de ação que compõem essa arena decisória (Figura 3), a arena não se reduz a esse palco.

8. Para maiores detalhes sobre esses recursos sociais de mobilização, ver Renn (1992), Di Giulio (2012), Feital (2014).

co-científicos é uma ferramenta de convencimento poderosa por conferir aparente confiabilidade aos argumentos que a utilizam. No entanto, como destacado por Ferreira (2005), é necessário ressaltar que esses recursos sociais não são igualmente distribuídos entre os atores, evidenciando as relações de assimetrias de poder entre eles, e instaurando outros conflitos para além daqueles referentes às definições técnicas dos riscos e impactos ambientais (que são o escopo do licenciamento e das audiências), mas mais diretamente relacionados ao processo decisório em si e seus mecanismos de participação pública.

Ao encontro com o trabalho de Andrea Zhouri e colaboradores (2005), em que fazem uma sociologia do licenciamento ambiental atenta às assimetrias desse instrumento de avaliação, o presente estudo permitiu compreender como uma diferença de poder teve a capacidade de influenciar a atuação dos grupos sociais na arena ou em uma de suas situações de ação. Para isso, Hannigan destacou outros elementos estruturais do processo decisório de arenas ambientais que também contribuem para um diálogo menos aberto e transparente entre os atores. Esses elementos presentes em palcos como as audiências públicas são reveladores dessa diferença de poder e de um distanciamento físico e psicológico entre aqueles que detêm o conhecimento “oficial” como recurso social de influência e aqueles que são considerados “leigos”⁹. Tais elementos foram identificados, ao longo da pesquisa, como:

1. *Elementos organizacionais*: privilégio (em quantidade de tempo, por exemplo) à fala dos “apresentadores” em detrimento das falas do público em geral. Os apresentadores são funcionários do Ibama, do PSS e da consultoria ambiental. Começam as apresentações com a leitura do regulamento por parte do Ibama, as exposições oficiais da consultoria ambiental e representantes do porto, para então partir para as respostas e os protocolo de dúvidas do público em geral).
2. *Disposição física*: mesa composta por atores selecionados (autoridades e *experts*), que falam em microfones, em cima de um palco defronte ao público em geral.
3. *Elementos linguísticos de distanciamento*: uso de termos técnicos para transmitir informações do empreendimento e de expressões autoritárias para a manutenção da ordem desejada por parte dos atores no palco.
4. *Documentos e relatórios escritos*: geralmente longos, com excesso de termos não didáticos. Além disso, os modelos de apresentação adotados pelos representantes oficiais e *experts* tendem a ser abstratos e impessoais, criando a impressão de neutralidade profissional.

9. Definição usada por Renn (1992) e Di Giulio (2012).

De acordo com o autor, tudo isso permite que cientistas, técnicos, peritos e oficiais do governo direcionem a discussão, estabeleçam a agenda sobre risco e desencorajem a participação pública, pois as audiências são organizadas para evitar a argumentação “leiga” e reforçar as instituições de poder (Hannigan, 1995). Para Zhou e colaboradores (2005), os problemas político-estruturais do licenciamento ambiental revelam não apenas as assimetrias existentes entre os distintos atores e segmentos sociais, mas que se trata, sobretudo, de um processo estrutural perverso. Ou seja, para esses autores, as decisões deliberativas são centralizadas e controladas por um pequeno grupo de agentes do campo ambiental. Assim, segundo Hannigan (1995), esses elementos organizacionais do processo decisório sobre riscos e impactos de uma atividade ou empreendimento reforçam certas assimetrias e também dificultam um diálogo mais amplo e transparente entre os peritos e leigos – entre os pesquisadores do risco e o público diretamente afetado. O que, por sua vez, pode burocraticamente favorecer a manutenção da organização do processo em seu *status quo*, sem apresentar uma abertura para possíveis transformações que pudessem melhorar a tomada de decisões e a qualidade da participação pública.

Burocracia

Desse modo, fez-se necessário trabalhar com o conceito de burocracia para dar conta da questão central da pesquisa sobre a funcionalidade da organização burocrática da arena decisória do PSS na tomada de decisões sobre os riscos e os impactos do empreendimento na qualidade de vida e ambiental no município. As principais questões foram: a organização dessa arena facilita a tomada de decisão, tornando-a mais eficaz, ou estaria transpondo o limite de sua funcionalidade, enrijecendo os processos decisórios sobre questões ambientais? E o uso do discurso científico nesse processo, é algo que dinamiza ou engessa as negociações?

Weber foi referência, principalmente com sua teoria mais ampla sobre o processo de racionalização. Para Weber (1999), burocracia é, em grande medida, uma criação do mundo ocidental moderno, um modo de organização racional capaz de fazer as melhores adequações de meios para se alcançar determinados fins da maneira mais eficiente possível. Apesar de a burocracia ser vista como algo negativo, Weber mostrou o seu lado positivo na medida em que é a representação do mais alto grau de racionalidade. O autor evidencia a superioridade técnica da burocracia em relação a outras formas de organização e dominação – como a tradicional e a carismática – principalmente na capacidade eficiente de resolver problemas, eliminando privilégios e fricções entre diferentes atores sociais.

As principais dimensões de uma organização racionalizada/burocratizada são categorizadas por Ritzer (2006): eficiência, calculabilidade, previsibilidade e controle das ações e interações a fim de se alcançar um resultado padrão de modo eficaz. Se todas essas dimensões contribuírem para um andamento funcional da organização burocratizada, esta consegue resolver os seus problemas de modo eficiente tanto para o gerador do problema como para os afetados por ele. Assim, atinge seu caráter potencializador, pois traz diversas vantagens, a exemplo da agilidade e rapidez no processo, da univocidade de interpretações, da previsibilidade do funcionamento e dos resultados, da diminuição de fruição e atrito entre indivíduos, do tratamento igual (nivelado e sem privilégios) para todos, da confiabilidade. Assim, pode-se pensar que torna eficiente a tomada de decisão sobre os riscos e impactos do projeto a ser instalado e/ou ampliado.

No entanto, a teoria weberiana percebe que quando as atividades “meio” são mais importantes do que as atividades “fins”, o sistema se perverte e precisa ser reestruturado, senão ele se torna disfuncional, surgindo os efeitos perversos da burocratização. Segundo Ritzer (2006), estes efeitos podem ser:

- i.* aumento da papelada e de processos;
- ii.* diminuição da agilidade e da eficiência nas decisões (o que é problemático nas questões ambientais, que exigem urgência);
- iii.* dificuldade em lidar com casos novos e/ou especiais;
- iv.* desumanização das relações sociais e nivelamento dos indivíduos, dos casos e das relações sociais – como se todos fossem iguais, não a partir da ideia de democracia, mas sobre o desinteresse acerca das diferenças e pluralidade sociais;
- v.* exibição de sinais de autoridade pelos funcionários do sistema burocratizado (os que detêm o conhecimento sobre os trâmites organizacionais);
- vi.* dificuldade e conflitos com clientes/solicitantes; e
- vii.* aumento das incertezas sobre a organização e suas funções.

Ao mostrar essas aparentes irracionalidades, a organização burocrática começa a apresentar sinais de recrudescimento do processo decisório – ou o que Weber (1999) chamava de “jaula de ferro”.

Com isso, são discutidas as vantagens e as desvantagens de uma organização burocrática, vista como uma faca de dois gumes: por um lado, potencializadora, pois a

organização burocratizada consegue resolver os seus problemas de modo eficiente; por outro, limitadora, quando alimenta irracionalidades que acarretam um andamento disfuncional e não eficiente da organização (quando os meios/processos se tornam mais importantes que o resultado).

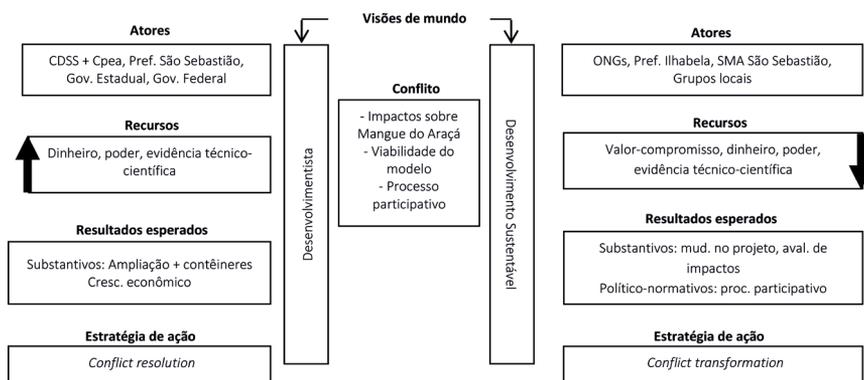
Isso leva os atores dessa organização a questionarem: até que ponto são válidas as vantagens desse tipo de organização? Até que ponto a despersonalização e o nivelamento/supressão das desigualdades é eficiente em contextos como a arena ambiental, que lida com casos peculiares relacionados à proteção de biodiversidade, a definição de níveis aceitáveis de riscos e impactos ambientais para determinado público afetado, e que talvez seriam mais bem compreendidos se tais peculiaridades fossem levadas em consideração nos processos de licenciamento? E ainda, à luz da perspectiva teórica de conflitos sociais aqui adotada, pode-se perguntar até que ponto um processo que pretende eliminar fricções e relações conflituosas e a preservação de um ambiente estável e seguro contribui para melhor lidar com situações de conflitos? Seria, então, o engessamento do processo de mudança social?

Entrelaçando teoria e empiria

A partir da proposta de ampliação do porto, os atores envolvidos (locais, estaduais e nacionais) foram impulsionados a se posicionarem em relação ao empreendimento, a adotarem estratégias de ação e a estabelecerem alianças e oposições para defenderem seus interesses. A principal relação de oposição identificada na arena a partir dos dados coletados foi entre a Companhia de Docas de São Sebastião, a consultoria ambiental e as instituições governamentais *versus* as ONGs ambientalistas e a Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião, que tinham posições e interesses divergentes sobre o modelo do porto proposto, os impactos gerados pelo empreendimento e o processo participativo. O público geral local – moradores, empresários do setor turístico, pescadores, trabalhadores portuários, dentre outros – tiveram suas posições fragmentadas, mas se aliaram, principalmente, com os atores ambientalistas. A Figura 6 mostra alguns dos componentes fundamentais encontrados a partir da análise teórico-metodológica realizada anteriormente.

Os atores foram agrupados de acordo com as visões de mundo que compartilham e que entram em conflito com as demais. O primeiro grupo, denominado “desenvolvimentista”, priorizava o crescimento econômico regional e nacional, nem sempre valorizando a dimensão social, ambiental e até econômica das demandas de alguns setores e grupos localmente afetados pelo empreendimento. Já o grupo com visão denominada “desenvolvimento sustentável”, valorizava o esforço de equalizar as três dimensões – econômica, social e ambiental – na avaliação e implantação do

FIGURA 6
PANORAMA DO PROCESSO DECISÓRIO DO PSS



Fonte: Elaboração e denominação da autora.

projeto para alcançar um empreendimento com impactos e benefícios mais ajustados à realidade turística local. Sendo assim, este é um palco em que diferentes atores com objetivos e visões de mundo distintos interagiram entre si, munidos de diferentes recursos de poder e negociação, que são distribuídos desigualmente, cada um visando a um resultado condizente com seus interesses, mas todos com a intenção de maximizar sua influência na elaboração das regras que definiriam os resultados do empreendimento.

Estes dois grupos mobilizaram diferentes recursos para ampliar sua capacidade de influência no processo decisório, mobilizando cada qual o conhecimento científico, mas de modo diferente: o primeiro grupo fundamentando seus argumentos para evitar fricções e tensões com os atores locais; o segundo utilizando o conhecimento científico para dinamizar as discussões e procurar alternativas mais viáveis. Além disso, os dados demonstraram, tal como Ferreira (2005), a assimetria do acesso a esses recursos, principalmente a partir das entrevistas com os atores-chave (realizadas até julho de 2013) e a análise dos vídeos das audiências públicas.

Os dados também corroboraram a argumentação da teoria de mobilização de recursos da abordagem processualista de Renn (1992) e Hannigan (1995), mostrando que os grupos de atores combinaram mais de um recurso para buscar seus objetivos e para ampliar sua influência no processo de tomada de decisão, apesar de não terem a mesma capacidade de mobilização. Os recursos de dinheiro, poder e evidência técnico-científica estavam mais concentrados nas mãos do empreendedor, da empresa de consultoria ambiental e das instituições governamentais. Já os atores e as autoridades das instituições governamentais locais (Secretarias de Cultura

e Turismo, e de Meio Ambiente) mobilizaram bastante do valor-compromisso e da legitimidade de suas expectativas para a valorização da região, mas sem deixar de trazer dados técnico-científicos contestatórios e complementares às avaliações ambientais, a fim de legitimar suas posições.

As expectativas quanto ao empreendimento

Vale lembrar que, oficialmente, a função do licenciamento ambiental e das audiências públicas em consequência está contida no esclarecimento de aspectos técnicos do empreendimento, como os estudos e as avaliações de impactos e riscos ambientais e sociais e suas possíveis mitigações. No entanto, as expectativas dos atores não se limitaram a isso. Então, analiticamente, os resultados esperados pelos atores foram divididos em

i. substantivos e

ii. político-normativos.

As Tabelas 2 e 3 sintetizam esses resultados. Os pontos substantivos agrupam aqueles temas mais imediata e diretamente relacionados com o empreendimento, concentrando o que está no escopo do licenciamento e da audiência pública. Já os pontos político-normativos se referem àquelas questões mais indiretas, de longo prazo e processuais: questões que seriam identificadas (e confirmadas) depois de algum tempo de operação do porto ampliado, tais como a interferência na qualidade de vida e o modelo de desenvolvimento socioeconômico escolhido para essa região.

No âmbito dessas questões, também são levantadas discussões mais político-ideológicas e culturais sobre o desenho e a organização do processo decisório, quando são questionados a credibilidade dos estudos de impactos ambientais, os papéis atribuídos aos tomadores de decisão e a eficiência da audiência como mecanismo de participação pública.

Para o primeiro grupo de atores, denominado anteriormente como “desenvolvimentista”, os principais resultados esperados eram basicamente substantivos, almejando o crescimento econômico a partir da ampliação do porto no modelo proposto nos relatórios de viabilidade ambiental (contêineres e pilotis), buscando constantemente restringir as discussões a esses pontos de discussão, a fim de dar prosseguimento ao processo decisório com menos tensões e mais agilidade.

Já o segundo grupo, identificado anteriormente como adeptos do “desenvolvimento sustentável”, levantou os dois pontos:

TABELA 2
PONTOS SUBSTANTIVOS NEGOCIADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PSS

Pontos substantivos			
Pontos negociados	Questionamentos/ Discursos	Atores e posições sobre o empreendimento	
Medidas mitigatórias	Compensações oferecidas pelo empreendedor	ONGs, Turismo, Público geral, Sema SS	Contestação
	Discurso técnico-científico	CDSS	Favorável
Modelo do Porto	Diretrizes, dimensões e logística do projeto	ONGs, Turismo, Público geral, Sema SS	Contestação
	Discurso técnico-científico	Portuários, CDSS	Favorável
Vocação econômica	Influência econômica nas atividades turísticas e portuárias	ONGs, Turismo, Público geral	Contestação
	Discurso econômico	Portuários	Favorável
Oportunidade de empregos	Atração/contratação de mão de obra	Turismo	Contestação
	Discursos técnico-científico e econômico	Público geral	Divergência
		Portuários, CDSS	Favorável

Fonte: Feital (2014).

TABELA 3
PONTOS POLÍTICO-NORMATIVOS NEGOCIADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PSS

Pontos político-normativos			
Pontos negociados	Questionamentos/ Discursos	Atores e posições sobre o empreendimento	
Qualidade de vida	Influências na qualidade de vida da região	ONGs, Turismo, Púb. geral	Contestação
	Discursos técnico-científico e político-normativo		
Modelo de desenvolvimento	Modelo econômico no contexto do porto ampliado	Púb. geral, ONGs, Sema SS	Contestação
	Discurso econômico e político-normativos	CDSS	Favorável
Credibilidade dos EIA	Legitimidade e confiança nos estudos	ONGs, Público geral, Turismo, Sema SS	Contestação
	Discurso político-normativo e técnico-científico		
Papel do Ibama	Credibilidade das decisões	ONGs, Público geral, Turismo, Sema SS	Contestação
	Discurso político-normativo		
Organização da audiência pública	Influência da logística da audiência pública na participação	ONGs, Público geral	Contestação
	Discurso político-normativo e burocrático		

Fonte: Feital (2014).

i. os mais diretamente relacionados ao empreendimento, propondo alternativas ao modelo de ampliação, às medidas mitigadoras e às definições dos impactos negativos do projeto; mas

- ii. também aspectos que se referiam ao processo participativo e à insatisfação com sua organização, principalmente das audiências públicas.

Foi constatado um forte descontentamento dos atores deste segundo grupo em relação a este procedimento formal e obrigatório do licenciamento ambiental. As audiências foram consideradas por esse conjunto de atores como instrumentos meramente formais para que o empreendedor conseguisse cumprir todas as etapas necessárias no processo de licenciamento. De acordo com Ascerald e Leroy (2011), os métodos convencionais de avaliação de impacto das atividades produtivas e projetos de desenvolvimento, como os licenciamentos ambientais de megaempreendimentos, têm sido fortemente criticados por produzirem, com frequência, uma separação indevida entre os processos biofísicos, técnicos e substantivos, de uma parte, e a diversidade de implicações que os mesmos têm quando referenciados aos modos de uso e significação próprios aos distintos grupos sociais que compartilham o território, de outra. Essa separação ficou bastante clara neste estudo, e as próximas seções mostram como cada grupo de atores enfrentou essa conjuntura como parte de sua estratégia de ação para influenciar a arena decisória.

Das estratégias de ação

Para negociar esses resultados, os grupos de atores adotaram diferentes estratégias de ação visando ampliar sua capacidade de influência nas decisões do processo. Como já mencionado, a primeira ideia de ampliação se viabilizava pelo aterramento do Mangue do Araçá, que gerou intensa mobilização de atores locais devido à importância ambiental do mangue. Como estratégia de ação, ao tentar defender seus interesses como empreendedora e também dos governos estaduais e federais, a Companhia de Docas de São Sebastião – junto à consultoria ambiental – procurou atender a alguns dos questionamentos levantados sobre a primeira versão do projeto, elaborando novo estudo e novo relatório sobre os impactos ambientais com novos conhecimentos técnico-científicos, sem consulta pública, mudando a estrutura do porto com a incorporação dos pilotis.

No entanto, os ambientalistas, as secretarias de Meio Ambiente e parte dos moradores locais não se contentaram, argumentando que, comprovada cientificamente, a ausência de incidência solar também prejudicaria esse ecossistema. Desse modo, os membros das ONGs ambientalistas da região viram a renovação do projeto de ampliação do porto como uma estratégia do empreendedor para transmitir uma ideia de atendimento das demandas sociais na constituição do projeto, mas que, fundamentalmente, não fazia diferença no que se referia às reivindicações.

Essa estratégia de ação do empreendedor de refazer os estudos e os relatórios ambientais sem consulta pública indicou que as principais estratégias desse ator estavam mais vinculadas à tendência de *conflict resolution*. Isso porque, pelo que foi levantado tanto na entrevista com o funcionário da Companhia de Docas de São Sebastião, bem como com outros atores (todas realizadas em abril de 2013), o empreendedor procurou alcançar a resolução dos conflitos de um modo mais rápido, por meio de mobilização de mais evidências técnico-científicas, a fim de manter a ordem social e dar um melhor seguimento às suas atividades. Isso demonstrou que, para esse grupo, o conflito é um problema a ser resolvido (neutralizado) por meio de soluções minimamente aceitáveis por todas as partes. Ferreira (2012) destaca que, apesar de possíveis vantagens dessa estratégia, essa abordagem não considera o potencial transformador do conflito.

Já a principal estratégia de ação adotada pelas ONGs ambientalistas – aqui ilustradas pelo Instituto Ilhabela Sustentável – foram ações de educação cidadã, que buscavam ampliar sua credibilidade frente aos grupos sociais dos municípios de Ilhabela e São Sebastião e transformar as audiências públicas em um efetivo espaço de debate e de discussão. Estas ações visavam ao “empoderamento”¹⁰ da sociedade para melhor lidar com as questões e os problemas dos municípios, capacitando-a a entender seus direitos e deveres, assim como a colaborar com o poder público, trazendo conhecimentos alternativos e contestatórios para as negociações nas audiências e visando à melhor atuação da sociedade nessas situações de ação.

10. Expressão utilizada pelo entrevistado, diretor do Instituto Ilhabela Sustentável, em entrevista concedida à autora em abril de 2013.

Esta pode ser considerada uma estratégia de ação que está em maior consonância com a corrente *conflict transformation*. Não visa somente à resolução dos conflitos para retornar a um *status quo* da sociedade, mas busca a criação de condições para o desenvolvimento de relações cooperativas, diálogo e mudanças. Como Ferreira (2005, 2012) externou, lidar com o conflito implica procurar formas de fortalecimento social e político dos grupos com menos recursos sociais para influenciar o processo decisório, como forma de começar o processo de transformação.

Também é interessante pensar nos conflitos como um processo de aprendizado, assim como caracterizado pela funcionária do Ibama, em entrevista concedida a autora em julho de 2013. Segundo a funcionária, todos os atores saem diferentes de um processo decisório iminentemente conflituoso: a “população menos favorecida” nesses licenciamentos aprende a organizar-se e a participar; e o órgão licenciador aprende, com os processos anteriores, as melhores estratégias que suprem lacunas antigas.

Do desentendimento de funções e expectativas

A análise dos dados coletados mostrou o desentendimento entre os atores sobre a função do licenciamento ambiental e, conseqüentemente, quanto às expectativas em relação a esse instrumento de gestão e às audiências públicas. Enquanto o grupo “desenvolvimentista” focava os esforços despendidos nas decisões sobre os elementos técnicos do empreendimento e conseguia influenciar as decisões do processo, outros atores tinham como foco também questões político-normativas que não podiam ser atendidas por esse instrumento de gestão. Isso acabou gerando frustração, que refletiu na interação, na troca de experiências e nos diálogos, desestimulando parte dos presentes nas audiências públicas e desacreditando a tomada de decisão para esses atores “não ouvidos”. De acordo com DeCaro (2011), essa troca é essencial, pois, além de ampliar o sentido democrático-participativo do processo, por mais que os resultados não estejam em concordância total com os interesses de um grupo, a efetividade e o reconhecimento da importância de sua participação já faz esse grupo considerar as decisões do processo mais justas e satisfatórias.

Para o primeiro grupo, o papel supostamente apolítico do licenciamento e das audiências era bastante claro, focando seus esforços nas discussões dos elementos técnicos do empreendimento, para alcançar os resultados que mais favoreciam os seus interesses. Já os atores locais, convencidos por uma falsa aparência da função desses instrumentos, geraram expectativas frustradas, principalmente aquelas demandas sobre o processo político-participativo, que não são negociadas antes da tomada de decisão, pois fogem da função técnica do licenciamento. Esse desentendimento de funções e expectativas aconteceu porque, apesar de o escopo das audiências públicas ser outro, ainda havia uma crença disseminada entre os grupos locais de que a audiência também seria uma arena de fato em que se poderia decidir sobre toda e qualquer demanda e reivindicação política ali relacionada. No entanto, a pesquisa demonstrou que a audiência pública é um dos diferentes palcos/situações de ação dessa arena. A decisão e parte significativa das negociações não se encontram neste palco e nas mãos dos atores ali presentes. Na prática, o que se verifica é que tal procedimento perde o caráter de espaço para debates, passando a configurar-se tão somente como modo de cumprimento das normas legais (Zhour, Laschefski & Paiva, 2005).

Portanto, foi possível constatar – a partir das análises dos dados com o IAD *Framework* e à luz do aporte teórico mencionado – que essa falta de congruência, aliada aos elementos de organização do processo, às diferenças de estratégias e visões sobre o conflito acabou gerando frustração para boa parte dos atores locais. Essa frustração é refletida na interação e nos diálogos, desestimulando parte dos presentes

nas audiências públicas e desacreditando a tomada de decisão para esses atores, levando frequentemente à polarização e promovendo o que pode ser chamado de “conversa de surdo”: um processo em que os indivíduos e atores sociais entram sem saber com clareza a função do processo, seus direitos e suas responsabilidades. Essa característica tende a aumentar o sentimento de incerteza, a falta de confiança dos atores entre eles mesmos e para com o processo e suas decisões. Essa circunstância faz com que muitos atores considerem a audiência pública um mecanismo fraco de participação. E sobre os seus efeitos, Dagnino (2000) aponta a armadilha que um discurso democrático vazio de reflexão crítica representa para a consolidação da democracia no país, chamando a atenção para as ações que se restringem ao cumprimento dos procedimentos formais, sem, contudo, representarem de fato uma prática democrática e participativa.

Outras considerações

Foram identificados elementos que contribuem para a disfuncionalidade da organização burocrática do processo decisório, ao inibirem a troca de experiências e o diálogo aberto/transparente entre os atores, além de supervalorizarem o processo em detrimento de um resultado satisfatório e justo para todos. São eles:

- i.* o acesso desigual aos recursos sociais mobilizados para influenciar as decisões;
- ii.* as relações de poder que isso gera;
- iii.* a organização física do processo participativo;
- iv.* a diferença nas estratégias de ação adotadas pelos grupos de atores; e, por fim,
- v.* o descompasso sobre as expectativas e funções do licenciamento e da audiência pública.

Assim, esta pesquisa mostra que o licenciamento ambiental da ampliação do PSS está organizado de modo burocrático, com o objetivo de chegar a soluções mais eficientes e justas sobre os conflitos referentes aos riscos e aos impactos ambientais do empreendimento. Este é um arranjo institucional funcional, pois ainda permite que os conflitos exerçam seu potencial gerador de mudanças, como quando os estudos de impacto ambiental foram refeitos a partir de demandas da sociedade civil e do órgão licenciador. Assim como também pode ser visto como um elemento de sociabilidade, principalmente porque sem a existência das propostas de megaempreendimentos e sem seus processos decisórios, os atores sociais não

interagiriam nem se mobilizariam para reivindicar e propor sugestões e alternativas. Porém, as audiências públicas, como um dos principais palcos desta arena, estão apresentando evidências de sua disfuncionalidade, abrigando quase todas as desvantagens citadas, alimentando um descontentamento dos atores em relação a esse instrumento participativo e, conseqüentemente, uma falta de confiança nas decisões tomadas.

Quanto à função da ciência dentro de um arranjo institucional racionalizado funcional, ela pode aparecer como recurso mobilizado pelos atores de modo a dinamizar as negociações, a legitimar posições, a atrair a confiabilidade dos demais atores em uma determinada posição e a estimular o aprendizado a partir da interação social com os demais atores (o que foi chamado pelo diretor do Instituto Ilhabela Sustentável de estratégias de “empoderamento” da sociedade), além de poder ser um elemento integrativo dentro dos conflitos, capaz de estimular a participação de uma maior quantidade de atores interessados, valorizando o diálogo com as outras formas do conhecimento, sem superdimensionar apenas o conhecimento técnico-especialista de algumas áreas do saber. E desse modo, os conhecimentos científicos estariam até garantindo a possibilidade de transformações sociais, pois não eliminam a dimensão essencial do conflito e da arena de poderem ser geradores de mudanças e sociabilidade.

No entanto, no cenário analisado das audiências públicas, a ciência foi mobilizada a fim de valorizar um tipo de conhecimento técnico e uma interação baseada no déficit de conhecimento¹¹. Desse modo, foi possível concluir que a ciência não contribuiu sempre para a dinamização das discussões, dos debates, da negociação sobre as decisões a serem tomadas, frequentemente estrangulando a dimensão essencial do conflito e da arena de poderem ser geradores de mudanças sociais. À luz disso, a audiência pública foi considerada o palco da arena com representação burocrática do sistema de relações sociais, ora com atores e estratégias voltadas para a dinamização dessas relações, ora com atores e estratégias buscando a manutenção da ordem social e a eliminação de conflitos.

*Provocações:
as audiências públicas como mecanismo de participação*

Abre-se, então, espaço para os questionamentos sobre a audiência pública como instrumento de participação e sobre a funcionalidade da organização da arena decisória como um todo. Os dados mostraram que a audiência pública pode ser avaliada quanto à oportunidade de participação dos atores locais nas decisões, assim como quanto aos seus efeitos no processo decisório geral. E que essas duas dimensões de

11. O modelo estabelece que apenas o conhecimento dos cientistas/peritos abastece, unilateralmente, os outros grupos sociais (Di Giulio, 2012), não havendo um diálogo de mão dupla; além de alimentar a ideia de que o aumento de conhecimento exclusivamente resolve os problemas.

avaliação nem sempre coincidiram, podendo ser até contraditórias. Ou seja, a audiência pública pode ser um instrumento político frágil e meramente formal, devido a suas deficiências organizacionais. Contudo, como mecanismo oficial de participação dos atores locais na arena decisória, ela ainda tem poder de influência no processo, como, por exemplo, influências nas definições de medidas compensatórias e mitigatórias. No entanto, todas as outras questões ali levantadas que não se limitaram a esses aspectos técnicos não puderam ser consideradas na decisão. Os dados também demonstraram que os grupos locais participantes sentem a necessidade de uma arena de fato onde todas as demandas (substantivas e político-normativas) pudessem ser negociadas a partir da integração e diálogo de diferentes formas de conhecimento e onde a tomada de decisão efetivamente acontecesse entre atores de todos os níveis.

A estes resultados sempre foi questionado: seria o caso de criar novos espaços democráticos nesses processos decisórios, espaços que envolvam a participação pública mais efetiva de atores locais diretamente afetados pelos impactos de grandes empreendimentos?

Apesar de concordar em grande parte com a discussão de Ascerald e Leroy, para esta pesquisa, não são necessários mais palcos democráticos nas arenas decisórias sobre a viabilidade de grandes empreendimentos, como esses autores sugerem, propondo um novo instrumento de avaliação, complementar aos EIA/Rima – a Avaliação de Equidade Ambiental (AEA), como instrumento de modernização e democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Aqui, defendemos que é necessária uma melhoria na qualidade da participação nos palcos já existentes. Importa quebrar algumas estruturas de organização desses palcos, como as audiências, tornando-as mais atrativas para todos os participantes, sem perder suas funções de discussões e apresentações dos aspectos técnicos do projeto determinado. O que cabe aos encarregados da organização destes espaços seria questionar se seria o caso de mudar e/ou ampliar a função das audiências públicas, incorporando à negociação os pontos político-normativos que constantemente são apresentados pelos atores locais.

Referências

ASCERALD, H.; LEROY, J. (Orgs.). *Relatório síntese: projeto de avaliação de equidade ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impactos de projetos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, julho de 2011. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Relatório+-+S%C3%ADntese+-+Projeto+Avaliacao+Equidade+Ambiental+final.final_.pdf>. Acessado em: 20 Maio 2019.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Editora da UnB, 1986.

CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E ESTUDOS AMBIENTAIS (CPEA). *Plano de integrado porto cidade. Relatório de impacto ambiental*. São Paulo: Cpea, 2011.

———. *Plano de integrado porto cidade. Relatório de impacto ambiental*. São Paulo: Cpea, 2009.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

DECARO, D. A. Considering a broader view of power, participation, and social justice in the Ostrom institutional analysis framework. *Grassroots Economic Organizing (GEO) Newsletter*, v 2, n. 9, 2011. Disponível em: <<http://geo.coop/node/651>>. Acessado em: 2 Out. 2013.

DI GIULIO, G. M. *Risco, ambiente e saúde: um debate sobre comunicação e governança do risco em áreas contaminadas*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2012.

DURKHEIM, É. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1995 [1893].

FAUSTINO, R. Prefeitura de São Sebastião. Foto de Ricardo Faustino: Enchente no bairro Cambury em São Sebastião. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2013/03/chuva-deixa-mais-de-300-desalojados-em-sao-sebastiao-no-litoral-norte.html>>. Acessado em: 12 Maio 2014.

FEDERAÇÃO PRÓ COSTA ATLÂNTICA. *Pela manutenção da qualidade de vida: por uma cidade ambientalmente sustentável e socialmente justa*. São Sebastião: Federação Pró Costa Atlântica, 2011 [material disponibilizado por Allan Yu Mello, pesquisador do projeto temático ao qual esta pesquisa está vinculada].

FEITAL, M. *Conflitos e arenas decisórias de grandes projetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São Paulo – Brasil*. Campinas (SP): [s.n.], 2014.

FERREIRA, L. *A equação dinâmica entre conflitos sociais, recursos naturais e desastres ambientais: o estado da arte e uma proposta teórica*. VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas). Belém (PA), 18 a 21 de setembro de 2012.

———. *Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa*. *Política e Sociedade*, n. 7, 2005.

———. *Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil*. *Ambiente e Sociedade*, v. 7, n. 1, Jan./Jun. 2004.

FERREIRA, Lúcia. (coord.); JOLY, C.; FERREIRA, Leila; CARMO, R. *Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo*. Research Project – Fapesp Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Jul de 2011 a Ago de 2012.

FERREIRA, L. *et alii*. Encontro das águas: dinâmicas sociais e biodiversidade na Amazônia Brasileira. *Teoria & Pesquisa – Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 1, Jan./Jun. 2007.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. Managing the uncertainties of statistical information. In: BROWN, J. (Org.). *Environmental threats: perception, analysis and management*, p. 95-117. London: Belhaven Press, 1989.

HANNIGAN, J. A. *Environmental sociology: a social constructionist perspective*. London; New York: Routledge, 1995.

MCGINNIS, M. D. An introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: a simple guide to a complex framework. *The Policy Studies Journal*, v. 39, n. 1, 2011.

OSTROM, E. Background on the institutional analysis and development framework. *The Policy Studies Journal*, v. 39, v. 1, 2011.

———. *Understanding institutional diversity*. Princeton (NJ): Princeton University Press. 2005.

———. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge (MA): Cambridge University Press. 1990.

PORTOGENTE. *Camada pré-sal mudará rotina do Porto de São Sebastião*. 2009. Disponível em: <<http://portogente.com.br/noticias/portos-do-brasil/sao-sebastiao/camada-pre-sal-mudara-rotina-do-porto-de-sao-sebastiao-77527>>. Acessado em: 12 Maio 2014.

RENN, O. The social arena concept of risk debates. In: KRIMSKY, S.; GOLDING, D. (Eds.). *Social theories of risk*, p. 170-197. Westport (CT): Praeger, 1992.

RITZER, G. *La Macdonaldización de la sociedad*. Madrid: Editorial Popular, 2006.

RUIZ-BALLESTEROS, E.; BRONDIZIO, E. Building negotiated agreement: the emergence of community-based tourism in Floreana (Galápagos Islands). *Human Organization*, v. 72, n. 4, 2013.

SANTOS, F. *Populações em situação de risco ambiental em São Sebastião, litoral norte de São Paulo*. Campinas (SP): [s. n.], 2011.

SIMMEL, G. *Conflict*. New York: The Free Press, 1983.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. Sobre o Parque Serra do Mar Núcleo São Sebastião. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/parque-serra-do-mar-nucleo-sao-sebastiao/sobre-o-parque/>> – Acessado em: 08 Maio 2014.

TEIXEIRA, L. Megaprojetos no litoral norte paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional. In: FERREIRA, Lúcia. (coord.); JOLY, C.; FERREIRA, Leila; CARMO, R. *Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo*. Research Project – Fapesp Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Jul de 2011 a Ago de 2012.

VAYRYNEN, R. (Ed.). *New directions in conflict theory: conflict resolution and conflict transformation*. London: Newbury Park Sage, 1991.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. 1, cap. 3. e v. 2, cap. 9. Brasília: Editora da UnB, 1999.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. M. T. Uma Sociologia do licenciamento ambiental. O caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice. (Orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais*, v. 1, p. 89-116. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.



Dias de insurreição em busca do sublime: as cenas punk portuguesas e brasileiras

Recebido:
Aprovado:

Paula Guerra*
& Pedro Martins de Menezes**

Resumo: Este artigo centra-se na explicação e compreensão das representações acerca da autenticidade estética, artística e vivencial por parte de atores das cenas punk portuguesas e brasileiras num arco temporal que se situa entre 1977 e 2016. Baseia-se no princípio sociológico de que o conhecimento reflexivo dos atores sociais é matéria-prima de base para a reconstrução científica e, por tal, para o avanço na teoria social. Com base numa metodologia reflexiva, são três os objetivos específicos que perscrutamos: problematizar as complexas relações entre o *ethos*, a estética e a *praxis do-it-yourself (DIY)*¹ e o estabelecimento do punk e de suas (sub) cenas em sociedades fora do eixo gravitacional da hegemonia anglo-saxônica; identificar o conjunto de atividades no espectro punk que configurem um *ethos* e uma *praxis* de autenticidade e, por último, elucidar, em termos weberianos, os diversos sentidos/significados contraditórios que os atores atribuem ao punk e suas respetivas vivências em termos de estilo e ideologia.

Palavras-chave: Punk. *Ethos DIY*. Autenticidade. Discursos. Representações sociais.

Insurrection days looking for the sublime: the punk scenes of Portugal and Brazil

Abstract: This article focuses on the presentation, explanation and understanding of representations about aesthetic, artistic and experiential authenticity, by actors of Portuguese and Brazilian punk scenes, between the years of 1977 and 2016. It is based on the sociological principle that the reflective knowledge of social actors is essential for scientific reconstruction and, as such, for advancement in social theory. Based on a reflexive methodology, three specific objectives are examined: to problematize the complex relations between ethos, aesthetics and do-it-yourself (DIY) praxis and the establishment of punk and its (sub)scenes in societies outside the gravitational axis of Anglo-Saxon hegemony; identify the set of activities, skills and abilities in the punk spectrum which constitute an ethos and a praxis of authenticity and, finally, elucidate, in Weberian terms, the many contradictory meanings that the actors attribute to punk and their respective experiences of style and ideology.

Keywords: Punk. DIY ethos. Authenticity. Narratives. Social representations.

* Paula Guerra é professora do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e investigadora do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto, Portugal. É ainda investigadora do Griffith Center for Cultural Research, da Austrália, e coordenadora do Projeto Kismif, cofundadora e cocoordenadora da Rede Todas as Artes. Orcid: 0000-0003-2377-8045. <pguerra@letras.up.pt>.

** Pedro Martins de Menezes é bacharel e mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e atualmente cursa o doutorado em sociologia na Universidade do Porto, Portugal. Desenvolve pesquisas na área de sociologia da cultura, com ênfase em indústria cultural, arquitetura e indústria fonográfica. Orcid: 0000-0003-3623-0492. <pedromenezes89@gmail.com>.

As *proxêmias* do punk: o fim do *consenso*

1. Tanto a expressão *do-it-yourself* como o seu acrônimo *DIY* transpõem-se para a língua portuguesa como “faça você mesmo”. Trata-se de um *ethos* enraizado no situacionismo e dadaísmo que teve sua maior aplicabilidade no punk. Assim, e regidas por este *ethos*, as cenas punk seguem um estilo de vida calcado na absoluta autonomia e independência do indivíduo frente a quaisquer estruturas que acima dele parem (como o Estado ou o mercado). Nesse sentido, de acordo com um *ethos DIY*, os atores que desejarem atingir um determinado objetivo devem contar apenas com seus próprios recursos ou com o apoio das próprias redes que engendram com outros indivíduos independentes, recusando, portanto, a filiação a todo tipo de sistema burocrático e orientado para o mercado (Guerra, 2017; 2018).

2. Estamos a referir-nos aos documentários: “Bastardos. Trajetos do punk português (1977-2014)” de 2015; “Botinada. A origem do punk no Brasil”, de 2006; “Punks”, de 1983;

A pretensão de analisar as similaridades e diferenças entre Brasil e Portugal, relativamente às cenas punk, assenta no pressuposto sociológico de que podemos utilizar o conhecimento reflexivo dos atores sociais como matéria-prima, perscrutando-se essencialmente compreender e apreender a dicotomia entre aquilo que é replicado e o que é inovado. Essencial para a análise em questão é a atenção aos diferentes focos da cena, destacando as evoluções e multiplicidades de perspectivas dentro dela, seja na vertente estética, musical, vivencial ou no conjunto das três, pois partimos do postulado de que na

cultura, cena, estética, forma musical: o punk é subversão e estilhaço. É tudo e nada: é um cosmos de possibilidades (Guerra & Straw, 2017: 8).

Este artigo baseia-se no princípio sociológico de que o conhecimento reflexivo dos atores sociais é matéria-prima de base para a reconstrução científica num vaivém profícuo entre *mimesis* e *poiesis* – contribuindo indubitavelmente para o avanço na teoria social. Este enfoque é tão mais relevante quanto a sua base empírica de ancoragem se situa na análise e exploração dos discursos punks de Portugal e do Brasil presentes em cinco documentários², cujo âmago se centra na acessibilidade aos discursos dos próprios participantes nas duas cenas³. Esta abordagem parece-nos, assim, fundamental para a interpretação das culturas juvenis emergentes no pós-Segunda Guerra Mundial, nomeadamente no que tange à reconfiguração das trajetórias juvenis e sua imersão (sub)cultural como decisivas para a aquisição de capital (sub)cultural específico (competências, habilidades, cenas conhecimento e networks) – fundamental para a transição para a vida adulta e o enfrentamento do risco e da crise nas sociedades contemporâneas – nomeadamente fora do arco anglo-saxônico (Pais, 2003; Pais & Blass, 2004; Bennett, 2004; 2006; 2012; 2013; Bennett & Peterson, 2004).

Efetivamente, em sua origem, o punk manifestou-se enquanto movimento de contestação artístico, social e econômico na Inglaterra e nos Estados Unidos, no final da década de 1970. O punk surge, de certa forma, como resposta ao fracasso do movimento hippie em alterar as vivências jovens da época, distinguindo-se e vindo a ser reconhecido pela agitação, vivacidade e diletantismo musical. Nesta dimensão, destaca-se sua rejeição pela música dominante, aproximando-se a um *garage rock* característico da década de 1970, e a promoção da movimentação dos jovens através, precisamente, da criação de múltiplas bandas enquadradas

neste estilo. Ao reivindicar o *DIY* como essência, fez surgir uma nova vivência, um novo estilo de vida que se constitui como bandeira para o desvio daquilo que é considerado *mainstream*, principalmente na música e na estética:

Inspirados na atitude e no visual da juventude londrina do final da década de 1970, Westwood e McLaren formularam uma cena pop que incluía a confecção de roupas e de adereços, a construção de vocabulário, a criação de cenários e a definição de um som (Guerra & Straw, 2017: 3).

