

REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA – SBS

Vol. 07, Nº 15 | Jan/Abril 2019

Dossiê Burocracia, Cotidiano e Valores

Simone Brito e Patrice Schuch (Orgs)

REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA - DIRETORIA (GESTÃO 2017-2019)

Presidente
Carlos Benedito Martins, UNB

1º Vice Presidente
Jacob Carlo Lima, UFSCAR

2º Vice Presidente
Edna Maria Ramos de Castro, UFPR

Secretário Geral
Luiz Gustavo da Cunha de Souza, UFSC

Tesoureiro
Antônio da Silveira Brasil Junior, Unicamp

1º Secretário
Helena Maria Bomeny Garchet, UERJ

2º Secretário
Hermílio Pereira dos Santos Filho, PUCRS

Diretores
Paulo Roberto Arruda de Menezes, USP
Michel Nicolau Neto, Unicamp
Alex Niche Teixeira, UFRGS
Gabriel Moura Peters, UFPE
Anete Brito Leal Ivo, UFBA

Conselho Fiscal
Claudio Santiago Dias Junior, UFMG
Andrea Borges Leão, UFCE
Maria Aparecida da Cruz Bridi, UFPR

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA – SBS

Coordenação Editorial
Carlos Benedito Martins, Universidade de Brasilia

Editores
Rogerio Proença Leite, Universidade Federal de Sergipe
Sergio Tavolaro, Universidade de Brasilia

Editores Adjuntos
Adelia Maria Miglievich-Ribeiro, Universidade Federal do Espírito Santo
Renan Springer de Freitas, Universidade Federal de Minas Gerais

Comissão Editorial
Soraya Maria Vargas Cortes, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Irlys Barreira, Universidade Federal do Ceará
Celi Scalon, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Tom Dwyer, Universidade Estadual de Campinas

Conselho Editorial
Ana Luisa Fayet Sallas, Universidade federal do Paraná
Abdelafid Hamouch, Universidade de Lille I
André Pereira Botelho, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Arturo Morato, Universidad de Barcelona
Carlos Fortuna, Universidade de Coimbra
Cesar Barreira, Universidade Federal do Ceará
Charles C. Lemert, Yale University
Emil Sobottka, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Gabriel Cohn, Universidade de São Paulo
Jacob Lima, Universidade Federal de São Carlos
José Machado Pais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
José Vicente Tavares, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
José Ricardo Ramalho, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Lúcio Oliver Costilla, Universidad Nacional Autónoma de México
Marcos César Alvarez, Universidade de São Paulo
Margaret Archer, EPFL- University of Warvick
Maria Stela Grossi, Universidade de Brasília
Michel Burawoy, Berkeley University
Paulo Neves, Universidade Federal de Sergipe
Renato Sérgio de Lima, Fórum Brasileiro de Segurança - FBS
Sérgio Adorno, Universidade de São Paulo

Revisão:Girllaynne Marques
Diagramação: Adilma Menezes
Capa e web: Allan Veiga Rafael

Ficha Catalográfica elaborada pela UFS

RSB: Revista Brasileira de Sociologia / Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS. – Vol. 07, n. 15 (jan./abr. 2019)- . – Sergipe: SBS, 2013-
Quadrimestral
ISSN 2317-8507 (impresso)
ISSN 2318-0544 (Eletrônico)

1. Sociologia – Periódicos. I. Sociedade Brasileira de Sociologia

CDU 316(051)

As opiniões, afirmações e conceitos emitidos nos artigos publicados na Revista Brasileira de Sociologia são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam posições da RBS ou da Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS.

REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA

SUMÁRIO
TABLE OF CONTENTS

05 **Apresentação ao Dossiê Burocracias, Cotidiano e Valores**
Simone Magalhães Brito
Patrice Schuch

09 **A síndrome do balcão: razões, burocracia e valores no cotidiano de brasileiros sem documento**
The syndrome of the counter: reasons, bureaucracy and values in the daily life of brazilians without document
The syndrome of the counter: reasons, bureaucracy and values in the daily life of brazilians without document
Fernanda Melo da Escóssia

30 **Do estado ao empreendedorismo social: burocracias cotidianas, risco moral e gestão da vulnerabilidade em uma empresa de regularização fundiária em São Paulo**
From the state to social entrepreneurship: daily bureaucracies, moral and social risk in a land tenure company in são paulo
Moisés Kopper
Isabella Hay Ide

53 **Entre "pobres" e "vulneráveis": a fluidez das categorias de intervenção no processo de implementação do Programa Bolsa Família a partir de uma etnografia junto a assistentes sociais**
Between "poor" and "vulnerable": the fluidity of intervention categories in the process of implementing the Grant Family Program from an ethnography with social workers
Talita Jabs Eger
Arlei Sander Damo
Letícia Maria Schabbach

81 **Entre o cuidado e a medicamentalização: os debates sobre "trocar uma droga por outra"**
Between care and medication: the discussions on "exchange one drug for another"
Annabelle de Fátima Modesto Vargas
Mauro Macedo Campos

104 **Os valores da auditoria no Estado: um estudo de caso de uma Controladoria Geral do Estado**
The values of the audit in the State: a case study of a State Comptroller General
Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas

126 **Servidores públicos como sujeitos valorativos: notas etnográficas sobre Carreiras Típicas de Estado**
Public workers as evaluative subjects: ethnographic notes on Typical Careers of State
Otávio Ventura

157 **Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**
An activist bureaucracy? The perception of federal government organizations and the new Regulatory Framework for Civil Society Organizations
Letícia Schwarz
Marco Antonio Acco

190 **Intersecções de gênero, sexualidade e classe em tribunais do júri: valores morais em disputa**
Perception and performance of forensic practitioners in cases of intimate partner homicide: intersections of gender, sexuality, class and moral values
Marcela Zamboni
Helma J. S. de Oliveira
Emylli Tavares do Nascimento

215 **"Menos política, mais eficiência": uma análise sociológica das práticas de auditoria e produção de sentidos morais no campo burocrático**
"Less politics, more efficiency": a sociological analysis of audit practices and moral values in the bureaucratic field
Simone Magalhães Brito

Artigos em fluxo contínuo

235 **Uma sociedade capitalista sem os valores utilitários do egoísmo racional: O Brasil no início do século XXI**
A capitalist society without the utilitarian values of rational selfishness: Brazil at the start of the 21st century
Luís Silva Barros
Irlena Maria Malheiros da Costa
César Barreira

255 **Indiferenciação por identidade: de História e Consciência de Classe à Dialética do Esclarecimento**
Undifferentiation by identity: from history and class consciousness to dialectic of enlightenment
Lucas Trindade da Silva

284 **Diretrizes para submissão de artigos**
Guidelines for submission of articles

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr /2019

Apresentação ao Dossiê Burocracias, Cotidiano e Valores

Simone Magalhães Brito*
Patrice Schuch**

Este Dossiê busca explorar o cotidiano e as rotinas de produção das burocracias através de enfoques microssociológicos e/ou etnográficos. Sua ideia principal é confrontar as perspectivas de cunho normativo sobre a produção do Estado, enfocando as práticas e lógicas de justificação que borram os limites- próprios ao tipo ideal weberiano - entre política e burocracia.

Em suas aulas sobre o Estado, Bourdieu afirma que o "herói burocrático é alguém cuja função maior é permitir ao grupo continuar a crer no oficial" e desenvolve uma problematização do Estado como uma ficção, uma crença no consenso sobre certo número de valores. Na sua perspectiva, um dos problemas da Sociologia Política é tomar o Estado em sua forma fetichizada, esquecendo que o "oficial" é resultado de um conjunto de disputas. Apesar de suas diferenças, o sentido geral da perspectiva bourdieusiana, especialmente em sua crítica às perspectivas idealistas e legalistas, pode ser relacionado com tendências recentes que analisam o Estado e as tecnologias de governo através das disputas e projeções de valores morais-direcionando a pesquisa para o cotidiano das práticas de governo e suas rotinas e instrumentos (Scott, Wacquant, Comaroff e Comaroff, Fassin, Gupta). O que está em jogo

* Doutora em Sociologia pela Lancaster University, Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

** Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professora Adjunta do Departamento de Antropologia, do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

é compreender como as ficções e valores, as projeções e imaginação de uma ordem justa, se tornam efetivas. Assim, a compreensão sociológica se move para uma problematização do poder estatal e das burocracias onde se torna necessário conhecer as práticas de validação de seu discurso, a construção de redes de apoio ao seu estabelecimento e a geração de gramáticas morais que pretendem organizar a vida pública, assim como os modos pelos quais movimentos e práticas de sua contestação e/ou resistência são efetivados.