A relação dialética que anima a vida cultural, ou seja, a relação entre a inesgotável essência da vida e os modos de expressão (ou exteriorização) que se vê obrigada a encontrar impelem a cultura a uma situação de contradição e mesmo de oposição (Simmel, 2001). Ao atender a esta perspectiva simmeliana, o punk enxerga-se a si mesmo como cisma que surge nas sociedades ocidentais, como proposta de ruptura com a estrutura social vigente, ruptura essa acompanhada por uma trilha sonora (Guerra, 2016; Silva & Guerra, 2015). O punk pode também ser caracterizado como eixo de reconstrução identitária dos jovens no pós-guerra: o punk, mais do que um movimento, foi um coletivo de indivíduos que se expressaram, o que o torna muito difícil de definir (Laing, 2015). Não obstante esta partilha, estamos perante manifestações diferenciadas: se nos Estados Unidos as manifestações foram de pendor mais musical, o espectro de manifestações no Reino Unido é mais amplo, ganhando terreno na moda, no design, na estética (Bennett, 2006; Guerra, 2014; Hebdige, 2018; Cartledge, 1999; Sabin 1999).

O surgimento do punk é frequentemente interpretado pelo contexto de crise econômica vivenciado e traduzido no aumento dos preços do petróleo após o conflito israelo-árabe de 1973. Nessa altura, a Grã-Bretanha vê afundarem-se as indústrias automobilística, têxtil, metalúrgica e do carvão – últimos bastiões de sua economia fundada na Revolução Industrial. Em 1975, dois anos antes do jubileu de prata da rainha, a Inglaterra enfrenta a sua maior taxa de desemprego desde a Segunda Guerra Mundial, vive sob o medo-terror do Irish Republican Army (IRA) e sob o despontar da agenda neoliberal de Thatcher, alçada ao poder em 1979. Dado o contexto deficitário e de instabilidade econômica, com notáveis repercussões social e cultural, o surgimento do movimento na Grã-Bretanha enquanto modelo amplo de contestações pode ser explicado por esse mesmo contexto. O cenário descrito debilitou a vida social e intensificou assimetrias, sustentando o que viria a se traduzir na natureza reivindicativa e promotora da tomada de iniciativa do punk; estavam garantidas as condições para que neste país houvesse um avanço e uma ramificação das áreas abrangidas pelo movimento, aproximando-se mais cedo da multiplicidade de representações que o punk abarca. A dimensão pretensamente

“Subversão em movimento – a história do punk em SP”, de 2016; e “Tudo o que é belo é podre”, de 2016.

3. Adicionalmente, também usaremos letras de algumas canções punk em termos compreensivos e explicativos das especificidades das cenas punk em análise. Este artigo se beneficia, assim, do desenvolvimento do projeto de investigação “Kismif – Keep it simple, make it fast!”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/CS-SOC/118830/2010), através do Programa Operacional Compete. O Kismif está a ser desenvolvido sob a coordenação da professora Paula Guerra no Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (IS.UP), em parceria com o Griffith Centre for Cultural Research (GCCR), a Universitat de Lleida (UdL), a Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP), a Faculdade de Psicologia da Universidade do Porto (Fpceup), a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Feuc), o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) e as Bibliotecas Municipais de

de contestação, ruptura e reivindicação é a que primeiramente se enxerga em termos sociológicos.

Na verdade, Hebdige (2018) marca definitivamente a abordagem em relação ao punk e ao que viria a constituir a perspectiva subcultural (*cultural studies*). Em seu trabalho sobre a subcultura punk, não só associa – como já referenciado – o punk à revolta contra as condições socioeconômicas da Inglaterra da década de 1970, como demonstra sua afirmação cultural, veiculada por suas marcas estilísticas específicas, demarcadoras de um simbolismo próprio e denunciador de sua condição social (classe operária). Apesar de alguns aspetos da teoria subcultural serem fortemente criticados – como, por exemplo, limitar a cultura punk à expressão direta de condição social, mais especificamente à condição social da classe operária inglesa – os *cultural studies* e, designadamente Hebdige, evidenciaram as culturas juvenis e o punk, em particular, como objeto de estudo sociológico. A abordagem das culturas juvenis será desenvolvida para além da estrutura e das condições sociais. A noção de “capital subcultural” proposta por Thornton (1997) permite vislumbrar que estamos perante “mundos próprios”, microestruturas de poder, nos quais se evidenciam *status* pela detenção de capital específico não determinado pela classe. Andy Bennett (2012) observa o fato de os *cultural studies* – e a noção de subcultura – surgirem num contexto ideológico e social específico. A contemporaneidade exige uma leitura diferenciada das culturas juvenis, uma vez sendo estas mais difusas e transitórias, regularmente diluídas nas indústrias culturais do capitalismo tardio. Antes, revelam múltiplas pertenças e referências sociais (Muggleton, 2000; Muggleton & Weinzierl, 2003; O’Connor, 2002; Nilan & Feixa, 2006).

As considerações em torno das culturas juvenis – nomeadamente a evolução dos enfoques e as respectivas abordagens – são tanto mais pertinentes quando percebemos que o punk constitui uma cultura persistente, ainda que reinventada, reestruturada e reapropriada, até a contemporaneidade. Apesar de, em 1978, o movimento ter sido dado como morto (Reynolds, 2007), verifica-se, antes, estar-se perante uma morte apenas simbólica, fruto das alterações e reestruturações pelas quais teve de passar para se integrar ao sistema da indústria cultural (Masters, 2007). Em 1979, a ascensão ao poder de Thatcher marcou uma inversão e reestruturação no movimento punk, dando-lhe novos desenvolvimentos e contornos:

O punk e as suas intenções tinham-se estendido a todo o mundo. [...] Kings Road continuava a atrair os punks da segunda zona, mas o estilo no seu conjunto metamorfoseou-se numa absurda caricatura dele próprio. Assim, o punk cada vez significava mais cabeleiras grotescas à moicano de 15 centímetros de altura, tatuagens

faciais, *bondages*, botas de tropa, *doc martens*... (Colegrave & Sullivan, 2002: 342).

Diversas oportunidades musicais, mundos da vida (Clarke, 1990; Garnett, 1999; Lawley, 1999) e contributos para a alteração da estrutura social descortinaram-se, desde então, sem esquecer que a essência do punk está indelevelmente associada ao desvio, aos comportamentos que intentam o choque pelo vestuário, à capacidade de desobedecer e de questionar as normas sociais estabelecidas (classes, gênero e etnia) e, inexoravelmente, à música. Como Clark bem observa, com a “morte do punk” deu-se a morte das subculturas clássicas, passando estas a serem definidas como

grupos de jovens que praticam um vasto conjunto de contestação social através de orientações comportamentais, musicais e de vestuário compartilhadas (Clark, 2003: 223).

A esta morte podemos associar a formalização das transgressões à norma, à estetização da rebeldia e à comercialização da revolta (Lewin & Williams, 2009). Compreende-se, então, ser expectável que se participe de uma (sub)cultura que promova a construção da identidade e a personificação do papel que é esperado de um jovem, sendo comum, depois, regressar ao dito *mainstream*, do qual, efetivamente, nunca abdicou. Como já se anunciava lá atrás, a contemporaneidade evidencia-nos que a *deviation* em relação à norma já não é o que costumava ser, sendo agora considerada normal.

Se, por um lado, a maturação e problematização teórica em torno das culturas juvenis nos evidencia estarmos perante algo bem mais fluido e não tão estruturante como apontavam, as primeiras abordagens mais reflexivas e fenomenológicas, por outro, revelam o espírito do punk, sua leitura do mundo, a forma de agir sobre ele, as práticas que se invocam – a sua essência de contestação e ruptura –, prevalecendo não só através das manifestações associadas à juvenilidade, ainda que com outros contornos, ou se quisermos mantermo-nos fiéis à terminologia, mais fluidas, mas também nas práticas e nos estilos de vida dos outrora jovens punk. Isso demarca sua prevalência e, sobretudo, também que a participação, o envolvimento e a vivência no/do punk evidencia a referida reflexividade do sujeito enquanto ator social.

Guerra e Bennett (2015) sublinham este último aspeto ao considerarem que, ainda que o punk permaneça com uma direção evidente para as massas mais jovens, os indivíduos com mais de 30 anos que seguem ativamente envolvidos nesta cultura, neste estilo de vida, são pessoas que de alguma forma demarcam suas práticas no

âmbito profissional, organizacional, formal como músicos, promotores, escritores de *fanzines* (Guerra & Bennett, 2015; Guerra, 2013; Bennett, 2006; 2013). Tal não só demonstra, uma vez mais, a prevalência da cultura punk como do estilo de vida a si associado; não nos esqueçamos que a dimensão musical do punk firmou-se como elemento identitário indelével, mas, ao mesmo tempo, operou uma revolução no que podemos designar como o “mundo da música”. O caráter *DIY* revela, ainda que de forma “despreocupada”, um certo pendor ao empreendedorismo que alterou as dinâmicas da indústria musical, mormente na Grã-Bretanha. A descentralização de estratégias de produção e venda da música punk constituiu um desafio às estruturas musicais que lhe precederam, pois passa a vigorar uma lógica de organização independente. Foi com o punk – a música – que surge a primeira geração de empresas independentes britânicas no campo do rock, que incluíam principalmente negócios *go-it-alone*, influenciados por alguns dos valores culturais desenvolvidos (Hesmondhalgh, 1997; Thompson, 2004).

Inicia-se então um fenômeno global que começa a tomar forma nos finais da década de 1970 e cujo espírito e essência se mantêm, sem nunca perder o âmago que o caracteriza, e não se constitui como uma forma mais de imperialismo cultural (Sabin, 1999: 3), ou uma invasão britânica pura e simples. Reconfigurou-se e estendeu-se por todo o mundo como matriz cultural de protesto, de ruptura, de antítese. Dadas as suas especificidades locais mais ou menos expressivas, podemos afirmar que o punk não é só inglês ou americano, mas é português, espanhol, brasileiro, francês etc. O punk emergiu como fruto de um processo de sincretismo cultural (Lentini, 2003: 153), isto é, adaptou-se localmente consoante os recursos e as necessidades específicas, num processo de mistura entre características do punk global e elementos autóctones (Haenfler, 2014: 2015; O’Hara, 1999; Moore, 2004). O punk é, assim, português e brasileiro, como demonstraremos nas seções subsequentes.

Explicitada brevemente a trajetória histórica e alguns dos principais marcos e abordagens estruturais do punk, tentaremos agora fazer uma análise de seu discurso e de sua autorrepresentação no Brasil e em Portugal. Nesse sentido, procurar-se-á, primeiramente, demonstrar a maneira através da qual o punk surge nesses dois países, a saber: como disposição que nega universalmente posições antagonicas que reciprocamente se negam, aproveitando delas apenas as críticas que cada uma dirige às demais, fazendo assim com que essa recusa generalizada abra um espaço onde irá surgir uma nova posição capaz de reproduzir a disposição que a produziu. Sendo assim, o punk se situa simultaneamente em um vácuo e em uma interseção: vácuo de posições antagonicas e interseção de seus respectivos antagonismos, convertendo, portanto, um ecossistema hostil em seu próprio

habitat natural. Espremidos entre uma coisa e outra, os punks queriam deixar claro que não eram nem uma coisa nem outra, mas uma terceira via que não tinha nada em comum com as outras duas, exceto a recusa que cada uma dirigia à sua *nêmesis*. De modo que, simultânea e paradoxalmente, os punks afirmam “o punk não é nada disso” e “o punk é tudo isso” – tal como podemos confirmar no excerto a seguir:

Dos direitos todos que tu reclamaste na altura, havia um que nunca havia sido verdadeiramente reclamado: o direito à diferença. [...] O que aconteceu a partir de certa altura é que começava a ser insuportável ser como os outros, mas nós não tínhamos propriamente consciência disso. [...] O punk português é um caldo (David Pontes e José Faísca, In Kismif, 2015).

O surgimento do punk é, por sinal, paradoxal, bipolar; o punk é gerado em torno de bipolarizações como: ideologia/estilo, solipsismo/engajamento, nacional/estrangeiro. O movimento nasceu contido por essas arestas, sendo que, ao surgir, muitos quiseram saber em qual dos extremos desses binômios o movimento ficava a sua bandeira. Se existem, por um lado, relatos que abraçam um dos pontos dessas díades e recusam com veemência a outra, por outro, existem discursos que adotam a estratégia acima descrita e assim procuram conciliar ambos os polos dessas duplas, mesmo que sejam antagônicos. Para os que adotaram esse caminho, ora o punk não se resumia a nenhuma dessas posições conflitantes em jogo, ora continha cada uma delas; o punk não era nada daquilo, mas também era tudo aquilo. As contradições do movimento constituíram as condições de possibilidade em que ele se fundou. As ambiguidades que o enfraqueceriam transformam-se nas ambivalências que o possibilitaram.

É essencialmente sobre estas posições (discursos e representações) que assenta a análise que aqui partilhamos. Procura-se, então, evidenciar de que forma os punks lidam com cada um desses pares de opostos. Vale a pena ressaltar que não é raro que um mesmo membro do movimento profira discursos antagônicos, ora apontando para um extremo, ora para outro, ora para ambos. Sendo assim, não é nossa intenção organizar os atores sociais – sempre multifacetados – nessas posições estanques, mas antes os enunciados por eles proferidos. O punk, em ambos os países, configurou uma rede, várias redes. Segundo Crossley,

devemos ter em mente que uma razão adicional para a importância da rede [no punk inglês originário] era o fato de facilitar a mobilização, combinação e coordenação de fileiras diversas de recursos e contribuições. Ligação entre atores que possuem e estão dispostos a usar os recursos necessários para formar formas

particulares de ação coletiva é um pré-requisito importante para essa ação (Crossley, 2008: 100).

(Not) so pretty in punk: ideologia e/ou estilo

O primeiro antagonismo que rasga o punk é a bipolarização ideologia/estilo, ou seja: seria o punk um discurso político, uma forma de pensamento ou uma estética, uma moda, seja musical, comportamental ou de vestuário? Ao analisar os discursos dos principais membros do movimento, pode-se ver, claramente, uma tensão entre esses dois vetores: para uns, o punk é uma filosofia de vida e uma teoria crítica, para outros o movimento não passa de uma linguagem estética presente na música, nas maneiras e nas roupas (Silva & Guerra, 2015). Apresentemos as duas visões, em Portugal e no Brasil. São vários os discursos e as representações que atribuem ao punk uma conotação marcadamente política, baseada esta numa filosofia que sustenta um certo modo de vida, calcado em uma pretensa contestação, denúncia ou ruptura. Atente-se em alguns excertos ilustrativos.

Temos que incomodar como nos incomodavam a sociedade, a política, o governo, as religiões etc. (Vlad apud Moreira, 2006).

O punk nasceu na qualidade de querer mais do que se tinha. A gente queria que devolvessem tudo o que tinham levado (Índio apud Moreira, 2006).

A gente queria muito mais do que aquilo que estava marcado para a gente, que tinham estipulado para a gente (Irene apud Moreira, 2006).

Você é subproduto de uma sociedade violenta, que te oprime, que te tira tudo o que você poderia ter direito, então você não podia ser uma coisa muito bonita. O punk é um espelho perverso disso (Zorro apud Moreira, 2006).

Eu dediquei a minha vida a essa causa. Enquanto a coisa não estiver legal para todo mundo, para mim eu não quero nada. Como dizem os velhos zapatistas: para mim nada, para nós tudo (Ariel apud Moreira, 2006).

Procurava algo que tivesse um olhar crítico sobre as coisas. Minha geração estava muito preocupada com a questão do visual (Márcio Bandeira apud Yakami & Gieco, 1993).

A busca por um discurso autointitulado progressista, de movimento, de contestação, indignação está na gênese mesma do punk. Está-se perante uma (sub)cul-

tura que, apesar de possuir diversas representações, nomeadamente a estética, se destaca por sua carga ideológica, pela procura daquilo que ela pensava ser a reestruturação da sociedade, da mudança social, do respeito e da integração de grupos, etnias e gêneros. Apesar de sua dita morte simbólica, que marca um fim simbólico para o movimento genuíno de denegação que representa, naqueles em que o autêntico punk vive, permanece vincada, e como estandarte do movimento a afinidade com o que chamam de “a luta”, quer dizer, as questões social, política, governamental, religiosa, moral, sendo essa uma das realidades que podemos destacar destas declarações. No entanto, em entrevista de 1983, quando perguntado se o punk está perdendo sua essência política e tornando-se moda, Tina, notória punk de São Paulo, lamenta que sim, porque o movimento vinha sendo seletivamente apropriado pela classe média, que se interessava apenas pela estética, mas não pela ideologia:

Eu acho que sim. Com os burgueses. Burgueses andando com cinto, bracelete, cabelo arrepiado. Tanto que a gente já apanhou de montão por conta de andar de bracelete, até hoje nós apanhamos por causa de bracelete. Ficamos sem bracelete, sem cinto, sem botões, e depois eles andam com o nosso visual? Com eles tudo bem, porque eles são a burguesia (Tina apud Yakami & Gieco, 1993).

Este punk “burguês” será a ilustração do estilo “rebelde”, ou seja, da estetização do engajamento. Ao tentar trazer o punk de volta para seu polo ideológico e para longe dessa estilização da política, está Dedé Podre, um punk natural de Fortaleza. Negro, morador da periferia e sem acesso ao ensino superior, Dedé encarou o punk como forma de protestar contra aquilo que considerava injusto a seus olhos. Sua crença de que o punk representava mais uma teoria crítica e uma forma de luta do que um estilo (seja musical, seja comportamental, seja de vestuário) se revela na forma de atuação de Dedé dentro do movimento: ao contrário dos principais punks paulistas, Dedé não era membro de uma banda, mas uma espécie de “profeta”, ideólogo formador de opinião dedicado a espalhar a “ideologia punk”.

São vários os testemunhos que notabilizam Dedé como punk. Atentemos para alguns:

Eu achava que ele queria consertar o mundo (Mazé Mendes, a mãe de Dedé apud Fontenele, 2016).

O fato de ele ter-se tornado punk (primeiro roqueiro, depois punk), foi mais uma maneira de ele mostrar para todo mundo que a vida era difícil, era ruim (Rejane Mendes, irmã de Dedé apud Fontenele, 2016).

Apesar de toda a loucura, ele era um cara correto. Detestava porra-louquice, esse povo da visualêra [que investe no visual], os caras que não tinham uma proposta ideológica concreta com o movimento ele não curtia muito não. O negócio dele era mais com a galera que era mais ideológica mesmo, a galera que tinha mais consciência libertária, mais ideologia de punk mesmo (Grilo Suburbano apud Fontenele, 2016).

Todos que conviveram com Dedé relatam que ele lia muito e se dedicava a compartilhar com os amigos aquilo que aprendia nos livros. Como se pode verificar, aqueles que conviveram com Dedé a cena punk fortalezense dos anos 1980 fazem inúmeras referências ao despreço que Dedé sentia pelos jovens que usavam o movimento apenas como estilo ou manifestação estética, ignorando a acreditada essência política e ideológica ali contida. Grilo Suburbano, seu amigo, relata que certa vez ele e Dedé foram levados a uma delegacia. Chegados lá, os policiais começaram a espancá-los enquanto perguntavam se eles eram punks. A sessão de tortura só terminaria quando os rapazes admitissem que não eram punks, mas os dois seguiram repetindo que eram enquanto apanhavam. Sobre o episódio, Grilo asseverou:

Se para a polícia era defeito, para nós era a ideologia de vida da gente. A polícia era assim. O flagrante da polícia era ser punk. Não precisava andar com droga. O começo foi difícil. Para ser punk o cara tinha que ter sangue na veia, tinha que ter sangue no olho mesmo (Grilo Suburbano apud Fontenele, 2016).

O testemunho de Flor Fontenele, amiga próxima de Dedé, segue a mesma direção: para ela, Dedé era antes de tudo um “intelectual lutador” dedicado a fazer de sua prática um espelho de sua ideologia.

Ser punk na companhia do Dedé é um prazer. Uma vida com muita atitude. Um cara extremamente coerente com a sua fala e a sua prática. Um poeta, um negro da periferia, um resistente. Dedé Podre é símbolo da resistência (Flor Fontenele apud Fontenele, 2016).

Elusio Fontenele, amigo que define Dedé como “cabeça” e “visionário”, também insiste no argumento de que a dimensão do punk que importava a Dedé era o pensamento e a prática revolucionária, não a estética, tida como muito ilusória. Ao comentar a frase cunhada por Dedé “tudo o que é belo é podre”, Elusio defende a tese de que a estética e a aparência são valores fundamentalmente burgueses que geram desigualdade social e são vazios em termos de autenticidade.

Essa frase é atual ainda hoje. O que as pessoas em geral veem como belo, essa beleza estética? Essa sociedade burguesa que tem seu carrão de luxo importado, sua casa bonita, seu luxo, seu dinheiro, suas roupas importadas e tal... Essa beleza entre aspas estética: o que ela produz? Ela produz miséria, ela produz segregação, ela produz fome, ela produz falta de oportunidade. Essa beleza estética, essa riqueza material, essa beleza visual que as pessoas tanto buscam na vida, ela na sua essência, no seu âmago, ela é podre porque ela produz toda essa miséria que eu falei aí. Enquanto na periferia, no subúrbio, onde não existe essa beleza estética, onde tem esgoto a céu aberto, onde as pessoas andam maltrapilhas, onde as pessoas são incapazes de tirar de quem não tem, isso que é a beleza dessa podridão. Lembrar que a periferia, o subúrbio é a beleza verdadeira que existe na sociedade (Elusio Fontenele apud Fontenele, 2016).

Ombreados com os que viam o punk como ideologia, havia aqueles que enxergavam o movimento como estilo. Vislumbre-se, igualmente, alguns exemplos:

A turma pensava que punk era anarquia, era fazer uma revolução, brigar com militar, fazer passeata. Não era só isso. Meu objetivo era pura e simplesmente musical (Valson apud Moreira, 2006).

Tem gente que leva o punk muito a sério, como se fosse uma coisa política, um movimento político de transformação. Eu acho que não é isso, meu! Enquanto tiver um moleque na rua a fim de fazer um som e tal, o ideal punk nunca morre. Punk para mim no começo era até moda. Saía na revista Pop assim “aprenda a ser punk” (Clemente apud Moreira, 2006).

Acho que a grande contribuição do punk foi ter dado uma lição de bom estilo pra esses hippies (Supla apud Moreira, 2006).

Em Portugal, observava-se o mesmo binômio, enquanto Luís Brito considera a geração punk dos anos 1980 mais politizada (ligada ao polo da ideologia), Adolfo Luxúria Canibal a enxerga como marcadamente performativa (ligada ao polo do estilo):

A segunda geração, que começa nos anos 80, é de uma forma mais politizada, não no sentido de partido político, mas como de um verdadeiro desejo de mudança. Basta pegarmos as letras. Realmente, *slogans* que apelam a uma contestação sistemática do poder. As letras do Xutos e Pontapés no início são letras de rock, essencialmente, denotam um outro inconformismo (Luís Brito apud Kismif, 2015).

Era uma coisa nova [a geração de 1980], era uma coisa muito mais performativa, sentia-se que não havia grande perícia mu-

sical e que isso era perfeitamente irrelevante. Era mais atitude, o que ficava mais marcado na retina das pessoas era no fundo a performance de *rock'n'roll*, os tiques de *rock'n'roll*, a atitude (um termo muito importante na época) é tudo (Adolfo Luxúria Canibal apud Kismif, 2015).

Na análise das canções do punk português, Santos Silva e Guerra também constataram o mesmo: se a crítica política e social constitui a primeira grande área temática das canções punk, a segunda poderemos talvez chamar a dissidência do Eu. De fato, a demarcação do sujeito (o Eu pessoal ou o grupo de pertença) assume um tom por assim dizer proclamatório, celebrando enfaticamente a diferença, a dissidência e/ou a radical individualidade (da pessoa ou do grupo) em face do ambiente social e de sua ordenação. Como cantariam, em 2012, os Albert Fish, na canção “*City rats*”:

*We are city rats
Immune to your disease
We are city rats
Living our lives just [the way] we want.
Adjustment, compliance
You'll never bend our will.*

Ou, na canção dos “Cães Vadios”:

Sou um cão vadio
E mordo quem me pisa na cauda (Ver Silva & Guerra, 2015).

Algo se denota nas canções – um outro tipo discursivo –, com a prevalência implícita ou explícita de um tom crítico que, quando explícito, não pode deixar de se incluir na dimensão ideológica referida, ou, se quisermos, na crítica social. Mas o que queremos mostrar, por via da autonomização da dimensão que chamamos “a revolta do Eu”, é que a identidade, a posição e a afirmação do Eu se tornam o ponto central da canção/discurso, ao passo que, nas canções de crítica social explícita, o centro é o “sistema” ou modo de vida hegemônico criticado (ver James, 2009; Laing, 2015). Como diziam os Renegados de Boliqueime, em 1997, em “Do lado de ninguém”,

A gente não aceita ordens
Do lado de ninguém
Fazemos a nossa ordem
Sem a ajuda de ninguém.

E, em 1996, os Kú de Judas:

Quero ser eu
Nesta podridão (da canção “Quero ser eu”, Ver Silva & Guerra, 2015).

Os discursos das canções apontam para uma expressão minoritária em termos de causas (sociais), no conjunto das canções punk portuguesas. Não obstante, quando acontece, a orientação é clara. Trata-se de causas de forte pendor político – mobilização, ação, intervenção. Sem defesa de estilo e de estética (ver Dines, 2004; Haenfler, 2014):

Ouves discos em casa
Vagueias pelas ruas
De revoltado não tens nada
Que paixões são as tuas?

Andas a estagnar
Afundas-te em boa ordem
Aprende a delirar
Toma o gosto pela desordem.

“Força a corrente”, cantavam os Xutos & Pontapés, em 1984 (na canção “Remar, remar”):

Cerra os punhos
Parte para a ação
Grita bem alto
Oi!, álcool e revolução
Este é o som das ruas,

como que replicam, em 2012, os Grito! (canção “Som das ruas”).

E uma das bandas de orientação mais política, dentro do *hardcore straight edge*, os X-Acto, terminavam assim, em 1995, a sua canção “Para o Sol brilhar”:

E atrás das grades pagam
O preço da luta por um mundo melhor
Para ver o Sol brilhar
Já está escuro, mas o Sol ainda não se pôs
Sei que não vamos descansar
Enquanto o Sol não brilhar! (“Minas & armadilhas”, Lisboa a arder, 1978).

Não obstante esta dualidade entre ideologia e estética, não podemos escusar-nos a defender, na análise sociológica, a recusa simultânea de dois reducionismos. Um

seria limitar a cultura punk à simples e direta expressão de uma condição social. O outro reduzir a vinculação social dessa cultura e de seus protagonistas ao mundo vivido de uma afirmação pelo estilo. Será este, aliás, o sentido de várias críticas feitas, designadamente a partir dos anos 1990, aos *cultural studies*, que os acusaram de forçarem uma homologia classista demasiado fechada e descurarem os desenvolvimentos específicos das culturas juvenis fora do contexto anglo-saxônico.

Nascer punk ou tornar-se punk: solipsismos e/ou engajamentos

Das novas díades que podemos salientar na corrente ideológica do punk, a principal delas gira em torno do binômio solipsismo/engajamento. No primeiro polo dessa díade, configura-se a ideologia punk como um tédio solipsista e apático, um sentimento de indiferença em relação ao mundo proporcionado por um retiro existencial dentro do *self*. Para essa corrente, o indivíduo é encarado como um homem cartesiano, ou seja, uma razão consciente de si mesma apartada do mundo que a cerca. Nesse sentido, o punk insurge-se como um grito que parte de dentro para fora, a voz que sai de um interior fértil para uma realidade corrompida. Ninguém se torna punk, nasce-se punk. Inversamente, o outro lado dessa bipolarização propõe um engajamento e um interesse pelas agendas candentes da sociedade. De acordo com esse ponto de vista, o homem é um produto do meio que o circunda. Sendo assim, o punk vem de fora para dentro, uma paisagem social a moldar uma consciência em formação. Ninguém nasce punk, torna-se punk.

Eu não consigo virar punk. É uma condição em que jogaram a gente (Ariel apud Ciampone *et alii*, 2016).

Foi uma identificação geral com uma insatisfação da época, com a música, com o comportamento (Antônio Bivar apud Moreira, 2006).

Eis alguns relatos solipsistas:

Então nossos textos eram isso, eram desabafos juvenis, eram letras existencialistas falando do mundo, falando da escola, falando da repressão em casa. Depois é que começou a vir o protesto em si quando entrou o anarquismo (Ariel apud Ciampone *et alii*, 2016).

A gente não podia falar, não podia se expressar, e ali eu podia me expressar, naquele movimento eu podia gritar, eu podia falar alguma coisa que tava dentro de mim (Tikao apud Moreira, 2006).

Todo ser humano tem dentro de si uma quantidade x de violência acumulada, de coisas não resolvidas, enfim, de coisas que você não pôs pra fora. E para isso existe o quê? A arte, para isso existe o punk, existe o rock, existem os outros estilos, e você pode exteriorizar isso de uma forma inteligente (Rédson apud Moreira, 2006).

Já a corrente engajada divide-se em duas formas de ação: a primeira, mais anarquista, defende o caos e a ausência de qualquer ordem:

No começo punk rock não era “movimento pra salvar o mundo”. Era gangue contra tudo, desde o sistema até o cara do outro bairro (Clemente apud Moreira, 2006).

A parada era ser anarquista, não era ser politizado. Era “odeio política”, “antipolítica”, “antiGlobo” (Caniço apud Moreira, 2006).

A segunda, de pendor mais comunista, releva a substituição de uma ordem capitalista por outra mais igualitária e organicista:

“Vamos destruir tudo” é uma metáfora. [Na verdade queríamos dizer] “vamos destruir tudo para depois construirmos com dignidade” (Zorro apud Moreira, 2006).

É tanta energia que corre no movimento punk que essa energia não pode ser desperdiçada. Ao invés de perguntar que coisas estão erradas no movimento, as coisas que não têm nada a ver, a gente deveria partir para um tipo de luta, para alguma proposta de luta, para acabar com esse sistema podre, que nos deixa jogado ao lixo, que nos deixa no fundo do poço do desespero. A gente tem que acabar com isso. E acho que esse movimento tem que ter esperança, a gente não pode se deixar levar pelas ideias que os outros tentam nos impor. A gente mesmo tem que traçar nosso caminho. Vai ser muito grande a força do punk (Ariel apud Yakami & Gieco, 1983).

Quanto ao caso português, da mesma forma, ao mesmo tempo em que Pedro Paulo Gonçalves chega ao punk através de um mergulho interior (solipsismo), Nito Gonçalves abraçava o punk para mudar a sociedade (engajamento):

Nessa altura, fiz mais uma procura espiritual. Vivía como monge, tive dois anos de entrega e de meditação. Tinha votos de castidade e pobreza. Ao fim disso, por conta dessa meditação, eu fui ao Canadá e nessa viagem ouvi falar no punk, através de uma hospedeira que me falou dos Sex Pistols. Eu desconhecía os Sex Pistols. Na altura eu disse: “pensava que era uma banda glam”,

porque a última banda que eu conhecia, que eu tinha gostado muito e que tinha seguido antes de entrar no monastério foi o New York Dolls, e os Sex Pistols soavam um bocado como New York Dolls, e, por acaso, o Malcom McLaren foi empresário do New York Dolls (Paulo Pedro Gonçalves apud Kismif, 2015).

À época a sociedade era muito conservadora, quase 40 anos de fascismo, não havia liberdade. Havia para umas coisas, mas não havia pra outras. Então, o punk no fundo simbolizava isso mesmo: uma afirmação contra qualquer coisa instituída e também ao mesmo tempo com música, com música e forma de vestir (Nito Gonçalves apud Kismif, 2015).

Entretanto, existe em Portugal uma particularidade que não se vê no Brasil: se no Brasil o punk refutou a ditadura e se aliou a quem se opunha ao regime, no caso Português vê-se uma não identificação com ambos os lados: nem se sentiam representados pelo Estado Novo salazarista (obviamente), mas tampouco tinham afinidade com as bandeiras da Revolução dos Cravos de 25 de abril – muito associadas (tardamente como tudo no país) aos hippies. Nesse sentido, vê-se aqui a fórmula geratriz já apresentada:

Nós sentíamos que fazíamos parte de uma juventude moderna, de uma juventude mais europeia, *a la left*, mas sentíamos que nosso mundo já não era aquele mundo de Portugal pré-25 de abril, nem muito menos o Portugal pós-25 de abril, de alguma forma era um Portugal ainda cinzento, ainda preto e branco, ainda rural, e já pertencíamos a um outro Portugal, a um Portugal do futuro, um Portugal de cultura urbana e onde nos aproximávamos a passos largos da instantaneidade dos acontecimentos (Adolfo Luxúria Canibal apud Kismif, 2015).

Olhando pra aquilo que era o panorama geral na altura, num mundo que era um bocadinho cinzento, aquilo acabou por trazer alguma cor, alguma ousadia. Tu não tinhas o enquadramento consumista que tens hoje que absorve qualquer tipo de fenómeno desses. E depois nós aparecemos a seguir à revolução, e a seguir a todos esses momentos mais exaltantes para geração que foi dos nossos pais e nós, de alguma forma, construíamos aí acho que uma pequenina revolução, em termos de costumes, em termos de roupas, em termos de agitar um bocadinho as massas e de repente não estávamos nem conformados porque não fazíamos parte nem dos revolucionários, nem dos situacionistas, éramos uma coisa completamente à parte (David Pontes apud Kismif, 2015).

Foi um momento, foi um bom momento, em que materializamos de alguma maneira aquilo que seriam as promessas do 25 de

abril e nos distanciamos na prática. Aquilo que era a promessa de liberdade, de liberdade de expressão e todas as consequências, nós assumimo-las na prática, e na prática o que que nós verificamos? Confrontamos com a realidade. O país continuava a ser muito atávico, primeira coisa. Queríamos mais do que aquilo que o país tinha a nos oferecer, que era pouco, era muito pouco (Neno Costa apud Kismif, 2015).

A defesa de Adolfo sobre a “instantaneidade dos acontecimentos” e a declaração de David Pontes de que o punk se resumiu a “imagens fugazes”, “nuvens que passam”, que não construíram pontes, nem revoluções, nem repercutiu em nada, sendo tão somente “um momento” aponta para outro elemento presente nos relatos dos punks portugueses: a crença de que o punk nunca foi um movimento, mas uma moda passageira sem unidade, fragmentada em pontos autocontidos.

Não havia um movimento. Houve foi a necessidade de abrir caminhos em Portugal para que alguma coisa acontecesse. Porque isso realmente era uma pasmeira, naquilo que era a era do rock, da música moderna na Europa (Zé Serra apud Kismif, 2015).

Considerar que o punk é um movimento, um movimento mais ou menos organizado, que procura ativamente mudar um sistema ou “o” sistema... Acho que em uma dada altura há uma ilusão de que o punk é isso, mas é tão disperso até em atitudes individuais e ideologias de diferentes grupos que acho que não se pode encarar como tal (Luís Brito apud Kismif, 2015).

As pessoas dentro do punk gostam muito de falar em movimento. Mas eu não acredito em movimento, porque as bandas não eram amigas uma das outras, elas tinham inveja. As bandas não gostavam uma das outras. Não havia um movimento. Havia a sensação de que havia alguma coisa porque não havia onde tocar, e se não houvesse essa união... (Miguel Newton apud Kismif, 2015).

Não obstante estes discursos, importa algo que emerge de outros posicionamentos, os quais, curiosamente, os integram e lhes conferem substância, para além do aparente paradoxo. Não se trata de fazer (apenas ou principalmente) música: “*this is not only about music!*”, cantavam os Zootic (“Lifetime war”, 2001). Através da música (ouvida, tocada ou gravada); através da apresentação de si (por via do vestuário, dos adereços, das posturas e gestos); através da ocupação da garagem, da sala de concertos, do espaço público; através da comunicação, do fanzine, do cartaz, do manifesto; através da organização do bairro, do bando, do grupo de pares; através de tudo isso, trata-se de assumir um *ethos*, uma visão do mundo, uma posição no e em face do mundo que é, ao mesmo tempo, estética e ética. O inconformismo

em face da estrutura normativa envolvente; a afirmação radical da diferença, vivida individualmente ou no seio do *ingroup*; a defesa e aplicação do *DIY* e do que lhe está associado – a opção pelo *underground* e a contestação do *mainstream* musical-industrial: tudo isso compõe uma cultura de forte orientação contra-hegemônica, isto é, pondo frontal e intencionalmente em causa o *establishment* cultural e os seus poderes (O’Hara, 1999).

Aos olhos de vários protagonistas do punk português, sem esta assunção como modo de vida, como forma de estar e maneira de ser, o punk morre (ver Clark, 2003; Marcus, 2000). “Vira piada”, como nos disse emblematicamente Gastão, um editor de música de Lisboa, ainda bastante novo (29 anos). Este é, aliás, um tema de múltiplas canções. Não só porque a própria música punk pode constituir causa ou bandeira de engajamento e ação individual e coletiva; como ainda porque a genuinidade e a autenticidade da adesão ao punk e da forma ética e criativa do punk fazem parte integrante do conjunto de questões que compõem a agenda autorreflexiva e crítica dessa cena. A este propósito, Lewin e Williams (2009) chamaram a atenção para os dois processos em causa na busca de uma autenticidade punk: a orientação moral em prol de uma descoberta pessoal (à imagem do Romantismo); e o reforço das redes de sociabilidade, perante a fragmentação da sociedade pós-moderna. O punk terá sido uma das subculturas que mais lutaram pela “autenticidade” através da rejeição do *status quo*, do consumismo e dos poderes instalados. E, aqui, o *ethos DIY* é decisivo, pois permite aos punks reclamarem a criação de sua própria identidade, em vez de a “comprarem”⁴.

4. Como foi analisado noutra lugar (Guerra & Bennett, 2015), os Sex Pistols estão no olho do furacão dessa discussão, pois ninguém melhor do que eles parecia ter condições para redefinir um sentido de autenticidade para as obras culturais e musicais no final do século XX. A globalização e as subsequentes reapropriações locais de que foram motivo constituem um terreno fundamental de debate sobre a possibilidade de desmercantilização da *pop music* e o seu potencial de reprodução e mudança.

A outra tensão, igualmente forte, opõe a ética contracultural, o *DIY* do punk, ao que ela só pode caracterizar e condenar como prostituição, mentira, traição – e é a lógica da indústria musical, com o primado dos interesses e cálculos mercantis sobre o sentido e o modo de expressão. Trata-se aí do verdadeiro Judas do punk, quer dizer, o falso amigo, o que trai a partir das fileiras, o que se vende e aos seus e vende por dinheiro sujo e vil. Assim entoam os New Winds, numa canção de 2004, intitulada precisamente “The real Judas syndrome”:

*Agencies, exclusive deals, sponsorships
What the fuck is this?
Doing it for the money, for the kids you say?
Yeah we know... [...]
Making hardcore a business
A part of the mainstream
Take off your greedy hands
From our punk hardcore scene!
It's time to say goodbye
This is not MTV/ This is punk, DIY!*

*You try to sell our political beliefs
You try to sell
But we're here until the end!*

Todas essas questões remetem para os debates entre dois teóricos da Escola de Frankfurt: Walter Benjamin e Theodore Adorno. Benjamin, ao romper com a visão elitista de cultura (*high culture*) de Adorno, considera que a arte, como o auxílio trazido pelas novas tecnologias, tem a possibilidade de se tornar “um veículo de comunicação política em massa” (Wolin, 1982: 297). Isso vai colocar o punk – uma vez mais – numa posição contraditória (Frith, 1983), pois enquanto reclama a “autenticidade”, que remete para a “alta cultura”, circula num meio característico da cultura de massas. Ao se posicionar como força de resposta e oposição à norma cultural, o punk encerra um constante debate entre o autêntico e o falso, proporcionado pelo contato, inaugurado desde cedo pelos Sex Pistols com a assinatura do contrato com uma *major* entre a subcultura e as instâncias dominantes da indústria cultural (Guerra & Bennett, 2015). Ou seja, colocam-se em causa os alicerces do movimento já que parece impossível de juntar a anarquia, a oposição política e a resistência política com o fato de o punk se ter tornado um fenômeno de sistema, servindo mesmo de banda sonora a programas de desporto na televisão e passando os videoclips das bandas em canais como a MTV.

Para uns, este sucesso explica-se de forma simples, ou seja, finalmente a indústria musical percebeu como capitalizar o punk. No entanto, para outros, este fenômeno não se processou de forma tão simples. Para aqueles politicamente investidos no *ethos* revolucionário do punk, a popularização do gênero foi um verdadeiro passo para trás dado que tal fez com que a mensagem política do punk fosse reduzida e cooptada (Matula, 2007).

Sold out sell-outs?

Punk local e/ou punk global

Afora todos esses binômios, outra importante tensão que cindia o punk respeitava à díade estrangeiro/local. Conforme dito, o punk nasceu nos Estados Unidos e no Reino Unido. Diante disso, aqueles interessados em trazer o movimento para o Brasil e Portugal se viam diante de uma encruzilhada: implementar o discurso estrangeiro em território nacional ou fomentar um movimento tipicamente brasileiro e português?

Numa primeira fase, o punk brasileiro caracterizou-se por um período passivo em que os membros do movimento se restringiram a consumir a produção de fora.

Entretanto, com o tempo, as assimetrias entre o contexto de origem do punk e o cenário nacional mostraram que essa importação direta era ineficiente. A partir dessa inquietação, os punks brasileiros entraram numa segunda fase caracterizada pela produção ativa de um movimento local.

As primeiras bandas surgiram a partir da necessidade de você falar, de você ver, de você ouvir um som... os Sex Pistols falavam *Anarchy in UK*. Estava na rua, em Londres... [e faltava quem falasse] da quebrada da [Vila] Carolina, do que tá acontecendo com você, falasse de você, de sua realidade (Clemente Apud Moreira, 2006).

Segundo o mesmo ator social, o punk brasileiro não mimetizava o movimento britânico e americano. Pelo contrário: os brasileiros teriam gerado essa tendência espontaneamente, sem nem mesmo tomarem conhecimento do que acontecia em Londres e Nova York.

Todo mundo já andava com aquele visual: jaqueta de couro, calça jeans furada, camisa listrada e cabelo comprido. Aquele visual dos Ramones, do primeiro disco, era o visual do pessoal da [Vila] Carolina. Se o punk não tivesse sido inventado em Nova York, a gente tinha inventado aqui (Clemente apud Moreira, 2006).

O que se pode dizer é que o punk no Brasil não se resumiu nem a uma passiva repetição do que se fazia no estrangeiro, nem pode ser definido como uma inédita empreitada nacional. Na verdade, o que se deu foi algo intermediário entre esses dois extremos: no Brasil, o punk foi uma experiência híbrida entre estrangeiro e local, marcada por uma refração desse discurso euro-americano no contexto nacional.

No caso português é perceptível a mesma lógica dicotômica entre a influência estrangeira e as agendas locais. A marca estrangeira se manifesta tanto na difusão do movimento como na prescrição das tendências estéticas e musicais que devem ser seguidas. Quanto ao cerne do punk – a ideologia –, cremos que é nesse ponto que se manifesta o carácter local, dadas as especificidades territoriais e os contextos socioeconômicos pelos quais os diferentes países passaram. Nesse sentido, observa-se uma interação entre aquele que é o espírito de contestação/revolução do movimento com a lógica estrutural da sociedade/grupo em que se dissemina. Deste modo, há uma especificidade nacional e local, para além de como podemos observá-lo. O movimento português é dotado de um exacerbado individualismo, ou melhor dizendo, diferentes ramificações para além daquela que parece evidente, como foi o caso da ditadura e da Revolução dos Cravos, que seriam o alvo principal

para uma intervenção e manifestação social pelo punk português, mas que pelo contrário foram descredibilizados em prol de motivações hipoteticamente mais individuais às diferentes realidades dos seus membros.

Temos em Portugal um tipo de banda que se liga à atitude que lhes foi imputada e que nasce em Inglaterra, ou é comercializada em Inglaterra. Temos esse tipo de bandas, como há em Inglaterra, como há em Espanha, como há nos Estados Unidos (Luís Rattus apud Kismif, 2015).

Fazer muito com pouco: era um bocado reinventado e era o “faz tu mesmo”, com poucos meios, com alguma coisa para dizer. Não havia apoios, não havia meios e, teve de se criar do zero (Miguel Newton apud Kismif, 2015).

Nós não temos a estrutura no punk que nos permita desenvolver um *flow* contínuo de bandas e de editoras e de meios que permitam sustentar o punk. Mas temos a nossa cena (Manolo Almeida apud Kismif, 2015).

“O punk não começou e terminou no final dos anos 70”. Esta afirmação de Don Letts⁵ (apud Rodrigues, 2012) é um ponto de partida fundamental para a nossa abordagem. A partir de sua emergência midiática nos finais dos anos 1970, o punk transformou-se num fenómeno global com traduções locais mais ou menos expressivas: o punk não é só inglês ou americano, mas é português, espanhol, mexicano ou tailandês. A nossa perspectiva refuta, assim, a interpretação de que o punk é uma forma de imperialismo cultural (Sabin, 1999: 3), ou uma invasão britânica pura e simples; em vez disso sugere que o punk emergiu fruto de um processo de sincretismo cultural (Lentini, 2003: 153).

A palavra “punk” era um termo da gíria americana usado para descrever certos grupos de jovens situados na base da estrutura social, tais como, *hobos* ou negros homossexuais (Laing, 1978). Mas só ganhou reconhecimento quando aplicada à música, primeiro na cena musical de Nova York e adquirindo depois, a partir da cena britânica, sobretudo londrina, e com os Sex Pistols, visibilidade global. De Londres e Nova York, o punk espalhou-se por outras cidades (como Washington ou Los Angeles), países (como o México), ou regiões (América do Sul, Norte de África, Médio Oriente, Ásia). Constituiu gradualmente uma “geopolítica da cultura popular” e integrou infindáveis variações e estilos musicais espacializados (Dunn, 2008: 195). Este duplo movimento de globalização e localização acentuou a natureza do punk como reunião de pedaços de cultura popular numa mistura caótica e paradoxal. Ela combina estética, música, imagem, texto, paisagens, e articula especificidade e hibridismo (Adams, 2008: 3-4).

5. Don Letts é um ator importante da cena punk mundial. Começou a sua carreira pelo registo dos primeiros anos do punk londrino. A partir de então, realizou mais de 20 documentários acerca do punk, explorando uma diversidade de protagonistas e cenas, dentre os quais se destacam “Punk: attitude”, “The clash: westway to the world” (ver Letts & Nobakht, 2008).

Talvez se perceba melhor, assim, a oscilação, nas narrativas identitárias do punk, entre o que Moore (2004) chamou a “cultura de contestação” e a “cultura de autenticidade”. Ambas podem ser vividas – e muitas letras das canções o sugerem – radicalmente, numa espécie de redução à singularidade individual (da pessoa ou do grupo). Eu – ou nós – em face da norma: uma relação sob a forma de um confronto ou de um afastamento, que confere força ao *underground*, uma natureza marginal ou periférica – debaixo da terra, por baixo ou por fora da ordem – e a radicação no valor do que a pessoa comum pode fazer, por si mesma, com os seus recursos, com as suas redes, para os amigos e pares. Há uma rudeza no punk, de que a linguagem grosseira, a conotação escatológica e a extrema elementaridade da gramática criativa dão conta, que não é só provocação, mas “uma infração deliberadamente rude das normas estéticas e sociais” (James, 2009: 35). Essa rudeza é também sobriedade. Não é só a ginsberguiana poesia do “Uivo”, ou a inversão carnavalesca e Dada do que a rotina social dá por adquirido. É também a poesia do elementar, do colado à pele, do feito em casa, autogerado, do que pertence a cada um porque é feito por si.

Um final que é sempre um princípio: o do eterno retorno

Como já deve estar claro, diante de um espaço de posições possíveis antagônicas, o punk brasileiro e o punk português agem exatamente como um campo bourdieusiano em busca da autonomização: negam universalmente posições que reciprocamente se negam, fazendo com que no espaço aberto por essa recusa generalizada surja a fenda onde nascerá a nova posição capaz de gerar a disposição que a gerou. Entre ideologia e estilo, solipsismo e engajamento, nacional e estrangeiro, a cena punk desses dois países descreve o gesto ambivalente de, ao mesmo tempo, contemplar todas essas posições e não se resumir a nenhuma delas, fazendo com que as contradições que impossibilitariam o seu nascimento se convertam nas próprias tensões nas quais ele próprio se funda.

O discurso punk em ambos os países é hiperpolítico, por duas razões cumulativas. Uma é que põe muito diretamente em causa o consenso normativo e a estrutura de poder da sociedade envolvente e tem especial predileção pelo questionamento “inconveniente”, sem limites nem condições, de alguns dos valores considerados como absolutamente intocáveis, como as instituições militares ou religiosas, ou os símbolos nacionais. Como expunha, em 1979, a canção “Eu não sei”, dos Aqui d’el-Rock, “não vou deixar nenhum símbolo de pé”. A outra razão está em que, não raras vezes, esse discurso promete a destruição violenta e total da ordem institucional, qualquer que seja a natureza e orientação de suas regras e processos de decisão. Ao mesmo

tempo, o discurso punk é subpolítico, ou pré-político. Fica aquém da política. Como podemos observar, raras vezes a denúncia crítica ou a paródia (que é outro modo de pôr em crise, possivelmente de forma ainda mais radical) se desenvolvem como propositura, como representação e argumentação de alternativas, ordens outras, diferentes seres e fazeres, alternativas.

Por isso é que as ordens institucionais se fundem umas nas outras, e o punk internacional pode gerar ao mesmo tempo inconformistas de esquerda e inconformistas de direita e inconformistas de lado nenhum, ou anarquistas e nazistas; e, mesmo em Portugal, cuja história recente faz claramente inclinar a balança em prejuízo do extremismo de direita (por causa da proximidade temporal e das marcas e sequelas ainda visíveis do Estado Novo salazarista), o discurso político do punk, também assumido como central na cultura punk (hiperpolítica, portanto, por esse lado), pouco ou nada acrescenta às denúncias mais ou menos rituais do convencionalismo e da alienação, às proclamações mais ou menos rituais da destruição total dos opressores e às utopias mais ou menos rituais de éticas, personalidades, vidas e comunidades alternativas (Silva & Guerra, 2015).

O punk não é uma coisa ou outra, mas uma coisa e outra. Como dissemos, situa-se simultaneamente num vácuo e numa interseção: vácuo de posições antagônicas e interseção de seus respetivos antagonismos: é estilo e ideologia, é solipsista e engajado, é local e global. Não é ambíguo, mas é ambivalente. É tudo e não é nada.

Referências

ADAMS, Ruth. The Englishness of English punk: Sex Pistols, subcultures and nostalgia. *Popular Music and Society*, v. 31, n. 4, p. 469-488, 2008.

BENNETT, Andy. *Music, style and aging: growing old disgracefully?* Philadelphia (PA): Temple University Press, 2013.

———. Pour une réévaluation du concept de contre-culture, v. 1. *La Revue des Musiques Populaires*, v. 9, n. 1, p. 19-31, 2012.

———. Punk's not dead: the continuing significance of punk rock for an older generation of fans. *Sociology*, v. 40, n. 2, p. 219-235, 2006.

———. Consolidating the music scenes perspective. *Poetics*, n. 32, p. 223-234, 2004.

BENNETT, Andy; PETERSON, Richard A. *Music scenes: local, translocal and virtual*. Nashville (TN): Vanderbilt University Press, 2004.

- BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- CARTLEDGE, Frank. Distress to impress? Local punk fashion and commodity exchange. In: SABIN, R. (Org.). *Punk rock: so what? The cultural legacy of punk*. London; New York: Routledge, 1999.
- CLARK, Dylan. The Death and life of punk, the last subculture. In: MUGGLETON, D.; WEINZIREL, R. (Orgs.). *The post-subcultures reader*. Oxford (UK): Berg, 2003.
- CLARKE, Gary. Defending ski-jumpers: a critique of theories of youth subcultures. In: FRITH, S.; GOODWIN, A. (Orgs.). *On record: rock, pop and written word*. London: Routledge, 1990
- COLEGRAVE, Stephen; SULLIVAN, Chris. *Punk: hors limites*. Paris: Les Éditions du Seuil, 2002.
- CROSSLEY, Nick. Pretty connected: the social network of the early UK punk movement. *Theory, Culture & Society*, v. 25, n. 6, p. 89-116, 2008.
- DINES, Mike. *An investigation into the emergence of the anarcho-punk scene of the 1980s*. Salford (UK): University of Salford, 2004.
- DUNN, Kevin C. Never mind the bollocks: the punk rock politics of global communication. *Review of International Studies*, v. 34, p. 193-210, 2008.
- FRITH, Simon. *Sound effects: youth, leisure, and the politics of rock*. London: Constable, 1983.
- GARNETT, Robert. Too low to be low: art pop and the Sex Pistols. In: SABIN, R. (Org.). *Punk rock: so what? The cultural legacy of punk*. London; New York: Routledge, 1999.
- GUERRA, Paula. Raw power: punk, DIY and underground cultures as spaces of resistance in contemporary Portugal. *Cultural Sociology*, v. 12, n. 2, p. 241-259, 2018.
- . “Just can’t go to sleep”. DIY cultures and alternative economies facing social theory. *Portuguese Journal of Social Sciences*, v. 16, n. 3, p. 283-303, 2017.
- . Keep it rocking: the social space of Portuguese alternative rock (1980-2010). *Journal of Sociology*, v. 52, n. 4, p. 615-630, 2016.
- . Punk, expectations, breaches, and metamorfoses. *Critical Arts*, v. 28, n.1, p. 195-211, 2014.

———. *A instável leveza do rock: gênese, dinâmica e consolidação do rock alternativo em Portugal (1980-2010)*. Porto: Afrontamento, 2013.

GUERRA, Paula; BENNETT, Andy. Never mind the Pistols? The legacy and authenticity of the Sex Pistols in Portugal. *Popular Music and Society*, v. 38, n. 4, p. 500-521, 2015.

GUERRA, Paula; STRAW, Will. I wanna be your punk: o universo de possíveis do punk, do *DIY* e das culturas *underground*. *Cadernos de Arte e Antropologia*, v. 6, n. 1, p. 5-16, 2017.

HAENFLER, Ross. *Straight edge: clean-living youth, hardcore punk, and social change*. New Jersey: Rutgers, 2015.

———. *Subcultures: the basics*. Abingdon (UK): Routledge, 2014.

HEBDIGE, Dick. *Subcultura. O significado do estilo*. Lisboa: Maldoror, 2018.

HESMONDHALGH, David. Post-punk's attempt to democratise the music industry: the success and failure of rough trade. *Popular Music*, v. 16, n. 3, p. 255-274, 1997.

JAMES, Kieran. "This is England": punk rock's realist/idealist dialectic and its implications for critical accounting education. *Accounting Forum*, v. 33, n. 2, p. 127-145, 2009.

LAING, Dave. *One chord wonders: power and meaning in punk rock*. Oakland (CA): PM Press, 2015.

———. Interpreting punk rock. *Marxism Today*, p. 123-128, Apr. 1978.

LAWLEY, Guy. "I like hate and i hate everything else": the influence of punk on Comics. In: SABIN, R. (Org.). *Punk rock: so what? The cultural legacy of punk*. London; New York: Routledge, 1999.

LENTINI, Pete. Punk's origins: Anglo-American syncretism. *Journal of Intercultural Studies*, v. 24, n. 2, p. 153-174, 2003.

LETTIS, Don; NOBAKHT, David. *Culture clash: dread meets punk rockers*. London: SAF Publishing, 2008.

LEWIN, Phillip; WILLIAMS, J. Patrick. The ideology and practice of authenticity in punk subculture. In: VIANNINI, P.; PATRICK WILLIAMS, J. (Orgs.). *Authenticity in culture, self and society*. Surrey (UK): Ashgate Publishing, 2009.

- MARCUS, Greil. *Marcas de baton: uma história secreta do século vinte*. Lisboa: Frenesi, 2000.
- MASTERS, Marc. *No wave*. London: Black Dog Publishing, 2007.
- MATULA, Theodore. Pow! to the people: The make-up's reorganization of punk rhetoric, v. 1. *Popular Music and Society*, v. 30, n. 1, p. 19-38, 2007.
- MOORE, Ryan. Postmodernism and punk subculture: cultures of authenticity and deconstruction. *The Communication Review*, v. 7, n. 3, p. 305-327, 2004.
- MUGGLETON, David. *Inside subculture: the postmodern meaning of style*. Oxford (UK): Berg, 2000.
- MUGGLETON, David; WEINZIERL, Rupert. What is "post-subcultural studies" anyway? In: MUGGLETON, David; WEINZIERL, Rupert (Orgs.). *The post-subcultures reader*. Oxford (UK): Berg, 2003.
- NILAN, Pam; FEIXA, Carles. *Global youth? Hybrid identities, plural worlds*. New York: Routledge, 2006.
- O'CONNOR, Alan. Local scenes and dangerous crossroads: punk and theories of cultural hybridity. *Popular Music*, v. 21, n. 2, p. 225-237, 2002.
- O'HARA, Craig. *The philosophy of punk: more than noise!* London; Edinburgh; San Francisco (CA): AK Press, 1999.
- PAIS, José Machado. *Culturas juvenis*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2003.
- PAIS, José Machado; BLASS, Leila. *Tribos urbanas: produção artística de identidades*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.
- REYNOLDS, Simon. *Bring the noise: 20 years of writing about hip rock and hip hop*. London: Faber and Faber, 2007.
- RODRIGUES, Stella. In-Edit 2012 tem como convidado o renomado diretor Don Letts. *Rolling Stone Brasil*, 1 Jun. 2012.
- SABIN, R. (Org.). *Punk rock: so what? The cultural legacy of punk*. London; New York: Routledge, 1999.
- SILVA, Augusto Santos; GUERRA, Paula. *As palavras do punk*. Lisboa: Alêtheia, 2015.
- SIMMEL, Georg. *El individuo y la libertad – ensayos de crítica de la cultura*. Barcelona (ES): Península, 2001.

THOMPSON, Stacy. *Punk productions: unfinished business*. New York: State University of New York Press, 2004.

THORNTON, Sarah. *Club cultures: music, media and subcultural capital*. Hannover (DE): Wesleyan University Press, 1996.

WOLIN, Richard. *Walter Benjamin: an aesthetic of redemption*. New York: Columbia University Press, 1982.

Registos fonográficos

ALBERT FISH. City rats. City rats. Lisboa: Zeroworks Records. EP (vinil), 2012.

AQUI D'EL-ROCK. Dedicada (a quem nos rouba) / Eu não sei. Lisboa: Metro Som. 7"Single (vinil) (4m 19'), 1979.

CÃES VADIOS. Cães vadios. Cães vadios. Lisboa: Ama Romanta. EP (vinil), 1987.

KÚ DE JUDAS. Quero ser eu. As vozes da raiva 03 . Lisboa: Fast'n'Loud. Compilação (CD), 1996.

MINAS & ARMADILHAS. Lisboa a arder. Lisboa: Edição de autor (cassete), 1978.

NEW WINDS. The real Judas syndrome. A spirit filled revolution. Lisboa: Refuse Records. LP (CD) (2m 20'), 2004.

RENEGADOS DE BOLIQUEIME. Lado de ninguém. Ao Vivo no Hardclub. Porto. Alfine-te Records. LP (CDR), 1997.

X-ACTO. Para o sol brilhar. Harmony as one. Lisboa: Ataque Sonoro. LP (CD), 1995.

XUTOS & PONTAPÉS. Remar, remar. Remar, remar. Lisboa: Fundação Atlântica. Single (vinil), 1984.

ZOOTIC. Lifetime war. Coisa Nenhuma. Lisboa: Difusion Libertária La Idea. LP (CD), 2001.

Registos videográficos

CIAMPONE, Laura; KUROSTU, Kelvin; BELARMINO, Daniela; TELES, Mariana; ALBUQUERQUE, Marcella. *Subversão em movimento – a história do punk em SP*. Documentário, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iwnwYD-Jazuo>>. Acesso em: 15 Jun. 2017.

FONTENELE, Flor. Tudo o que é belo é podre. Documentário , 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GYduaKuVcGU>>. Acesso em: 15 Jun. 2017.

KISMIF. KEEP IT SIMPLE, MAKE IT FAST! Bastardos. Trajetos do punk português (1977-2014). Documentário, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Zk7eDn6YWQs>>. Acesso em: 15 Jun. 2017.

MOREIRA, Gastão. Botinada. A origem do punk no Brasil. Documentário, 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=trIAXkc003k>>. Acesso em: 15 Jun. 2017.

YAKAMI, Sara; GIECO, Alberto. Punks, 1983. Documentário, 1983. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ba7jKBM0tlw>>. Acesso em: 15 Jun. 2017.



A controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de crack

Recebido: 07.02.18
Aprovado: 11.08.18

Ygor Diego Delgado Alves*
& Pedro Paulo Gomes Pereira**

Resumo: O objetivo deste artigo é mapear a controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de drogas, particularmente do crack, no Brasil. Para tal, apoiamos-nos em notícias fornecidas pela mídia, na legislação e nos regulamentos e normas editadas por órgãos públicos no período de 1998 a 2012. Isso nos proporcionou uma visão geral das vozes presentes no debate público que evidenciavam, através de seus diversos atores, o processo de funcionamento da controvérsia, a crise a ser debelada e as situações consideradas de risco. Afloram dessa controvérsia um Programa e um Antiprograma, que são, respectivamente, a internação maciça de usuários de crack ou, seu oposto, as medidas de redução de danos que reservam à internação um papel muito restrito. Concluímos que a ideia disseminada da epidemia do consumo de crack ensejou no país a consciência de estarmos todos em risco; e uma prática política de governar fora das regras.

Palavras-chave: Controvérsia. Crack. Drogas. Internação. Latour.

Controversy surrounding the involuntary commitment of crack cocaine users

Abstract: This article's objective is to map the controversy surrounding the involuntary commitment of drug users in Brazil, especially among crack cocaine users. The research is based on media reports, legislation, and on the regulation and norms created by public agencies between 1998 and 2012. Because of its scope, the research presents a general vision of the diverse actors participating in public debate regarding drug use and commitment, in addition to the processes through which this controversy takes hold, the crisis that these processes aim to suppress, and the situations that considered to present considerable risk. As a result of this controversy, both a Program and an Anti-Program have taken root: respectively, these refer to the large-scale commitment of crack users; or, on the contrary, harm-reduction measures that limit commitment to a significantly reduced role. We conclude that the widespread idea of the crack cocaine epidemic has made the country aware that we are all at risk; and political practice of ruling out of the rules.

Keywords: Controversy. Crack. Drugs. Commitment. Latour.

* Ygor Diego Delgado Alves é antropólogo, graduado e mestre em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutor em antropologia pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente, é pós-doutorando em saúde coletiva em saúde coletiva pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), São Paulo, São Paulo, Brasil. Orcid: 0000-0002-6730-3255. <antropologiaygor@yahoo.com.br>.

** Pedro Paulo Gomes Pereira é mestre (1996) e doutor (2001) em antropologia pela Universidade de Brasília (UnB), pós-doutoramento na Universidade de Barcelona (2001-2002). É livre docente pela Universidade Federal de São Paulo (2013), professor associado da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), São Paulo, São Paulo, Brasil. Orcid: 0000-0002-0298-2138. <pedropaulopereira@hotmail.com>.

Introdução

Este artigo analisa a controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de drogas, particularmente do crack, no Brasil, entre os anos de 1998 a 2012, no intuito de perceber como pessoas e instituições são afetadas ao serem colocadas em movimento por drogas, controvérsias, terapêuticas e políticas públicas.

Propostas de internação em massa – que aqui denominamos Programa – acabam se contrapondo a políticas de redução de danos – ou Antiprograma. Na controvérsia que se instala, é atualizada a legislação sobre drogas de 1934, que previa internamento dos usuários que colocassem a vida em risco. A visão de que usar crack se compara ao suicídio é reiterada em campanhas midiáticas. O consumo do crack nas ruas passa a ser visto por certa literatura médica como situação de crise e de ameaça ao direito à vida, o que acaba por justificar atividades correspondentes de manejo dessa situação como a revogação da liberdade e a internação forçada.

Por quatro anos, fizemos a etnografia da cena de uso de crack em São Paulo. Neste período, acompanhamos de perto a controvérsia sobre a internação compulsória. Inspirados em Latour (2012), estabelecemos uma linha do tempo e passamos a fazer um mapa espaço-temporal dessa controvérsia. Para este autor, controvérsias são questões que ainda não produziram consenso, sobre as quais os atores discordam ou concordam em discordar. Quando as questões se estabilizam em caixas pretas, as controvérsias apagam-se até que um novo conflito apareça (Latour, 2012; Venturini, 2010). Latour (2012) nos convida a mapear as controvérsias, registrando as perspectivas dos atores, suas interações e as formas de conexão. O procedimento visa criar um mapa com informações dos diferentes atores sobre a controvérsia em questão. Registramos as manifestações destes atores sobre o tema, por um período de quatro anos. Tal procedimento permitiu-nos visualizar os momentos em que a controvérsia se tornava mais aguda ou se arrefecia; permitiu mapear os atores envolvidos (pessoas, entidades, órgãos públicos, documentos). Buscamos, portanto, realizar pesquisa documental, pesquisa de dados de bases públicas e da produção das ciências sociais sobre o tema, além do acompanhamento de postagens em *sites* e nas redes sociais.

A pesquisa acadêmica em torno das controvérsias a respeito da internação estritamente involuntária ainda é exígua e costuma girar em torno de aspectos jurídicos como a pertinência do *habeas corpus* (Pinheiro, 2013). Análises sobre controvérsias em torno da internação compulsória, motivada por decisão judicial e não apenas médica, que, por vezes, também tratam da modalidade involuntária, são mais nu-

meras e cobrem um espectro maior de temas, embora exames de questões jurídicas também se façam presentes (De Aguiar Pinheiro, 2013; De França, 2012; Monteiro, 2015). Ruiz e Marques (2015) também trataram da legislação sobre drogas, mas, vão além, abordam a responsabilidade e a capacidade de decisão do usuário e os meios mais adequados de tratamento e reinserção. Kerr Pontes, Santos Meza e Gastalho De Bicalho (2015) analisaram três controvérsias a respeito da internação compulsória:

- i.* a epidemia do crack;
- ii.* a capacidade de autodeterminação dos usuários; e,
- iii.* a limpeza social como tática de invisibilizar.

Haveria por trás de leis, pretensamente dedicadas à defesa da saúde pública, uma intenção higienista, amparada na guerra às drogas, em que discursos sobre o risco acabam por engendrar políticas de controle e vigilância. Outro trabalho que também se baseou nas ideias sobre rede sociotécnica de Bruno Latour, só que, desta vez, voltado aos discursos médicos, foi o desenvolvido por Maurício Fiore (2007). O autor tratou das controvérsias em torno da conceituação do que seriam as drogas; de seu consumo como sendo ou não uma patologia; e, ainda, das possíveis classificações das substâncias e dos tipos de uso que as pessoas possam fazer delas. A ideia de controle de riscos também é acionada, na medida em que pode servir de chave para se compreender certas ofensivas sobre as liberdades individuais, como são as internações.

Para contribuir com os trabalhos até agora produzidos sobre o tema, procuramos delimitar Programa e Antiprograma conflitantes, buscando com uma multiplicidade de atores que extrapolaram o campo jurídico e médico. Esta cobertura alargada da controvérsia permitiu vislumbrar um campo complexo de interesses e posicionamentos.

A legislação que rege a internação involuntária de usuários de crack

No tocante à legislação atual – Lei n.º 10.216, de 6 de abril de 2001 –, nada existe sobre os critérios para direcionar o julgamento do profissional médico na internação involuntária (Dalsenter & Timi, 2012; Novaes, 2014). A intenção da lei era a de contrapor-se frontalmente ao seu antecessor normativo, o Decreto n.º 25.559, de 3 de julho de 1934, que, segundo alguns, “convalidava o estatuto de incapacidade civil genérico de todos os pacientes” (Delgado, 2011: 117). Porém, a legislação var-

guista da década de 1930 ainda aparece como a grande referência, pelo menos no que se refere ao discurso sobre as justificativas para a internação involuntária. Ao contrário da omissa legislação atual, a lei de 1934 trata das condições propícias à internação. De acordo com o artigo 7º, parágrafo 1º, em seu item “c”, estão sujeitos à internação

os indivíduos suspeitos de doença mental que ameçarem a própria vida ou a de outrem, perturbarem a ordem ou ofenderem a moral pública e não protestarem contra sua hospitalização (Brasil, 1934: 3).

Essa conceituação ainda aparece no debate atual sobre drogas e saúde, sendo mesmo repetida em materiais contrários à internação compulsória. Em *folder* do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo (CRPSP), ela ressurgiu em tom de justificativa:

A internação compulsória [...] indicada apenas quando a pessoa está pondo em risco sua própria vida ou a de terceiros [...] (CRPSP, 2013: 3).

Para justificar essa sua posição, faz menção à Lei n.º 10.216, de 6 de abril de 2001, que nada diz sobre as condições em que a internação é possível. O CRPSP é contrário à internação involuntária de usuários de crack, avaliada como medida de exclusão e higiene social (Coelho & Oliveira, 2014), porém, na base de seus argumentos estão princípios análogos aos dos defensores do encarceramento psiquiátrico. O deputado Fernando Capez (PSDB/SP), em artigo publicado em veículo midiático de grande circulação, afirmou:

A internação involuntária do dependente que perdeu sua capacidade de autodeterminação está autorizada pelo artigo 6º, inciso II, da Lei n.º 10.216/2001 (Capez, 2011).

Para esse parlamentar, no referido artigo, o direito de ir e vir não pode prevalecer sobre o direito à vida, que tem sido colocada em risco quando o usuário de crack passa a frequentar os perigosos ambientes de uso da droga. Isso tornaria possível – e mesmo necessária – a internação forçada. O uso do crack, sob algumas condições, passa a ser considerado um atentado contra a própria vida, ou seja, algo semelhante à tentativa de suicídio.

A legislação de que se valeu Capez (2011), em sua defesa sobre a internação de usuários de crack, é fruto do movimento pela reforma psiquiátrica brasileira que tem sua origem em meados dos anos 1970, em busca de um novo modelo de tratamento substitutivo dos manicômios (Pitta, 2011). Esse movimento havia incluído as clínicas

e as comunidades terapêuticas no mesmo rol das instituições manicomiais que deveriam ser substituídas por serviços públicos e ações intersetoriais que buscassem ocupar “o lugar das drogas nos projetos de vida dos usuários” (Pitta, 2011: 4588).

Com o novo quadro legal proporcionado pela Lei n.º 10.216/2001, aspectos da antiga legislação de 1934 – que possibilitava a existência de manicômios no país – passam a ser mobilizados por aqueles que desejam realizar internações em comunidades terapêuticas. Como é o caso da ameaça à integridade física do paciente e de familiares, à moral e à ordem pública e do estado de abandono, que pode ser comparado à situação de rua. Em certos aspectos, a prática atual é menos cuidadosa que a anterior. Por exemplo, uma internação involuntária necessita de requisição médica. Antes, o médico autor do requerimento para a internação não poderia ser também o responsável pelo ingresso na instituição de internação.

A internação involuntária praticada atualmente se vale de certos aspectos presentes na legislação de 1934, mas, dispensa outros, encontrando-se, de certa forma, muito aquém da Lei n.º 24.559. Não fosse o artigo 14 desta lei declarar, em prejuízo da vontade do paciente, ser possível após “simples atestação médica” recolher em estabelecimento psiquiátrico os “casos urgentes” e também “em benefício do paciente ou como medida de segurança pública” (Brasil, 1934), o usuário de drogas ficaria atualmente em situação muito menos segura se comparada com a vigente na primeira metade do século passado. Percebemos que, nos discursos das clínicas e dos especialistas do programa em que se baseia a internação maciça, os casos urgentes constantes na antiga legislação são aqueles que, na atualidade, estão designados como casos de risco, como pessoas em situação de rua, como portadores de conduta pouco condizente com o almejado pelo convívio familiar, como aqueles que apresentam mudanças indesejadas no comportamento e os que andam em más companhias, com outros usuários ou traficantes. Da mesma forma, fica a critério da família designar os limites daquilo que é considerado capaz de colocar a pessoa em risco.

A internação involuntária na mídia

As campanhas publicitárias corroboram a ideia de que consumir crack é atentar contra a própria vida. É o caso do cartaz da exposição de fotos jornalísticas “Crack: dependência e morte”, realizada em Curitiba (PR) durante o ano de 2009. O trabalho fotográfico abarcou um período de cinco anos. O cartaz apresentou a imagem de um corpo ensanguentado com um cachimbo estrategicamente disposto à sua frente, como signo da morte pelo consumo da droga. Outro exemplo é a campanha movida pelo Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior do Estado de São Paulo,

no ano de 2012, com três mil outdoors distribuídos pelas cidades do estado e por mais de 40 rodovias com dizeres que parafraseiam o grito da independência: “Crack. Independência ou morte”.

Durante a cerimônia de lançamento da campanha, a declaração do deputado Campos Machado, então líder do PTB na Assembleia Legislativa, é ilustrativa do ânimo com relação à questão do uso do crack e sua vinculação com a morte:

Pedimos aos publicitários uma campanha dramática, que mostrasse o tamanho do problema. Eles prepararam uma peça onde está escrito apenas: “Crack. Independência ou morte”. Não precisa ser dito mais nada, não é? (*Acontecendoonline*, 2012).

Outra campanha, intitulada “Crack: a pedra da morte. Fique longe disso!” fez referência a um projeto de lei aprovado em alguns municípios gaúchos e de iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seccional daquele estado. O projeto determinou que

toda a documentação e manifestação dos agentes políticos e subordinados devem usar o termo “Pedra da morte” ao invés do crack (Bianchini, 2001).

As campanhas midiáticas levaram o público a conceber o uso de crack como risco de vida e obstáculo ao exercício do direito a ela. Lidar com usuários de crack passou assim a ser visto como atividade de manejo de situação de crise (Silva, 2012), o que corrobora certa literatura médica especializada. Em um dos capítulos de *O tratamento do usuário de crack*, Cláudio Jerônimo da Silva afirmou que a situação de crise compreende eventos “catastróficos” capazes de colocar em risco a vida do usuário e/ou de terceiros, entendidos, principalmente, como seus parentes e aqueles com quem coabita. Para a infelicidade dos frequentadores da Cracolândia paulistana, e de tantas outras pelo país, a situação de rua passou ser vista como risco e ameaça ao direito à vida:

[...] há uma tendência geral a se pensar que a crise se restrinja ao momento em que o paciente esteja em situação de rua, causando danos a si mesmo e colocando a família em risco, quando este momento representa apenas o auge da crise [...] (Silva, 2012: 404).

É como se nesse manual psiquiátrico, dedicado ao tratamento de usuários de drogas, o artigo 10 do Decreto n.º 24.559 de 1934, se transformasse em saber médico. A situação de rua aparece como suficiente para caracterizar uma crise, o que atentaria contra o direito à vida e abriria caminho para se revogar a liberdade. A decisão

sobre o que deve ser considerado como risco à vida fica sob o arbítrio do médico. Sua autoridade não é alvo de discussão, a despeito de toda a complexidade que a constitui, e pode ser considerada uma caixa-preta¹.

Sabemos o quanto uma crise pode nos informar sobre os elementos constitutivos da estrutura da situação da qual ela provém (Chateauraynaud, 1991). O social é apreensível por mostrar-se em sua condição incerta, indeterminada e problemática; não apenas adjudica visibilidade aos elementos característicos e basilares para os próprios atores envolvidos na situação, mas, deixa, por isso mesmo, que deles se produza um conhecimento e se conserve, ao mesmo tempo, imanente às suas atuações. Será por meio da descrição do modo como os atores experimentam e solucionam a crise que se poderá conceber e conhecer o que é o social para eles.

A controvérsia em torno do uso do crack e seus desdobramentos eleitorais

Em um levantamento das notícias sobre internação involuntária de usuários de crack, foi possível perceber a quase ausência do assunto na mídia até 2008, ano em que se divulgou o uso de cocaína pelo ex-jogador de futebol e apresentador esportivo Casagrande. Porém, desde 1998, notamos uma presença ostensiva de organizações, principalmente religiosas, relacionadas às clínicas de tratamento de usuários de drogas e às comunidades terapêuticas no debate público e governamental sobre o tema da internação involuntária (Vasconcelos, 2012).

Em 2009, com a intensificação do debate em torno do crack, inaugurou-se uma enfermaria com 28 leitos destinados a usuários de drogas, dentro de um hospital psiquiátrico. Tratava-se de uma parceria entre a Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas (Uniad), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), a Secretaria da Saúde do Governo do Estado de São Paulo e o Grupo Saúde Bandeirantes/Hospital Lacan. A partir de 31 de março de 2009, a Uniad passou a coordenar essa unidade de enfermaria no Hospital Lacan, financiada pelo governo do estado de São Paulo e gerenciada pelo Grupo Saúde Bandeirantes. Na inauguração, esteve presente o Sr. José Serra, então governador do estado de São Paulo e futuro candidato à Presidência da República em 2010.

Em outubro do mesmo ano, o médico psiquiatra Ronaldo Laranjeira, da Uniad, alertou para a necessidade de as famílias atentarem para qualquer “comportamento errático” ou pródigo de seus membros, assim como o envolvimento com traficantes. Reclamou, também, da não aplicação da lei para internar involuntariamente:

1. O termo “caixa-preta” foi retirado por Bruno Latour da cibernética e é utilizado para designar certo número de comandos muito complexos: “Em seu lugar, é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, senão o que nela entra e o que dela sai” (Latour, 2000: 14).

Mas a família tem que se informar que existe uma lei que permite a internação involuntária. Mas essa lei não é seguida aqui no Brasil (*Globo.com*, 2009).

Na mesma matéria, o psiquiatra afirmou: “o Ministério da Saúde abandonou as famílias dos dependentes químicos”. Essa declaração marcou o tom de um dos temas que predominaria no debate eleitoral presidencial do ano seguinte.

Em novembro do mesmo ano, a Prefeitura do Rio de Janeiro inaugurou três centros de atendimento destinados a usuários de crack com 60 vagas, sendo 40 para crianças e adolescentes e 20 para mulheres adultas. Em dezembro, o então ministro da Saúde lançou a Campanha Nacional de Alerta e Prevenção do Uso de Crack. Após a cerimônia de lançamento da campanha, ressaltou o fato de a lei permitir a internação do dependente involuntariamente “nos casos em que o paciente constitui um risco para si e para as pessoas em torno dele” (Chagas de Almeida, 2009). Novamente, foi acionado o Decreto n.º 24.559, de 3 de julho de 1934.

Os meses de mais acirrada disputa eleitoral foram também os de maior investimento midiático, político e empresarial na controvérsia em torno do crack. Com isso, criou-se uma verdadeira sinergia entre especialistas, universidades, mídia e políticos em busca de votos, conformando o momento crítico gerador da controvérsia. Entre agosto e novembro de 2010, o personagem Danilo – representado pelo jovem galã Cauã Reymond –, da novela *Passione*, da Rede Globo de Televisão, foi internado duas vezes de modo involuntário. Todo o drama familiar e amoroso serviu de pano de fundo para a defesa da internação involuntária.

Enquanto isso, na trama política, o candidato José Serra anunciou, em 27 de outubro de 2010, entre o primeiro e segundo turno da eleição presidencial, a pretensão de criar, caso eleito, um Ministério da Segurança e uma Guarda Nacional para proteção das fronteiras e coibição do contrabando de armas e drogas. Em seu programa político, observou ser o Brasil – segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) – o país da América do Sul onde mais crescia o consumo de drogas. Nesse mesmo programa, Ronaldo Laranjeira, o já citado médico da Unifesp, alertou para o consumo crescente de crack e sua letalidade: “o crack mata mais que o câncer”. “E o problema começa nas fronteiras, onde os traficantes agem livremente por falta de ação firme do governo federal”, acrescentou Serra na ocasião. Piores seriam os efeitos devastadores da droga. “Para os dependentes químicos e suas famílias, o gesto do governo deve ser de oferecer tratamento, carinho e atenção” (Coligação: o Brasil pode mais, 2010). O programa televisivo de Serra destacou que, durante sua gestão como governador do estado, criou

clínicas de recuperação de dependentes. Ao exibir a cerimônia de inauguração de uma dessas clínicas, em março de 2009, observamos, novamente, a presença do médico psiquiatra Ronaldo Laranjeira. Na sequência do programa televisivo, Serra declarou:

Nós temos que ter uma rede de clínicas como essa em todo o país. Temos que pôr o governo federal para apoiar essas clínicas (Coligação: o Brasil pode mais, 2010).

As clínicas de tratamento e internação involuntária de usuários de crack

Para a compreensão da internação involuntária, a família é fundamental. É ela a responsável por solicitar a internação do usuário de drogas, particularmente daquele que consome crack. Em nome dos interesses familiares, manifestaram-se tanto os críticos como os defensores do Programa (Latour, 2001) que, lembremos, nesta controvérsia, consiste na internação maciça de usuários de crack. A crítica girou em torno dos direitos dos usuários de drogas e da desconfiança quanto às intenções da família e da instituição privada responsável pela internação. A família poderia desejar apenas se ver livre do usuário, salientaram alguns (Chagas de Almeida, 2009).

É o caso de um jovem homossexual, cuja condição desagradava os membros da família a ponto de procurarem interná-lo (Silva & Zuba, 2009). Em 23 de janeiro de 2010, Alexandre de Araújo publicou no jornal *Consultor Jurídico* um artigo a respeito das internações involuntárias. Nele, o autor denunciava tanto os métodos violentos utilizados pelas empresas de remoção na internação à força de pessoas plenamente lúcidas – sem a presença de um médico para atestar a necessidade do procedimento – quanto o uso de celas fortes e a incomunicabilidade do interno (Araújo, 2010).

Os usuários de droga, internados por empresas de segurança a partir da requisição feita por entes familiares, tornaram-se objeto de uma negociação de prestação de serviços. Sedada e/ou amarrada, uma pessoa em pleno domínio das faculdades do juízo e da vontade pode ser contida em cela forte. O termo “contenção” é comumente utilizado na prática psiquiátrica para designar modos mecânicos e químicos de paralisar um paciente, tais como amarrá-lo em uma maca, caso seja considerado muito agitado, ou mesmo sedá-lo. Na internação involuntária, o médico, muitas vezes, atesta *a posteriori* a necessidade de internação, sem a obrigação de estar presente no momento da “remoção” ou “contenção”. Porém, como apontou o psi-

quiatra Francisco José dos Reis Goyatá, ainda em 2009, há uma justificativa perfeitamente plausível para o ato:

Na ocasião, o paciente não tinha controle sobre si, ameaçava sua integridade física, psíquica e moral e/ou colocava em risco a vida de terceiros. [...] É também um resguardo ao social que leva seu paciente a tratamento (Araújo, 2010).

Ao considerar o ato da remoção possibilitado pelo consentimento da família, devemos observar o embate, próprio da internação forçada, de vontades entre usuário/família e, ainda, a maneira como é atualizado o recurso discursivo da “ameaça à integridade física dos familiares”, pertencente ao Decreto n.º 24.559, de 3 de julho de 1934. O risco apontado por esse decreto – de os usuários de drogas “perturbarem a ordem ou ofenderem a moral pública” (Brasil, 1934) – fica reconfigurado em preocupação de garantir o “resguardo ao social”.

O poeta e escritor Ataíde Lemos observou a necessidade do uso de drogas e da força na contenção do usuário involuntariamente sequestrado:

[...] uma entidade onde se obrigue alguém permanecer involuntariamente precisará escolher um de dois métodos; um é dopar o dependente químico constantemente, [...] o outro é usar da força [...] (Lemos, 2010).

Os manuais de psiquiatria confirmam o modo de contenção física e mecânica em hospitais psiquiátricos, além da contenção química com uso de medicamentos por via oral aos pacientes “colaborativos” e por via intramuscular para os “não colaborativos” (Pereira, 2009: 41).