Há uma longa e vigorosa tradição de pesquisas sobre burocracia no Brasil que não podemos mapear aqui[3], mas acreditamos ter reunido uma amostra interessante de pesquisas atuais sobre a construção do Estado através de seus agentes em interação e também sobre as diversas formas de dar eficácia a suas ficções e valores. A leitura dos artigos permitirá perceber a importância do diálogo entre Sociologia e Antropologia para essa perspectiva. É claro que um elemento central nesse diálogo será a etnografia, mas destacamos também outros problemas importantes sendo compartilhados que apontam para as raízes comuns entre as duas ciências: os esquemas de classificação, os modos de gestão e controle da temporalidade, as gramáticas e projeções de comunidades morais.

Como o leitor verá, o artigo de Fernanda Melo da Escóssia analisa a experiência de pessoas sem documentos tentando obter sua certidão de nascimento num serviço gratuito dentro de um ônibus no centro do Rio. Seguindo o insight bourdieusiano de que as formas de espera ajudam a compreender as conexões entre tempo e poder, essa etnografia lança luz sobre como, às margens do Estado, as rotinas de busca e espera por documentos produzem e reforçam formas de exclusão. Através da ideia de 'síndrome do balcão', o artigo não apenas sintetiza uma experiência recorrente dos mais pobres no contato com a burocracia como também permite pensar o papel da peregrinação e espera no reforço de lógicas de dependência e controle.

Por sua vez, ao analisar processos de mediação de regularização fundiária realizados na periferia de São Paulo, o artigo de Moisés Kopper e Isabella Hay Ide demonstra como o trabalho de uma start-up reordena lógicas burocráticas normalmente associadas ao Estado, criando novos procedimentos, racionalidades e dispositivos para governo da pobreza. A ideia de "burocracias cotidianas"

3 Ver: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010 e PIRES, R. (Org.); LOTTA, G. S. (Org.) ; OLIVEIRA, V. E. (Org.) . *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* 1. ed. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

apresenta um interessante caminho de pesquisa que permite entender a articulação entre a temporalidade da espera e a organização de sentidos morais.

O artigo de Talita Eger, Arlei Damo e Letícia Schabbach analisa as dinâmicas de produção de decisões e valores morais entre os agentes de implementação do Programa Bolsa Família e seu público alvo. Através de uma etnografia realizada em um município da Região Metropolitana de Porto Alegre, os autores focam nos assistentes sociais como "burocratas de linha de frente" (Lipsky) e demonstram como o processo de implementação dessa política é marcado por um jogo de negociações e performances para definição de pobreza e, especialmente, como os marcadores - "pobres", "muito pobres", "vulneráveis", "sujos" -, adquirem sentido e importância.

Também tratando do papel dos burocratas na operacionalização de políticas públicas, o artigo de Annabelle Vargas e Mauro Macedo Campos analisa as relações entre cuidado e medicamentalização num CAPSad. Mesmo afirmando a necessidade de perspectivas desmedicalizantes, os burocratas estudados, através da ideia de *"trocar uma droga por outra"*, priorizam as lógicas de contenções químicas como ferramenta de cuidado às pessoas que usam álcool e outras drogas, reforçando o adestramento dos corpos.

A partir da experiência de tribunais do júri em casos de homicídio afetivo-conjugal, as autoras Marcela Zamboni, Helma Oliveira e Emylli Tavares do Nascimento discutem a instância burocrática judicial como uma esfera dinâmica e tensa, marcada por disputas e projeções de sentidos morais. Mais do que simples executantes das formalidades da lei, os operadores jurídicos tensionam moralidades e subjetividades. Nesse sentido, o trabalho demonstra, a partir do cotidiano dos tribunais, a conexão entre rotinas burocráticas e a manipulação de convenções morais sobre gênero e sexualidade.

O artigo de Otávio Ventura apresenta a formação de um espaço no campo burocrático brasileiro: as *Carreiras Típicas de Estado.* Através da análise etnográfica de documentos, somos apresentados a um exemplo de como os modos de ação na elite do serviço público se dá "de formas que não remontam a uma mera lógica hierárquica piramidal" e, especialmente, ao peso das rotinas de justificação moral no campo burocrático. Ao construir a ideia de tais carreiras e se opor a "governos da hora", associações de "planejadores, auditores, delegados, procuradores, defensores, diplomatas, fiscais, reguladores, entre outros" buscam alterar o funcionamento do poder político e assumir um lugar de protagonismo projeção do Estado.