O Programa em ação

A forma como clínicas e comunidades terapêuticas divulgam seus serviços na Internet tornou-se uma interessante fonte de informações sobre suas práticas. Permite-nos formar uma ideia de como recorrem à legislação e compõem a rede do Programa de Internação².

Na página da Clínica AT, uma tranquila paisagem campestre faz fundo para o logotipo da empresa, composto por duas mãos unidas em meio a circunferências azuis e verdes e o acréscimo das palavras “internação involuntária”. Um trecho se destaca: “Uma resposta objetiva para os problemas de dependência química, de transtornos mentais e de comportamento”. Parece claro que se trata de especificar a missão da

2. A fim de manter o sigilo das empresas, utilizaremos suas iniciais ao invés de seus nomes e não citaremos os sites que serviram de fonte à pesquisa.

empresa e certamente os propósitos de internação. O artigo 6º, parágrafo único, inciso II da Lei n.º 10.216/2001 – que trata da possibilidade de internação involuntária – abre a proposta da empresa sobre o assunto da seguinte maneira: “II- internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro”. A seguir, versa sobre as possibilidades de tornar uma internação voluntária em involuntária, bastando para isso haver a “séria possibilidade de dano imediato ou iminente a pessoas ou a outros”, ou pelo futuro interno apresentar, de alguma forma, um julgamento prejudicado. A internação se justifica ao se verificar doença mental ou risco de “autoagressão, heteroagressão, de agressão à ordem pública, de exposição social ou de incapacidade grave de autocuidados”. A explicação prossegue informando ser do Ministério Público Estadual a responsabilidade pela fiscalização da clínica. Essa informação nada mais faz além de comunicar o artigo 8º da Lei n.º 10.216.

Na página da Clínica GVRH, vê-se a imagem de um relógio despertador com os seguintes dizeres: “Atendimento 24h. Ligue agora e não perca tempo!” Logo abaixo, listam-se cinco diferentes números de telefone, sendo um fixo e quatro celulares de todas as operadoras disponíveis no país naquela época, com o anúncio de tratar-se de contato de abrangência nacional. Depois das explicações sobre tratamento involuntário, encontra-se a foto de um veículo do tipo furgão, encimada pelo título “Serviço de Resgate 24 Horas em todo o Brasil”, com o número 24 em destaque. O *site* alerta que o tratamento involuntário é destinado a “todos que necessitam de ajuda, mas demonstram não aceitar ajuda das pessoas que estão ao seu lado”. Segundo o anúncio, a duração mínima do tratamento é de 150 dias, prorrogáveis por outros 150, a depender de avaliação médica. Novamente, o relacionamento difícil com os familiares é mostrado como motivo para a intervenção, assim como pelo fato de o usuário não estar “em condições de decidir se aceita ou não o tratamento”. Há todo um discurso sobre internação compulsória que só aumenta a impressão de precariedade das bases do serviço ofertado às famílias:

A condição física não permite que o usuário venha para uma internação compulsória [sic], pois o seu corpo físico já não consegue mais ficar sem a droga.

O *site* da Clínica CD, localizada na cidade litorânea de Peruíbe (SP), chama a atenção por diversos fatores. Além da chamada para o atendimento 24 horas, veem-se a imagem de uma família sorridente, o nome da clínica e o logotipo, com os dizeres:

Tratamento para dependentes químicos. Internação voluntária e involuntária [e] a *única clínica de internação involuntária do litoral paulista a funcionar de maneira legalizada* (grifo no original).

Logo abaixo do logotipo, há um grande *banner* do programa Repórter Record, especificamente do episódio “A epidemia que aterroriza o Brasil”, com cenas gravadas na Clínica CD. O *banner* foi dividido em partes, sendo a primeira constituída por

cenas fortes que mostram o resgate de um dependente químico feito em local perigoso, o que, por motivos de segurança, levou a equipe da Clínica CD a agir descaracterizada, sem ambulâncias e uniformes brancos.

A Clínica CRCV dedica uma página inteira de seu *site* à internação involuntária. Margado por uma paisagem campestre, o logotipo reproduz uma árvore cuja copa se encontra com as raízes. Ao lado deste, vem o anúncio “Remoção 24 h para todo o Brasil”, bem como a promoção do serviço com pagamento facilitado “Melhor preço em internações. Facilitamos o seu pagamento em até 10 vezes”. A foto da ambulância para remoção ocupa um grande espaço ao lado do texto sobre internação involuntária, que versa especificamente sobre o crack:

A dependência química, sobretudo em caso de drogas como o crack, costuma deixar o indivíduo refém da substância, sem a capacidade de avaliar o mal que ela faz a si e às pessoas que estão próximas.

O que faz parecer um retorno, de modo muito direto, à legislação implementada em 1934. Há um esforço para desqualificar o usuário de crack, especificamente como refém da droga, incapaz de fazer uma avaliação de sua condição e de todo dano causado à família, além de rejeitar o tratamento. Isso, aparentemente, o levaria à perda do direito de se negar a usufruir dos serviços prestados pela empresa de remoção e o faz passar à condição de objeto na transação comercial entre a família/cliente e a clínica/prestadora de serviço de remoção. Na realidade, um corpo/objeto sem vontade própria. Como um eletrodoméstico levado ao conserto, pode ser um pouco difícil transportá-lo até a oficina, mas, a empresa – possivelmente, uma terceira e não a clínica contratada – se encarrega da remoção:

Há casos em que o dependente químico já passou por uma série de internações voluntárias em comunidades terapêuticas, [por] grupos de autoajuda, sem sucesso e por isso não [quer] mais se tratar, por mais que o problema persista.

Mesmo nos casos de insucesso reiterado, o procedimento, apesar da ausência de impacto após uma série de internações, deve ser repetido, aparentemente, *ad infinitum*:

Nestas ocasiões, a internação involuntária também é recomendada, desde que realizada por profissionais capacitados, em clínica especializada no tratamento.

Assim como as demais, a página da Clínica GV–RH sobre tratamento involuntário fornece o número de telefone de um plantão 24 horas. O esquema terapêutico é praticamente universal, indicado para “todos os que necessitam ajuda, mas, não aceitam”. O objetivo das informações é, prioritariamente, transmitir uma ideia de segurança e legalidade aos serviços propostos pela clínica, prometendo ofertar o serviço “mais seguro do Brasil”.

Garantimos a integridade tanto física quanto psicológica de nossos pacientes, com uma abordagem segura e uma viagem tranquila. Dentro de nossa unidade de tratamento, garantimos esta integridade total. [...] Pois abominamos atitudes tais como choques, amarras, lutas físicas, confinamentos, isolamentos etc.

A garantia de segurança aos familiares está em uma cláusula contratual devidamente destacada. O *site* alerta os familiares a não perderem tempo: “solicite um tratamento involuntário antes que seja tarde!” Essas garantias nos parecem estar de alguma forma relacionadas às recorrentes preocupações dos familiares quanto ao tratamento dispensado nessas clínicas e à ocorrência de maus-tratos. Esta é uma inquietação das famílias a ponto de, no *site* da empresa, as informações virem em destaque. Inquietação que se agudiza com as denúncias de maus-tratos feitas em relatório da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia (Conselho Federal de Psicologia, 2011).

A internação involuntária se inicia a partir de processo de convencimento exercido pela clínica sobre a família para que consinta na internação ou, inversamente, por pedido da família à clínica/comunidade terapêutica. A remoção obtém força legal e moral pelo pedido ou concordância familiar e pela assinatura de um contrato no qual se estabelecem cláusulas de garantia da integridade do futuro interno. O contrato serve, também, como garantia à família contra possíveis ações no campo jurídico do usuário de drogas contra ela. Nesse documento, a família se compromete a pagar os encargos previstos. É importante frisar que, a partir da contratação família/clínica, e não da avaliação médica do futuro paciente, é que a violência pode ser legitimamente exercida. A avaliação médica é, geralmente, *a posteriori*, uma formalidade a ser cumprida por ocasião da visita do médico à clínica, se e quando houver.

Uma justificativa possível para o consentimento familiar pode ser encontrada na alegação de que o usuário de drogas – e mais especificamente do crack – coloca

sua vida em risco. Há pouca relação com a legislação atual, Lei n.º 10.216, mas, tem certa consonância com a Lei n.º 24.559, de 1934. O estado de abandono é mencionado nessa lei como justificativa para internação em estabelecimento aberto, porém, apenas se não houver recusa formal por parte do paciente. Os estabelecimentos fechados se destinariam somente aos detidos por autoridade policial ou internados por determinação judicial. O que na Lei n.º 24.559 era considerado estado de abandono encontra-se na atualidade na situação de rua. Porém, na década de 1930, os estabelecimentos fechados eram reservados aos então chamados toxicômanos de certa forma violentos. Isso se for possível inferir algum tipo de violência pelo termo “reações perigosas”, constante da referida lei. Atualmente, na prática, ao usuário de crack é reservado o direito de aceitar “ajuda” e passar a ser o objeto da transação comercial família/clínica. Até então, a avaliação médica encontra-se dispensada.

A Lei n.º 24.559 é muito mais cuidadosa em relação à prática atual, pois o médico responsável pelo requerimento para uma internação não poderá ser o mesmo a fornecer o atestado para possibilitar a entrada do paciente em instituição dedicada à “profilaxia mental”.

Vimos no material proveniente das páginas das comunidades terapêuticas na Internet que é a partir do consentimento familiar que se inicia o processo de busca e captura do usuário, pela equipe de remoção, com sua retirada da casa de uso, da residência ou de outro local onde se encontra, para ser deslocado até a clínica.

Na condição de dependente, ele não procura nem usa drogas por vontade própria, mas, apenas por ser “escravo do vício”, por viver em ambiente marcado pela controvérsia, pelo risco e pela crise. De escravo do vício a paciente, o usuário mantém-se em uma constante alienação atribuída por terceiros. Argumentamos – em outra ocasião – que todo usuário de crack exerce algum nível de controle sobre seu uso (Alves, 2016); só o perde completamente quando é submetido à lógica da internação involuntária, após ser contido quimicamente.

Na reunião de apresentação do relatório final da Subcomissão Temporária de Políticas Sociais sobre Dependentes Químicos de Álcool, Crack e Outras Drogas do Senado Federal, realizada em 13 de dezembro de 2011, Emmanuel Fortes, o representante do Conselho Federal de Medicina (CFM), defendeu a internação involuntária:

A vida é um bem indisponível. E a liberdade, embora tutelada pela Constituição, é uma conquista que não pode ser exercida de qualquer maneira (CFM, 2011).

O Dr. Fortes insistiu no argumento, caudatário da legislação de 1934, de sobrepor a vida à liberdade. Entendida dessa forma, a defesa da vida do usuário de drogas passava a ser o apanágio de outro – o médico – e este passa a exercer sobre o usuário um poder de polícia, independentemente da vontade do paciente cuja vida o médico considera em risco. Havia também interesses comerciais das comunidades terapêuticas em formar uma clientela cativa, não no sentido de quem foi cativado, mas literalmente na perspectiva daquele que é colocado em cativeiro. Uniam-se, assim, os interesses das clínicas aos interesses da corporação médica, não poucas vezes contando entre seus membros proprietários de clínicas de tratamento, todos na cruzada para promover a defesa da vida por meio da internação ou da contenção involuntária. Enfim, a materialização do Programa. O Dr. Fortes também citou a Lei n.º 10.216, ao falar da fiscalização a cargo do Ministério Público (Mendes & Menezes, 2013).

Em agosto de 2011, o CFM havia lançado o *folder* “Diretrizes gerais médicas para assistência integral ao dependente do uso do crack”, em cuja capa se mostrava um usuário de pele parda segurando de modo inclinado um cachimbo industrializado, com a chama do isqueiro acesa para a fusão e posterior vaporização da pedra de crack. No documento, as comunidades terapêuticas foram descritas da seguinte forma:

Os serviços comunitários, geralmente religiosos, são muitos, são precários, carecem de base científica e beneficiam pouco o dependente químico (CFM, 2011).

No mesmo documento, os usuários de crack eram igualados à condição de dependentes químicos, não havendo espaço, segundo o CFM, para outros padrões de uso da substância. Não eram só dependentes – ou seja, passíveis da internação involuntária –, mas, também, deviam carregar o estigma adicional de sustentáculos do tráfico de drogas com todas as suas mazelas de criminalidade: “Os usuários recreativos, que sustentam o tráfico, são vistos pela Lei n.º 11.343/2006 como dependentes” (CFM, 2011).

O estado de Minas Gerais planejou implantar a internação involuntária maciça com auxílio dos consultórios de rua:

A principal ferramenta para a ampliação dessas ações serão os chamados “consultórios de rua” [...] em áreas urbanas com mais de 100 mil habitantes invadidas por consumidores de drogas e traficantes (Parreiras & Sarapu, 2011).

Os usuários de drogas, além da alcunha de zumbis, receberam uma nova designação estigmatizante (Wurdig & Motta, 2014) por parte do jornal *Estado de Minas*: a de “invasores”. Assim, o consultório de rua, originalmente pensado como instrumento de levar saúde aos excluídos, foi transmutado em aparato policialesco contra “pacientes invasores graves”. Não à toa, o nome da ação mineira é Programa Rua Livre, liberdade para a rua, um lugar, à custa da liberdade do usuário de crack, uma pessoa. O governo daquele estado estaria, naquele momento, financiando 3.000 dos 4.500 internos de Minas em clínicas de recuperação de usuários de drogas.

A questão de cunho axiológico que negava o direito à liberdade, em nome da proteção à vida, aflorou no momento crítico da controvérsia em que situações rotineiras e habituais, como a remoção dos usuários de crack, tornaram-se manifestas, demandando, para sua justificação, verdadeiras investigações concernentes ao justo (Boltanski & Thévenot, 1991).

Essa crítica social estava disseminada na controvérsia sobre a crítica da situação de abandono a que a família estava exposta pela inação dos governos ou a crítica da violência do Estado praticada sobre usuários de drogas que não eram psicóticos e, portanto, não deveriam estar internados involuntariamente. Expunham-se, assim, as competências críticas dos atores que procuramos formalizar (Boltanski, 1990). Para encarcerar maciçamente foi necessário igualar o uso do crack à morte e, posteriormente, impor a vida como valor sobre a liberdade.

O Antiprograma reage

Em 2011, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) publicou uma resolução sobre os

requisitos de segurança sanitária para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas (Anvisa, 2011).

Essa importante resolução veio estabelecer padrões mínimos para o funcionamento das clínicas de tratamento e das comunidades terapêuticas, determinando ser a convivência entre os pares o principal instrumento terapêutico para o tratamento dos usuários de drogas com transtornos. Também impôs a obrigatoriedade de a clínica manter um responsável técnico pela instituição, de desenvolver ações de capacitação para as equipes e de proibir o uso de tranças, ou mesmo de chaves, para conter os pacientes.

A possibilidade de o usuário de drogas interromper o tratamento permanece interdita em caso de

risco imediato de vida para si e ou para terceiros ou de intoxicação por substâncias psicoativas, avaliadas e documentadas por profissional médico (Anvisa, 2011).

Isto mantém, na prática, certa lógica da legislação de 1934, com o agravante de acrescentar o presumível consumo de drogas como justificativa à impossibilidade de abandonar o tratamento.

Em muitos casos, uma primeira internação involuntária acaba sendo, para os usuários de crack, apenas a porta de entrada para múltiplas internações, ou seja, eles são sujeitos, em sua história de vida, a até dezenas de internações em clínicas terapêuticas. Isso seria a comprovação de ser a internação involuntária “uma resposta estereotipada ao comportamento desviante do usuário de drogas” (Kimati, 2011). A dificuldade de estipular claramente os limites, quando se pode afirmar algo confiável a respeito da perda de capacidade de discernimento deste ou daquele usuário de drogas, abre espaço para que as sucessivas internações resultem em uma crescente intolerância familiar. Cada novo fracasso acaba por retroalimentar o descrédito familiar com o usuário de crack e por gerar novas internações.

No final de 2012, uma importante polêmica se estabeleceu entre, de um lado, Alexandre Padilha, o então Ministro da Saúde, e Salomão Rodrigues, diretor da Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP) e presidente do Conselho Regional de Medicina de Goiás (CRM-GO), e, de outro, Clara Goldmann, do Conselho Federal de Psicologia (CFP). O ministro defendeu a internação involuntária para usuários com risco de morte e foi apoiado por Rodrigues, para quem internar alguém involuntariamente não é retirar sua liberdade, mas garantir a vida.

No lançamento do programa “Crack, é possível vencer”, o ministro Padilha incluiu os consultórios na rua em sua iniciativa de internação involuntária (*Estadão*, 2011). Por sua vez, Clara Goldmann apoiou o tratamento na rede Centro de Atenção Psicossocial (Caps) e colocou em dúvida a viabilidade de sucesso de um tratamento não pactuado com o paciente. Esse debate marcou uma posição recorrentemente diferenciada entre as entidades representativas dos psiquiatras e dos psicólogos. Em dezembro de 2012, o ministro da Saúde advogou por diversas vezes a internação involuntária em um quadro nacional, considerado por ele característico de uma “epidemia de crack” (Moura & Monteiro, 2011), com o uso dos consultórios na rua para promover a avaliação dos casos de internação.

A controvérsia continuou ainda aquecida com o posicionamento público de Antônio Nery Filho, criador do primeiro consultório “de” rua do país, na capital baiana. Os termos consultório “de” ou “na” rua denotam diferenças quanto à concepção desses serviços. Ambos propõem um

atendimento especializado em saúde à população considerada em situação de rua, exposta a usos variados de substâncias psicoativas (Nery Filho, Valério & Monteiro 2011: 17),

porém, o primeiro seria composto por equipes com maior autonomia em relação aos serviços ambulatoriais de saúde. O plano de internação involuntária a partir de consultórios na rua seria, na opinião de Antônio Nery Filho, um retrocesso e um desvio de foco de problemas mais sérios como o do abuso de álcool, tabaco, medicamentos e psicoativos voláteis. Suas preocupações concentravam-se na exclusão social da população em situação de rua e em sua incapacidade de acessar os serviços de saúde, refletindo, juntamente com as ideias de Clara Goldmann, importantes aspectos do Antiprograma. Ele desqualificou tecnicamente a iniciativa e a acusou de ser um processo de higienização:

Sou radical e frontalmente contra a internação involuntária, sobretudo de pessoas que usam drogas na rua e não estão psicóticas, não perderam a capacidade de entendimento e determinação (Nublat & Sadi, 2011).

Para Nery Filho – e inversamente ao discurso supracitado de Capez –, os usuários de crack não perderam seu entendimento, tampouco sua capacidade de auto-determinação por estarem na rua, a não ser no caso de estarem psicóticos. O médico ainda criticou o modelo religioso ou espiritual de tratamento de usuários de drogas:

Por trás disso tem o movimento das comunidades terapêuticas. A maioria é de caráter religioso. As pessoas não suportam rezar o dia todo e achar que Jesus vai substituir o crack, a cocaína, o álcool ou qualquer coisa do tipo (Nublat & Sadi, 2011).

Ainda em dezembro de 2011, o CFP lançou um panfleto intitulado “13 razões para defender uma política para usuários de crack, álcool e outras drogas sem exclusão”. Nele, esse conselho defendeu os seguintes pontos básicos do Antiprograma:

- i.* ações no âmbito do SUS, ou seja, públicas e não privadas;
- ii.* participação do usuário;
- iii.* serviços de atenção, como a rede Caps;

iv. leitos em hospitais gerais;

v. casas de acolhimento transitório e consultórios na rua, em detrimento dos manicômios e das comunidades terapêuticas; e,

vi. o princípio da redução de danos.

O documento combatia a imposição de crenças religiosas por parte das comunidades terapêuticas confessionais, o estigma do usuário perigoso, irrecuperável e monstruoso, a caracterização epidêmica do uso do crack e a inclusão das comunidades terapêuticas nas políticas públicas.

O panfleto refletia as conclusões de um importante levantamento feito pelo CFP em 68 instituições em 24 estados da Federação e no Distrito Federal a respeito da situação dos locais de internação dos usuários de drogas. Esse levantamento gerou um documento de 200 páginas com denúncias diversas sobre as condições das comunidades terapêuticas e clínicas, em grande parte vinculadas a grupos religiosos. O texto reconhecia que “o debate sobre o tema das drogas [fora] alçado à condição de principal problema social do país” (CFP, 2011) e alertava para os riscos de segregação advindos da crença em uma epidemia do crack (Nappo, Sanchez & Ribeiro, 2012) e de seu corolário, a internação involuntária.

Programa e Antiprograma: atores em controvérsia

Vimos, neste artigo, como, a partir do mapeamento da controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de drogas, particularmente do crack, pessoas e instituições são afetadas e colocadas em movimento, seja por uma crise a ser debelada ou por situações consideradas de risco. Evidentemente, como alertou Latour (2012), é impossível esgotar um tema. Os fluxos, as conexões e os agenciamentos são mais complexos do que podemos registrar nesse itinerário. As relações entre instituições, as diversas formas de conexões estabelecidas, as leituras dessa polêmica que se alastram na Internet, em *chats*, grupos de discussão, as respostas oficiais à controvérsia em forma de padronização das terapêuticas são dimensões que não se consegue abordar completamente. O desafio em seguir os itinerários, adentrando as tortuosas cartografias das controvérsias, é onde parar e evitar o perigo de traçar – sob o sorriso de Borges – um mapa do tamanho do mundo.

Ao seguir os atores implicados em torno da internação involuntária, procuramos as agências capazes de levar instituições e indivíduos a agirem diante da crise gerada

pelo uso do crack. Para tanto, buscamos descrever as controvérsias em torno da internação involuntária e, através delas, rastrear as conexões sociais entre os grupos propiciadas por seus “porta-vozes” (Latour, 2012: 55). Pudemos perceber como entidades de classe – a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais regionais, dos conselhos de classe (de psicologia e psiquiatria) – se valem de seus presidentes nacionais e regionais para lhes dar voz e assim defini-los, tanto quanto são definidos por suas resoluções, diretrizes e mesmo panfletos.

Tanto os políticos e demais atores humanos como as leis, os artigos de revistas especializadas, os capítulos de manuais de tratamento de usuários de crack, as matérias jornalísticas publicadas na grande mídia e os panfletos veiculados por diferentes entidades de classe, são todos atores por fazer outros fazerem. Nesse sentido, a partir desses diversos atores e seguindo-os pela rede sociotécnica, pudemos verificar que certos itens em discussão na controvérsia e seus pontos já estão estabilizados como caixas-pretas.

Um exemplo de caixa-preta nesta controvérsia é o da autoridade do psiquiatra para internar involuntariamente os usuários de crack sob o risco de colocar suas vidas em perigo ou as de outras pessoas. Esse poder (ou dever?) não é colocado em discussão. No entanto, os manuais de tratamento de usuários de crack insistem na equiparação situação de rua/risco de vida; procuram transformar esta associação numa caixa-preta, enquanto conselhos profissionais, como o Conselho Federal de Psicologia, são levados a agir para não permitir a estabilização desta discussão. Os atuantes estendem mais ou menos a rede para estabilizar e instabilizar caixas-pretas, outros agentes e seus aliados. As comunidades terapêuticas, por exemplo, podem ter problemas em estender a rede até a Associação Brasileira de Psiquiatria, que é favorável à internação involuntária, porém, contrária à sua realização fora dos hospitais e das clínicas de recuperação.

A ideia disseminada da epidemia do consumo de crack ensejou no país a consciência de estarmos todos em risco. Afinal, qualquer um poderia tornar-se familiar de um usuário de crack ou ser vítima de um criminoso em busca de fundos para sustentar seu vício. O que seria feito daí por diante dependeria dos acordos a serem estabelecidos pelos atores nos momentos críticos da controvérsia. Esses acordos seriam capazes de produzir e transformar o social.

Esses acontecimentos parecem refletir uma prática política de governar fora das regras, utilizando o primado da ciência como justificativa para a adoção de medidas políticas na defesa de interesses privados, em detrimento do processo democrático e do próprio Estado de direito. Os eventos podem ser entendidos como reflexo de

uma técnica de governo, legitimada muito mais por uma recriação da desordem do que pela manutenção da ordem.

Os atores-rede desta controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de crack estabelecem certas relações entre si nas quais agem como mediadores, ou seja, “fazem os outros realizarem coisas inesperadas” (Latour, 2012: 158). Todos, portanto, associam-se e transformam-se. Na controvérsia em torno da internação compulsória de usuários de crack, algumas alianças vão se constituindo. Como a do psiquiatra da Uniad, Ronaldo Laranjeira, e do político José Serra, em torno da defesa, promoção e mesmo da elaboração de políticas públicas sobre drogas, deste político, quando no governo do estado de São Paulo e quando candidato à Presidência do país. Ou ainda, a aliança entre este mesmo Ronaldo Laranjeira e as clínicas de tratamento de usuários de drogas e as comunidades terapêuticas na defesa da internação involuntária.

A conceituação presente na legislação de 1934 é constantemente resgatada para justificar a internação involuntária em comunidades terapêuticas, porém, o que pode ser considerado inesperado é que o Conselho Regional de Psicologia de São Paulo, contrário a esta modalidade de intervenção, se utilize do discurso presente nesta lei com princípios análogos aos dos defensores do encarceramento psiquiátrico, como o deputado Fernando Capez.

As entidades de classe, por sua vez, são instadas a defrontar-se com políticas públicas expressas em protocolos e programas elaborados pelos três entes federativos, assim como em propostas de mudanças na legislação e em diferentes maneiras de aplicar a existente, diante do que se considerava uma crise. De modo análogo, unidades de pesquisa e de intervenção universitárias – como a Uniad – formam novos especialistas segundo suas diferentes visões a respeito da questão das drogas e se posicionam em defesa ou no ataque a políticas públicas e a propostas de mudanças na legislação. Os programas universitários também apresentam os seus porta-vozes, que são levados a agir de forma deslocada, ou seja, sob a influência da ação de outros. São os atores-rede: a origem de suas ações advém de suas conexões nessa rede, razão pela qual se constituem em uma constante fonte de incerteza. Os políticos presentes na controvérsia agem sob influência uns dos outros. A descrição dessa controvérsia feita neste texto traz a possibilidade de delinear algo dessas associações entre os atores.

A esperança geral deste texto é a de que essa controvérsia possa revelar algo a respeito da forma que escolhemos para organizar nossas vidas, principalmente em situações que envolvem dimensões importantes de experiências vitais.

Referências

ABREU, Cristiane; VAL, Eduardo Manuel. Fundamentos constitucionais da internação involuntária do dependente químico. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2, n. 10: 10565-10593, 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/>>. Acesso em: 9 Fev. 2017.

ACONTECENDOONLINE. “Acontecendo em Minas Gerais”. IPATINGABLOGSPOT. 11 abr. 2012. Disponível em: <<http://ipatingablogspotcom.blogspot.com.br/2012/04/lancada-campanha-crack-independencia-ou.html>>. Acesso em: 29 Abr. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). RDC nº 29, de 30 Jun. 2011. Dispõe sobre os requisitos de segurança sanitária para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas. *Diário Oficial da União*. 30 Jul. 2011. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0029_30_06_2011.html>. Acesso em: 09 Fev. 2017.

ALVES, Ygor. O uso do crack como ele é: o cachimbo, o “bloco” e o usuário. *Etnográfica [online]*, v. 20, n. 3, 2016 [online desde 27 Nov. 2016]. URL: <<http://etnografica.revues.org/4640>>. Acesso em: 28 Nov. 2016.

———. *Internação involuntária de usuários de crack*. 07 Ago. 2012. Disponível em: <<http://prezi.com/kku2kzve4i94/internacao-involuntaria-de-usuarios-de-carck/>>. Acesso em: 06 Maio 2014.

ARAÚJO, Alexandre Arnaut. Poucas clínicas seguem rigorosamente a lei. *Consultor Jurídico*, 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jan-23/clinicas-seguem-lei-internacao-doente-usuario-droga>>. Acesso em: 07 Maio 2014.

BARROS, Daniel Martins de; SERAFIM, Antônio de Pádua. Parâmetros legais para a internação involuntária no Brasil. *Revista de Psiquiatria Clínica*, v. 36, n. 4: 175-177, 2009.

BIANCHINI, Deputado Estadual Bombeiro. Pedra da morte! *Magazine*, 14 Jun. 2001. Disponível em: <http://miguelbianchini.blogspot.com.br/2001_06_01_archive.html>. Acesso em: 29 Abr. 2014.

BOLTANSKI, Luc. *L’amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l’action*. Paris: Métailié, 1990.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991.

BRASIL. Decreto n. 24.559, de 3 de julho de 1934. Dispõe sobre a profilaxia mental, a assistência e proteção à pessoa e aos bens dos psicopatas, a fiscalização dos serviços psiquiátricos e dá outras providências. Lista texto integral, 1934. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=20366&-norma=35529>>. Acesso em: 23 Abr. 2014.

CAPEZ, Fernando. Drogas: internação compulsória e educação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 Jul. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1907201108.htm>>. Acesso em: 25 Maio 2014.

CHAGAS DE ALMEIDA, Baptista. Ministro da Saúde alerta para o crack, droga que tem oferta abundante e preço baixo, tornando-se acessível. *Correio Braziliense*. Brasília, 17 Dez. 2009. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2009/12/17/internas_polbraeco,161492/ministro-da-saude-alerta-para-o-crack-droga-que-tem-oferta-abundante-e-preco-baixo-tornando-se-acessivel.shtml>. Acesso em: 10 Fev. 2017.

CHATEAURAYNAUD, Francis. *La faute professionnelle*. Paris: Metailié, 1991.

COELHO, Isabel; OLIVEIRA, Maria Helena Barros de. Internação compulsória e crack: um desserviço à saúde pública. *Saúde em Debate*, v. 38, n. 101, p. 359-367, 2014.

COLIGAÇÃO: O BRASIL PODE MAIS. Programa Serra Presidente, 2010. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wHNKb4_OSJY>. Acesso em: 16 Abr. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos humanos: locais de internação para usuários de drogas*. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO (CRPSP). Folder. Página do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.crpasp.org.br/PORTAL/comunicacao/artes-graficas/internacao_compulsoria/internacao_compulsoria_verso.pdf>. Acesso em: 04 Fev. 2014.

DALSENTER, Fernanda Bunese; TIMI, Jorge Rufino Ribas. O embasamento legal do internamento compulsório de dependentes químicos. *Percurso*, v. 12, n. 1, p. 5-20, 2012.

DE AGUIAR PINHEIRO, Gustavo Henrique. O devido processo legal de internação psiquiátrica involuntária na ordem jurídica constitucional brasileira. *Revista de Direito Sanitário*, v. 12, n. 3, p. 125-138, 2013.

DE FRANÇA, Genival Luiz. Internação compulsória do dependente químico: violação do direito de liberdade ou proteção do direito à vida? *Intertem@s*, v. 24, n. 24, 2012.

DELGADO, Paulo. Saúde mental e direitos humanos: 10 anos da Lei 10.216/2001. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, v. 63, n. 2, p. 114-121, 2011.

ESTADÃO. Dilma lança pacote de R\$ 4 bilhões contra crack. UOL Notícias, 07 Dez. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia/2011/12/07/dilma-lanca-pacote-de-r-4-bilhoes-contra-crack.jhtm>>

FIORE, Mauricio. *Uso de “drogas”: controvérsias médicas e debate público*. Campinas (SP): Mercado de Letras, 2007.

GLOBO.COM. Especialistas discutem o vício em crack. Rio de Janeiro, 26 Out. 2009. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,MUL1355694-10406,00-especialistas+discutem+o+vicio+em+crack.html>>. Acesso em: 07 Maio 2014.

KERR PONTES, Alexandre; SANTOS MEZA, Ana Paula; GASTALHO DE BICALHO, Pedro Paulo. Ciência e política das drogas: as controvérsias em torno das políticas públicas de internação compulsória. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 15, n. 4, p. 1433-1450, 2015.

KIMATI, Marcelo. Internações involuntárias, compulsórias e o papel do Estado. *Radis na Rede*. 6 Out. 2011. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/radis-na-rede/internacoes-involuntarias-compulsorias-e-o-papel-do-estado>>. Acesso em: 22 Maio 2014.

LATOURE, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador (BA); Bauru (SP): EdUFBA; Edusc, 2012.

———. *A esperança de Pandora*. Bauru (SP): Edusc, 2001.

LEMOS, Ataíde. Internação involuntária é sinônimo de prisão. *Recanto das Letras*, 5 Maio 2010. Disponível em: <<http://www.ataide.recantodasletras.com.br/blog.php?idb=22668>>. Acesso em: 10 Fev. 2017.

MACEDO, Fernanda dos Santos de; ROSO, Adriane; LARA, Michele Pivetta de. Mulheres, saúde e uso de crack: a reprodução do novo racismo na/pela mídia televisiva. *Saúde e Sociedade*, v. 24, n. 4, p. 1285-1298, 2015.

MENDES, Vanessa Correia; MENEZES, Joyceane Bezerra de. O tratamento psiquiátrico e direitos humanos: uma análise dos instrumentos de controle da internação involuntária. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 14, n. 2, p. 458-481, 2013.

MONTEIRO, Hildenete Fortes. *A internação psiquiátrica compulsória: uma abordagem à luz dos direitos fundamentais*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2015.

MOURA, Rafael Moraes; MONTEIRO, Tânia. Pacote do governo prevê internação involuntária de usuários de crack. *Estadão/Brasil*. São Paulo, 07 Dez. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,pacote-do-governo-preve-internacao-involuntaria-de-usuarios-de-crack,807926,0.htm>>. Acesso em: 12 Fev. 2017.

NAPPO, Solange Aparecida; SANCHEZ, Zila; RIBEIRO, Luciana Abeid. Is there a crack epidemic among students in Brazil? Comments on media and public health issues. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, n.9, p. 1643-1649, 2012.

NERY FILHO, Antônio; VALÉRIO, Andréa Leite Ribeiro; MONTEIRO, Luiz Felipe. *Guia do projeto consultório de rua*. Salvador: Senad; Cetad, 2011.

NOVAES, Priscila Simara. O tratamento da dependência química e o ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, v. 17, n. 2, p. 342-356, 2014.

NUBLAT, Johanna; SADI, Andréia. Governo erra ao focar o crack, diz médico. *Folha de S. Paulo*, 11 Dez. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/14281-governo-erra-ao-focar-o-crack-diz-medico.shtml>>. Acesso em: 23 Maio 2014.

PARREIRAS, Mateus; SARAPU, Paula. Internação involuntária. País terá 308 consultórios de rua formados por profissionais de saúde que decidirão se o dependente apresenta risco para si e para a sociedade e precisa ser internado. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 08 Dez. 2011. Disponível em: <http://impresso.em.com.br/app/noticia/cadernos/gerais/2011/12/08/interna_gerais,17184/>. Acesso em: 12 Fev. 2017.

PEREIRA, Alexandre de Araújo. Diretrizes gerais para o uso de contenção química. In: Araújo A. P. de (Org.). *Diretrizes clínicas para atuação em saúde mental na atenção básica*, p. 40-41. Belo Horizonte: Nescon/UFMG, 2009.

PINHEIRO, Gustavo Henrique. O devido processo legal de internação psiquiátrica involuntária na ordem jurídica constitucional brasileira. *Revista de Direito Sanitário*, v. 12, n. 3, p. 125-138, 6 Mar. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v12i3p125-138>>.

PITTA, Ana Maria Fernandes. Um balanço da reforma psiquiátrica brasileira: instituições, atores e políticas. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 4579-4589, 2011.

PONTES, Alexandre Kerr; MEZA, Ana Paula Santos; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de. Ciência e política das drogas: as controvérsias em torno das políticas públicas de internação compulsória. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 15, n. 4, p. 1433-1450, 2015.

RUIZ, Viviana Rosa Reguera; MARQUES, Heitor Romero. A internação compulsória e suas variáveis: reflexões éticas e socioculturais no tratamento e reinserção do paciente na sociedade. *Rev. Psicol. Saúde* [online], v. 7, n. 1, p. 1-7, 2015.

SILVA, C. Manejo em situações de crise. In: RIBEIRO, Marcelo; LARANJEIRAS, Ronaldo (Orgs.). *O tratamento do usuário de crack*. 2. ed, p.404-411. Porto Alegre: Artmed, 2012.

SILVA, Andréa; ZUBA, Fernando. Drama familiar vira negócio rentável para clínicas. *O Tempo*. “Caderno Cidades”, 15 Nov. 2009. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/drama-familiar-vira-neg%C3%B3cio-rent%C3%A1vel-para-cl%C3%ADnicas-1.254186>>. Acesso em: 10 Fev. 2017.

UNIVERSO ON LINE. Psicóloga que mora em Higienópolis nega autoria do termo “gente diferenciada”. *UOL Notícias*. São Paulo, 13 Maio 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/05/13/psicologa-da-frase-sobre-gente-diferenciada-em-higienopolis-nega-autoria.htm>>. Acesso em: 05 Jun. 2014.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Cenário econômico, social e psicossocial no Brasil recente, e a crescente difusão do crack: balanço e perspectivas de ação. “O Social em Questão”. *Revista de Departamento de Serviço Social da PUC-Rio*, Ano XV, n. 28, p. 149-186, 2012.

VENTURINI, Tommaso. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science*, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

WURDIG, Karolina Kuhn; MOTTA, Roberta Fin. Representações midiáticas da internação compulsória de usuários de drogas. *Temas em Psicologia*, v. 22, n. 2, p. 433-444, 2014.



Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista

Recebido:
Aprovado:

Camila Nunes Dias*
& Fernando Salla**

* Camila Nunes Dias é professora da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), Santo André, São Paulo, Brasil. Orcid: 0000-0002-8389-3830. <camila.dias00@gmail.com>.

** Fernando Salla é pesquisador associado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). São Paulo, São Paulo, Brasil. Orcid: 0000-0002-3302-4573. <fersalla@gmail.com>.

Resumo: O artigo discute a construção da ordem nas prisões a partir do referencial teórico da sociologia das prisões e de um contexto empírico muito específico: o cenário paulista, marcado pela hegemonia do grupo Primeiro Comando da Capital (PCC). Nosso argumento é que esse grupo reconfigurou a dimensão da ordem nas prisões; enquanto organização, estabeleceu um novo padrão de relações com a administração prisional; redesenhou as formas de exercício do poder no interior da massa carcerária, tanto em termos dos elementos constitutivos das hierarquizações entre os presos, como dos controles sociais e, ainda, do uso da violência. Além de um diálogo com a literatura voltada para o tema, foram tomados como objeto de análise dois documentos produzidos pelo PCC (estatutos) que refletem dois momentos distintos da trajetória do grupo, cada um deles engendrando elementos e mecanismos que alteraram as dinâmicas na construção da ordem prisional.

Palavras-chave: Prisões. Primeiro Comando da Capital (PCC). Estatutos PCC. Ordem prisional. Legitimidade.

Violence and negotiation in the construction of order in prisons: the São Paulo's experience

Abstract: The article discusses the prison order from the sociology of the prisons theoretical reference and also from a very specific empirical context: the São Paulo scenario, marked by the hegemony of the Primeiro Comando da Capital (PCC) group. Our argument is that this group reconfigured the prison order; as an organization, established a new pattern of relations with the prison administration; it designed new forms of power exercise within the prison population, in terms of both the elements of prisoners' hierarchies, as well as social controls and use of violence. In addition to the literature focused on the theme, two documents produced by the PCC (statutes) were taken as object of analysis that reflect two distinct moments of the group's trajectory; each one engendering elements and mechanisms that changed the dynamics while producing prison order.

Keywords: Prison. Primeiro Comando da Capital (PCC). PCC's statutes. Prison order. Legitimacy.

Introdução

O presente artigo discute a construção da ordem nas prisões, a partir das reflexões acadêmicas desenvolvidas na área das ciências sociais. Autores clássicos, como Sykes (1974), Goffman (1974) e Clemmer (1958) dedicaram parte de seus estudos na compreensão das múltiplas dimensões das interações sociais entre os internos, entre internos e custodiadores, processos esses que levavam ao estabelecimento da ordem em locais de confinamento dos indivíduos.

A vasta literatura internacional que se formou sobre as prisões, no último quartel do século XX, direta ou indiretamente tratou da questão da manutenção da ordem nas prisões, bem como dos fatores que poderiam provocar sua ruptura (King, 1990; Useem & Kimball, 1991; Dilulio Jr., 1990; Sparks & Bottoms, 1995). A recolocação da prisão no centro das punições nesse período, a escalada do encarceramento, a falência dos ideais de reabilitação, a presença cada vez mais intensa do gerencialismo no debate sobre a condução dos espaços punitivos são elementos que colocaram em destaque os novos desafios apresentados com a falência do welfarismo penal.

Desse novo cenário, de um lado, fazem parte os novos modelos de organização prisional (como as supermax ou as unidades especiais) destinados a conduzir o cotidiano prisional quase que prescindindo dos valores ressocializadores que então predominavam nas políticas penais. Radicalizaram-se os dispositivos de controle, de isolamento, internamento e também em relação à sociedade. De outro lado, entraram em cena as gangues, as facções, os grupos de presos que passaram a ter controle maior ou menor sobre a massa carcerária, impondo suas regras de convívio, pactuando novas relações de poder com os custodiadores. Muitos desses grupos são oriundos das ruas, dos bairros populares, e levam para a prisão suas formas de identidade étnica, racial ou religiosa, como, por exemplo, em muitas prisões norte-americanas (Jacobs, 1977). Com isso, intensificaram-se as circulações, as conexões entre o interior das prisões e as áreas de onde são provenientes os integrantes dessas facções, desses grupos, dessas gangues.

Como discutiremos adiante, os vínculos familiares, as relações de solidariedade produzidas nas atividades ilegais, mas, sobretudo, os negócios ilegais mantidos dentro e fora das prisões ativam o fluxo dessas interações (Godoi, 2018). Que tipo de ordem vem sendo produzida nas prisões em que os grupos exibem sua capacidade de ditar regras para seus membros, mas também de estabelecer um conjunto de protocolos (muitos dos quais são documentos escritos, no caso, aqui, em análise) para

a convivência com outros grupos, com os custodiadores? Como as administrações prisionais lidam com a presença desses grupos, como se pactua a ordem entre essas esferas de poder, constituído e extralegal? Tais questões vêm estimulando diversos estudos como os de Sacha Darke (2013; 2014), David Skarbek (2012; 2016), Camila Dias e Fernando Salla (2013), dentre outros.