No mesmo caminho de análise das disputas no campo burocrático, o artigo de Simone Brito também analisa a experiência moral de auditores num órgão de controle interno para tratar de uma economia moral da burocracia em que os sentidos de virtude e desinteresse se tornam um capital importante nas disputas sobre a 'divisão do trabalho da dominação' (Bourdieu). As rotinas de engajamento moral no combate à corrupção diminuem o interesse nos modelos técnicos e permitem a vivência da burocracia como uma agonística, uma tentativa de produzir sentidos de autenticidade.

Também com foco nos valores morais que organizam o cotidiano do campo burocrático, o artigo de Ana Karolina Rosas estuda o caso de uma Controladoria Geral. Sua experiência demonstra os processos de tradução de uma "cultura de auditoria" em um cenário local, destacando a centralidade dos ideais de "moralização" e de "decência" nas interações entre agentes do Estado, performando no nível local o projeto de "guerreiros da transparência", que precisam vencer uma grande batalha moral contra a corrupção.

O trabalho de Letícia Schwarz e Marco Antonio Acco dá continuidade a problematização sobre valores e engajamento político ao analisar a percepção de agentes públicos federais sobre a participação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na implementação de políticas públicas. Diferentemente da ideia de que a contratualização com OSCs seria resultante da falta de capacidade do Estado de prover serviços, a pesquisa encontra um tipo de burocrata que orienta suas ações pela valorização da participação e debate com a sociedade civil. Engajados no debate sobre as burocracias ativistas (Abers), os autores desenham e tensionam as categorias 'burocrata ativista' e 'burocratas técnicos', demonstrando como percepções e valores dos membros da burocracia pública "interferem nas disposições, nos mecanismos de facilitação, nos recursos mobilizados, nos instrumentos de controle, enfim, em aspectos cruciais da vida prática das interações Estado-Sociedade".

Por fim, acreditamos que, na medida em que as práticas burocráticas podem ser consideradas tecnologias de governo, seu estudo contribuirá para a compreensão dos meios envolvidos na construção de novas éticas em relação à formação de sujeitos e da cidadania no Brasil e seus sentidos e/ou contestações. Também esperamos que estes retratos da burocracia em ação possam contribuir para a compreensão das redefinições recentes no campo do poder brasileiro, suas tensões e valores em disputa.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 30/07/2018 – Aprovado em 27/10/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.434
10.20336/rbs.434

A síndrome do balcão: razões, burocracia e valores no cotidiano de brasileiros sem documento

Fernanda Melo da Escóssia*

RESUMO

O artigo condensa dois capítulos da tese da autora, em processo de defesa no CPDOC/FGV. Numa abordagem etnográfica, examina de que forma brasileiros adultos sem documento buscam o primeiro documento de sua vida – a certidão de nascimento – num serviço gratuito instalado pela Justiça do Estado do Rio de Janeiro dentro de um ônibus no centro da cidade. Em diálogo com o conceito de margens do Estado (DAS; POOLE, 2004), o artigo aborda dois pontos: os motivos que levam aqueles adultos a buscar a certidão de nascimento e os meandros que percorreram nas instâncias estatais ao longo dessa busca. Permite rediscutir o conceito de burocracia (WEBER, 1982) enfocando as vivências desses brasileiros em busca de documentação e as instâncias do Estado acionadas nessa busca – no vaivém que uma funcionária chamou de "síndrome do balcão".
Palavras-chave: Documentação. Burocracia. Etnografia.

* Doutoranda em História, Política e Bens Culturais no CPDOC/FGV; Mestra em Comunicação e Cultura (UFRJ); Professora-assistente no IBMEC Rio; Editora do Boletim da Adufrj (Associação dos Docentes da UFRJ).

ABSTRACT

THE SYNDROME OF THE COUNTER: REASONS, BUREAUCRACY AND VALUES IN THE DAILY LIFE OF BRAZILIANS WITHOUT DOCUMENT

The article synthesizes two chapters of the author ‘s thesis, in a defense process in the CPDOC / FGV. In an ethnographic approach, he examines how Brazilian undocumented adults search for the first document of their lives - the birth certificate - in a free service installed by the Justice of the State of Rio de Janeiro within a bus in the city center. In a dialogue with the concept of state margins (DAS; POOLE, 2004), the article addresses two points: the reasons that lead adults to seek the birth certificate and the intricacies that they have gone through in the state courts throughout this search. It allows us to rediscuit the concept of bureaucracy (Weber, 1982) by focusing on the experiences of these Brazilians in search of documentation and the state instances triggered in this quest - in the shuttle that an employee called “ the syndrome of the counter”.
Keywords: Documentation. Bureaucracy. Ethnography.

1 Introdução

Rio de Janeiro, setembro de 2016. É sexta-feira de verão no Centro da cidade. Uma mulher loura, muito magra, é uma das primeiras na fila de mais de 50 pessoas à frente do ônibus estacionado no pátio do Juizado da Infância e da Juventude. Sem perguntar, sei por que ela está ali: como todas aquelas pessoas, Maria da Conceição quer tirar a certidão de nascimento, que será o primeiro documento oficial de sua vida. Mas não esperava que, para responder, Maria me chamasse ao banheiro e erguesse a blusa, me mostrando um tumor do tamanho de uma laranja no seio esquerdo. “Quero me operar. Só me operam se eu tiver documentos”, contou.

Maria não sabia ainda, mas o ônibus seria o ponto final de sua busca pelo registro de nascimento. O ônibus é resultado de uma parceria entre dois projetos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: a Justiça Itinerante[1], que desde 2004 (GÁULIA, 2018) leva serviços judiciais a áreas pobres ou distantes, e o SEPEC (Serviço de Promoção e Erradicação do Sub-registro de

1 A criação da Justiça Itinerante em todos os Estados foi determinada pela Constituição Federal no artigo 125, §7º, em emenda incluída em 2004: “O Tribunal de Justiça instalará a Justiça Itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. ”

Nascimento e a Busca de Certidões), criado em 2009 (MARINHO, 2017) para auxiliar juízes de todo o Estado em diligências solicitadas nos processos de registro tardio. O ônibus da Praça Onze foi instalado em 2014 e trabalha apenas emitindo certidões de nascimento para brasileiros que nunca obtiveram tal documento. O atendimento realizado no ônibus e as trajetórias desses brasileiros adultos indocumentados são o objeto da pesquisa de doutorado que dá origem a este artigo.

A certidão de nascimento é gratuita no Brasil desde 1997. No entanto, dados oficiais do IBGE para o ano de 2002 situavam em 20,3% o percentual de sub-registro[2], nome técnico para o fenômeno de crianças sem registro de nascimento. São considerados tardios registros feitos até três anos depois do nascimento da criança. Em 2003 o governo brasileiro iniciou uma ação nacional de erradicação do sub-registro[3] (GARRIDO; LEONARDO, 2017). Em 2015, o sub-registro de crianças havia caído para 3,2% (IBGE, 2016). Hunter e Sugiyama (2017) apontam a implementação de políticas de transferência de renda, entre elas o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), como fator decisivo para a redução do problema, pois, para ser incluída nas políticas sociais, a família precisava ter todos os seus membros documentados.

Em diálogo com a pergunta de Peirano (2006) – de que serve um documento? – e com o conceito de burocracia de Weber (1982), este artigo condensa dois capítulos da tese de doutorado em processo de defesa no CPDOC/FGV. A partir de relatos de funcionários do ônibus e usuários do serviço, desvenda motivos apresentados pelas pessoas sem certidão de nascimento para buscar o documento e reconstitui que instâncias do aparato burocrático estatal são acionadas por elas nessa busca – que uma assistente social nomeou de síndrome do balcão. O artigo justifica a opção metodológica pela et-

2 O sub-registro é definido pelo IBGE como o conjunto de nascimentos não registrados no ano de ocorrência ou até o fim do primeiro trimestre do ano seguinte. A estimativa é calculada pela diferença entre os nascimentos estimados e os informados pelos cartórios. (IBGE, 2016)

3 A partir de 2003, iniciou-se, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, um movimento de redução do sub-registro, com a criação de comitês no âmbito da União, dos Estados e dos municípios para implementar ações de combate ao problema. Em 2007, o governo brasileiro, por intermédio do Decreto 6.289, lançou o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, um programa nacional, com a participação da União, dos Estados e dos municípios, além de órgãos do governo e da Justiça. Este plano estabeleceu como documentação básica, além da certidão de nascimento, o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF; a Carteira de Identidade ou Registro Geral - RG; e a Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS (GARRIDO; LEONARDO, 2017).

nografia, por entender que ela permite valorizar a experiência e as vivências desses usuários, em diálogo com estudos na área de antropologia do Estado e antropologia do direito.