A presente análise é a continuidade de reflexões anteriores (Alvarez *et alii*, 2013) e um dos resultados de pesquisa realizada entre 2013 e 2016¹. Esse estudo envolveu a coleta de documentos oficiais sobre o Primeiro Comando da Capital (PCC) – notadamente, inquéritos policiais, denúncias do Ministério Público Estadual, sentenças e processos judiciais – e de documentos elaborados pelos próprios membros do grupo, tais como estatutos, cartilhas, salves, cartas. Esses últimos documentos circulam entre os membros do PCC e, às vezes, entre pessoas próximas (outros presos, familiares, amigos etc.), o espaço de circulação depende, evidentemente, do teor e objetivo da mensagem que pode ser uma diretriz ou uma ordem restrita aos integrantes do grupo ou ainda uma mensagem de caráter mais geral, destinada às famílias, à população carcerária ou à sociedade em geral. A documentação vem sendo coligida desde 2013 e a partir desta foi organizado um banco de informações que continua sendo regularmente alimentado.

1. Pesquisa financiada pelo CNPq, no âmbito do edital Universal/2013.

Além desses documentos, a discussão proposta está assentada também em entrevistas com presos, autoridades (juízes, promotores), agentes penitenciários, advogados e policiais (militares, civis, federais) desenvolvidas ao longo de vários projetos de pesquisa (ver, por exemplo, Dias, 2013; Manso & Dias, 2018; Adorno & Salla, 2007; Salla, 2006) cada um dos quais abordando aspectos diferentes da dinâmica prisional, da atuação das facções criminais dentro e/ou fora das prisões, especialmente na conformação das economias ilegais nas regiões urbanas e nas fronteiras. A partir deste acúmulo de pesquisas e de material coletado, propomos aqui uma discussão específica envolvendo a construção da ordem nas prisões, tomando como ponto de referência empírico da análise dois documentos específicos:

- i. o Estatuto do PCC, escrito e disseminado entre a população carcerária por volta de 1997;
- ii. o Estatuto do PCC, de 2011, quando o PCC completou 18 anos de existência.

A produção de registros escritos no âmbito da gestão do poder efetivada pelo PCC dentro – e fora – das prisões é um aspecto importante das mudanças engendradas por este grupo no que concerne à sua capacidade de manter a ordem das prisões.

Neste sentido, a despeito da extensa literatura sobre a produção da ordem nas prisões e sobre o PCC em São Paulo, os documentos produzidos pelo grupo ainda não foram objetos de análise específica e aqui se situa a principal contribuição deste trabalho no âmbito deste campo de estudos.

Estudos clássicos sobre os ambientes prisionais no Brasil anteriores à década de 1990 – como Ramalho (1979), Coelho (1987) –, ou trabalhos de jornalistas – como Souza (1977; 1983) – mostram que foram muitas as transformações que ocorreram nas prisões desde então. Dentre elas, a ordem prisional passou a ter novos arranjos. Nosso argumento é que o PCC reconfigurou a dimensão da ordem nas prisões; enquanto organização, redesenhou as formas de exercício do poder no interior da massa carcerária, tanto em termos dos elementos constitutivos da hierarquia entre os presos, como dos controles sociais e, ainda, do uso da violência. A emergência desse grupo significou também um novo padrão de relações com a administração prisional (Alvarez *et alii*, 2013; Dias, 2009; 2013).

No curso de nossa reflexão, consideraremos ordem prisional a situação de um relativo equilíbrio entre presos e custodiadores, a partir das referências clássicas indicadas na análise feita por Sykes (1974). Pode haver ordem mesmo quando há tensões constantes no ambiente prisional; mesmo quando as relações de poder são assimétricas, ocorrendo uma forte centralização e controle por parte dos custodiadores ou, então, um amplo exercício de poder por parte de gangues e grupos organizados de presos. A desordem é a ruptura do equilíbrio nas relações entre presos e custodiadores, aquilo que desarticula o funcionamento da prisão, provocando a não aceitação dos papéis recíprocos; é a fratura dos acordos formais e informais que dirigem minimamente o cotidiano prisional; é a revolta, a rebelião, a violência como silenciamento dos acordos, a instabilidade e a imprevisibilidade².

Em suma, a ordem prisional não significa a supressão das tensões, dos conflitos, das disputas, desde que sejam acomodados numa pactuação “legitimada” de regras formais e informais entre presos, entre grupos de presos e custodiadores. As disputas em torno do estabelecimento da ordem, por parte dos grupos de presos, de um lado, e por parte dos custodiadores, de outro, mesmo tendo esses o estatuto legal a seu lado, remetem, portanto, à questão da legitimidade e de suas implicações para o ambiente prisional (Sparks & Bottoms, 1995; Jacobs, 1977).

Inserir a experiência paulista neste campo de reflexões, considerada sob o prisma específico da análise dos dois estatutos do PCC, permite colocar no debate clássico sobre a construção da ordem nas prisões novas questões e tensionamentos que se tornam mais complexos, ao passo que as dinâmicas prisionais se articulam

2. Nosso foco está principalmente num ator coletivo, mas uma chave também possível de análise seria explorar as dimensões individuais, subjetivas da desordem, da revolta e como elas podem se articular ou mesmo nutrir os movimentos coletivos.

cada vez de maneira mais estreita com as dinâmicas políticas e criminais externas aos espaços prisionais. Neste sentido, a análise dos estatutos permite aprofundar o debate, colocando em primeiro plano a configuração das redes de poder nos espaços das prisões.

Caminhos de análise

Para Mathiesen (1966) os temas prisionais a serem pesquisados precisam ter relevância teórica e importância social para que avanços sejam alcançados nesse campo específico de pesquisa. Sustentamos que a presença do fenômeno PCC no universo prisional paulista – e o surgimento de diversos grupos nas prisões brasileiras – traz para as análises sociológicas sobre as prisões desafios teóricos em relação à literatura já existente. Considere-se, nesse sentido, o desafio de analisar os processos sociais identitários que permitiram a formação de tais grupos e a recomposição das relações de poder tanto na linha horizontal, com o restante da massa carcerária, como no plano vertical, em relação aos agentes diretos da custódia. O fenômeno PCC apresenta, ao mesmo tempo, relevância do ponto de vista social e político, uma vez que dinâmicas criminais contemporâneas têm sofrido a sua influência e têm contribuído para aumentar as pressões para a adoção de medidas na perspectiva do endurecimento penal.

Assim, Mathiesen (1966) – ao buscar levar as análises sociológicas sobre as prisões para um patamar de maior adensamento – indica a necessidade de redefinir as articulações e os tensionamentos entre os aspectos formais e informais que configuram as prisões. Se nos estudos sociológicos sobre as prisões, muitas vezes, foram valorizadas as análises que colocaram em evidência os aspectos informais que estão presentes nesses ambientes – a exemplo de Clemmer (1958), Sykes (1974), Goffman (1974), dentre outros –, a formação e atuação do PCC se constitui um caso emblemático para se compreender a importância dessa dimensão na construção da ordem nas prisões brasileiras e a dinâmica prisional em sentido mais amplo. Porém, a própria compreensão da centralidade adquirida pelos elementos informais na construção da ordem prisional só é possível se consideramos os aspectos formais que acabam por configurar o contexto prisional. Os aspectos formais e informais da prisão estão articulados entre si, tensionando-se ou reforçando-se mutuamente. Nesse sentido, embora o PCC tenha se originado no ambiente prisional, em composições, alianças e dinâmicas inerentes à “sociedade dos cativos” (Sykes, 1974), ou seja, como elemento resultante de uma “cultura prisional” (Clemmer, 1958), não se pode perder de vista o contexto histórico-político de sua emergência (Jacobs, 1977).

Num ambiente de redemocratização do país, desde meados da década de 1980, eleva-se o debate sobre os direitos dos presos e promulga-se a Lei de Execução Penal (Teixeira, 2009); políticas de humanização dos presídios colocaram em pauta a necessidade da redução da violência e das arbitrariedades dos agentes do Estado, a necessidade do respeito à lei e responsabilização dos agressores (Góes, 2009; Alvarez *et alii*, 2013). Esse ambiente de promoção e proteção aos direitos oscilava e, paradoxalmente, se conjugava com retrocessos nas políticas penais e na ação do Estado dentro das prisões expressos em eventos paradigmáticos como o “caso do 42º DP” e o “massacre do Carandiru” (Salla, 2007), ápice de uma política de construção da ordem prisional a partir da intervenção estatal extremamente violenta e arbitrária.

Não é casual, portanto, que a criação do PCC seja datada em 1993 (Teixeira, 2009; Dias, 2013; Jozino, 2008), nesse contexto de avanços legais e institucionais em relação ao funcionamento das prisões e, ao mesmo tempo, uma escalada de ações violentas por parte dos agentes do Estado. Importante mencionar aqui o quanto os movimentos pelos direitos civis são apontados como importante influência sobre as tensões e as rupturas ocorridas na década de 1960 nas prisões norte-americanas³. No caso do PCC, é justamente através de denúncias de violências múltiplas na prisão e da violação sistemática de direitos dos presos pelo Estado que busca dar suporte ao seu discurso e às novas propostas de relações que traz à população carcerária. Ou seja, o PCC vai buscar legitimar seu poder e influência sobre a massa carcerária alceando a bandeira dos direitos que sistematicamente são violados (Dias, 2013; Alvarez *et alii*, 2014); vai buscar a denúncia de tais violações estabelecendo contatos, enviando cartas para organismos e organizações governamentais e não governamentais (Teixeira, 2009).

Em suma, a constante violação de direitos nas prisões brasileiras é a base a partir da qual se ancora a pretensão de legitimidade do PCC⁴ diante da população carcerária, num esforço de articular um discurso de união entre os presos como forma de enfrentamento ao Estado, reputado opressor e injusto. Nesse sentido, o PCC pode ser considerado um caso radical de cultura prisional que combina e se articula aos elementos formais que pautam o domínio das políticas penais, das instituições de controle social, em particular a polícia e as prisões⁵.

A trajetória do PCC no sistema prisional requer, assim, uma análise que combine a dimensão informal de sua composição no ambiente prisional e criminal com o próprio contexto de extensão das garantias legais advindas na esteira da democratização brasileira desde os anos 1980 que, mesmo sendo sistematicamente desrespeitadas, servem de elemento articulador de suas ações tanto nos litígios

3. Ver, por exemplo, a descrição feita por Jacobs (1977) do processo de transformação social e institucional ocorrido na Penitenciária de Stateville, a partir da penetração dos discursos e das práticas sociais e políticas que marcaram a sociedade norte-americana na década de 1960.

4. Para uma discussão acerca da legitimidade da atuação do PCC nos territórios urbanos de São Paulo, ver Ruotti (2016).

5. Holston (2009), de certa forma, também explora essa dimensão de apropriação do discurso dos direitos pelos grupos pertencentes ao mundo do crime.

com as autoridades como na busca de lastro de legitimidade para o grupo junto à massa carcerária.

De certa forma, o fenômeno ocorrido nos estados brasileiros com maior população prisional na década de 1980 (Rio de Janeiro⁶ e São Paulo) em parte se aproxima do que ocorreu em muitas prisões norte-americanas a partir da década de 1950, em que parcela da população carcerária foi profundamente influenciada pelo movimento pelos direitos civis que ganhava força no país, produzindo uma inédita politização da massa carcerária, notadamente das minorias étnicas e raciais (Jacobs, 1977). Conforme o autor destaca, as prisões são diretamente influenciadas por movimentos e demandas sociais e políticas específicas provenientes da sociedade mais ampla. Neste sentido, o movimento para ampliação dos direitos civis provocou um aumento da expectativa e das demandas por democratização das prisões ao mesmo tempo que as condições internas, em si mesmas, não poderiam corresponder a essas expectativas. Este *gap* entre expectativas e condições concretas das prisões acabou por erodir a autoridade local, assentada no autoritarismo, abrindo um vácuo que levou a uma profunda instabilidade e à ruptura da ordem interna⁷.

Dessa forma, melhor seria compreendido o PCC a partir da combinação das duas dimensões – a informal e a formal –, evitando-se o unilateralismo tanto das abordagens microssociais e locais como o formalismo da leitura dos estatutos jurídicos que se voltam para o crime e a punição. Subjacente a esse tipo de análise se coloca a presença da ação do Estado e de seus representantes para compreender a sua relação com o mundo do crime e as interferências diretas e indiretas que exerceram sobre o próprio PCC.

Mathiesen (1966) também observa que é necessário que as análises considerem as diferenças existentes entre as unidades prisionais. A presença do PCC tem sistematicamente provocado um tratamento mais acurado das análises sociológicas sobre aquelas diferenças, uma vez que parece bastante singular a experiência de formação e projeção do PCC em São Paulo em relação às prisões de outros estados brasileiros.

Vários aspectos permitem delinear as especificidades das prisões de São Paulo em relação às unidades de outros estados. Por exemplo, a herança de violência presente no sistema com unidades prisionais como a Casa de Detenção de São Paulo e o Anexo da Casa de Custódia de Taubaté (Teixeira, 2009; Salla, 2006); o contexto de um encarceramento massivo no estado de São Paulo atingindo, em 2017, a marca dos 230 mil presos⁸, representando a terça parte da população carcerária

6. Para a descrição e análise do que ocorreu no Rio de Janeiro, com a criação das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipa) durante o governo Leonel Brizola, ver Coelho (1987).

7. A pesquisa de James B. Jacobs ocorreu na Penitenciária de Stateville, estado de Illinois. Mas, entre os anos 1950 e 1960, movimentos, motins e rebeliões se espalharam por prisões em vários locais dos Estados Unidos, provocando uma ampla reflexão sobre o sistema prisional do país (Sykes, 1974; MacCormick, 1954).

8. Conforme dados da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP-SP), disponível em <<http://www.sap.sp.gov.br/sap-dados/estatisticas.html#top>>. Acesso em: 05 Mar. 2019.

brasileira (Dias *et alii*, 2015); a extensão e a capilaridade da rede carcerária no Estado (Silvestre, 2012); as ambíguas intervenções no plano administrativo e no tratamento penal, que vão do endurecimento e rigor disciplinar às disposições e programas de reabilitação social do criminoso, bem como os acordos e acomodações com os grupos organizados (Dias, 2009; 2013). Outros aspectos “locais” ainda poderiam ser adicionados, como a existência de presos providos de grande capacidade intelectual, de planejamento e de habilidade discursiva, persuasiva e de negociação. Tais especificidades permitem também compreender as dinâmicas prisionais que levaram à condição hegemônica do PCC⁹.

9. Não será possível retomar aqui este processo. Para mais informações sobre os elementos que estão vinculados ao processo de expansão do PCC nas prisões paulistas, ver Dias (2013), Salla (2008), Adorno & Salla (2007).

10. Não há trabalhos acadêmicos que ofereçam um panorama nacional e sistemático da presença do PCC nas prisões brasileiras. Há apenas estudos específicos, dados e informações esparsos e fragmentados. A esse respeito, ver: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37663153>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

11. Entrevista realizada em julho de 2016 na Penitenciária Estadual de Dourados.

Enfim, se o sistema prisional paulista ofereceu as condições que permitiram o surgimento do PCC, o próprio processo de sua expansão no sistema prisional paulista, especialmente a partir da hegemonia alcançada, produziu amplas transformações na dinâmica das prisões de São Paulo. Conforme pode ser observado a partir de documentos coletados e de entrevistas realizadas com presos em São Paulo e em outras unidades da Federação, a hegemonia do PCC produz uma dinâmica prisional *sui generis* que leva as prisões paulistas apresentarem uma configuração diferente das prisões dos demais estados. A compreensão do fenômeno da construção da ordem prisional – a partir da hegemonia do PCC – deve partir de especificidades que permitiram o seu surgimento e, ao mesmo tempo, deve considerar as eloquentes transformações que ele mesmo produziu neste contexto. O PCC é, nesse sentido, produto e produtor de especificidades na dinâmica das prisões de São Paulo.

Mas não se deve considerar que a presença do PCC se restrinja às unidades prisionais de São Paulo. Como diversas pesquisas recentes vêm demonstrando (Dias, 2017; Manso & Dias, 2017, 2018; Feltran, 2018), em diversos estados brasileiros as unidades prisionais vêm sendo marcadas por sua atuação direta ou em aliança com grupos locais. Contudo, a forma, a expressão e o grau de influência do PCC nas dinâmicas das prisões Brasil afora variam bastante de estado para estado, bem como entre as unidades prisionais num mesmo estado. Não há homogeneidade e há configurações bastante diferenciadas em cada estado da Federação¹⁰.

Neste sentido, cabe aqui sublinhar a especificidade paulista no que tange à presença do PCC nas prisões. O “crime é mais evoluído em São Paulo”, afirmou um membro do PCC que, apesar de ser paulista, cumpria pena no Mato Grosso do Sul¹¹. A “evolução do crime” remete justamente à maior estabilidade da ordem prisional (e, também, fora das prisões) construída e mantida mediante as normas e regras que fazem parte da “disciplina do PCC” – e que, apesar de ser a mesma em todos os

locais nos quais estão presentes seus integrantes, assumiu características peculiares em São Paulo. A extensão, a durabilidade e a estabilidade de sua hegemonia no sistema prisional de São Paulo permitiram uma reconfiguração mais profunda das dinâmicas do cárcere, uma transformação da sociabilidade entre os presos e na relação da massa carcerária com a administração prisional. Houve um deslocamento na construção da ordem nas prisões e a principal característica deste deslocamento reside em seu aspecto “sistêmico”.

A farta documentação produzida em relação ao PCC registra e solidifica um corpo normativo e prescritivo próprio. É, ao mesmo tempo, efeito de sua consolidação e condição de fortalecimento de sua hegemonia. As normas (estatutos e cartilhas), as decisões (comunicadas através de “salves”), os controles financeiros (planilhas de controle de débitos e créditos), logísticos (mercadorias), de pessoal (cadastro dos integrantes e de sua situação na organização quanto às obrigações assumidas) e disciplinares (relatórios) se constituem elementos específicos do controle exercido pelo PCC nas prisões – e fora delas. São fundamentais para a compreensão de sua capacidade de produção da ordem prisional através da adoção de procedimentos duráveis e estáveis, passíveis de serem transmitidos e retransmitidos, ratificados, reificados ou transformados. A despeito de serem mencionados em alguns trabalhos, há uma lacuna no campo de pesquisas sobre o tema no que tange a esses registros, tanto no que se refere à reflexão sobre o significado e os efeitos dessa produção regular e sistemática, quanto à análise dos conteúdos destes diferentes tipos de documentos.

Uma vez consolidada a hegemonia do PCC nas prisões paulistas nos anos 2000, a possibilidade de ocorrência de ruptura da ordem nas prisões de São Paulo assumiu um aspecto “sistêmico”. Um dos pontos centrais da estabilidade sistêmica está associado ao fato de as principais lideranças desse grupo terem sido reunidas e cumprirem penas em algumas unidades prisionais em São Paulo. Essa condição parece ser o elemento fundamental que pactua informalmente uma ordem no conjunto do sistema prisional paulista. Assim, tendo o PCC o controle da quase totalidade das prisões e sendo a gestão local dos presos diretamente vinculada às diretrizes e às decisões que se dão no âmbito da sua cúpula, uma eventual ruptura das relações entre o PCC a administração prisional poderia provocar desequilíbrio no sistema como um todo¹². O último evento que expressou essa dinâmica foram os chamados “Ataques de maio de 2006” (Adorno & Salla, 2007). A construção da ordem no espaço prisional em São Paulo tem se efetivado não apenas através de processos, relações e interações que se produzem localmente, no espaço das unidades prisionais, mas, sobretudo, através de relações sociais e políticas, de

12. Houve uma alteração nesta configuração com a transferência de alguns presos – apontados pelas autoridades como pertencentes à cúpula do PCC – para o Sistema Penitenciário Federal. Desde o anúncio da possibilidade da transferência até a sua efetivação, entretanto, passaram-se quatro meses. Consideramos que foi tempo suficiente para que outra arquitetura de poder e garantia da ordem fosse construída de forma a não interromper a dinâmica econômica e política de funcionamento do PCC, dentro e fora das prisões. As possíveis reações de PCC foram fartamente discutidas na imprensa e também pelas autoridades. Consideramos que, neste momento, é bastante inverossímil. Para uma discussão a respeito, ver: <<https://todavialivros.com.br/visite-nossa-cozinha/a-transferencia>>. Portanto, esse acontecimento em nada altera as discussões propostas neste texto.

13. Essa configuração não elimina, evidentemente, os conflitos locais, as microdisputas entre os presos e o *staff* prisional. Mas essas tensões ficam contidas, não transbordam para o plano de uma ruptura da ordem prisional.

diretrizes de ação, de narrativas e como produtos decorrentes de relações que se efetivam para além das especificidades locais das unidades prisionais e mesmo para além das próprias prisões, tal como se viu em 2012 (Dias *et alii*, 2015a)¹³.

A hegemonia do PCC em São Paulo permitiu, portanto, a construção e a manutenção da ordem nas prisões numa perspectiva sistêmica e que, por isso mesmo, essa se apresenta de forma muito mais estável do que em outros estados (haja vista o número reduzido de eventos de motins ou rebeliões) mas, ao mesmo tempo, com a potencialidade de produzir a ruptura do sistema como um todo (Dias, 2013). Paradoxalmente, parece ser esse aspecto sistêmico que permite a ameaça à segurança do Estado e que, por isso mesmo, se torna mais estável, uma vez que abre espaço para múltiplas formas diretas e indiretas de articulações envolvendo o PCC e os atores estatais situados em diferentes posições institucionais (Dias, 2009).



Outro ponto sugerido por Mathiesen (1966) para uma análise mais densa das prisões é considerar os processos de mudança que alcançam esses locais. É um equívoco considerar as prisões como sistemas fechados, autorregulados e que, portanto, tendem a permanecer estáticos, perspectiva essa que marcou um ciclo de análises clássicas (Clemmer, 1958; Sykes, 1974; Goffman, 1974). Da mesma forma que as prisões apresentam diferenças entre si, é igualmente fundamental atentar para as mudanças ocorridas nas prisões como forma de compreender os desafios que elas colocam não apenas para o poder público, como também para as análises no campo da própria teoria social. As muitas formas de transação das práticas prisionais com a sociedade abrangente, a porosidade de seus muros, revelando a circulação de ideias, linguagens, comportamentos e práticas em geral, entre o dentro e o fora, redefinem aquelas análises clássicas (Adorno & Dias, 2017; Godoi, 2017).

Com a presença do PCC no cenário prisional, mudanças emergiram: novas práticas de segurança por parte do *staff*, novas formas de relacionamento entre os presos a partir de padrões impostos pelo PCC de proteção e de exigência de lealdade; alteração na organização mesma das prisões em relação aos objetivos de segurança e de ressocialização. Destaca-se, ainda, a criação de unidades prisionais de “regime especial”, híbrido ou intermediário – entre o regime comum da grande maioria das unidades prisionais e a unidade em que se aplica o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) – que, embora sejam formalmente classificadas como unidades de regime comum, funcionam como unidades especiais, destinadas justamente a abrigar os presos identificados como lideranças do PCC (Salla *et alii*, 2012).

Um dos pontos mais salientes das mudanças no sistema prisional é a radicalização de medidas e de procedimentos adotados no plano da administração voltados para a gestão da segurança (Dias, 2013). Esse conjunto de medidas envolve, em primeiro lugar, mudanças na estrutura física das unidades, como a criação de unidades menores, com espaços coletivos reduzidos; nas unidades mais antigas, divisão dos espaços coletivos – especialmente o pátio, para banho de sol – para reduzir a convivência dos presos; automatização das portas das celas. Importa, ainda, a adoção de outros procedimentos de rotina no interior das prisões, como, por exemplo, o funcionário não mais permanecer dentro do raio ou no pátio de sol; a organização e a distribuição de medicamentos, alimentação e quaisquer outros materiais para a população prisional efetuada pelos próprios presos, entre outras medidas. Há uma clara interferência das facções na definição de quem ocupa qual posto de trabalho¹⁴. Em terceiro lugar, estão as medidas administrativas que, inequivocamente colidem com disposições legais, como a adoção de castigos ou punições disciplinares coletivas em casos específicos, como agressões a funcionários; ou, então, a definição de incluir ou não alguém no RDD ou numa unidade prisional do sistema federal, além do tempo de permanência nestes regimes, que sofre a injunção de questões políticas e administrativas nem sempre com observância das prescrições constitucionais.

Dentre os efeitos produzidos por esse conjunto de mudanças – apresentamos apenas alguns exemplos aqui –, destacamos a radical separação e segregação entre presos e funcionários, apoiada, sobretudo, pela adoção de tecnologias que permitem restringir ao máximo o contato entre eles¹⁵.

A produção da ordem

Dentre o grande volume de documentos produzidos no âmbito do PCC, destacamos para a análise aqui proposta dois documentos importantes, denominados de estatutos, que podem sugerir algumas pistas para compreender várias questões relacionadas à produção da ordem nas prisões e à legitimidade que parece ser reiteradamente reivindicada pelo grupo enquanto “representante” da população carcerária¹⁶. Os estatutos são conjuntos de normas de conduta e atuação, bem como de prescrições e orientações éticas e morais. Ao contrário dos “salves”, são perenes, ou seja, constituem-se como a pedra angular dos princípios que regem o pertencimento e a relação política, moral, ética ou econômica no âmbito da organização. É a partir do estatuto que outras diretrizes são instituídas ou decisões são tomadas. Em analogia com o nosso sistema legal, o estatuto estaria numa posição similar à da Constituição Federal.

14. Com exceção dos casos em que os presos que trabalham permanecem em pavilhões ou celas separadas da população carcerária – justamente para evitar que sejam alvos de pressões para atender a demandas das facções. Isso é comum quando os presos trabalham em setores da administração da unidade e, portanto, têm maior proximidade com funcionários e diretores e permanecem parte do dia em região bem próxima dos acessos a exterior da unidade.

15. Um exemplo emblemático neste sentido é a automatização das portas das celas das unidades prisionais de São Paulo. Embora não tenhamos dados que apontem com precisão quantas unidades prisionais já estão equipadas com essa tecnologia, sabe-se que a meta da administração prisional é estender esse procedimento a todas as unidades prisionais.

16. Vale lembrar que o PCC – e os demais grupos similares existentes no Brasil – produz, de forma rotineira, documentos que são chamados de “salves” e cujo objetivo central é a

comunicação entre os integrantes, recados/avisos de um grupo para outro, ordens, ameaças, informações etc.

Como se observou acima, a formação do PCC pode ser colocada como desdobramento de uma tendência de endurecimento das políticas na área da segurança pública que ocorreu depois do governo Montoro (1983-1986) e que se expressou em acontecimentos como a forte repressão aos presos numa rebelião na Penitenciária do estado, em 1987 (com 28 mortos); as mortes de presos no 42º Distrito Policial (18 por asfixia), em 1989; o Massacre do Carandiru (111 mortes), em 1992; bem como a manutenção de condições severas de encarceramento em geral existentes nas prisões paulistas, principalmente no Anexo da Casa de Custódia de Taubaté. E foi exatamente nessa unidade prisional que surgiu, em 1993, o PCC. Dentre os efeitos dessa dimensão repressiva na produção da ordem nas prisões, associada às rotineiras condições degradadas de encarceramento, estão os baixos níveis de reconhecimento, entre os presos, da legitimidade dessa ordem. O fato mesmo de o PCC ter sua origem no Anexo da Casa de Custódia de Taubaté é significativo, pois ali o severo regime disciplinar com amplas limitações para os presos em termos de mobilidade espacial e tratamento penal, sempre tornou a ordem muito mais o resultado de processos coercitivos (Teixeira, 2009) do que de práticas e crenças compartilhadas que pudessem dar-lhe um lastro de legitimidade.

Apesar de a formação do PCC datar de 1993, o primeiro estatuto do grupo só teria aparecido alguns anos depois, por volta de 1997, e apresenta características que o aproxima de outros conjuntos de regras de grupos similares (Jacobs, 1974). A elaboração desse estatuto revela uma preocupação em estabelecer um regimento para os membros do grupo e também para a vida carcerária. É um documento que aponta para a crença em torno dos dispositivos legais que normatizam a organização e o funcionamento das prisões, mas, ao mesmo tempo, apresenta uma posição de enfrentamento com as autoridades em torno de seu fracasso em assegurar um cotidiano prisional compatível com aqueles dispositivos (Alvarez *et alij*, 2013). O estatuto permite, ainda, compreender os discursos e os valores que são mobilizados na conformação de um sentimento de pertencimento, coesão e unidade, elementos que serão essenciais para a compreensão do desenvolvimento do PCC. Não é possível dar conta, neste espaço, da análise de todos os itens arrolados nos estatutos. Contudo, faremos uma discussão analítica daqueles itens que mais fortemente remetem à compreensão das dinâmicas de construção da ordem nas prisões.

Em seu terceiro item, o estatuto indica um dos lemas do grupo: “A união da luta contra as injustiças e a opressão dentro das prisões”. A posição de denúncia e de enfrentamento às autoridades em face da violência presente nas prisões fica ainda mais evidente nos itens 13 e 14. Tais itens tocam na questão central de uma ordem prisional tirânica que era característica do Anexo da Casa de Custódia de

Taubaté, o que se constituirá na principal base de legitimação do ideológica do PCC, até os dias atuais. O PCC vai ter como uma de suas principais reivindicações a desativação do anexo, unidade de contenção disciplinar na qual a ordem era mantida sob forte regime de ameaça e coerção:

13. Temos que permanecer unidos e organizados para evitarmos que ocorra novamente um massacre semelhante ou pior ao ocorrido na Casa de Detenção em 2 de outubro de 1992, onde 111 presos foram covardemente assassinados, massacre este que jamais será esquecido na consciência da sociedade brasileira. Porque nós do Comando vamos mudar a prática carcerária, desumana, cheia de injustiças, opressão, torturas, massacres nas prisões.

14. A prioridade do Comando no montante é pressionar o governador do estado a desativar aquele Campo de Concentração “anexo” à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, de onde surgiu a semente e as raízes do Comando, no meio de tantas lutas inglórias e a tantos sofrimentos atrozes.

O item 13 evidencia que um dos objetivos precípuos da organização do PCC foi, desde o início, promover segurança e autoproteção em face das condições carcerárias opressivas e do aumento da instabilidade, das pressões e da violência institucional, cujo marco foi o Massacre do Carandiru. Neste sentido, a governança e a provisão de proteção (Skarbek, 2012) são elementos essenciais para compreender a origem e o crescimento do PCC nas prisões de São Paulo, num contexto de recrudescimento da violência institucional, de aumento do encarceramento – portanto, da superlotação – e de degradação das condições carcerárias.

As diretrizes que estão registradas no estatuto ficaram evidentes quando ocorreu a chamada megarrebelião protagonizada pelo PCC, em 2001, e que trazia como um dos principais pontos de reivindicação exatamente a desativação do anexo em pauta. Em menor escala, brotaram naquela mobilização, ímpar até então, de cerca de 30 unidades prisionais em revolta simultânea no estado, as denúncias de condições degradadas de encarceramento, de violências e arbitrariedades (Salla, 2007; Dias, 2013). Através da megarrebelião, o PCC exibiu um considerável domínio sobre a massa carcerária e uma ampla capacidade de enfrentamento das autoridades.

Ao acionar os referenciais legais e subjacentes a isso – apontar para as injustiças produzidas na organização prisional –, o PCC se apresentava como interlocutor “legítimo” por parte dos presos diante das autoridades, o que, ao longo do tempo, foi uma fonte de empoderamento do grupo. De um lado, o PCC vai levantar tais

denúncias diante das autoridades e da sociedade em geral, buscando atuar como interlocutor na negociação da ordem interna das prisões; de outro, o estatuto parece ter sido escrito numa clara estratégia para assegurar a lealdade daqueles que são vinculados ao grupo, mas se encontram fora das prisões, para garantir que eles cooperem materialmente com os que estão presos e viabilizem até mesmo as fugas, estabelecendo um fluxo mais contínuo entre o dentro e o fora das prisões, como se verifica no item 4º:

4º. A contribuição daqueles que estão em Liberdade com os irmãos dentro da prisão através de advogados, dinheiro, ajuda aos familiares e ação de resgate.

Ficavam sob ameaça de morte os parceiros no crime que estavam fora da prisão e não colaborassem com os que estavam atrás das grades. Ameaça que revela o padrão de regramento produzido nas relações estabelecidas interna e externamente. Expressa também a lealdade produzida – e requerida, nesta ordenação das relações sociais – a partir da experiência comum do encarceramento (Jacobs, 1974; Philips, 2012), através do compartilhamento do sofrimento e do sentimento de injustiça. Lealdade que seria tecida e fortalecida também mediante o engajamento no “mundo do crime”. É o que se observa no item 7º:

7º. Aquele que estiver em Liberdade “bem estruturado” mas esquecer de contribuir com os irmãos que estão na cadeia, serão condenados à morte sem perdão.

Vários trabalhos apontam o elevado número de mortes que foram produzidas nas prisões paulistas na primeira década de existência do PCC (Dias, 2013). De fato, a análise das normas do primeiro estatuto é bastante coerente com a forma de atuação da facção, notadamente quanto ao uso da violência física que caracterizou este período. O estatuto traz uma clara preocupação de assegurar a obediência da massa carcerária e dos membros do grupo à liderança. Além de apelar para a união em torno das adversas condições de encarceramento, dois outros aspectos se colocam: são estabelecidas as rotinas e as formas de comportamento a serem obedecidas, revestidas por um tom moral e também de lealdade ao “Partido” e a filiação ao mundo do crime, que ficará mais evidente no segundo estatuto que se verá adiante. Assim,

8º. Os integrantes do Partido têm que dar bom exemplo a ser seguidos e por isso o Partido não admite que haja assalto, estupro e extorsão dentro do Sistema.

9º. O partido não admite mentiras, traição, inveja, cobiça, calúnia, egoísmo, interesse pessoal, mas sim a verdade, a fidelidade, a

hombridade, a solidariedade e o interesse como ao Bem de todos, porque somos um por todos e todos por um.

Em outros itens do estatuto, apela-se para a fidelidade, para o consenso e não são permitidas dissidências, discórdias entre os presos, nem se tolera o questionamento das lideranças. Na história prisional paulista, ao longo dos anos 1990 e 2000, tais diretrizes correram paralelamente às práticas violentas do grupo de aniquilar ou neutralizar os presos dissidentes e os grupos inimigos, numa escalada de rebeliões e de mortes (Dias, 2013; Adorno & Salla, 2007).

Esse primeiro estatuto, além de uma série de propostas para organizar os presos, traz diretrizes para controlar as atividades criminosas fora dos muros da prisão. Essa lógica de atuação no mundo do crime ainda se apresenta no estatuto com a sugestão de união com o Comando Vermelho do Rio de Janeiro e de disseminação do grupo pelo Brasil. De certo modo, alguns desses traços revelam um momento da história do PCC em que busca consolidar o seu poder dentro do sistema prisional paulista, controlar atividades criminais fora das prisões e alcançar uma dimensão nacional – o que viria a se concretizar na sequência, produzindo alianças e rupturas com grupos de outros Estados (Manso & Dias, 2018).



Em 2001, com a megarrebelião, a hegemonia do PCC junto à massa carcerária parece consolidada. Mas, ao mesmo tempo, desencadeou a criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), em 2003, como estratégia das autoridades para tentar neutralizar o grupo (Dias, 2009). O que deu resultado limitado pois, em 2006, o PCC promoveu no estado de São Paulo, sobretudo na capital, uma série de incêndios a ônibus, atentados a bancos e a outros estabelecimentos comerciais, assassinatos de policiais e agentes penitenciários. Além disso, 74 unidades prisionais se rebelaram de forma sucessiva, num espaço de quatro dias. Novamente, o PCC mostrava ampla capacidade de mobilização, agora explicitando a sua expansão para fora do sistema prisional, a partir da organização de ataques que acabaram espalhando o medo na população e paralisando a cidade de São Paulo por alguns dias (Adorno & Salla, 2007; Adorno & Dias, 2016). Houve uma série de confrontos das forças policiais e o PCC. A crise na área da segurança trouxe mudanças no comando da Secretaria da Administração Penitenciária e a nova gestão alterou em parte sua relação com as lideranças.

Uma vez conquistada a hegemonia sobre os presos e com a consolidação de seu poder sobre as atividades criminais dentro e fora das prisões, o PCC parece ter

redefinido sua relação com a massa carcerária e com os integrantes do grupo, o que se pode constatar com o segundo estatuto, que passa a circular em 2011, ano em que o grupo comemorava – de maneira explícita, conforme pode ser observado no texto que acompanhava a disseminação do estatuto – a sua maioria, ao completar 18 anos.

Esse novo estatuto – ainda em vigência – não por acaso é composto por 18 itens. Nele, percebe-se uma menor preocupação com os aspectos opressivos do sistema prisional – embora as injustiças continuem ocupando importante espaço em seu repertório. O deslocamento dessa narrativa para um segundo plano, sugere que o caráter denunciante em relação às condições severas de encarceramento destinava-se, essencialmente, a produzir a adesão dos presos e a despertar a sua percepção em relação às violências e às opressões sofridas dentro das prisões e a necessidade de união para enfrentar a opressão estatal. Na ocasião da formulação do segundo estatuto, o poder do grupo dentro das prisões está consolidado e cabe estabelecer as regras para a manutenção da hierarquia e a fidelidade dos membros, as formas, a conduta e as práticas que devem ser assumidas pelos membros do grupo. Conforme é possível compreender através da análise do segundo estatuto, tratava-se, mais de consolidar e expandir – para outros estados da federação – uma ordem estabelecida e de elencar algumas normas e diretrizes relacionadas às atividades econômicas, também bastante ampliadas e diversificadas 18 anos depois.

Um traço importante do segundo estatuto e que reflete as mudanças ocorridas no desenvolvimento do PCC diz respeito à sua expansão para fora do sistema prisional, delineando uma série de regras e eventuais punições para as violações às atividades econômicas ilícitas, aos compromissos financeiros de seus integrantes que estão fora da prisão e às ações de enfrentamento com as polícias.

Em meados da década de 1990, quando o primeiro estatuto foi escrito, o PCC estava ainda em fase de disputa, tanto no interior da massa carcerária como na relação com a administração, como protagonista relevante na negociação da ordem no interior das prisões. Com o segundo, evidencia-se a condição de poder consolidado na produção daquela ordem e a importância muito maior dada aos aspectos que dizem respeito às dinâmicas extraprisoniais, embora não possamos perder de vista que a prisão permanece como lócus de atuação e centro de irradiação do PCC.

Quando se compara as instabilidades e rebeliões ocorridas nos anos 1990 e as atividades posteriores a 2001, nota-se que novos arranjos foram produzidos. Isso não significa que não tenham ocorrido instabilidades no âmbito do sistema prisional e

2006 foi um exemplo disso. Mas fica evidente ali que o sistema de poder depois de 2001 se reconfigurou, adquirindo aspecto sistêmico, como se observou acima, tendo como elemento chave a hegemonia alcançada pelo PCC.

A maior parte dos artigos do segundo estatuto se constitui de diretrizes de conduta para os integrantes do grupo, dentro e fora das prisões, apelando fortemente para a união e lealdade à hierarquia. Não é possível deixar de apontar o paradoxo do estatuto neste sentido, uma vez que, em sua narrativa, os membros do PCC se referem à “abolição da hierarquia” e à “democratização” (Dias, 2013) como aspectos constitutivos da nova fase do grupo, que remete às mudanças em sua cúpula, ocorridas entre os anos 2003 e 2004. E, de fato, houve uma importante remodelação estrutural e organizacional marcada pela descentralização econômica e política. O PCC passou a acionar mecanismos decisórios coletivos, retirando de indivíduos isolados a prerrogativa de impor punições severas e instituiu o “debate” como instrumento de deliberação, envolvendo acusação, defesa e testemunhas e a adoção de punições proporcionais à gravidade da violação das normas (Feltran, 2010; Silvestre, 2018). Estes procedimentos, associados à própria hegemonia do PCC em São Paulo, efetivamente produziram efeitos importantes na dinâmica criminal do estado, através da estrita regulação dos homicídios e, em consequência, de sua expressiva redução (Dias, 2013; Feltran, 2018; Telles & Hirata, 2010; Adorno, Dias & Nery, 2016; Willis, 2015).

Nesse segundo estatuto, a partir da condição consolidada do grupo e hegemônica sobre os presos, suas lideranças passariam a ter um papel de maior relevância na produção da ordem nas prisões, tanto em relação às autoridades como em relação à massa carcerária. Assim, são mais numerosas as referências a procedimentos que envolvem os postos hierárquicos do grupo – sintonias – tanto para a apresentação de problemas por parte dos membros bem como na condição de instâncias decisórias. Menciona-se também que as sintonias são referências do grupo nos bairros, deixando evidente que a hierarquia dentro do mundo prisional também tem articulações com o lado de fora das prisões, tal como mostra o item 4º, transcrito a seguir:

4º. Aquele integrante que for para rua tem a obrigação de manter o contato com a sintonia da sua quebrada ou da quebrada que o mesmo estiver. Estar sempre à disposição do Comando, a Organização necessita do empenho e da união de todos os integrantes. Deixamos claro que não somos sócios de um clube e sim integrantes de uma Organização Criminosa, que luta contra as opressões e as injustiças que surgem no dia a dia e tenta nos afetar. Sendo assim, o Comando não admite acomodações e fraquezas.

Um traço ainda importante desse segundo estatuto é a radicalização de sua identidade como organização criminosa. Já nesse item acima fica explicitada essa tendência. Mas ela aparece outras vezes como, por exemplo, no item 2º, no qual o objetivo da organização é a luta pela “paz, justiça, liberdade, igualdade e união, visando o crescimento da nossa organização respeitando sempre a ética do crime”.

A mesma adesão ao mundo do crime aparece no item 7º em relação à obrigação dos integrantes de ajudarem nas despesas com advogados, diversos auxílios (remédios, cestas básicas), transportes de familiares para visitas etc., mas também “na estrutura da luta contra nossos inimigos, entre várias situações que fortalecem nossa causa (sic), ou seja o crime fortalece o crime, esta é a ideologia”.

Importante ressaltar que a ideia de que “o crime fortalece o crime” irá aparecer em diversos outros documentos, cartas e comunicações do PCC, evidenciando o comprometimento em torno de uma identidade que se afirma não apenas no compartilhamento de uma mesma experiência – de relação com o sistema de justiça criminal, notadamente as polícias e as prisões – mas que se conforma em torno da adesão a um modo de vida específico, que gira em torno do engajamento numa multiplicidade de práticas ilícitas e na acentuada oposição ao Estado, em especial à Polícia Militar e ao sistema prisional.

Enquanto no primeiro estatuto fica explícita a intenção de constituir uma aliança com o Comando Vermelho do Rio de Janeiro, no segundo fica registrado de forma clara que “o Comando não tem coligação com nenhuma facção” (item 13). Ao invés de estabelecer vínculos estreitos com alguns grupos, o PCC evidencia a prioridade comercial nas relações estabelecidas com eles, independente de eventuais diferenças ideológicas: “vivemos em harmonia com facções de outros estados”.

Certo esgarçamento das relações entre CV e PCC pode ser notado de um para outro estatuto, entre os quais há um lapso temporal de aproximadamente 15 anos. Enquanto o primeiro documento produzido pelo PCC vislumbrava a possibilidade de uma união nacional do “crime”, representada pela “coligação PCC-CV”, o segundo estatuto coloca a prioridade muito mais nos acordos comerciais, com todos os grupos de outros estados, ao invés de alianças políticas estratégicas com um grupo específico. Também fica evidente que não há um necessário compartilhamento de valores e de formas de conduta entre o PCC e o CV.

O distanciamento e o esgarçamento da pretendida coligação entre os dois grupos ficaram evidentes, em 2016, quando se escancarou uma ruptura entre o PCC e o

CV. Aparentemente, a ruptura decorreu em razão da intensificação das tensões e de conflitos presentes na dinâmica competitiva própria dos mercados ilícitos e como resultado da pretensão de nacionalização de ambos os grupos (Manso & Dias, 2017; 2018). Neste sentido, tanto o PCC quanto o CV adotaram estratégias de expansão para praticamente todos estados brasileiros, seja através das prisões, do mercado varejista da droga ou dos assaltos a bancos e a carros-fortes. Para tanto, ambos – com maior proeminência do PCC, mais organizado e mais estruturado – buscaram aproximar-se dos grupos locais, presentes em todos os estados, seja através de alianças e parcerias, seja através da absorção destes grupos e de sua incorporação aos grupos maiores¹⁷.

As ressonâncias dessa fratura nas alianças entre os dois grupos foram significativas em termos da ordem prisional nos diversos estados brasileiros. Em escala nacional, as prisões passaram por uma adaptação ao novo cenário de conflito entre essas duas facções. Foram intensas as remoções de presos de um presídio para outro para seu isolamento do convívio com os membros das facções inimigas. Mas isso não impediu que, em janeiro de 2017, três grandes chacinas de presos – uma no Amazonas, uma em Roraima e outra no Rio Grande do Norte, com 64, 33 e 26 mortos, respectivamente – exibissem o colapso da ordem prisional não assegurada pelas autoridades nem contida pelas facções (Manso & Dias, 2018).

Em parte, esses acontecimentos refletem um posicionamento contido no segundo estatuto de ampliação do PCC no mundo do crime e nas prisões pelo Brasil, prevendo não apenas a presença de presos de facção de outros estados em São Paulo, mas também a de presos do PCC em outros estados.

Vale dizer que há muitas outras questões interessantes dos estatutos para serem abordadas – tanto nos trechos que foram aqui transcritos como em outros itens. Contudo, optou-se por manter o foco do texto principalmente na discussão sobre a construção da ordem prisional. E, neste sentido, os dois estatutos do PCC, distantes entre si mais de uma década, são pistas importantes para compreendermos as conformações da ordem prisional nos dois momentos em que são produzidos e difundidos e que refletem os contextos singulares a partir dos quais eles emergem. Refletem as perspectivas, os objetivos, os discursos e as práticas que, ao mesmo tempo, indicam continuidade e descontinuidade, permanências e mudanças, estabilidades e rupturas nas dinâmicas prisionais.

17. Sobre a ruptura entre o PCC e o CV, ver: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37663153>>.

Algumas considerações

A reflexão desenvolvida acima e a análise preliminar dos dois estatutos do PCC permitem compreender parte da história deste grupo, sublinhando mudanças e persistências tanto no que diz respeito ao repertório de ideias que conforma e justifica a sua atuação, quanto no que tange às dinâmicas engendradas pelas relações estabelecidas entre presos/criminosos em geral e entre estes e os atores institucionais, sobretudo as polícias e a administração prisional.

Com isso, a emergência do PCC significou a redefinição das relações produtoras e mantenedoras da ordem nas prisões, a partir de meados da década de 1990. Houve uma recomposição que se deu não apenas nas negociações locais com as autoridades, mas um novo tipo de relação entre o grupo e a massa carcerária. Nesse sentido, uma questão ainda a ser aprofundada diz respeito ao fato de o PCC ter se tornado ator político cujo raio de ação extrapola as unidades prisionais locais e adquire um caráter sistêmico. Seu espraiamento se deu por quase todo o sistema prisional paulista, com quase 200 unidades, e mesmo para outros estados, onde produziu uma série de efeitos, alguns dos quais sugerem justamente a desestabilização de ordens locais, rupturas e tensionamentos.

No caso que apresentamos, a ordem – ou as ordens prisionais, como se refere Carrabine (2005) – não é negociada apenas pelo jogo dos grupos e atores locais, mas recebe a injunção desse ator que tanto interfere nas ações das autoridades, assim como no posicionamento dos presos. Essa negociação da ordem tem, portanto, um cunho mais ampliado, o que, em relação à literatura existente, parece ser inovador para problematizar a questão das formas de dominação e legitimidade nas unidades prisionais, uma vez que, no caso do PCC, a ordem prisional se produz num nível supralocal. A análise dos estatutos permite aprofundar essa reflexão através das diretrizes homogêneas válidas para todos os contextos regulados, de alguma forma, pelo documento, ou seja, em que a ordem local se constitua através das diretrizes do PCC.

Assim, para a massa dos presos existe o espectro legal que consiste em fundamento para a legitimidade, para a aceitação da ordem (além das negociações e outras acomodações), mas a ordem tem para eles um componente que é também o regramento do PCC, formal e informal, que se impõe, que demanda lealdades, compromissos, que é ameaça, que é coercitivo, que sanciona os comportamentos. Neste sentido, trata-se de levar ao paroxismo a reciprocidade forçada, derivada do vácuo de poder estatal nas prisões provocado pela superlotação e pelo déficit de funcionários (Darke, 2013).

Ou seja, se a produção da ordem no espaço prisional não é em si um elemento novo e é constitutiva da existência das prisões, a dinâmica engendrada pelo PCC – expressa nos dois estatutos analisados neste texto –, sugere que a maior extensão, os novos contornos, a maior perenidade e uniformidade na ordem produzida no contexto prisional paulista alavancaram transformações sociais e políticas que redefiniriam as relações entre os presos e as relações entre esses e a administração prisional.

Um campo promissor de pesquisa se abre, portanto, com o cenário prisional paulista depois de 2001, onde os elementos essenciais da produção da ordem são: a ameaça de uso do RDD sobretudo para as lideranças do PCC; ao mesmo tempo, as unidades prisionais lotadas ou superlotadas não explodem em movimentos de revolta apenas em razão das sanções legais disponíveis, mas por efeito de processos de negociação da ordem que envolvem as orientações do PCC para as unidades prisionais; há também, nesse tabuleiro, a existência da unidade de Presidente Wenceslau II, que concentra uma parcela significativa das lideranças do grupo, num regime prisional que não apresenta os rigores do RDD e que parece ter um papel fundamental na negociação da ordem prisional; o sistema penitenciário federal cuja importância nas dinâmicas de movimentação de presos cujo cumprimento de pena ocorre em São Paulo tem aumentado.

A hegemonia do PCC e sua consolidação no sistema prisional de São Paulo apresentam um dos efeitos paradoxais mais importantes, cujo entendimento ainda requer discussão e reflexão: de um lado, o PCC se apresenta como ator político com capacidade de mobilizar uma ação articulada em quase todo o sistema prisional, ameaçando, com isso, politicamente as autoridades estaduais; por outro lado, acaba privilegiando formas de acomodação e de negociação em que as rupturas da ordem tornam-se cada vez mais raras. Ou seja, ao mesmo tempo em que o PCC demonstra sua capacidade de desestabilizar o gigantesco sistema prisional paulista, são mais escassas as rupturas locais da ordem, mesmo com o agravamento das condições de encarceramento em parte considerável das unidades prisionais pertencentes a esse sistema.

Isso não significa que a administração não adote medidas de gestão do cotidiano prisional que impliquem ameaças de transferência, corte de regalias, segregação de presos no seguro etc. Porém, todas essas medidas, por vezes de caráter local, parecem acomodar-se ou diluir-se numa trama de relações, num pacto não formal de maior envergadura que produz uma ordem que acomoda em boa parte os interesses da administração e das lideranças do grupo.

Por fim, se a legitimidade nas prisões é algo difícil de se alcançar, por todos os motivos expostos neste texto, a experiência prisional paulista (e por que não dizer, brasileira) traz um componente ainda mais perverso para a massa de presos “desfiliada”, avulsa. A manutenção da ordem prisional construída e mantida a partir de formas de acomodação absolutamente obscuras, envolvendo a administração prisional e os líderes do PCC, implica impor sobre a massa carcerária a necessidade de suportar condições subumanas de encarceramento como, por exemplo, a convivência de 50, 60 presos numa cela com capacidade para 12, além de escassez de alimentação, produtos de higiene pessoal etc. Neste sentido, na medida em que se consolida como ator político no cenário prisional paulista, paradoxalmente, o PCC passa a privilegiar outros elementos como condição fundamental para a manutenção da ordem, de forma que a luta contra as péssimas condições de encarceramento – que fundamentou a sua criação – permanece elemento central na construção discursiva e narrativa, mas passa a figurar num segundo plano em termos das estratégias políticas e concretas através das quais se conforma a ordem prisional em São Paulo.

Não obstante essa polarização, as fraturas na ordem interna – como as rebeliões – podem ser consideradas de pequena monta no sistema prisional paulista nos últimos anos, colocando o desafio de aprofundar analiticamente como se dá esse processo de construção da ordem nesse contexto, que tipo de ordem deriva dessa polarização, tanto no plano local como em relação ao sistema prisional como um todo.

Referências

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila N. Dias. Fronteiras em mutação: um novo paradigma na sociologia das prisões? In: PIORE, Mari del; MULLER, Angélica (Orgs.). *História dos crimes e da violência no Brasil*, p. 433-459. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

———. Cronologia dos “Ataques de 2006” e a nova configuração de poder nas prisões na última década. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 10, n. 2, p. 118-132, 2016.

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila N.; NERY, Marcelo. A cidade e a dinâmica da violência. In: KOWARICK, Lúcio; FRÚGOLI Heitor (Orgs.). *Pluralidade urbana em São Paulo*, p. 381-410. São Paulo: Editora 34, 2016.

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Revista Estudos Avançados*, v. 61, n. 3, p. 7-29, 2007.

- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes. Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. *Tempo Social*, v. 25, n. 1, p. 61-82, 2013.
- BATISTA, Analía Soria. Estado e controle nas prisões. *Caderno CRH*, v. 56, p. 399-410, 2009.
- BEETHAM, D. *The legitimation of power*. London: MacMillan, 1991.
- CARRABINE, Eamonn. Prison riots, social order and the problem of legitimacy. *British Journal of Criminology*, v. 45, n. 6, p. 896-910, first published online June 1, 2005.
- CLEMMER, Donald. *The prison community*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1958 [1940].
- COELHO, Edmundo Campos. *A oficina do Diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/luperj, 1987.
- DARKE, Sacha. Managing without guards in a Brazilian police lockup. *Focaal – Journal of Global and Historical Anthropology*, v. 68, p. 55–67, 2014.
- . Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal*, v. 52, n. 3, p. 272-284, Jul. 2013.
- DIAS, Camila N. Encarceramento, seletividade e opressão: a “crise carcerária” como projeto político. Análise. Brasil: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2017.
- . *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- . Efeitos simbólicos e práticos do regime disciplinar diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 3, n. 5, p. 128-144, Ago./Set. 2009.
- DIAS, C. *et alii*. O encarceramento em massa como política pública de segurança: efeitos perversos e consequências nefastas. *Teoria & Debate*, Jun. 2015. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/o-encarceramento-em-massa--como-politica-de-seguranca?page=full>>. Acesso em: 17 Jul. 2017.
- . A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9. n. 2, p. 160-179, Ago./Set. 2015a.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; SALLA, Fernando. Organized crime in Brazilian prisons: the example of the PCC. *International Journal of Criminology and Sociology*, v. 2, p. 397-408, 2013. Disponível em: <<http://www.lifescienceglobal.com/independent-journals/international-journal-of-criminology-and-sociology/volume-2?id=306>>.

DILULIO JR., John J. *Governing prisons: a comparative study of correctional management*. New York: The Free Press, 1990.

FELTRAN, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

———. The management of violence on the periphery of São Paulo: a normative apparatus repertoire in the PCC era? *Vibrant*, v. 7, n. 2, p. 7-12, 2010.

GODOI, Rafael. *Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2017.

GÓES, Eda Maria. *A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, “Coleção Monografias”, v. 54, 2009.

GOFFMAN, Ervin. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974 [1961].

HOLSTON, James. Dangerous spaces of citizenship gang talk, rights talk and rule of law in Brazil. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, p. 12-31, 2009.

JACOBS, James B. *Stateville – the penitentiary in mass society*. Chicago (IL): The University of Chicago Press, 1977.

———. Street gangs behind bars. *Social Problems*, v. 21, n. 3, p. 395-409, 1974.

JOZINO, Josmar. *Casadas com o crime*. São Paulo: Letras do Brasil, 2008.

KING, Roy D.; MCDERMONT, Kathkeen. “My geranium is subversive”: some notes on the management of trouble in prison. *The British Journal of Sociology*, v. 41, n. 4, p. 445-471, 1990.

LIEBLING, Alison. Distinctions and distinctiveness in the work of prison officers: Legitimacy and authority revisited. *European Journal of Criminology*, v. 8, n. 6, p. 484-499, 2011.

MACCORMICK, Austin H. Behind the prison riots. *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, v. 293, p.17-27, 1954.

MANSO, Bruno P; DIAS, Camila N. *A guerra – ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018.

———. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 11, n. 2, p. 10-29, Ago./Set. 2017.

MATHIESEN, Thomas. The sociology of prisons: problems for future research. *The British Journal of Sociology*, v. 17, n. 4, p. 360-379, 1966.

PHILLIPS, Coretta. “It ain’t nothing like America with the bloods and the crips”: gangs narratives inside two English prisons. *Punishment & Society*, v. 14, n. 1, p. 51-68, 2012.

RAMALHO, José Ricardo. *Mundo do crime: a ordem pelo avesso*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

RUOTTI, Caren. *Pretensão de legitimidade do PCC: justificação e reconhecimento de suas práticas nas periferias da cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Doi:10.11606/T.8.2016.tde-24112016-130450. Acesso em: 22 Mar. 2019.

SALLA, Fernando. Considerações sociológicas sobre o crime organizado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 71, p. 364-390, 2008.

De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p.72-90, 2007.

———. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, v. 16, p. 274-304, 2006.

SALLA, Fernando; NUNES, Camila. *Controle Disciplinar e relações de poder nas prisões em São Paulo*. Paper apresentado no XXXV Encontro Anual da Anpocs, 24 a 28 de outubro de 2011, no Grupo de Trabalho GT 38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94>.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Caldeira Nunes; SILVESTRE, Giane. Políticas penitenciárias e as facções criminosas: uma análise do regime disciplinar diferenciado (RDD) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. *Estudos de Sociologia*, v. 17, n. 33, p. 333-351, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5419/4328>>.

SILVESTRE, Giane. *Controle do crime e seus operadores: política e segurança em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2018.

———. *Dias de visita: uma sociologia da punição e das prisões*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2012.

SKARBEEK, David. Covenants without the sword? Comparing prison self-governance globally. *American Political Science Review*, v. 110, n. 4, p. 845-862, 2016.

———. Prisons gangs, norms, and organizations. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 82, p. 92-109, 2012.

SOUZA, Percival. *A prisão: histórias dos homens que vivem no maior presídio do mundo*. São Paulo: Alfa-Omega, 1977.

———. *O prisioneiro da grade de ferro*. São Paulo: Traço, 1983.

SPARKS, J. R.; BOTTOMS, A. E. Legitimacy and order in prisons. *The British Journal of Sociology*, v. 46, n. 1, p. 45-62, 1995.

SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. New Jersey, Princeton University Press, 1974 [1958].

TEIXEIRA, Alessandra. *Prisões da exceção: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2009.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel. Illegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, v. 22, p. 39-59, 2010.

TYLER, T. R. *Why people obey the law*. New Haven (CT): Yale University Press, 1991.

USEEM, Bert; KIMBALLA, Peter A. *States of siege: U. S. prison riots, 1971-1986*. New York: Oxford University Press, 1991.

WILLIS, Graham D. *The killing consensus: police, organized crime, and the regulation of life and death in urban Brazil*. Oakland (CA): University of California Press, 2015.



Tecnologias da humildade: participação cidadã na governança da ciência*

Recebido: 28.01.19
Aprovado: 01.04.19

Sheila Jasanoff**

Resumo: A partir de teorias recentes sobre a ciência na sociedade, tal como a abordagem do “Modo 2”, este artigo argumenta que os governos devem reconsiderar as relações existentes entre tomadores de decisões, *experts* e cidadãos na gestão da tecnologia. Formuladores de políticas precisam de uma série de “tecnologias da humildade” para avaliar sistematicamente o desconhecido e o incerto. Pontos focais apropriados para essas avaliações modestas são o enquadramento, a vulnerabilidade, a distribuição e o aprendizado.

Palavras-chave: Participação cidadã. Governança da ciência e tecnologia. Expertise. Tecnologias da humildade. Risco.

Technologies of humility: citizen participation in governing science

Abstract: Building on recent theories of science in society, such as that provided by the the “Mode 2” framework, this paper argues that governments should reconsider existing relations among decision-makers, experts, and citizens in the management of technology. Policy-makers need a set of ‘technologies of humility’ for systematically assessing the unknown and the uncertain. Appropriate focal points for such modest assessments are framing, vulnerability, distribution, and learning.

Key-words: Citizen participation. Science and technology governance. Expertise. Technologies of humility. Risk.

Os perigos da previsão

Muito antes das atrocidades terroristas de 11 de Setembro de 2001, em Nova York, Washington (DC) e Pensilvânia; dos ataques de antraz por meio dos correios; e das guerras lideradas pelos Estados Unidos no Afeganistão e Iraque, sinais mostravam que a habilidade da América de criar e operar vastos sistemas de tecnologia havia ultrapassado sua capacidade de previsão e controle. Em seu “profético” livro, publicado em 1984, o sociólogo Charles Perrow previu uma série de “acidentes normais”, os quais lançaram sombras sobre os últimos anos do século XX e os anos seguintes, sendo os mais notáveis o desastre químico de uma fábrica de pesticidas, em Bhopal,

* As tradutoras, os tradutores e o revisor agradecem a Springer por autorizar a publicação em português deste texto, bem como a Sheila Jasanoff pelo auxílio nas negociações com a editora.

Tradução: Eric Vieira, Luiz Henrique S. Brandão, Gabriela Oliveira Sabadini, Luana Marinho do Nascimento e Renato Gontijo Paixão, estudantes do curso de ciência sociais da Universidade de Brasília, com exceção de Luiz Henrique S. Brandão, mestrando em história na mesma instituição. Revisão técnica: Tiago Ribeiro Duarte, professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF) Brasil.

** Sheila Jasanoff é professora Pforzheimer de estudos sociais da ciência e tecnologia na Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard. Sua pesquisa examina o papel da ciência e da tecnologia nas estruturas de autoridade

das democracias modernas e foca particularmente no uso da ciência nas tomadas de decisão relacionadas a questões legais. Suas publicações nesses temas incluem: *The fifth branch: science advisers as policymakers* (Harvard University Press, 1990) e *Science at the bar: law, science, and technology in America* (Harvard University Press, 1995).
John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 79 John F. Kennedy Street, Cambridge (MA) 02138.
<sheila_jasanoff@harvard.edu>.

1. Um exemplo proeminente da abordagem fundada no cálculo pode ser encontrado em Graham & Wiener (1995).

na Índia; a perda do ônibus espacial Challenger, em 1986; e, nesse mesmo ano, o acidente nuclear em Chernobyl, na então União Soviética; a contaminação de suprimentos de sangue com o vírus da Aids; a crise prolongada da “doença da vaca louca”; a perda da nave espacial estadunidense tripulada Columbia, em 2003; e o constrangedor acidente no programa espacial dos Estados Unidos que, apesar de não ter colocado vidas em risco, deixou as lentes do telescópio Hubble embaçadas; e, por fim, a perda dos caros robôs exploradores de Marte (Perrow, 1984). Além disso, devemos adicionar a descoberta do buraco na camada de ozônio, as mudanças climáticas e outros desastres naturais como sinais de ruína. Ocorridos em diferentes épocas e em diferentes contextos políticos, esses eventos ainda assim serviram de aviso coletivo de que as pretensões humanas de controle sobre os sistemas de tecnológicos precisam de uma séria reavaliação.

Enquanto os teóricos americanos frequentemente atribuíram as falhas da tecnologia a erros evitáveis, especialmente das grandes organizações (Perrow, 1984; Vaughan, 1996; Short & Lee, 1992; Clarke, 1989), alguns analistas europeus sugeriram um cenário mais problemático. Apresentada de modo apaixonado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, a tese da “modernização reflexiva” argumenta que os riscos são endêmicos no modo em que a sociedade contemporânea conduz seus negócios de tecnologia intensiva (Beck, 1992). Avanços técnicos e científicos trazem benefícios inquestionáveis, mas também geram novas incertezas e falhas, com o resultado de que a dúvida constantemente mina o conhecimento e consequências imprevistas confundem a fé no progresso. Além disso, os riscos da modernidade frequentemente atravessam as divisões sociais e operam como grandes igualadores de classes. A riqueza talvez possa aumentar a longevidade e melhorar a qualidade de vida, mas ela não oferece uma proteção garantida contra os danos ambientais das sociedades tecnológicas. Essa observação foi tragicamente confirmada quando o colapso do World Trade Center, em 11 de setembro de 2001, custou três mil vidas sem diferenciar executivos de empresas, analistas do mercado de ações, programadores de computação, secretários, bombeiros, policiais, zeladores, trabalhadores de restaurantes, dentre outros. De forma similar, a derrota em uma guerra coloca em perigo tanto aqueles que têm poder como os que não têm. Em muitos outros contextos, entretanto, a vulnerabilidade permanece relacionada às circunstâncias socioeconômicas, de modo que as desigualdades persistem a partir da habilidade de alguns grupos sociais e indivíduos se defenderem contra o risco.

“Risco”, nesse caso, não é uma simples questão de probabilidade que pode ser calculada racionalmente por especialistas e evitado de acordo com a aritmética exata da análise de custo benefício¹. Na verdade, o risco é parte da condição

humana moderna, costurado no próprio tecido do progresso. O problema que encaramos urgentemente é como viver democraticamente e em paz sabendo que nossas sociedades estão inevitavelmente “em risco”. Questões que são criticamente importantes sobre a gestão dos riscos não podem ser resolvidas apenas por especialistas com suas ferramentas convencionais de previsão. Essas questões não determinam apenas se vamos ficar doentes ou morrer, e sob quais condições isso ocorrerá, mas também quem será afetado e como nós devemos viver com a incerteza e a ignorância. É suficiente, por exemplo, avaliar as consequências da tecnologia, ou deveríamos também avaliar seus objetivos? Como deveríamos agir quando os valores da investigação científica parecem estar em conflito com outros valores sociais fundamentais? Teria nossa habilidade de inovação em determinadas áreas ultrapassado de modo inaceitável o nosso poder de controle? Será que algumas das nossas tecnologias mais revolucionárias aumentarão as desigualdades, promoverão violência, ameaçarão culturas ou danificarão o meio ambiente? E nossas instituições, sejam elas nacionais ou internacionais, estão preparadas para a tarefa de governar nossas perturbadoras capacidades tecnológicas?

Para responder questões como estas, a gestão das tecnologias deve ir além do modelo de “dizer a verdade para o poder”, que um dia pensou articular o conhecimento às ações políticas³. De acordo com esse modelo, a contribuição técnica para os problemas políticos deve ser desenvolvida independentemente de influências políticas; a “verdade” então gerada age como restrição, talvez a mais importante, aos exercícios subsequentes de poder político. Os acidentes e problemas do final do século XX, no entanto, colocaram em questão a validade desse modelo – tanto como descrição precisa sobre os modos como os *experts* se relacionam com formuladores de políticas, quanto como fórmula normativamente aceitável para utilizar conhecimento especializado em sistemas políticos democráticos (Jasanoff, 1990). Há uma crescente consciência de que até a elaboração técnica de políticas precisa tornar-se mais política – ou mais precisamente para serem observadas com maior exatidão em termos de seus fundamentos políticos. Em um leque cada vez mais amplo de escolhas políticas, as culturas tecnológicas devem aprender a complementar as preocupações dos *experts* em medir os custos e os benefícios das inovações com maior atenção para as políticas de ciência e tecnologia.

De modo encorajador, a necessidade de reforma da gestão da ciência e tecnologia tem sido reconhecida pelas autoridades políticas. No ano de 2000, por exemplo, o Comitê de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Lordes do Reino Unido emitiu um relatório sobre ciência e sociedade que começou com a auspiciosa observação de que a relação entre as duas categorias havia alcançado um estágio crítico⁴. Os autores previam consequências prejudiciais para a ciência e tecnologia caso fos-

2. Nunca longe das mentes de filósofos e autores de ficção, essas preocupações também foram articuladas recentemente por Bill Joy, cofundador e cientista chefe da Sun Microsystems. Ver: Joy, *Why the future doesn't need us*, disponível em: <<http://www.wired.com/wired/archive/8.04/joy.html>>.

3. O *locus classicus* dessa visão sobre as relações certas entre conhecimento e poder está em Price (1965).

4. Reino Unido, Comitê de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Lordes, *Terceiro relatório, ciência e sociedade*, 2000. Disponível em: <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199900/ldselect/ldstech/38/3801.htm>>.

se permitido que essas condições persistissem. Essa observação foi amplamente atribuída à experiência britânica com a “doença da vaca louca”, mas a crise de confiança perante a gestão da ciência e tecnologia se espalhou de modo significativamente mais amplo. A nota técnica sobre governança, publicada pela União Europeia em 2001, baseou-se nas atividades de um grupo que trabalhou com a “democratização da expertise”, cujo relatório prometeu novas diretrizes “sobre a coleta e o uso das recomendações de *experts* na Comissão, para permitir a *accountability*”, pluralidade e integridade da expertise utilizada”⁵. A intensa discussão mundial sobre os riscos, os benefícios e as consequências sociais da biotecnologia, que começou no final da década de 1990, pode ser vista como compartilhamento dessas mesmas preocupações.

* *Accountability* é um termo em inglês de difícil tradução direta, por isto optamos por mantê-lo no original. O termo se refere, no contexto deste artigo, à possibilidade de a ciência se tornar mais aberta à prestação de contas pública com relação ao conhecimento produzido e a seus impactos na sociedade. Nesse sentido, a *accountability* está relacionada a uma maior transparência assim como à possibilidade de a ciência ser responsabilizada não apenas por seus sucessos, mas também pelos riscos que produz (nota dos tradutores).

5. Comissão das Comunidades Europeias, *Governança europeia: um informe técnico*, 2001. Disponível em: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/com2001_0428en01.pdf>. Bruxelas, 27 Jul. 2001.

Tais iniciativas e debates refletem um novo interesse da parte de cientistas, governos, dentre outros, em criar uma maior *accountability* na produção e no uso do conhecimento científico. A condução das pesquisas sofreu mudanças que demandam reconhecimento. Como analisado pela teoria do “Modo 2”, a atividade científica tem se tornado mais dispersa, dependente do contexto e orientada para problemas específicos. Dadas essas mudanças, preocupações com a garantia da qualidade e confiabilidade da produção científica, refletindo a dominância do modelo de “dizer a verdade para o poder”, são agora consideradas como por demais estreitas. As responsabilidades públicas mais amplas da ciência, assim como as mudanças nos modos de produção de conhecimento, exigem novas formas de justificação pública. A *accountability* pode ser definida de diversas formas, dependendo da natureza e do contexto da atividade científica – por exemplo, em exigências por precauções nas avaliações ambientais ou na demanda por diretrizes bioéticas em relação às novas tecnologias genéticas. Seja qual for sua articulação específica, todavia, a *accountability* em uma forma ou em outra está sendo vista cada vez mais como critério independente da avaliação de pesquisas científicas e suas aplicações tecnológicas, acrescentando mais preocupações em relação à segurança, eficácia e eficiência econômica.

Mas como ideias de *accountability* podem ser mapeadas em relações bem enraizadas entre conhecimento e poder ou expertise e políticas públicas? O momento é adequado para reavaliar com seriedade os modelos e as abordagens existentes. Como as instituições têm conceitualizado os papéis de *experts*, tomadores de decisões e cidadãos em relação aos usos e aplicações do conhecimento? Como deveriam esses entendimentos ser modificados em resposta a três décadas de pesquisa sobre a dimensão social da ciência? Podemos reagir às falhas e incapacidades demonstradas pelas instituições que tomam decisões sem abandonar a esperança por melhorias na saúde, na segurança, no bem-estar e na justiça social? Pode-

mos imaginar novas instituições, novos processos e métodos de restauração para o campo de ação da governança algumas das questões normativas que foram deixadas de lado na comemoração dos benefícios do progresso tecnológico? Existem meios estruturados para a deliberação e reflexão sobre assuntos técnicos, assim como a análise especializada sobre riscos tem sido cultivada há muitas décadas?

Argumentarei que existe uma necessidade crescente do que passaremos a chamar de “tecnologias da humildade”. Estas tecnologias dizem respeito a métodos ou, melhor ainda, a hábitos institucionalizados de pensamento, que tentam lidar com as margens desgastadas da compreensão humana – o desconhecido, o incerto, o ambíguo e o incontrolável. Ao reconhecerem os limites do controle e da previsão, as tecnologias da humildade confrontam de frente as implicações normativas de nossa falta de capacidade de realizar previsões perfeitas. Elas exigem diferentes capacidades de *experts* e diferentes formas de engajamento entre os *experts*, os tomadores de decisões e o público com relação àquelas que eram consideradas necessárias nas estruturas de governança da alta modernidade. Elas exigem não apenas mecanismos formais de participação, mas também um ambiente intelectual, no qual cidadãos são encorajados a trazer seus conhecimentos e suas habilidades para ajudar a construir uma resposta para os problemas coletivos. Após uma breve descrição histórica, vou propor um quadro de referência para desenvolver o tema.

O “contrato social” no período pós-guerra

A necessidade de colaboração entre ciência e Estado, nos Estados Unidos, foi articulada de modo notável não por um cientista social, nem por um sociólogo do conhecimento, mas pelo mais típico *expert* técnico: Vannevar Bush (1945), distinto engenheiro do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e conselheiro presidencial. Ele antecipou a necessidade de mudanças permanentes após a mobilização da ciência e tecnologia durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1945, Bush produziu o relatório *Ciência – a fronteira sem fim*, posteriormente aclamado como tendo desenvolvido as bases para as políticas públicas estadunidenses relacionadas à ciência e tecnologia. Na visão do engenheiro, a ciência deveria receber financiamento do Estado em períodos de paz assim como havia recebido durante a guerra. O controle sobre o empreendimento científico, no entanto, seria transposto das instâncias militares para a comunidade civil. A pesquisa básica, livre da contaminação das indústrias e do governo, prosperaria no ar puro das universidades. Os padrões intelectuais, assim como o direcionamento das pesquisas, seriam estabelecidos pelos cientistas. Bush acreditava que o grande número de resultados que fluíam dos empreendimentos científicos seriam traduzidos em seu devido momento em tecnologias benéficas que contribuiriam para a prosperidade e progresso da nação. Embora

6. A criação dos Institutos Nacionais de Saúde (NIH), com o intuito de patrocinar pesquisas biomédicas, dividiu as políticas vinculadas à ciência de modo diverso à proposta original de Bush. Em recentes políticas relacionadas à ciência, os orçamentos da NIH se mostram constantemente mais fáceis de se justificar do que os de outros campos científicos.

tal modelo de produção científica tenha demorado anos para na prática se concretizar, e ainda assim não foi plenamente efetivado, a Fundação Estadunidense de Ciência (National Science Foundation – NSF) emergiu como a principal responsável pelo financiamento de pesquisa em ciência básica⁶. A permuta entre financiamento governamental e autonomia por descobertas, inovações tecnológicas e pessoal treinado veio a ser conhecida como o “contrato social da ciência” dos Estados Unidos.

O relatório de Bush pouco avançou sobre como a pesquisa básica contribuiria para o desenvolvimento das ciências aplicadas e da tecnologia. O silêncio em si já dizia bastante. Havia muito tempo em que se assumia ser linear e não problemática a passagem do conhecimento fundamental para as suas aplicações. O sistema físico que tomou conta da imaginação de formuladores de políticas foi o de transporte tubular: com as inovações tecnológicas proporcionando enormes lucros, considerações mercadológicas eram vistas como suficientes para direcionar a ciência através da tubulação da pesquisa e desenvolvimento de modo a transformá-la em produtos comercializáveis. Os esforços estatais para promover a ciência poderiam então ser restritos ao apoio à pesquisa básica ou “orientada pela curiosidade”. Esse esquema, simplista em seu entendimento sobre as conexões entre ciência e tecnologia, não proporcionava um espaço conceitual para se entender o crescente volume de produção científica requerido para apoiar e legitimar as múltiplas empreitadas dos Estados modernos no final do século XX. Em diversos campos de estudo, de políticas ambientais ao mapeamento e sequenciamento do genoma humano, recursos governamentais foram aplicados em pesquisas que desafiam qualquer demarcação entre ciência básica e aplicada. Ainda assim, durante muitos anos após a Segunda Guerra, a distinção entre pesquisa básica e aplicada manteve-se como o parâmetro para se distinguir o trabalho realizado em universidades daquele conduzido em indústrias, estações experimentais agrícolas, laboratórios nacionais e outros locais que se preocupam primariamente com os usos do conhecimento.

Enquanto o “contrato social” manteve sua forte influência, ninguém questionou se salvaguardar a autonomia dos cientistas era a melhor forma para garantir a qualidade e produtividade da pesquisa básica. A revisão por pares era o instrumento utilizado pelos cientistas para a autorregulação, assim como para o controle de qualidade. Isto assegurou que a pesquisa financiada pelo Estado fosse consistente em relação às prioridades, às teorias e aos métodos de determinada disciplina. A revisão por pares foi responsável, com graus variados de êxito, por garantir a credibilidade dos resultados relatados, assim como sua relevância e originalidade.

Tamanha foi a crença na revisão por pares, que agentes políticos, especialmente nos Estados Unidos, frequentemente falavam dela como o melhor método para se

validar o conhecimento científico, mesmo quando este era produzido e utilizado em outros contextos – por exemplo, com o propósito de amparar políticas regulatórias. Na prática, uma abordagem tripartite, mais complexa, do controle de qualidade desenvolvido na maioria das democracias industriais – revisão por pares realizada por colegas da mesma disciplina na ciência básica; o desenvolvimento de boas práticas laboratoriais sob protocolos de pesquisa aplicáveis, tais como testes de produtos ou testes clínicos na pesquisa aplicada; e, por fim, a avaliação de risco para se avaliar as consequências ambientais e para a saúde da emissão de poluentes e produtos industriais. Mas, na medida em que cresceu a importância dos testes, pesquisas clínicas e avaliações de risco também aumentaram as demandas por sua confiabilidade científica. Novamente, a revisão por pares – ou seu análogo funcional, o aconselhamento independente de especialistas – era o mecanismo que os governos mais utilizavam para conseguir legitimação.

Os sinais de desgaste e ruptura no “contrato social” começaram a aparecer nos anos de 1980. Uma série de casos amplamente divulgados de supostas fraudes na ciência desafiaram a confiabilidade na revisão de pares e, com ela, os pressupostos subjacentes à autonomia da ciência. A ideia da unidade da ciência também começou a colapsar na medida em que se tornava claro que as pesquisas variavam de um contexto para o outro, não só nas diferentes disciplinas, mas nas diversas estruturas institucionais, o que é ainda mais relevante do ponto de vista da formulação de políticas. Foi reconhecido que a ciência regulatória, produzida para dar suporte às ações governamentais contra o risco, divergia fundamentalmente das pesquisas direcionadas pela curiosidade da comunidade científica. Ao mesmo tempo, observadores começaram a questionar se as categorias estabelecidas de pesquisa básica e aplicada apresentavam um significado em um mundo onde a produção e o uso da ciência estavam profundamente conectados entre si, assim como as suas consequências políticas e sociais mais amplas⁷. O esforço resultante para se redefinir o quadro de referência das interações entre ciência e sociedade compõe um importante pano de fundo para se apresentar tentativas de avaliar a *accountability* da pesquisa científica.

7. Para revisões da extensa e relevante literatura, ver Jasanoff, Markle, Petersen & Pinch (1995).

A ciência na sociedade. Novas avaliações

As reflexões sobre as relações da ciência com a sociedade geraram três grandes correntes de análise. A primeira, embora aceite de modo não problemático o “contrato social”, aponta suas falhas em funcionar tal como seus proponentes haviam inicialmente previsto. Muitos criticaram a ciência, em especial a ciência produzida nas universidades, por se desviar das normas mertonianas idealizadas de pureza

e desinteresse. Apesar – ou, talvez, por causa – de sua simplicidade conceitual, esta crítica afetou seriamente a credibilidade dos cientistas e suas reivindicações por autonomia. Outros observadores tentaram substituir a dicotomia entre ciência básica e aplicada por um modelo mais matizado, chamando a atenção para as peculiaridades da ciência em diferentes contextos e em relação a diferentes objetivos. Outros realizaram ambiciosos esforços para a redefinição do modo como o conhecimento científico passaria a ser produzido. Esta última linha de análise, em especial, não objetiva corrigir ou aprimorar a visão de ciência proposta por Vannevar Bush, antes almeja substituí-la por um relato mais complexo sobre como a produção de conhecimento se encaixa no funcionamento mais amplo da sociedade. Vejamos cada uma destas críticas.

Ciência desviante

Na década de 1980, fraudes científicas e condutas inadequadas se tornaram um problema na agenda política dos Estados Unidos. O interesse político atingiu o clímax com o notório caso de alegada conduta inadequada no laboratório do MIT dirigido pelo biólogo David Baltimore, o qual já havia sido laureado com o Prêmio Nobel de Medicina. Ele e seus colegas foram exonerados, mas apenas após anos de inquérito, os quais incluíram investigações feitas pelo Congresso e pelo Departamento Federal de Investigação (FBI) (Kevles, 1998). Este e outros episódios impulsionaram o aumento da supervisão sobre pesquisas por parte dos poderes federais consideravelmente ampliados e da elevada tendência de políticos e do público de suspeitarem que não estava tudo em ordem nas cidadelas da ciência básica. Houve quem considerasse o “caso Baltimore” um poderoso sinal da insatisfação dos legisladores com o antigo “contrato social”, particularmente com o simples intercâmbio entre dinheiro e autonomia por benefícios tecnológicos (Guston, 2001).

Outros – como Daniel Greenberg, experiente jornalista científico – acusaram cientistas de lucrarem enormemente com sua aliança com o Estado, ao passo que não eram capazes de exercer autoridade moral ou influência significativa na formulação de políticas (Greenberg, 2001). Da ciência norte-americana, desde então, passou-se a pedir justificativas mais explícitas para a quantidade de dinheiro público gasto. Um sinal da nova relação entre ciência e sociedade foi a reforma realizada na década de 1990 sobre os critérios da Fundação Estadunidense de Ciência relativos à revisão por pares. A fundação passou a exigir que os pareceristas avaliassem propostas não apenas por méritos técnicos, mas também por implicações sociais mais amplas – conferindo, com isso, maior relevância à utilidade social.

Com efeito, as próprias investigações públicas sobre as fraudes ocorridas na década anterior abriram para debate elementos da autonomia científica aceitos tacitamente e forçaram os cientistas a prestarem contas sobre os seus objetivos, assim como a defenderem sua honestidade.

A essas perturbações pode ser somado um constante fluxo de desafios ao suposto desinteresse da ciência acadêmica. De estudos das mudanças climáticas à biotecnologia, críticos acusaram cientistas de sacrificarem a objetividade em troca de financiamento para pesquisa, ou, ainda pior, de ações de lucrativas *start-ups* (Boehmer-Christiansen, 1994). Essas alegações foram especialmente prejudiciais para a biotecnologia, a qual se beneficia consideravelmente da rápida difusão de habilidades e conhecimentos. Em razão de a maioria dos governos ocidentais estar comprometida com a promoção de tais transferências, a biotecnologia se encontra presa em um dilema bem particular: como justificar suas promessas de inovação e progresso de modo verossímil quando os interesses da maioria dos cientistas estão inaceitavelmente alinhados com os da indústria, do governo ou – ocasionalmente – dos advogados do “interesse público”.

Como seria de se esperar, o viés conivente com os interesses da indústria foi o que atraiu o maior número de críticas. Apesar disso, pesquisadores acadêmicos também foram questionados por supostos vieses ambientalistas e antitecnologia. Em diversos casos envolvendo a biotecnologia – em particular o estudo sobre borboletas monarcas nos Estados Unidos conduzido pelo cientista John Losey, da Cornell University (Losey, Rayor & Carter, 1999), e o controvertido estudo sobre a alimentação dos ratos realizado por Arpad Pusztai, no Reino Unido (Ewene & Pusztai, 1999) –, membros da indústria questionaram a qualidade das pesquisas universitárias e afirmaram que posições políticas poderiam ter levado à precoce divulgação ou mesmo a interpretações infundadas dos resultados. Em abril de 2002, outra controvérsia semelhante emergiu a respeito de um artigo publicado na revista *Nature*, escrito por Ignacio Chapela, cientista da California University, no qual ele argumentava que milho geneticamente modificado tinha contaminado espécies nativas no México. O respeitado editor do periódico – Philip Campbell – não retirou o artigo, mas afirmou que “as evidências disponíveis não eram suficientes para a publicação do documento original” e que os leitores deveriam “julgar a ciência por si mesmos” (Campbell, 2002). Tal como nos casos de Losey e Pusztai, os críticos acusaram o trabalho de Chapela de ser enviesado por considerações não científicas. Não obstante, os ambientalistas consideraram esses episódios como sinal de um completo déficit de conhecimento sobre os efeitos sistêmicos de longo prazo da modificação genética em plantas de cultivo.