A abordagem antropológica nos ajuda a compreender o Estado e suas margens em duas dimensões (SHARMA; GUPTA, 2006): as práticas cotidianas (as rotinas, os procedimentos burocráticos que muitas vezes parecem banais) e as representações deste Estado, ou seja, as formas que ele assume e através das quais se apresenta. Ao mesmo tempo, etnografar o adulto sem documento é mergulhar no que Das e Poole categorizam como "margens do Estado", "os lugares a partir dos quais tentamos entender o que conta no estudo do Estado na antropologia" (DAS; POOLE, 2004, p. 3), ou seja, práticas, lugares e linguagens existentes em espaços que parecem estar nos limites do funcionamento regulamentado do estado-nação, entendido o estado como a presença que formata o sentido e as formas do poder em qualquer sociedade. O desafio é refletir sobre que relações se desenrolam nessas margens, tradicionalmente percebidas como áreas nas quais o Estado parece não estar presente – mas está, ainda que de modo não regular nem regulamentado. Margens do Estado também constituem o que chamamos Estado, pois o Estado também se faz nas margens (DAS; POOLE, 2004). Outra reflexão necessária é sobre como tais margens, muitas vezes entendidas como áreas nas quais o Estado foi inábil para impor ordem e como lugares onde haveria apenas exclusão e desordem, reorganizam suas práticas e experiências, numa construção que não é monolítica, mas sim processual e dinâmica. Nas margens do Estado, a observação etnográfica de práticas e vivências mostra que exclusão e desordem convivem com resistência e pluralidade.

Para esta pesquisa, é fundamental o diálogo com o conceito de margens, pois pessoas sem documentação vivem nas margens do Estado brasileiro, menos no sentido geográfico, mas principalmente pelo fato de serem ilegíveis por este Estado (DAS; POOLE, 2004). Entender as margens como não inertes ajuda que nós, cidadãos documentados, possamos compreender de que modo se constrói uma vida inteira sem documentação. Nesse sentido, qualifico aqui essas pessoas como invisíveis, no sentido de que foram legalmente ilegíveis pelo arcabouço estatal.

2 Nota metodológica

O ônibus azul e branco estaciona no pátio do Juizado da Infância e da Juventude, no Centro do Rio de Janeiro, por volta das 8 horas de uma sexta-feira. Lúcia, comissária de Justiça, anota, por ordem de chegada, os nomes das pessoas que querem atendimento. Como o ônibus da Praça Onze só emite registro de nascimento, quem busca outro serviço é encaminhado a outro endereço. Na triagem começa mais uma sexta-feira que acompanhei no trabalho de campo, durante o qual tive acesso ao funcionamento do ônibus, no período de setembro de 2016 a junho de 2018. Optei pela etnografia, com observação participante, por entender que ela permitiria reconstituir as experiências dos usuários em sua vida indocumentada, bem como compreender as dinâmicas de atendimento do ônibus. Becker (1997) destaca que a observação participante aborda as pessoas "enredadas em relações sociais que são importantes para elas" (BECKER, 1997, p. 75), e eram essas relações que eu precisava conhecer.

Acompanhei passo a passo o atendimento no ônibus, que inclui: triagem, entrevistas dos usuários realizadas pelos funcionários, audiências com os juízes e recebimento, no cartório do Juizado da Infância e da Juventude, da certidão de nascimento. Entrevistei cerca de 80 pessoas, entre usuários do ônibus e funcionários da Justiça, como oficiais de justiça, técnicos, promotores, defensores e juízes. Havia muitas conversas informais e observação. Na triagem, eu observava, me apresentava e iniciava uma conversa com quem esperava na fila. Pedia que a pessoa contasse como havia chegado até ali e por que buscava o documento. Coletava informações sobre idade, renda, escolaridade e ausência de documentação na família. Gravei algumas entrevistas, mas percebi que as pessoas ficavam intimidadas, então optei por anotar tudo em cadernos. Produzi cerca de 12 entrevistas gravadas, 250 fotos e cerca de 30 vídeos durante a pesquisa etnográfica.

Toda sexta-feira o ônibus realiza pelo menos 50 atendimentos. Dados obtidos por mim junto ao SEPEC mostram que, de 2015 a 2017, o cartório da Justiça Itinerante do Sub-Registro iniciou 893 novas ações de pessoas solicitando o registro tardio. Foram emitidas 795 certidões de nascimento. O número não inclui pessoas que solicitaram mudança de nome, segunda via da documentação ou reconhecimento de paternidade. Refere-se apenas e tão somente a pessoas jamais registradas que obtiveram a primeira certidão de nascimento.