Ciência de contexto específico

A segunda linha de ataque, na relação entre ciência e sociedade, concentra-se na distinção ciência básica *versus* ciência aplicada. Uma tentativa de sair do dualismo simplista foi proposta por Donald Stokes (1997), cuja abordagem, ao utilizar Louis Pasteur como protótipo, sugeriu que a ciência “básica” pode ser feita dentro de contextos altamente “aplicados”. Historiadores e sociólogos da ciência e tecnologia já observaram, há muito tempo, que o trabalho de base pode ser feito em conexão com problemas aplicados, assim como a resolução de problemas aplicados pode ser usada para resolver problemas teóricos (por exemplo, no design de novos instrumentos científicos). Até agora, as formulações baseadas em tais descobertas têm demorado a criar raízes nas culturas políticas. O interessante no trabalho de Stokes não é apenas a originalidade de suas ideias, mas a tentativa de trazer fatos históricos para se conectarem com as categorias de análise da política relacionadas à ciência.

Assim como Vannevar Bush, Donald Stokes estava mais interessado na promoção da inovação do que em seu controle. Como aumentar a supervisão democrática da ciência não era sua principal preocupação. Não surpreendentemente, a *accountability* da ciência surgiu como um tema forte em estudos de risco e regulação, arena em que os governos buscam ativamente administrar os aspectos potencialmente prejudiciais do progresso tecnológico. Aqui, também, há tentativas de caracterizar a ciência como algo mais do que simplesmente “básica” ou “aplicada”.

A partir de seus conhecimentos em filosofia da ciência, Silvio Funtowicz e Jerome Ravetz (1992: 251-273) propuseram dividir o mundo da ciência relevante do ponto de vista político em três dimensões, cada qual com seu próprio sistema de controle de qualidade:

- i.* “ciência normal” (tomando emprestado o conhecido conceito de Thomas Kuhn), para pesquisas científicas comuns;
- ii.* “consultoria profissional”, aplicação do conhecimento disponível a problemas bem definidos; e
- iii.* “ciência pós-normal” (conhecimento altamente incerto e contestado), necessário para muitas decisões relacionadas à saúde, à segurança e ao meio ambiente.

Esses autores observaram que, ao passo que a tradicional revisão por pares pode ser efetiva dentro da “ciência-normal”, ou mesmo dentro da “consultoria profes-

sional”, a qualidade da ciência “pós-normal” não pode ser assegurada unicamente pelo processo de revisão padrão. Ao invés disso, propuseram que trabalhos desta natureza fossem submetidos a um processo ampliado de revisão por pares, envolvendo não só cientistas, mas também as partes interessadas que são afetadas pelo uso da ciência. Dito de outro modo: consideraram a *accountability*, ao invés do mero controle de qualidade, como o objetivo desejado quando a ciência se torna “pós-normal”⁸.

O estudo de Jasanoff de 1990 sobre comitês consultivos de especialistas nos Estados Unidos observou que a ciência politicamente relevante (também referida como “ciência regulatória”), a exemplo da ciência realizada para fins de avaliação de risco, é frequentemente submetida ao que os formuladores de políticas chamam de “revisão pelos pares” (Jasanoff, 1990). Se o examinarmos, esse exercício difere fundamentalmente da revisão da ciência nas formas convencionais de pesquisa. A ciência regulatória é revista por comitês multidisciplinares e não por especialistas selecionados individualmente. O papel de tais comitês não é apenas validar os métodos pelos quais os riscos são identificados e investigados, mas também atestar a confiabilidade da interpretação da evidência pela agência.

Frequentemente, a ciência regulatória confronta a necessidade de estabelecer padrões para objetos ou conceitos cuja própria existência não havia sido antes uma questão tanto para a ciência como para as políticas públicas: o “material particulado fino”, no controle da poluição do ar; a “dose máxima tolerada”, em bioensaios; a “pessoa mais exposta”, em relação aos tóxicos no ar; ou a “melhor tecnologia disponível”, em muitos programas de regulação ambiental. Ao especificar como tais termos devem ser definidos e caracterizados, os comitês consultivos devem abordar problemas que são tanto técnicos como sociais, tanto científicos como normativos, regulatórios como metafísicos. O tipo de entidade é, afinal, um material particulado “fino” ou uma pessoa “mais exposta”, e por quais marcadores podemos reconhecê-los? Estudos de ciência regulatória mostraram que o poder dos comitês consultivos para abordar tais problemas de modo definitivo depende inteiramente de sua probidade, representatividade, transparência e abertura para prestar contas a uma autoridade maior – como os tribunais e o público. Em outras palavras, a credibilidade da ciência regulatória depende, em última instância, de fatores que têm mais a ver com a *accountability* em termos de políticas democráticas do que com a qualidade da ciência avaliada por pares da comunidade científica.

Nas sociedades industriais modernas, os estudos destinados a estabelecer a segurança ou a efetividade das novas tecnologias são frequentemente delegados aos

8. Um problema dessa análise reside no conceito “ciência pós-normal”. Quando uma conclusão científica está intimamente entrelaçada com considerações sociais e normativas, pode-se igualmente chamar o “produto” por outro nome como “conhecimento socialmente relevante” ou “conhecimento sociotécnico”.

produtores. Processos de controle de qualidade para testes de produtos dentro da indústria incluem a imposição e aplicação de boas práticas laboratoriais, sob supervisão das agências reguladoras e de seus consultores científicos. A extensão precisa do custo da produção de conhecimento na indústria é muitas vezes negociada com as agências regulatórias e pode ser afetada por considerações econômicas e políticas que não são instantaneamente visíveis para as pessoas de fora (a definição de dose máxima tolerada para bioensaios é um exemplo bem conhecido). Limitações de recursos podem restringir as auditorias e inspeções estatais de laboratórios da indústria, levando a problemas de controle de qualidade, enquanto as cláusulas que impedem informações comerciais confidenciais de serem divulgadas podem reduzir a transparência da pesquisa relacionada a produtos e a processos específicos conduzidas pela indústria. Por fim, os limites da imaginação do regulador colocam limitações significativas à obrigação da indústria de gerar informação. Apenas na esteira de desastres ambientais envolvendo dioxina, isocianato de metilo e bifenilpoliclorado, e logo após a exposição acidental de populações e ecossistemas, foram descobertas lacunas nas informações disponíveis sobre os efeitos crônicos e de longo prazo de muitos produtos químicos perigosos. Antes de o desastre acontecer, os reguladores não reconheciam a necessidade de tais informações. Ocorrências como essas levaram a demandas por esforços de maior *accountability* por parte da ciência do que aquela produzida tão somente para amparar a regulação.

Novos modos de produção do conhecimento

Para além das questões de qualidade e da dependência do contexto específico, alguns sugeriram que deveríamos examinar com novos olhos as características estruturais da ciência, a fim de torná-la socialmente mais responsiva. Michael Gibbons e seus coautores (Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott & Trow, 1994) concluíram que a tradicional ciência disciplinar de Bush foi amplamente suplantada por um novo “Modo 2” de produção de conhecimento. As propriedades mais destacadas desse novo modo, na opinião de seus proponentes, incluem as seguintes características:

- o conhecimento é cada vez mais produzido em contextos de aplicação (ou seja, toda ciência é, em certa medida, “ciência aplicada”);
- a ciência é cada vez mais transdisciplinar (isto é, baseia-se e integra elementos empíricos e teóricos de uma variedade de campos);
- o conhecimento é gerado em uma maior variedade de locais do que em qualquer período no passado, não apenas nas universidades e na

indústria, mas também em outros tipos de centros de pesquisa, consultorias e *think-tanks*; e

□ os cientistas tornaram-se mais conscientes das implicações sociais de seu trabalho (ou seja, mais “reflexivos”), assim como o público se tornou mais consciente das formas como a ciência e a tecnologia afetam seus interesses e valores.

O crescimento da ciência de “Modo 2”, como Gibbons *et alii* notam, tem implicações necessárias para o controle de qualidade. Além de antigas questões sobre os méritos intelectuais de seu trabalho, os cientistas estão sendo chamados a responder perguntas sobre a comerciabilidade e a capacidade da ciência de promover a harmonia social e o bem-estar. Assim:

A qualidade é determinada por um conjunto mais amplo de critérios, que reflete a ampliação da composição social do sistema de revisão por pares. Isso implica que a “boa ciência” é mais difícil de definir, uma vez que não está mais limitada aos julgamentos dos pares da mesma disciplina. O medo é que o controle será mais fraco e resulte em um trabalho de menor qualidade. Embora o processo de controle de qualidade no Modo 2 seja mais amplamente baseado, isso não significa [...] que será necessariamente de menor qualidade (Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott & Trow, 1994: 8).

Um aspecto importante desta análise é que, na ciência de “Modo 2”, o controle de qualidade, para fins práticos, fundiu-se com a *accountability*. Gibbons *et alii* veem toda a ciência como cada vez mais firmada na – e, portanto, mais responsável diante da – sociedade em geral. Continuar insistindo em um espaço separado para a pesquisa básica com medidas autônomas para o controle de qualidade parece ser, dentro de seu quadro teórico, uma relíquia de uma era anterior.

Em um trabalho mais recente, Helga Nowotny, Peter Scott e Michael Gibbons lidaram com as implicações dessas mudanças na produção de conhecimento em domínio público (Nowotny, Scott & Gibbons 2001: 166-178). Diferentemente do modelo tubular, no qual a ciência gerada por instituições de pesquisa independentes eventualmente alcançam a indústria e o governo, Nowotny *et alii* propõem o conceito de “conhecimento socialmente robusto” como solução para problemas de conflito e de incerteza. A contextualização, na opinião dos autores, é a chave para a produção de ciência para fins públicos. A ciência que extrai sua força de uma posição de distanciamento da sociedade é muito frágil para enfrentar as pressões colocadas sobre ela pelas sociedades contemporâneas. Em vez disso,

Nowotny *et alii* imaginam formas de conhecimento que obteriam robustez de sua própria inserção na sociedade. O problema, naturalmente, é como institucionalizar processos de produção de conhecimento policêntricos, interativos e formados por múltiplas partes em instituições que têm trabalhado por décadas para manter conhecimentos técnicos longe dos caprichos do populismo e da política. A questão com a qual a governança da ciência se confronta é como levar o público bem informado à linha de frente da produção científica e tecnológica – um lugar do qual esse mesmo público foi historicamente estritamente excluído.

A virada participativa

Transformações nos modos de pesquisa científica e desenvolvimento fornecem pelo menos uma explicação parcial para o atual interesse em melhorar o acesso público à tomada de decisões de *experts*. Ao pensar na pesquisa hoje, formuladores de políticas e o público inevitavelmente focam na *accountability* da ciência. Na medida em que as relações da ciência se tornaram mais difusas, dinâmicas e heterogêneas, as preocupações com a integridade da revisão pelos pares se transmutaram em demandas por um maior envolvimento público na avaliação de custos e benefícios, bem como dos riscos e das incertezas das novas tecnologias. Essas demandas surgiram com especial urgência no caso da biotecnologia, mas elas não se limitam de modo algum a esse campo.

A pressão por *accountability* manifesta-se de muitas maneiras, sendo a demanda por maior transparência e participação talvez a mais proeminente dentre elas. Um exemplo notável veio com a legislação federal dos Estados Unidos, em 1998, ao se exigir acesso público a toda pesquisa científica fomentada por fundos públicos, conforme a Lei de Liberdade de Informação⁹. Essa cláusula foi apresentada apressadamente e insuficientemente discutida. Seu proponente, senador Richard Shelby (republicano do estado do Alabama), anexou-a como emenda de última hora à Lei Orçamentária Anual. Seu objetivo imediato era forçar a divulgação dos dados pela Escola de Saúde Pública de Harvard de um estudo controverso de efeitos sobre a saúde da exposição humana a partículas finas. O chamado “Estudo de seis cidades” forneceu uma justificativa chave para o rigoroso padrão ambiental da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos para partículas de matéria em suspensão no ar, publicado em 1997. A despeito de suas motivações políticas, essa emenda mostrou que o Congresso não estava mais disposto a conceder autonomia sem controle à comunidade científica na coleta e interpretação de dados, especialmente quando os resultados poderiam influenciar ações regulatórias de alto custo. A ciência financiada pelo governo – determinou o Congresso – deveria estar integralmente disponível a todo momento para processos de revisão públicos.

9. *Public Law*, 1998: 105-277. A Secretária de Gestão e Orçamento do governo Clinton restringiu, de modo controverso, o escopo da lei para se aplicar não a todas as pesquisas financiadas com recursos públicos, mas apenas a pesquisas das quais a formulação de políticas realmente depende. A questão não havia ainda sido completamente resolvida durante a redação deste artigo.

Tradições de participação são menos institucionalizadas na política europeia, mas mudanças recentes nas regras que regem os pareceres dos especialistas mostram um compromisso crescente em envolver o público em decisões tecnicamente fundamentadas. Ao anunciar a criação de um novo Diretório Geral para a Defesa do Consumidor, a Comissão Europeia observou, em 1997, que

a confiança dos consumidores nas atividades legislativas da União Europeia está condicionada pela *qualidade e transparência* do parecer científico e por seu uso nos processos legislativos e de controle (Comissão Europeia, 1997: 183, destaques da autora).

Um compromisso com uma maior abertura também é evidente em vários novos órgãos de especialistas do Reino Unido, como a Agência de Padrões para Alimentos, criada para restaurar a confiança durante a emergência da crise da “doença da vaca louca”. De modo similar, dois grandes inquéritos públicos – o Inquérito Phillips, sobre a “doença da vaca louca”, e o Inquérito Smith, sobre a investigação do assassinato de Harold Shipman – estabeleceram padrões elevados para o acesso público à informação através da Internet. Em toda a Europa, a oposição a alimentos e culturas geneticamente modificados deu origem a experimentos com diversas formas de envolvimento público, tais como júris cidadãos, conferências de consenso e referendos (Joss & Durant, 1995).

Embora esses esforços sejam admiráveis, oportunidades de participação formais não podem por si só assegurar a governança representativa e democrática da ciência. Há, de início, problemas práticos. A população pode não apresentar conhecimentos especializados ou recursos materiais adequados para se aproveitar dos procedimentos formais. A participação pode ocorrer muito tarde para identificar alternativas às opções dominantes ou padrão; alguns processos, tais como as conferências de consenso, podem ser muito *ad hoc* ou específicos sobre um assunto para exercer influência continuada. Mais problemático é o fato de que mesmo em tempo hábil, a participação não necessariamente melhora a tomada de decisões. Pesquisas empíricas têm constantemente mostrado que a transparência pode exacerbar controvérsias, em vez de abrandá-las, levando as partes a desconstruírem as posições umas das outras ao invés de deliberarem efetivamente. De fato, a emenda Shelby reflete a convicção de um político dos Estados Unidos de que a divulgação compulsória de dados permitirá que qualquer parte interessada questione as interpretações dos pesquisadores. A participação, neste sentido, se torna um instrumento para desafiar opiniões científicas com base em posições políticas. Por outro lado, a participação pública que é restringida por discursos formais estabelecidos – tal como a avaliação de riscos – pode não admitir novos pontos de vista, críticas radicais ou considerações que se apoiem fora do enquadramento padrão do problema.

Enquanto os governos nacionais estão se apressando para criar novas formas de participação, há sinais de que tais mudanças podem não ter o alcance suficiente, nem a profundidade satisfatória para persuadir os cidadãos de um mundo globalizado. As reformas atuais deixam de lado o envolvimento público na tomada de decisões de corporações nas fases de design e desenvolvimento do produto. A experiência da Monsanto com o “gene Terminator” sugere que os ativistas políticos podem tomar o controle das decisões em seus próprios termos a menos que estruturas de governança proporcionem uma participação mais deliberativa. Nesse caso, a mera possibilidade de que uma poderosa corporação multinacional possa adquirir tecnologia para destituir pobres agricultores de seus direitos estimulou uma organização ativista – a Fundação Internacional para o Avanço Rural (Rural Advancement Foundation International – Rafi) – a lançar uma campanha mundial efetiva contra a tecnologia¹⁰. Através de uma combinação de táticas midiáticas inspiradas (como dar um nome à tecnologia inspirado em um popular filme de ficção científica) e da construção estratégica de alianças – com a Fundação Rockefeller, por exemplo –, a Rafi forçou a Monsanto a desistir deste produto específico. O episódio pode ser entendido como um caso de avaliação popular da tecnologia em um contexto em que os processos oficiais não conseguiram proporcionar o nível de *accountability* desejado pelo público.

10. Em 1998, uma pequena empresa de sementes de algodão chamada Delta and Pine Land (D&PL) patenteou uma técnica projetada para suspender o mecanismo de reprodução de plantas, tornando a semente esterilizada. A empresa esperava que essa tecnologia ajudasse a proteger os direitos de propriedade intelectual das empresas de biotecnologia agrícola, ao tirar dos agricultores a capacidade de reutilizar as sementes das culturas geneticamente modificadas de um determinado ano para o outro. Enquanto a tecnologia ainda estava longe do mercado, surgiram rumores de um acordo da Monsanto para adquirir a D&PL. Este foi o cenário que levou a Rural Advancement Foundation International a agir (Ver: Service, 1998).

A participação por si só, portanto, não resolve o problema da democratização das sociedades tecnológicas. Abrir as portas de fóruns de especialistas previamente fechados é um passo necessário – de fato, isso já deveria ser visto como um procedimento operacional padrão. Mas os mecanismos formais adotados pelos governos nacionais não são suficientes para envolver o público na gestão das ciências e tecnologias globais. O que tem de mudar é a cultura da governança, tanto dentro das nações como em escala internacional; e, para isso, precisamos abordar não só a mecânica, mas também a substância da política participativa. A questão, em outras palavras, não é mais se o público deve ter voz nas decisões técnicas, mas como promover uma interação mais significativa entre os formuladores de políticas públicas, os *experts* científicos, os produtores empresariais e o público.

Tecnologias da humildade

A engenhosidade analítica dos Estados modernos tem sido direcionada para o refinamento daquilo que poderíamos chamar de “tecnologias da húbri”. Para tranquilizar o público e para manter o desenvolvimento da ciência e da indústria, os governos têm desenvolvido uma série de métodos de previsão (por exemplo: avaliação de riscos, análises de custo-benefício, modelagem climática) que são elaborados, de modo geral, para facilitar o controle e gerenciamento, mesmo em áreas de grande

incerteza (Porter, 1995). Estes métodos obtêm seu poder por meio da reivindicação de objetividade e de uma abordagem analítica disciplinada, mas sofrem de três limitações significativas.

□ Em primeiro lugar, apresentam uma espécie de cegueira periférica no que diz respeito à incerteza e à ambiguidade. Métodos de previsão privilegiam o conhecido em detrimento do desconhecido produzindo uma confiança exagerada na completude ou acurácia das imagens que produzem. Riscos bem definidos e de curto prazo exigem mais atenção do que os indeterminados de longo prazo, especialmente em culturas dadas ao otimismo tecnológico. Ao mesmo tempo, a proficiência técnica transmite a falsa impressão de que a análise é não apenas rigorosa, mas completa – em suma, que levou em conta todos os riscos possíveis. Métodos de previsão tendem desse modo a minimizar aquilo que está fora de seu campo de visão e a dar excessiva ênfase àquilo que esteja dentro (Irwin & Wynne, 1996).

□ Em segundo lugar, as tecnologias de análise preditiva tendem a impedir a discussão política. Os quadros de referência dos *experts* criam grandes barreiras contra posicionamentos legítimos que não conseguem se expressar nos termos do discurso dominante (Winner, 1986). Reivindicações de objetividade escondem o exercício do julgamento, de modo que os pressupostos normativos não estão sujeitos ao debate aberto. O trabalho de demarcação que define o espaço da análise de políticas “objetivas” é levado a cabo pelos *experts*, de modo que as políticas de demarcação permanecem interdidas à crítica e ao debate públicos (Jasanoff, 1990).

□ Em terceiro lugar, as tecnologias preditivas são limitadas em sua capacidade de internalizar desafios que surgem fora das premissas estabelecidas pelo seu quadro de referência. Por exemplo, técnicas para avaliação de toxicidade química têm se tornado cada vez mais refinadas, mas continuam a repousar sobre a falsa premissa de que pessoas são expostas a uma única substância por vez. Efeitos sinérgicos, exposições a longo prazo e múltiplas exposições são comuns na vida cotidiana, mas tendem a ser ignoradas como caóticas demais para serem analisadas, logo, como irrelevantes para tomadas de decisão. Mesmo depois de falhas catastróficas, os modelos preditivos da modernidade são frequentemente ajustados para levar em conta apenas aquelas lições que são compatíveis com suas premissas

iniciais. Quando em uma fábrica de químicos norte-americana em Bhopal, na Índia, houve um vazamento de metil isocianato, um gás mortal que acabou matando milhares de pessoas, a indústria química internacional realizou vários avanços em suas práticas internas de *accountability* e comunicação de riscos. No entanto, nenhum novo método foi desenvolvido para avaliar os riscos da transferência de tecnologia entre culturas de produção industrial radicalmente diferentes.

Até hoje os aspectos desconhecidos, inespecíficos e indeterminados do desenvolvimento científico e tecnológico permanecem largamente ignorados em se tratando de formulação de políticas públicas; tratados como imponderáveis, eles escapam ao rigor da análise. Todavia, o que falta não é apenas o conhecimento para preencher as lacunas, mas também métodos e processos para trazer à tona a vontade do público e para utilizar o que já se conhece. Para que essas dimensões possam fazer parte do debate democrático, deve-se primeiro torná-las concretas e tangíveis. Conhecimentos privados e dispersos têm de ser amalgamados, talvez até disciplinados, em uma epistemologia cívica confiável. As ciências sociais e humanas dos séculos anteriores empreenderam justamente esta tarefa de tradução. Elas tornaram visíveis os problemas sociais da modernidade – pobreza, desemprego, criminalidade, doença e, mais recentemente, riscos tecnológicos – frequentemente como prelúdio à sua transformação em algo mais gerenciável, usando o que eu tenho chamado de “tecnologias da húbriis”. Há hoje uma necessidade de “tecnologias da humildade” para complementar as abordagens preditivas:

- ❑ para evidenciar a possibilidade de consequências não previstas;
- ❑ para tornar explícito o caráter normativo que se esconde por detrás da técnica; e
- ❑ para reconhecer desde o início a necessidade de uma pluralidade de pontos de vista e de aprendizado coletivo.

De que maneira esses objetivos poderiam ser alcançados? A partir da abundante literatura a respeito das falhas e dos desastres tecnológicos, assim como de estudos de análise de risco e ciência relevante para a formulação de políticas, podemos abstrair quatro pontos focais em torno dos quais somos capazes de desenvolver novas tecnologias da humildade. São eles: *enquadramento*, *vulnerabilidade*, *distribuição* e *aprendizagem*. Juntos, eles podem fornecer um enquadramento para as questões que deveriam ser feitas a praticamente qualquer empreendi-

mento humano que pretenda alterar a sociedade: qual é seu propósito; quem será prejudicado; quem será beneficiado; e como podemos sabê-lo? Em todos estes pontos temos boas razões para acreditar que um engajamento público mais amplo poderia melhorar nossa capacidade de análise e reflexão. Uma participação que preste atenção a estes quatro pontos promete não levar nem a um endurecimento das posições, nem a uma infundável desconstrução, mas, ao invés disso, a uma deliberação mais rica sobre a substância da tomada de decisão.

□ *Enquadramento* – Já se tornou artigo de fé na literatura sobre políticas públicas que a qualidade das soluções para problemas sociais dependem da maneira como são enquadrados (Schon & Rain, 1994). Se um problema é enquadrado de maneira muito estreita, muito ampla ou erroneamente, a solução sofrerá com essas distorções. Para tomar um exemplo simples, uma política sobre testes químicos focada em um único elemento não pode produzir conhecimento acerca das implicações ambientais de exposições a múltiplas substâncias. O enquadramento das questões regulatórias é mais restritivo do que a real distribuição dos riscos quimicamente induzidos, sendo assim incapaz de proporcionar estratégias ótimas de gerenciamento. De modo semelhante, a crença de que a violência seja genética pode desencorajar a busca por influências sociais controláveis sobre o comportamento. Um foco na biologia da reprodução pode atrasar ou impedir políticas sociais efetivas para reduzir o crescimento populacional. Quando os fatos são incertos, desacordos acerca do enquadramento apropriado são virtualmente inevitáveis e frequentemente permanecem insolúveis por longos períodos. Ainda assim, poucas culturas políticas têm adotado métodos sistemáticos para revisar o enquadramento inicial dos problemas (Stern & Fineberg, 1995). Análises de enquadramento permanecem assim uma ferramenta de extrema importância – ainda que negligenciada – para a formulação de políticas que se beneficiariam de uma maior participação pública.

□ *Vulnerabilidade* – A análise dos riscos trata o ser humano em risco como um agente passivo no meio do caminho de eventos potencialmente desastrosos. Em um esforço de produzir avaliações politicamente relevantes, populações humanas são frequentemente classificadas em grupos (por exemplo, mais suscetíveis, maximamente expostos, geneticamente predispostos, mulheres ou crianças) que são entendidos como afetados de forma diferente pelo risco em questão. Sendo baseadas em indicadores físicos e biológicos, essas

classificações tendem, no entanto, a subestimar as bases sociais da vulnerabilidade e a subordinar experiências de risco individuais a um conjunto de cálculos e números (Irwin & Wynne, 1996). Os esforços recentes de se analisar a vulnerabilidade têm começado a reconhecer a importância dos fatores socioeconômicos, mas métodos de avaliação ainda utilizam populações, ao invés de indivíduos, como unidade de análise. Estas abordagens não apenas desconsideram as diferenças existentes entre os grupos, como também reduzem os indivíduos a representações estatísticas. Tais caracterizações deixam de fora do cálculo de vulnerabilidade fatores como história, lugar e conectividade social, os quais podem desempenhar papéis fundamentais para a determinação da resiliência humana. Através da participação na análise de sua vulnerabilidade, cidadãos comuns podem reaver seu *status* de sujeitos ativos, ao invés de permanecerem como objetos indiferenciados em mais um discurso de *experts*.

□ *Distribuição* – Controvérsias a respeito de inovações como alimentos geneticamente modificados e pesquisas com células tronco têm empurrado os comitês de ética para debates nos níveis mais altos da formulação de políticas. No entanto, estas entidades são frequentemente usados como dispositivos de legitimação de última instância, garantindo ao público que questões normativas não foram omitidas da deliberação governamental. Além disso, o termo “ética” não cobre todo o espectro de realinhamentos sociais e econômicos que acompanham grandes mudanças tecnológicas, nem suas consequências distributivas, particularmente quando a tecnologia se desenrola pelas sociedades e pelos mercados globais. Tentativas de engajamento sistemático com questões distributivas em processos políticos, de modo geral, não têm tido sucesso. Na Europa, as considerações acerca do “quarto obstáculo” – o impacto socioeconômico da biotecnologia – foram abandonadas após um curto debate. Nos Estados Unidos, o Escritório de Avaliação da Tecnologia do Congresso, que teria supostamente o dever de avaliar impactos socioeconômicos, foi dissolvido em 1995 (Bimber, 1996). A injunção de 1994, do presidente Clinton, para que as agências federais desenvolvessem estratégias para alcançar a justiça ambiental, produziu alguns poucos resultados de maior impacto (Executive Order 12298, 1994). Ao mesmo tempo, episódios como a rebelião liderada pela Rafi contra a Monsanto demonstram um déficit na capacidade para a análise ética e política em grandes corporações cujos produtos tecnológicos

podem alterar fundamentalmente as vidas das pessoas. Interações contínuas entre tomadores de decisão, especialistas e cidadãos, começando nos momentos iniciais da pesquisa e do desenvolvimento, poderiam proporcionar dividendos significativos ao explicitar as implicações distributivas da inovação.

□ *Aprendizagem* – Teóricos da aprendizagem social e institucional tendem a assumir que o que “deve ser aprendido” nunca é parte do problema. Existe uma resposta correta, ou pelo menos melhor, e a questão é se os atores estão ou não preparados para internalizá-la. No mundo social, a aprendizagem é complicada por vários fatores. A capacidade de aprender é restringida pelos fatores limitantes do quadro de referência dentro do qual as instituições devem agir. Instituições veem apenas o que seus discursos e práticas permitem enxergar. Além disso, a experiência é polissêmica, ou sujeita a muitas interpretações, tanto na formulação de políticas quanto em textos literários. Mesmo quando a falha em um determinado caso é mais ou menos inequívoca, suas causas podem estar abertas a muitas diferentes leituras. Assim como historiadores discordam sobre o que pode ter causado a ascensão ou queda de um regime político em particular, também os formuladores de políticas podem considerar impossível atribuir suas falhas a causas específicas. As origens de um problema podem aparecer de uma forma para aqueles que estão no poder e de outra bem diferente para aqueles que são marginalizados ou excluídos. Ao invés de procurar por explicações monocausais, seria mais proveitoso desenvolver caminhos pelos quais as sociedades pudessem refletir coletivamente sobre a ambiguidade de suas experiências e avaliar os pontos fortes e fracos de explicações alternativas. A aprendizagem, nesse sentido modesto, é um objetivo adequado para a deliberação cívica.

Conclusão

O enorme crescimento e sucesso da ciência e tecnologia durante o último século criou contradições para as instituições de governança. Na medida em que as atividades técnicas se tornaram cada vez mais onipresentes e complexas, cresceu a demanda por avaliações mais completas e multivalentes dos custos e benefícios do progresso tecnológico. Já é amplamente reconhecido que uma construção de conhecimento mais interativa e participativa pode aumentar a *accountability* e levar a avaliações de maior credibilidade sobre ciência e tecnologia. Essas abor-

dagens serão também consistentes com as mudanças nos modos de produção do conhecimento, que fizeram com que a ciência se tornasse socialmente mais enraizada e mais atrelada aos contextos de sua aplicação. Ainda assim, as instituições modernas ainda operam utilizando modelos conceituais que procuram separar a ciência dos valores e enfatizam a previsão e o controle em detrimento da reflexão e do aprendizado social. Não é surpreendente que o mundo real continuamente produza lembretes sobre a incompletude de nossas capacidades preditivas através de trágicos choques como os “acidentes normais” de Perrow.

Um desenvolvimento promissor é a atenção renovada que está sendo dada à participação e à transparência. Tal participação – como tenho argumentado – deveria ser tratada como um procedimento normal da democracia, mas seus objetivos devem ser considerados com tanto cuidado quanto seus mecanismos. Procedimentos formalmente constituídos não necessariamente incluem todos aqueles cujo conhecimento e cujos valores são essenciais para a formulação de políticas progressistas. A participação na ausência da discussão normativa pode levar a conflitos insolúveis do tipo encontrado no debate sobre políticas a respeito das mudanças climáticas. Do mesmo modo, a preocupação quase exclusiva de formuladores de políticas contemporâneos com o gerenciamento e controle do risco não deixa muito espaço para debates complexos sobre futuros tecnológicos, sem os quais estamos condenados a repetir os erros do passado.

Ao levar a discussão pública sobre ciência e tecnologia para novos rumos, sugeri a necessidade de “tecnologias da humildade”, complementando as “tecnologias da húbriis” preditivas, com as quais temos despendido tanto da nossa atenção até o momento. Essas tecnologias sociais dariam atenção combinada à substância e ao processo e enfatizariam tanto a deliberação como a análise. Ao reverter praticamente um século de desenvolvimento contrário, essas abordagens sobre a tomada de decisão deveriam buscar integrar a orientação do “poder fazer” da ciência e engenharia com as questões relacionadas ao “dever fazer” das análises éticas e políticas. Elas engajariam o sujeito humano como agente ativo, imaginativo, assim como uma fonte de conhecimento, *insight* e memória. Os pontos focais específicos que propus – *enquadramento*, *vulnerabilidade*, *distribuição* e *aprendizagem* – são seixos jogados em um poço, com força ainda não testada e resultando em ondas imprevisíveis. Estes conceitos em particular podem se mostrar insuficientes para conduzir mudanças institucionais sérias, mas eles podem pelo menos oferecer pontos de partida para um debate público mais profundo sobre o futuro da ciência na sociedade.

Referências

- BECK, Ulrich. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.
- BIMBER, Bruce. *The politics of expertise in Congress: the rise and fall of the Office of Technology Assessment*. Albany (NY): State University of New York Press, 1996.
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, Sonja. Global climate protection policy: the limits of scientific advice, parts 1 and 2. *Global Environmental Change*, v. 4, n. 2, p. 140-159, 1994; v. 4, n. 3, p. 185-200, 1994.
- BUSH, Vannevar. *Science – the endless frontier*. Washington (DC): US Government Printing Office, 1945.
- CAMPBELL, Philip. Nature regrets publication of corn study. *The Washington Times*, 5 Apr. 2002. Disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/national/20020405-9384015.htm>>.
- CLARKE, Lee. *Acceptable risk? Making decisions in a toxic environment*. Berkeley (CA): University of California Press, 1989.
- COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão Europeia sobre saúde e segurança do consumidor, p. 183, 1997, COM (97). Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/index_en.html>.
- EXECUTIVE ORDER 12298. “Federal actions to address environmental justice in minority populations and low-income populations”. Washington (DC): White House, 11 Feb. 1994.
- FUNTOWICZ, Silvio O.; Ravetz, Jerome R. *Three types of risk assessment and the emergence of post normal science*. In: KRIMSKYE, Sheldon; GOLDING, Dominic (Orgs.). *Social theories of risk*. New York: Praeger, 1992.
- EWENE, Stanley W. B.; PUSZTAI, Arpad. Effect of diets containing genetically modified potatoes expressing Galanthus nivalis lectin on rat small intestine. *Lancet*, n. 354, p. 1353-1354, 1999.
- GIBBONS, Michael; LIMOGES, Camille; NOWOTNY, Helga; SCHWARTZMAN, Simon, SCOTT, Peter; TROW, Martin. *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*, London: Sage, 1994.
- GRAHAM, John D.; WIENER, Jonathan B. (Orgs.). *Risk versus risk: tradeoffs in protecting health and the environment*, Cambridge (MA): Harvard University Press, 1995.

- GREENBERG, Daniel S. *Science, money, and politics: political triumph and ethical erosion*, Chicago (IL): University of Chicago Press, 2001.
- GUSTON, David H. *Between politics and science: assuring the integrity and productivity of research*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2001.
- IRWIN, Alan; WYNNE, Brian (Orgs.). *Misunderstanding science? The public reconstruction of science and technology*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1996.
- JASANOFF, Sheila. *The fifth branch: science advisers as policy-makers*, Cambridge (MA): Harvard University Press, 1990.
- JASANOFF, Sheila; MARKLE, Gerald E.; PETERSEN, James C.; PINCH, Trevor (Orgs.). *Handbook of science and technology studies*. Thousand Oaks (CA): Sage, 1995.
- JOSS, Simon; DURANT, John (Ed.). *Public participation in science: the role of consensus conferences in Europe*. London: Science Museum, 1995.
- KEVLES, Daniel J. *The Baltimore case: a trial of politics, science, and character*. New York: Norton, 1998.
- LOSEY, John E.; RAYOR, L. S.; CARTER, M. E. Transgenic Pollen Harms Monarch Larvae. *Nature*, n. 399, 1999.
- NOWOTNY, Helga; SCOTT, Peter; GIBBONS, Michael. *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge (UK): Polity, 2001.
- PERROW, Charles. *Normal accidents: living with high risk technologies*. New York: Basic Books, 1984.
- PORTER, Theodore M. *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1995.
- PRICE, Don K. *The scientific estate*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1965.
- SERVICE, Robert F. Seed-sterilizing "Terminator Technology" sows discord. *Science*, n. 282, p. 850-851, 1998.
- SCHON, Donald A.; REIN, Martin. *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books, 1994.
- SHORT, James F.; CLAKE, Lee (Eds.). *Organizations, uncertainties, and risk*. Boulder (CO): Westview Press, 1992.

STERN, Paul C.; FINEBERG, Harvey V. (Eds.). *Understanding risk: informing decisions in a democratic society*. Washington (DC): National Academy of Science Press, 1995.

STOKES, Donald E. *Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation*. Washington (DC): Brookings Institution, 1997.

VAUGHAN, Diane. *The challenger launch decision: risk technology, culture, and deviance at Nasa*. Chicago (IL): University of Chicago Press, 1996.

WINNER, Langdon. *On not hitting the tar baby*. In: WINNER, Langdon (Org.). *The whale and the reactor: a search for limits in an age of high technology*, p. 138-154. Chicago (IL): University of Chicago Press, 1986.



Resenhas

A lei como arma na vida e morte das democracias

Recebido: 27.07.18
Aprovado: 08.03.19

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Antonio Henrique Pires dos Santos*

* Antonio Henrique Pires dos Santos é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil.
Orcid: 0000-0001-5468-3407.
<antonio.hps26@gmail.com>.

Nossa democracia está em perigo?, perguntam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, demarcando seu público-alvo: os cidadãos americanos. A pesquisa dos autores foi motivada pela chegada ao poder de Donald Trump e o acirramento entre republicanos e democratas. O texto percorre a história da democracia americana, ressaltando eventos que a fortaleceram e a enfraqueceram.

No entanto, as reflexões propostas em *Como as democracias morrem* não se limitam aos Estados Unidos. Os autores mostram que os recentes acontecimentos nos Estados Unidos precisam ser analisados com atenção para notarmos os caminhos pelos quais o autoritarismo se sobrepõe à democracia. Esta resenha traçará as linhas de argumentação do texto e investirá teoricamente com mais profundidade sobre alguns pontos deixados em aberto na parte final do livro.

Para Levitsky e Ziblatt não é a consciência das massas que consegue barrar os demagogos, mas os partidos políticos, que têm o papel de guardiões da democracia (p. 31). As elites políticas teriam papel-chave no surgimento do autoritarismo, quando, por ambição, medo ou erro de cálculo constroem alianças fatídicas e abrem as portas para *outsiders* com traços de autoritarismo.

Pelo contrário, os partidos políticos já estabelecidos precisam estar atentos para barrar a entrada de políticos do tipo, e para isso os autores elaboraram um teste com quatro comportamentos que sinalizam o autoritarismo:

- i. rejeitar, com palavras ou ações, as regras do jogo democrático;
- ii. negar a legitimidade dos oponentes;
- iii. tolerar ou encorajar a violência; e

iv. indicar uma disposição para reduzir as liberdades civis dos oponentes, inclusive as da mídia (p. 33-34).

O tipo ideal que se encaixa nesse comportamento é o *outsider* populista, que, vindo de fora do cenário político, clama representar a voz do povo contra aquilo que ele afirma ser uma elite corrupta e conspiratória.

Os autores formularam também estratégias que os partidos podem utilizar para afastar candidatos extremistas, que consistem basicamente em excluí-los da estrutura partidária e, em caso de embate eleitoral, formar alianças até mesmo com oponentes ideologicamente diferentes. Esse seria um mecanismo de *gatekeeping*, que teria funcionado bem nos Estados Unidos, pelo menos até 2016.

A lógica do *gatekeeping* é: a habilidade do povo de julgar os candidatos não é 100% confiável. O perigo de o povo votar em um pretendente a autoritário se acentuaria no presidencialismo, que, diferentemente do que ocorre com o primeiro-ministro no parlamentarismo, são eleitos diretamente pelo povo. O mecanismo apresenta então um viés antidemocrático. O seu papel de filtragem pode acabar distorcendo a própria democracia, utilizando critérios de seleção que não representariam a população. Segundo os autores, “não há escapatória dessa tensão” (p. 48), pois, ao mesmo tempo em que esses critérios podem afastar alguém que, no futuro, instalaria um regime autocrático, podem simplesmente reproduzir preconceitos históricos, barrando a entrada de identidades minoritárias.

Donald Trump, com sua fama e riqueza, não dependeu de estruturas partidárias para projetar sua imagem para o eleitorado americano. E quando candidato, em 2016, obteve o apoio de políticos republicanos de grande relevância. Essa foi a grande abdicação republicana. Donald Trump foi eleito tendo sido o único presidente, com exceção de Richard Nixon, a atender um dos critérios do teste de comportamento autoritário. Na realidade, ele atendeu aos quatro critérios (p. 66).

Mas como um político demagogo consegue alavancar sua candidatura? Uma das conquistas políticas de um demagogo é conseguir pintar seus oponentes como inimigos, subversivos e até mesmo terroristas, pois isto lhe confere maiores fundamentos para agir contra eles. O demagogo mais bem-sucedido, e por isso mais perigoso, é aquele que consegue abusar do poder com aparência de guardião da democracia que combate inimigos de extremo perigo.

Quando tem a máquina pública à sua disposição, ele passa a subverter a democracia. Inicia-se um processo de captura dos árbitros, ou seja, daqueles atores que

podem denunciar e combater o abuso de poder. Os pretendentes ao autoritarismo procuram colocar seus apoiadores no controle de agências reguladoras, cortes judiciais e setores da mídia. Dessa forma, podem não só evitar acusações como podem usar a lei como arma. Aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei. A norma não age sozinha, e quem a executa pode fazê-lo seletivamente. Todas essas estratégias são aparentemente legais e se baseiam em valores como a dignidade, a vontade popular e a verdade. Um dos vários casos históricos merece ser citado aqui por abarcar as principais questões do início ao fim do livro.

No início da história americana, federalistas e republicanos não se aceitavam como rivais legítimos, tendo como centro do conflito a questão escravocrata. Agricultores brancos do sul e seus aliados democratas associavam o abolicionismo com uma ameaça existencial e a descreveram em termos quase apocalípticos. Políticos contrários à escravidão, por sua vez, acusavam os políticos favoráveis de traição. Com a Guerra Civil, rompeu-se de vez a democracia americana. A reconstrução foi lenta, e com relutância os então democratas e republicanos se aceitaram enquanto rivais legítimos.

A estabilidade institucional veio através da exclusão racial. Pelo Ato de Reconstrução de 1867 e pela 15ª Emenda, a limitação do sufrágio por motivos de raça não era mais possível e então os afro-americanos se tornaram um eleitorado de peso. Entre 1885 e 1908, todos os 11 estados pós-confederados reformaram suas constituições e leis eleitorais para retirar os direitos dos afro-americanos. Para seguir a 15ª Emenda, nenhuma menção à raça poderia ser feita em esforço para restringir o direito ao voto, de modo que os estados introduziram instrumentos “neutros”: taxas, requisitos de propriedade, testes de alfabetismo e formulários complexos. Na Carolina do Sul, o percentual de pessoas negras que votaram caiu de 96 em 1876 para 11 em 1898 (p. 93). Apenas com o Ato dos Direitos Civis de 1964 e com o Ato dos Direitos de Voto de 1965 se fez valer a inclusão racial e os Estados Unidos se tornaram realmente democráticos, embora a polarização tenha retornado.

É preciso notar que a tensão democrática anteriormente mencionada retorna nesse exemplo. Afinal de contas, o que ocorreu no caso americano não foi um episódio de alianças partidárias para barrar um inimigo em comum que ameaçava a ordem existente? Os autores não fazem essa ligação, mas trata-se aqui do lado antidemocrático do *gatekeeping*.

Se as normas e as instituições democráticas conseguem ser usadas aparentemente de forma adequada por motivos antidemocráticos, então o que protege a democracia? As regras e constituições possuem lacunas e ambiguidades, ou seja,

estão sujeitas a interpretações conflitantes e a construções forçadas ou malabarescas de sentido. O que protege a democracia, então, são entendimentos comuns, que não estariam dispostos em normas escritas, mas em regras informais de convivência, as muretas ou *guardrails* da democracia: tolerância mútua e reserva institucional.

A tolerância mútua é a disposição em aceitar que nossos rivais são legítimos e têm direito também a existirem e a competirem pelo poder (p. 103-104). A reserva institucional significa evitar ações que, ainda que representem uma prerrogativa legal e legítima, violam o espírito da lei (p. 107).

É preciso conjugar o livro com reflexões mais profundas sobre teoria política. Em específico, precisamos retomar o sentido polêmico de Estado segundo Schmitt, para quem o conceito de Estado teria como consequência última o agrupamento amigo-inimigo (Schmitt, 2015: 59). O “político” marca o mais extremo grau de intensidade de uma associação ou dissociação (Schmitt, 2015: 51). Do início ao fim do texto, somos levados a refletir sobre a origem de uma sociedade política, quando é preciso separar aquilo que é aceitável ou não, ou, em outras palavras, separar amigos e inimigos.

Existem, portanto, dois momentos da experiência política, que podem ser compreendidos através de Chantal Mouffe. A autora diferencia o “político” (*political*) e a “política” (*politics*). O primeiro marca a dimensão de antagonismo constitutiva das sociedades, quando se separa quem dela fará ou não parte. A segunda diz respeito às práticas e instituições que organizam a convivência humana. Podemos dizer que a tolerância mútua está na passagem do político para a política e do antagonista para o agonista, que implica uma relação nós/eles onde o conflito existe, mas os adversários se reconhecem como rivais legítimos (Mouffe, 2015: 19). Quando a polarização se torna extrema e o outro é visto como ameaça existencial, a tolerância mútua é destruída e deixa de haver limites para os instrumentos a serem utilizados para obter vitórias políticas. O que o livro nos mostra é que a política ainda se mantém, enfraquecida e degradada, mesmo quando o antagonismo começa a preponderar.

O antagonismo político se mostrou realmente grave na campanha de 2008, quando foram geradas narrativas sobre o candidato Barack Obama ser marxista, antiamericano e secretamente muçulmano (p. 151). A diferença entre republicanos e democratas foi elevada ao nível de “verdadeiros americanos” e “antipatriotas”, retomando o discurso existente na origem turbulenta da história americana.

Os partidos se viram cada vez mais divididos, mas, no contexto atual, tiveram que incluir na agenda mais questões: étnicas, culturais e sociais. Junto com a inclusão racial, a imigração latina e asiática também se tornou um fator de diferenciação. Com o encolhimento do eleitorado branco e cristão no lado republicano, o medo do desaparecimento cresceu (simbolizado nos dizeres “*Make America great again*” ou “*Take our country back*”) e com isso a intolerância. Republicanos e democratas, portanto, estariam em pé de guerra basicamente em torno das questões raciais e religiosas, em um ambiente de maior diversidade do que na época de construção do país.

A real importância de Trump nesse contexto de antagonismo deve-se ao fato de que ele reverberou um discurso extremista na condição de candidato à presidência e depois na condição de presidente, o que ainda não havia ocorrido nos Estados Unidos. No cargo, o presidente demonstrou hostilidade para com os árbitros, procurando assegurar, por exemplo que agências como o Departamento Federal de Investigação (FBI), a Agência Central de Inteligência (CIA) e a Agência de Segurança Nacional (NSA) fossem controladas por pessoas leais a ele. Os autores não afirmam que os Estados Unidos entraram no autoritarismo, dizem que o presidente Trump falou mais do que agiu, tropeçou nos próprios pés e suas iniciativas foram desmanteladas pela oposição republicana (p. 179). No entanto, ainda é cedo. Outros presidentes que se tornaram autoritários também não agiram muito no início do mandato, como Fujimori no Peru e Erdogan na Turquia.

Os autores realizaram um trabalho de pesquisa histórica para projetar a hipótese de que os Estados Unidos estão no início ou meio de um caminho parecido com o de outros países que descambaram para regimes autoritários. Como reverter a situação? Segundo Levitsky e Ziblatt, o futuro mais plausível é a continuação da polarização e o aumento dos embates institucionais, ou seja, a manutenção da democracia, mas com a presença cada vez menor das regras não escritas. Trump pode até falhar nesse cenário, mas isso não diminuiria o abismo entre os partidos.

Como proposta, o Partido Republicano, dizem os autores, precisa ser reformado, tornando-se independente de seus doadores relacionados a grupos de interesse e à mídia de direita, além de afastar extremistas, diversificar a base eleitoral e evitar o discurso do nacionalismo branco (p. 211).

Do lado dos democratas, um alerta: o abandono da tolerância mútua e da reserva institucional e a consequente utilização de práticas antidemocráticas, mesmo que em resposta a práticas também autoritárias, afastaria os moderados, unificaria as forças pró-governo e forneceria as justificativas para maior repressão (p. 204).

Qualquer vitória obtida através do obstrucionismo ou do alargamento forçado das normas seria uma vitória partidária, mas não uma vitória da democracia, pois esta seguiria enfraquecida e mais episódios de intolerância se repetiriam. A oposição deve ser através das instituições e dos protestos pacíficos como forma de fortalecer essas mesmas instituições e impedir que novos autoritários surjam. A lei e as instituições, portanto, são os instrumentos para combater extremistas.

O livro, em sua parte final, quando propõe algumas soluções, investe no tema do ativismo e da cooperação política. A tarefa da oposição é construir uma coalizão ampla, que reúna não só aqueles que pensam de forma parecida, mas grupos com pontos de vista diferentes em vários assuntos, fazendo concessões, mas sem abandonar as causas que são importantes.

Os autores são firmes em dizer que não é possível, por exemplo, fazer concessões em relação aos direitos civis de identidades minoritárias para construir coalizões de oposição (p. 214). Fica claro que existem pautas que não são negociadas. Os autores propõem aumentar a relevância de problemas que afetam a vida de todos, independentemente de suas visões de mundo, como o crescimento econômico, a seguridade social e a saúde pública.

A oposição precisaria, usando o vocabulário de Laclau e Mouffe (2015), construir cadeias de equivalência, subvertendo as diferenças entre determinados sujeitos e reunindo-as em oposição a um outro. A lógica da equivalência implica uma simplificação do espaço político e instaura uma fronteira entre Nós e Eles (Laclau & Mouffe, 2015: 209). As bandeiras propostas pelos autores podem ser compartilhadas por vários atores, mas elas só fazem sentido por se oporem a um inimigo comum.

Não parece certo terminarmos o texto com a ideia de que a polarização precisa acabar, ela precisa sim ser redefinida. Como o próprio título indica, a democracia pode ser morta. A democracia possui inimigos existenciais. Sempre que falam dos políticos autoritários ou demagogos, Levitsky e Ziblatt são claros: é preciso combatê-los e afastá-los. Eles não são simples adversários.

Nenhuma das bandeiras políticas divergentes pode ser mais importante do que o combate ao extremismo. Mas para isso é preciso concordar, por exemplo, que o preconceito racial não é uma bandeira política, mas uma postura extremista. Não se trata só de aceitar que algumas de suas ideias podem ser derrotadas, mas que algumas nem deveriam existir. Se antes a inclusão racial era pensada em termos apocalípticos, o mesmo se passa hoje com as questões feministas e LGBTs, além

da espectral ameaça comunista. É de se observar que em setores da esquerda, a situação se repete, não se pensa duas vezes antes de qualificar um adversário de fascista. Nesse ponto, ainda que os autores, no início, tenham afirmado que a consciência dos cidadãos não é o que protege a democracia, restamos, ao final, com o apelo à construção de uma cultura política que depende dessa consciência.

A ordem não tem valor em si mesma. A experiência americana mostrou que é possível construir o “agonismo” pagando o preço da exclusão racial. O antagonismo, por sua vez, não implica imediatamente a destruição das instituições. Elas se mantêm, mas dessa vez não como forma de organizar a convivência humana, mas como arma para atacar e destruir o inimigo.

Se dissemos anteriormente que valeria a pena investir em temas da teoria política para aprofundar o debate, o livro, por sua vez, demonstra como as reflexões teóricas só têm a ganhar com a pesquisa histórica e com a coleta de dados. Por mais que as discussões centrais do texto sejam cercadas de paradoxos, o relato histórico consegue esclarecê-los e fornece novas discussões.

Como atingir a estabilidade institucional conjugada com pluralismo e diversidade? Não se trata apenas de transformar inimigos em adversários, mas de construir um consenso entre os diferentes que resulte não na exclusão de minorias, mas na exclusão de práticas autoritárias. Isso definirá até mesmo os contornos do *gatekeeping*, que também não possui valor em si mesmo. O desafio continua sendo desde sempre possibilitar o pluralismo político e construir uma sociedade que seja ao mesmo tempo estável do ponto de vista institucional e etnicamente diversa.

Referências

Mouffe, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

LACLAU, Ernesto; Mouffe, Chantal. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo; Brasília: Intermeios; CNPq, 2015.

Schmitt, Carl. *O conceito do político*. Lisboa: Edições 70, 2015.



Dilemas da política ambiental no governo Lula

Recebido: 15.09.18
Aprovado: 22.04.19

LOSEKANN, Cristiana. *Ambientalistas em movimento no Brasil: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e a sociedade durante o governo Lula*. Curitiba (PR): Appris, 2014.

Monique Carina Caliri Schmidt*
Sérgio Luís Boeira**

A preocupação da sociedade com as questões ambientais teve impulso a partir da conscientização sobre o atual modelo de desenvolvimento que estaria comprometendo o patrimônio ambiental e, conseqüentemente, o bem-estar humano. Assim, a percepção sobre a necessidade de reordenação deste cenário foi evidenciada pelos agravos ambientais sofridos pela natureza, que, impulsionados pela intensificação da cultura urbano-industrial, delimitaram os modos de produção e o consumo nesse contexto.

A emergência desta discussão se intensificou a partir da década de 1960, inicialmente a partir de um “movimento reduzido de pessoas, grupos e associações preocupados com o meio ambiente” (Viola & Leis, 1995: 76), identificado como movimento ambientalista. Posteriormente, a questão despertou o interesse público – que consiste na emergência da mobilização de parte da sociedade civil, políticos, empresariado, comunidade científica etc. – intensificando gradativamente os esforços de diferenciados atores sociais na incursão desta discussão em escala global.

A difusão do interesse e mobilização do público organizado em reuniões internacionais, eventos científicos e divulgação na mídia contribuíram para que a visibilidade do tema alcançasse patamares mais amplos, como a inclusão nas pautas dos discursos eleitorais, empresariais e a percepção da sociedade civil. Desse modo, o movimento ambientalista – configurado por meio de uma inter-relação entre o Estado e a sociedade organizada – aparece como determinante na construção do pensamento, no realinhamento das instituições e nas mobilizações sociais.

Todos esses fatores culminaram para que o Brasil se encaixasse como um país consideravelmente avançado em termos de múltiplos mecanismos como a elabo-

* Monique Carina Caliri Schmidt é doutoranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil e Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Orcid: 0000-0002-734-5443. <moniquecaliri@hotmail.com>.

** Sérgio Luís Boeira é professor adjunto do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil. Orcid: 0000-0002-1999-5373. <sbsergio762@gmail.com>.

ração de uma legislação ambiental comparativamente avançada, que inclui a fiscalização por meio de agências reguladoras e instâncias participativas conectadas ao contexto internacional.

O entrelaçamento das esferas nacional e global foi um aspecto importante para que a sociedade e o Estado pudessem atuar conjuntamente, o que ocorreu a partir da década de 1990, quando surgiram iniciativas de financiamento via cooperação internacional, a internacionalização do ativismo com a instalação de organizações não governamentais (ONGs) no Brasil, além da redefinição da sociedade civil, que absorveu o modelo disseminado pelas ONGs e seus projetos. É nesse contexto de grande mobilização em torno do meio ambiente, que se faz necessária a leitura do livro *Ambientalistas em movimento no Brasil: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e sociedade durante o governo Lula*, da professora Cristiana Losekann, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. Losekann é uma cientista social que trabalha com os seguintes temas: processos de participação na política ambiental do Brasil; mobilização do direito como repertório de ação coletiva nas questões ambientais; utilização da ação civil pública nos conflitos ambientais; efeitos da utilização de recursos judiciais para as mobilizações sociais e na criação de mudanças institucionais e sociais; conceito de sociedade civil e sua relação com o Estado; e tensões que ocorrem através de vertentes teóricas críticas.

A autora apresenta uma contribuição notável, pois realiza a análise das relações do ativismo ambiental entre os movimentos sociais, a sociedade civil e o Estado, especificamente no que tange às relações entre os indivíduos e as organizações que constituem o movimento ambientalista e o governo na esfera federal. É uma análise relevante, na medida em que se diferencia daquelas tradicionalmente apresentadas pela literatura especializada sobre as relações entre movimentos sociais e sociedade civil.

Nesse cenário, o livro apresenta uma discussão que aborda a contribuição inicial dos ambientalistas para os avanços na elaboração da legislação ambiental e propriamente a incorporação dos temas na esfera política, assim como o direcionamento das iniciativas do movimento ambientalista para o atendimento de uma lógica institucional e de parceria com o Estado, o que limitou a costumeira postura de protesto. Essa espécie de profissionalização do movimento promoveu o deslocamento do ativismo confrontador — a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003- 2007) — para a formação de um corpo burocrático voltado institucionalmente para as temáticas ambientais e a ocupação de cargos políticos por ativistas da sociedade

civil que transitavam entre ambas as esferas, ao mesmo tempo em que a gestão governamental assumia um viés desenvolvimentista.

A heterogeneidade que permeava as ações estatais tornou importante a compreensão do Estado e do movimento ambientalista, ao se considerarem as especificidades dos movimentos em prol do meio ambiente e da complexa relação entre Estado e sociedade civil, num contexto em que prevalecia tanto a convergência, quanto o tensionamento de forças na inclusão de novas perspectivas socioambientais. Assim, a autora procurou tratar o ambientalismo a partir de suas práticas – em virtude da diversidade de interessados no tema – introduzindo a perspectiva relacional na investigação das relações entre o Estado heterogêneo e a sociedade.

Ambientalistas em movimento no Brasil consiste na adaptação da tese de doutorado da autora, realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2009. O livro está dividido em cinco capítulos e apresenta dois conjuntos de discussões:

i. o primeiro se refere ao debate das ciências sociais em relação aos estudos sobre relações entre Estado e sociedade civil e participação política, no qual apresenta uma ampla revisão de literatura sobre os conceitos de sociedade civil e esfera pública, além da abordagem relacional vinculada à discussão de autores pós-estruturalistas e interacionistas.

ii. o segundo conjunto apresenta dados da pesquisa empírica realizada com dados qualitativos amplos como questões relativas aos conflitos ambientais que incluem: a liberação dos transgênicos, a transposição do rio São Francisco e o licenciamento do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira.

O primeiro capítulo – “A constituição do ambientalismo entre Estado e sociedade no Brasil” – é uma leitura que apresenta o contexto histórico de formação do ambientalismo no Brasil até a década de 1990. Assim, introduz o ideário ambientalista que se consolidou no país, descreve como se constituiu o ativismo e como se formaram as instituições ambientais. Também discorre sobre as relações entre Estado e sociedade na discussão dos temas ambientais, e sobre como a questão é tratada pela sociedade civil na contemporaneidade.

O segundo capítulo – “Discutindo o conceito de sociedade civil” – é dividido em três partes: na primeira, aparecem os conceitos contemporâneos acerca da sociedade civil e as relações que mantém com o Estado e a economia. Além disso, a autora

apresenta as origens e a evolução do movimento ambientalista (com um levantamento das organizações no Brasil), pontuando como este se insere na discussão contemporânea sobre a sociedade civil para a elaboração do objeto de análise. Na segunda parte, a autora explora detalhadamente o conceito de sociedade civil, e posteriormente busca relacioná-lo aos discursos de diferentes atores no contexto nacional, analisando os diversos atores que formam as diferentes percepções sobre as funções e os limites entre o Estado e a sociedade. Na terceira parte, Losekann argumenta sobre as formas de relacionamento entre as organizações ambientalistas e o Ministério do Meio Ambiente antes do governo Lula, a partir da pesquisa realizada tanto com as organizações quanto com funcionários do Ministério do Meio Ambiente, além de apontar o impacto da posse de Marina Silva como ministra do Meio Ambiente.

No terceiro capítulo – “Participação da política ambiental no governo Lula” – temos a análise da influência da participação da sociedade civil no campo da discussão ambiental. Desse modo, é examinada a participação das ONGs ambientalistas na política ambiental do governo, considerando a abertura em relação aos chamados espaços instituídos de participação, que incluem o âmbito institucional, além dos espaços informais e não institucionalizados no campo de debates entre a sociedade civil e o Estado. No decorrer da análise, a autora dialoga com a noção habermasiana de esfera pública, apontando as críticas e as contribuições sobre o conceito, com o intuito de analisar as experiências de participação investigadas. Depois da incursão teórica sobre esfera pública, é realizada a análise dos canais concretos e institucionalizados de participação, que incluem os conselhos gestores e conferências, em virtude do potencial democrático e complementar que expressam em relação ao modelo de sistema político acolhido nas gestões públicas.

No quarto capítulo – “Perspectivas relacionais: combinando fatores para explicar os complexos processos decisórios” – a autora avalia o alcance da influência da participação da sociedade civil através das ONGs ambientalistas que ultrapassam o âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Assim, foram examinados os principais conflitos no primeiro mandato do presidente Lula, e de que forma essa inter-relação na esfera da participação foi conflitiva entre os setores econômicos e ambientais.

Para tal, realizou a análise com base na perspectiva relacional, que utiliza um modelo conceitual

e uma visão global mediante os quais possamos tornar compreensível, no pensamento, aquilo que vivenciamos diariamente na realidade [...] (Elias, 1994),

ou seja, a proposta está pautada na observação e na análise da formação social a partir das relações estabelecidas entre seus elementos, evitando o substancialismo dos indivíduos nas estruturas. Nesse contexto, é importante compreender que o indivíduo não é independente e preexiste à sociedade e as estruturas surgem nas relações entre os indivíduos e as funções, sendo que essas relações e funções são o foco para a análise dos fenômenos sociais.

No quinto capítulo – “Principais conflitos decisórios ambientais durante o governo Lula” –, a autora analisou conflitos ambientais a partir do referencial teórico sobre redes sociais na tentativa de compreender como é a dinâmica que rege a influência dos atores da sociedade civil na esfera governamental. Para tal, foram utilizadas como fundamento: a perspectiva da sociologia relacional de Norbert Elias (1994) e a democracia radical de Ernesto Laclau (2000) e, a partir desses conceitos, a autora buscou explorar “os mecanismos por meio dos quais os diferentes atores envolvidos articulam-se no cenário político brasileiro em busca de interesses” (p. 26), explicitando a dinâmica que envolve a sociedade civil, os empresários e o governo, de modo a identificar quais atores exercem influência na tomada de decisão política, promovendo a ruptura da costumeira forma de abordagem “sociedade *versus* instituições”, ou seja, é uma perspectiva que limita os atores no foco de análise e centra-se nos conflitos e circunstâncias, na tentativa de compreender como a tomada de decisão ambiental é divergente dos fatores econômicos e quais as estratégias pautadas para a defesa de tais bandeiras.

Os conflitos mencionados na obra são observados por meio de vários interlocutores com suas divergências e estão relacionados com a liberação do plantio de sementes transgênicas no Brasil; com a tensão gerada em torno dos licenciamentos ambientais do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama); com as posições antagônicas em relação à decisão de aprovar a transposição do rio São Francisco e com a liberação de licenças ambientais para hidrelétricas, como ocorreu no Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira.

A participação e a influência da sociedade civil na construção da política ambiental brasileira no primeiro mandato do presidente Lula, assim como os conflitos emergentes no contexto de elaboração de uma agenda ambiental associada ao desenvolvimento econômico, indicam novas perspectivas em relação ao ambientalismo no contexto brasileiro.

A forma de participação da sociedade civil na área ambiental do governo apresentou, no período analisado, uma diversidade de fatores que vão desde a inserção do público local e nacional, até as dificuldades que as grandes ONGs enfrentam

no que tange à ação política simultaneamente autônoma e institucional em parceria com setores do governo. Já no âmbito da discussão do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), a atuação das ONGs é maior, incluindo a participação e organização em redes e fóruns de discussão e em audiências públicas, o que torna possível concluir que existem múltiplos atores da sociedade civil trabalhando com o Estado, mas de formas variadas.

A efetivação de uma agenda política ambiental não está condicionada à influência plena das organizações da sociedade civil, já que a mesma concorre com a agenda do desenvolvimento econômico, ou seja, uma multiplicidade de fatores de grande complexidade impacta essas decisões, que, na maioria das vezes, são influenciadas pelos interesses econômicos, dadas as costumeiras tensões entre os ministérios ligados à infraestrutura econômica e ao meio ambiente.

Os ambientalistas oscilam entre o Estado e a sociedade civil nas disputas pela constituição da política ambiental e se utilizam dos dispositivos institucionais que favorecem sua participação ou pelas redes de relação estruturadas em torno de ONGs e órgãos ambientais do Estado, o que complexifica o processo democrático, pois surgem novas formas e novos mecanismos de participação, que incluem também o acionamento de instituições judiciais no debate.

A análise da participação das organizações da sociedade civil na elaboração da política ambiental reforça a necessidade de aprofundamento nesse campo de estudos, que gera dúvidas em relação ao papel e à responsabilidade tanto do Estado como da sociedade civil neste campo de atuação e abre espaço para uma rearticulação da ação coletiva no fortalecimento e reenquadramento dos movimentos que lutam por uma política ambiental justa.

Referências

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LACAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. 2. ed. Buenos aires: Ediciones Nueva Visión, 2000.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEI-

RA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*.
Campinas (SP): Editora Unicamp, 1995.



Resumos

“Na minha casa mando eu”.

Mães de santo, comunidades de terreiro e Estado

Guilherme Dantas Nogueira

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Tânia Mara Campos de Almeida

Curso: Doutorado em Sociologia

Data da defesa: 08.03.2019

O bjetiva-se, com esta tese, mostrar como o Estado brasileiro, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), é significado a partir da percepção de mães de santo do Candomblé. Para tanto, foi realizado um longo recorrido histórico pela formação da afrorreligiosidade no Brasil, desde a chegada dos primeiros africanos escravizados e estruturação dos primeiros Calundus coloniais, que iniciaram sincretismos ameríndios e, forçadamente, católicos. O violento período escravista brasileiro e a necessidade de atualização de tradições para a continuidade da afrorreligiosidade no país fortaleceram a importância das mães de santo, que foram historicamente as líderes deste processo, bem como levaram ao nascimento do Candomblé e demais religiões afro-brasileiras. Mães de santo se tornaram, ademais, importantes líderes comunitárias, ocupando um papel social de destaque com seus Candomblés nas periferias urbanas já entre os séculos XIX e XX, e no início do colonial/moderno XXI. O Iphan, por sua vez, lidera um processo constante de (re)invenção do Brasil, por meio de tombamentos e registros patrimoniais, pelo qual a afrorreligiosidade só recente e marginalmente foi incluída. A partir de pesquisa de campo e ampla revisão bibliográfica, na percepção das mães de santo, observa-se que o não tombamento de terreiros não é um problema. Pelo contrário, grosso modo, o acautelamento dos terreiros interfere em sua autonomia e limita a dinâmica da tradição da casa – o Iphan, em geral, é significado como organização antagônica, assim como o Estado. O tombamento do terreiro será ainda mais rechaçado quando complica o processo de herança por parte da família de sangue da mãe de santo. Todavia, pode ser buscado por comunidades de terreiro quando é considerado instrumento para a proteção fundiária do imóvel, ou quando entendido como vitória política da luta por direitos do Movimento Social Afrorreligioso. Mães de santo insistem, no limite, seguir exercendo sua afrorreligiosidade – tradição, cren-

ça, modo de vida, inteligência etc. – e, para isto, leem seu contexto e atualizam as vivências em suas comunidades.

Palavras-chave: Mãe de santo. Candomblé. Iphan. Estado. Terreiro.

O trabalho nosso de cada dia: determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil

Luana Simões Pinheiro

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Medeiros

Curso: Doutorado em Sociologia

Data da defesa: 08.03.2019

O objetivo deste trabalho é analisar os determinantes da participação e das jornadas em trabalho doméstico não remunerado de homens e mulheres casados no Brasil. Para tanto, foram utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período de 2001 a 2015. Os dados coletados mostram que, tanto do ponto de vista da participação como das jornadas em trabalho doméstico, é possível identificar um fenômeno de convergência de gênero, com uma significativa redução nas desigualdades entre homens e mulheres ao longo dos anos. Isso não significa que exista uma redistribuição do trabalho doméstico, já que ainda que uma proporção maior de homens esteja realizando trabalho reprodutivo, o número de horas que dedicam a estas atividades é exatamente o mesmo ao longo dos anos analisados. A permanente responsabilização feminina por este trabalho, em um contexto no qual as mulheres também assumem responsabilidades no mercado de trabalho, faz com que as mulheres sempre trabalhem mais do que os homens, indicando que a divisão sexual do trabalho no Brasil é desigual, não sendo um simples espelhamento das responsabilidades femininas e masculinas nos trabalhos remunerado e não remunerado. Diante deste cenário, procurou-se identificar o que levaria homens e mulheres a se envolverem de forma tão distinta no trabalho reprodutivo. Os resultados indicam que, ainda que as diversas abordagens teóricas sejam válidas para o caso brasileiro, é a vigência de normas e valores de gênero tradicionais que explicam de forma mais decisiva o envolvimento feminino e masculino neste campo. Isto pode ser percebido por alguns fatores:

- i.* sexo é a variável mais importante para explicar a participação e as jornadas reprodutivas dos casais brasileiros;

ii. a capacidade explicativa dos modelos de regressão, bem como os termos da constante são sempre superiores para as mulheres;

iii. a absoluta maioria das desigualdades de gênero no trabalho reprodutivo se deve a fatores não observáveis – ou ao “termo de gênero” – e não a características observáveis;

iv. para as mulheres, as normas de gênero conseguem subverter os pressupostos da teoria da barganha e a perspectiva do *gender display* é válida, ainda que para a grande maioria dos homens, a teoria das trocas econômicas faça mais sentido; e

v. gênero interfere na forma como as abordagens teóricas atuam, sendo as jornadas e a participação femininas mais sensíveis às variáveis explicativas.

Palavras-chave: Trabalho doméstico. Trabalho reprodutivo. Cuidados. Gênero. Mulheres. Divisão sexual do trabalho.

Acomodação e socialização no Brasil monárquico: a vida exemplar no caso de *Minha formação*, de Joaquim Nabuco

Marcus Vinícius Gomes Caixeta

Orientador: Prof. Dr. Sergio Barreira de Faria Tavolaro

Curso: Doutorado em Sociologia

Data da defesa: 14.12.2018

Este trabalho analisa a obra intelectual de Joaquim Nabuco, com atenção especial à sua autobiografia – *Minha formação* –, com vistas a compreender o papel da escrita memorialística na exaltação dos símbolos e valores do passado monárquico. Para tanto, foca na especificidade de *Minha formação* em relação ao gênero autobiográfico em suas manifestações típicas, especialmente em comparação às *Confissões*, de Jean-Jacques Rousseau, assim como em comparação ao romance de formação de origem alemã. O contexto da sociedade de corte tardia no Brasil, assim como seus códigos de etiqueta e polidez, é também mobilizado para auxiliar na explicação de porque Joaquim Nabuco não se revela em sua autobiografia. Em sua reconstrução autobiográfica, Nabuco privilegia a adaptação em detrimento da ruptura. *Minha formação*, escrito no fim da vida, vale-se do “esquecimento” dos impasses que levaram à derrocada do sistema monárquico para consagrar o valor da tradição formadora de uma personalidade conciliadora. O trabalho conclui que, embora num contexto geral de afirmação do valor do Eu, sua obra é, devido a peculiaridades contextuais nacionais, mais a narrativa do tipo de socialização exemplar que a sociedade monárquica dava a seus filhos mais destacados do que a história do embate do eu com a tradição.

Palavras-chave: Pensamento social brasileiro. Autobiografia. Civilização. Monarquia. Joaquim Nabuco.

A imagem do caipira na obra de Monteiro Lobato

Rodolfo Araújo dos Santos Júnior

Orientador: Prof. Dr. Luís Augusto Sarmiento Cavalcante
de Gusmão

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 20.03.2019

Este trabalho busca analisar e compreender os motivos econômicos, sociais e culturais que permitiram que o personagem Jeca Tatu, de Monteiro Lobato, tivesse tamanha receptividade no meio intelectual e urbano da Primeira República. Fixando-se, posteriormente, na memória social brasileira como um tipo social representativo e imprescindível na composição da identidade nacional. A consolidação da produção cafeeira no oeste paulista permitiu um desenvolvimento econômico suficiente para que o estado de São Paulo despontasse como a região mais rica e influente do país. Tal riqueza proporcionou o desenvolvimento material e cultural da capital São Paulo, tornando-se esta, a mais moderna e desenvolvida cidade brasileira. E nesse contexto emerge uma elite intelectual urbana, que passa a refletir sobre as questões nacionais com base na experiência positiva de seu estado. Procuramos apresentar também como o mundo rural paulista ecoava nas produções culturais da época, posto que a estrutura econômica da empresa do café produzira modos de agir, sentir e pensar característicos do homem interiorano de São Paulo, especificamente, o caipira paulista. Por fim, entendemos que acompanhar a formação intelectual de Monteiro Lobato tornou-se essencial, pois, como representante social da região do Vale do Paraíba, não deixa de expressar os valores do mundo rural brasileiro na composição, caracterização e explicação do contexto social e econômico que seu personagem – Jeca Tatu – representa; e como sua experiência, com a prática jornalística, o municiou com repertório cultural suficiente para ocupar uma posição privilegiada no campo literário brasileiro. Sua vida de fazendeiro do interior paulista possibilitou a ele um contato direto com a realidade do caboclo brasileiro, de modo a confrontar a realidade com as idealizações produzidas pelos intelectuais urbanos sobre o mundo rural brasileiro. Com essa pesquisa concluímos que Lobato conseguiu condensar em seu personagem Jeca Tatu hábitos e práticas sociais que representavam as

principais características do homem interiorano paulista. Ao refletir particularidades profundas da realidade social brasileira, Lobato sintetiza, de forma caricatural e descritiva, aspectos da realidade rural do país que, naquele tempo, eram desconhecidos da elite intelectual do Brasil.

Palavras-chave: Caipira. Monteiro Lobato. Jeca Tatu. Primeira República. Mundo rural.

Juventude e educação: determinantes para homens e mulheres no ingresso ao ensino superior no Brasil

Debora Maria Borges de Macedo

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Murta Collares

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 08.08.2018

O objetivo desta pesquisa é analisar alguns dos determinantes para o ingresso de jovens brasileiros/as no ensino superior, através de dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015. A partir do recorte de faixa etária de duas etapas da juventude – 18 a 24 e 25 a 29 anos –, e de uma comparação por sexo, o trabalho visa observar quais características podem ser consideradas determinantes para o ingresso na educação superior.

A pesquisa parte de jovens com ensino médio concluído, e enfoca as diferenças de acesso entre homens e mulheres, calculado a partir da probabilidade marginal de ingresso, já que as jovens mulheres (42,6%) apresentam maiores chances de dar continuidade aos estudos do que os jovens homens (37,7%).

A primeira etapa da pesquisa analisa características socioeconômicas tais como trabalho e renda, região do país e raça/cor. Adicionalmente, este trabalho propôs observar algumas características do âmbito mais privado da vida dos/as jovens, tais como casamento, dedicação aos afazeres domésticos e filho(s).

Procedimentos de regressão logística foram empregados para identificar os determinantes de ingresso no Ensino Superior para jovens no Brasil, no âmbito geral e determinantes privados, e as diferenças por sexo nessa relação.

Os resultados mostram que a característica mais determinante em sentido positivo para o ingresso no ensino superior é a renda, em conformidade com a literatura tradicional da área: quanto maior a renda familiar *per capita*, maiores as chances de acesso. Na comparação entre jovens homens e mulheres os resultados mostraram que características da vida privada afetam ambos negativamente, mas

atingem mais as mulheres. O trabalho remunerado foi a característica com maior destaque, pois afeta as chances dos homens de forma negativa, enquanto para as mulheres impacta positivamente, fato que é discutido em detalhe.

Palavras-chave: Ensino Superior. Juventude. Desigualdades. Análise quantitativa.

“Quem mora aqui se adapta”: entendimento público de riscos e práticas de convivência com a poluição do ar na Fercal-DF

Carolina Faraoni Bertanha

Orientador: Prof. Dr. Tiago Ribeiro Duarte

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 22.02.2019

Este trabalho tem como objetivo analisar a forma como o entendimento público dos riscos relacionados à poluição do ar na Fercal, Distrito Federal (DF), é construída pelos moradores da região. Tal objetivo desdobra-se no esforço de identificar e mapear os processos envolvidos nas práticas de convivência e de adaptação aos riscos à saúde advindos da atividade cimenteira, almejando, com isso, trazer à tona as lógicas socioculturais que propiciam e perpetuam essas práticas. A Fercal situa-se na porção norte da Unidade Federativa e é a XXXI Região Administrativa do DF, sendo uma localidade rica em recursos minerais, como o calcário, a argila, o cascalho e ouro, tendo se constituído em meados dos anos de 1960, principalmente em decorrência da exploração industrial de cimentos e derivados. A presença dessa atividade acarreta elevados níveis de poluição do ar por partículas totais em suspensão (PTS), trazendo riscos para a saúde dos trabalhadores das fábricas e para a população que vive nas imediações de duas fábricas locais, a Votorantim Cimentos e a Ciplan. Tais riscos são visíveis em três sentidos:

i. sensorialmente, uma vez que os efeitos da poluição podem ser experimentados em primeira mão;

ii. são riscos tecnocientificamente legitimados e politicamente visibilizados, no sentido de que não há grandes controvérsias quanto aos efeitos nocivos à saúde causados pelas PTS, assim como não há dúvidas quanto à presença das altas emissões do poluente na Fercal;

iii. os diversos relatos de moradores sobre potenciais danos à saúde, ao ambiente material, ao lazer e à qualidade de vida causados pela

poluição demonstram que há um entendimento público dos riscos da poluição.

Apesar do reconhecimento do público do problema ambiental em questão, a partir de elementos sensoriais, temporais, espaciais e das relações de similaridade e diferença entre os termos pó, poeira e fumaça, observamos que há um processo de convivência e adaptação com os riscos derivados da indústria cimenteira. Entendemos que esse sentimento de frustração advém da insatisfação com as omissões do poder público no controle e fiscalização das emissões, assim como da desconfiança com as intenções de uma das fábricas. Entretanto, tal sentimento de frustração não acarreta uma passividade local, enseja, pelo contrário, a mobilização de estratégias de adaptação e práticas de cuidado. A pesquisa foi operacionalizada a partir da realização de 30 entrevistas semiestruturadas aplicadas com moradores, trabalhadores e lideranças comunitárias das comunidades Fercal II e Queima Lençol, entre os anos de 2017 e 2018, com o objetivo de apreender as narrativas, os valores, comportamentos e significados atribuídos pelos entrevistados à poluição do ar contínua em suas vidas cotidianas.

Palavras-chave: Risco. Entendimento público de riscos. Frustração tóxica. Práticas de cuidado.

Normas

Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Sociais (ICS)
Departamento de Sociologia (SOL)

Revista Sociedade & Estado
novo prédio ICS Campus Darcy Ribeiro
Universidade de Brasília
70910-900- Brasília- DF
Tel.: 55 61 3107-1537
Homepage: <https://www.sol.unb.br>
E-mail: revistasol@unb.br [facebook.com/solunb](https://www.facebook.com/solunb)

A *Revista Sociedade & Estado* busca incentivar a publicação de artigos originais, inovadores e que espelhem a grande diversidade e variedade teórica e metodológica no campo das ciências sociais.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

I. TIPO DE COLABORAÇÃO ACEITA PELA REVISTA

A *Revista Sociedade & Estado* publica artigos, sempre originais, em sociologia e áreas conexas, que visem contribuir teórica, metodológica e empiricamente com estas áreas do conhecimento. A *Revista* aceita submissões em português, espanhol e inglês, que poderão ser publicadas em sua língua original, embora, sempre que possível, traduzidos para o português. Os artigos de autores estrangeiros deverão ser inéditos no Brasil. Publicam-se as seguintes categorias de trabalhos:

1. Estudos teórico-metodológicos: análises e discussões conceituais que contribuam para a compreensão dos modelos teóricos existentes e suscitem elaborações de hipóteses para futuras pesquisas.
2. Notas técnicas: relatos e descrições de instrumentos e técnicas originais de pesquisa.
3. Relatos de pesquisa de cunho empírico já realizadas ou em andamento.
4. Dossiês temáticos, organizados por, pelo menos, um/a professor/a do Departamento de Sociologia e/ou por pesquisador/a associado/a ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, podendo o mesmo convidar professores/as externos/as ao programa.

5. Resenhas.

II. APRECIÇÃO DOS TRABALHOS

1. A *Revista* publica artigos de doutor(es) e/ou doutora(as) em coautoria com doutorando(s). Casos diversos serão excepcionais e avaliados individualmente.

2. Os trabalhos enviados serão apreciados pela equipe editorial da *Revista*, que fará uso de, pelo menos, dois especialistas no tema, para emitir pareceres sem conhecimento de sua autoria.

3. Os autores serão notificados sobre a aceitação ou recusa de seus artigos.

4. Eventuais sugestões de modificações de estrutura, forma e/ou conteúdo que se mostrarem necessárias serão notificadas ao autor, que se encarregará de fazê-las no prazo máximo de um mês.

5. Não serão permitidos acréscimos ou modificações depois que os textos tiverem sido encaminhados à apreciação.

III. FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

1. A submissão de artigos e outros tipos de publicação será realizada pelo link: <<http://periodicos.unb.br/index.php/estado/about/submissions#onlinesubmissions>>, seguindo as orientações indicadas.

2. O artigo será digitado em Word (fonte Times New Roman, corpo 12) contendo no máximo 30 páginas, em espaço duplo, numeradas consecutivamente.

3. Na primeira página do original serão indicados o título (e eventual subtítulo) do artigo e o nome do/s/a/as autor/es/a/as. Também deverão trazer os dados sobre o/s a/as autor/es/a/as (instituição, cargo, e-mail e, se quiser(em), suas últimas publicações).

4. Os artigos virão acompanhados de um resumo em português, de até 150 palavras, com tradução em inglês (*abstract*), que sintetize o(s) objetivo(s), métodos e principais conclusões. Também apresentarão cinco palavras-chave em português e inglês (*key-words*), bem como o título em inglês.

5. As notas de natureza substantiva (não bibliográfica), serão reduzidas ao mínimo necessário, não ultrapassando oito linhas.

6. As menções a autores no curso do texto estarão subordinadas à forma autor, data, página (Vovelle, 1987: 56).

7. As citações textuais aparecerão “entre aspas” no corpo do texto, quando inferiores a três linhas, e em novo parágrafo, com recuo, corpo 10, quando superiores a três linhas. Citações devem ser traduzidas à língua de redação do artigo, com citação da autoria da tradução.

8. As figuras e desenhos serão confeccionados eletronicamente e enviados em arquivos separados, com indicação do programa utilizado para a sua elaboração.

9. As tabelas e gráficos serão numerados (acompanhando a sequência em que são citados no texto) e confeccionados em Excel ou no próprio Word. Deverão ser enviados separados do arquivo de texto.

10. A bibliografia será apresentada ao final do texto, em ordem alfabética pelo último sobrenome do autor, de acordo com as normas usuais:

❑ Em caso de livro: VOVELLE, Michel. *Ideologias e mentalidades*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

❑ Em caso de artigo: ROUANET, Bárbara Freitag. Urbanização no Portugal de hoje: o caso de Lisboa. *Sociedade & Estado*, v. 13, n. 1, p. 160-187, 1998.

❑ Em caso de coletânea: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. A institucionalização do ensino de ciências sociais. In: BOMENY, H.; BIRMAN, P. (Orgs.). *As assim chamadas ciências sociais: formação do cientista social no Brasil*. Rio de Janeiro: Uerj; Relume Dumará, 1990.

❑ Em caso de teses: SANTOS, Mariza Veloso Motta. *Patrimônio histórico e artístico nacional: o mapeamento de uma formação discursiva*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

11. As resenhas terão no máximo oito laudas. São aceitas resenhas de obras publicadas nos últimos cinco anos. As resenhas deverão ter título próprio, seguido da referência completa do livro resenhado.

12. A responsabilidade da matéria publicada pela revista é exclusiva do autor/a e não expressa a opinião da equipe editorial, do comitê editorial ou do conselho editorial da *Revista*.