Por decisão metodológica e para proteger meus interlocutores, troquei os nomes de todas as pessoas que trabalham no ônibus da Praça Onze. Quanto aos usuários, identifico-os apenas pelo prenome, e justifico: achei injusto chamar de forma diferente quem demorou tanto para obter um documento com o próprio nome.

3 De que serve um documento? As razões de cada um

Como vive um adulto sem documentos numa sociedade documentada? O que fez essas pessoas que sempre viveram nas margens do Estado, tal como definem Das e Poole (2004), buscarem a certidão de nascimento? Essa foi uma pergunta que repeti aos usuários do ônibus da Praça Onze. "Quero o registro de nascimento para receber o Bolsa Família (programa de transferência de renda do governo brasileiro)", dizia um. "Quero para tirar a carteira de trabalho", afirmava outro. "Quero dar entrada na aposentadoria", esclarecia o terceiro. "Quero colocar meu filho na escola", ressaltava o quarto. Na pesquisa de campo, foi possível reconstituir e analisar motivos apresentados pelos usuários do ônibus da Praça Onze para obter o registro de nascimento e se tornar legíveis diante do Estado. Por que decidiram buscar o documento? Com base nas entrevistas realizadas por mim com usuários, mas também com juízes, promotores, defensores públicos e técnicos da Justiça Itinerante, proponho um mapeamento desses motivos, sabendo que as motivações se entrelaçam e que dificilmente um usuário apresenta uma única razão em sua busca pelo documento.

Um motivo frequentemente listado pelos usuários do ônibus para obter a certidão de nascimento é o acesso pleno a documentos, políticas públicas e benefícios sociais. O sistema de documentação brasileiro funciona por encadeamento, e, para obter qualquer documento, exige-se um anterior, sendo que a certidão de nascimento é, no dizer de DaMatta (2002), o documento fundador. Sem a certidão, é impossível obter carteira de identidade e CPF. Assim, o ônibus da Praça Onze é procurado por indivíduos que desejam a certidão de nascimento para, a partir dela, obter outros documentos e com eles solicitar acesso a programas e benefícios sociais, notadamente o Programa Bolsa Família, criado em 2003.

Inscrever-se no Bolsa Família era o propósito de Damiana, de 28 anos, moradora de Costa Barros, na zona norte do Rio. Entrevistei-a em 14 de ou-

tubro de 2016, em sua segunda ida ao ônibus, quando recebeu as certidões de nascimento sua e dos filhos Lázaro, de 10 anos, e Ana Raquel, de 4. Sem emprego nem renda fixos, analfabeta, Damiana vivia em situação de miséria. Cresceu na rua, filha de mãe alcoólatra. Sempre viveu sem documentos, nas margens, tanto como habitante de uma periferia em que as pessoas são menos socializadas, quanto na acepção de alguém ilegível pelo Estado e cujos direitos são mais facilmente violados (DAS; POOLE, 2004).

Mas, mesmo nas margens, o Estado se faz presente. Damiana foi levada ao ônibus pela assistente social Yara, funcionária de uma ONG que, através de um convênio com a prefeitura do Rio, busca crianças que não frequentam a escola. Um dia, quando percorria Costa Barros, Yara achou Lázaro jogando bola de manhã. Perguntou por que não estava no colégio, chegando em seguida à casa de Damiana, um barraco na comunidade Terra Nostra. A história de vida de Damiana traz uma contínua negação de direitos através de gerações. Sua mãe não tinha documentos e foi enterrada como indigente. Damiana, sem estudo, sem trabalho, sem documento, não registrou os filhos. Era ilegível. O documento representaria, para ela, o acesso a políticas sociais – o Bolsa Família – e a chance de se tornar legível.

Ser legível é outro motivo que leva os usuários até o ônibus em busca da certidão de nascimento. Isso ocorre quando algum evento os obriga a ter um documento de modo urgente, caracterizando o que, a partir do conceito original de legibilidade de Das e Poole (2004), nomeio como urgência de legibilidade: o usuário precisa do documento para fazer uso, de modo urgente e imediato, de um serviço do Estado. Nas margens do Estado, nas quais ele está acostumado a transitar, as estratégias de negociação se esgotaram.

Um exemplo claro da urgência de legibilidade aconteceu com Maria da Conceição, a mulher que abre este artigo. Doméstica, 52 anos, Maria conta que veio de Pernambuco para o Rio há cerca de 30 anos, já sem documentação. É uma das personagens mais marcantes de minha pesquisa e entrevistei-a várias vezes. Sobre não ter documentos, repetidas vezes me disse: “Eu me sinto um cachorro. Sou uma pessoa que não existe”. Sempre trabalhou como diarista, sem carteira assinada nem documento algum. Teve companheiros, filhas e netos. Nunca votou. Não sabe ler nem escrever. Construiu sua existência nas margens do Estado, ilegível diante do mesmo. Vivia numa ocupação em São Gonçalo, município da Região Metropolitana do Rio. Um dia viu um caroço na mama esquerda, mas, sem documento, conseguiu ape-

nas tratamento de emergência na rede pública. Em setembro de 2016, quando a conheci, o caroço tinha crescido e projetava-se para fora do corpo. No posto médico, foi diagnosticado um tumor que precisava ser operado, mas tanto o tratamento quanto a cirurgia só poderiam ser feitos caso ela apresentasse documentos.

A situação de Maria explicita o papel do documento como chave para acesso pleno a políticas públicas – e para a cidadania, tal como analisam Peirano (2006), DaMatta (2002) e Santos (1979). Do mesmo modo que Maria, outros adultos sem documento buscam o registro de nascimento para resolver a urgência de legibilidade, quando há um problema que não mais pode ser solucionado pelas estratégias até então utilizadas por eles. Outra mulher, Vânia, contou que sempre conseguiu matricular a filha na escola, mesmo sem documentos, porque conhecia a diretora do estabelecimento. Quando a jovem chegou ao ensino médio, mudou-se para uma escola estadual, com nova regra: sem documento não há matrícula. Vânia teve de buscar outra solução. A urgência de legibilidade se caracteriza, assim, pela situação extrema, que exige a apresentação de documentação oficial e uma tomada de atitude por parte do usuário.

O terceiro motivo que leva o usuário ao ônibus é o que chamo de conversão – não necessariamente religiosa, ainda que muitas vezes o processo inclua a conversão religiosa. São pessoas cujas trajetórias são marcadas por abuso de drogas lícitas ou ilícitas, e a chegada ao ônibus da Praça Onze se dá ao final de um processo de mudança de vida, com o fim ou a redução da dependência. Opto pela categoria conversão por causa dos relatos que obtive durante a pesquisa de campo, em diálogo com estudos (LINS; DA SILVA, 1989; TEIXEIRA, 2009; CORRÊA, 2015) que analisaram, em áreas pobres do Rio, a conversão religiosa e a forma como o fenômeno é constitutivo de uma nova identidade[4]. Teixeira (2009), em estudo etnográfico sobre os chamados ex-bandidos que se tornaram evangélicos, observa, nas narrativas destes, que a conversão é um processo atravessado por numerosas mediações e não pode ser entendida como uma mudança individual, subjetiva, mas sim como "ápice de um processo que envolve o indivíduo e os contextos (social e religioso) em que ele está inserido" (TEIXEIRA, 2009, p. 81).

4 O crescimento das denominações evangélicas pentecostais e neopentecostais no Brasil é explicitado no Censo de 2000, quando a proporção de evangélicos subiu de 9% para 15,4%, e confirmado no de 2010, quando chegou a 22,2% (IBGE, 2010).

Durante a pesquisa de campo, deparei-me, no ônibus da Praça Onze, com numerosos usuários que traduziam na conversão o motivo de sua busca pelo registro de nascimento. Eram principalmente ex-usuários de drogas que, ao longo dos anos de dependência, perderam documentos ou nunca os tiveram. Aproximei-me mais de Natália, que me deu entrevista pela primeira vez em novembro de 2016. Depois disso, entrevistei-a mais duas vezes. Aos 30 anos, Natália, de acordo com seu relato, nunca tivera documento. Sua primeira lembrança era do Conjunto Amarelinho, zona oeste do Rio, onde vivia na casa de uma mulher que cuidava de muitas crianças – e, segundo Natália, espancava todas. Ela me contou:

> Resolvi fugir, porque ali não dava mais pra viver. Fui ficando pela rua, vivendo de pedir, fazendo tudo de ruim. Roubei, me prostituí na avenida Brasil, usei maconha, cocaína, crack. Fiquei muitos anos na droga, mendigando na rua, roubando... Pior mesmo foi a pedra, o crack. Na rua conheci o Alessandro, que também usava droga, era crackudo, mas não tanto quanto eu. A gente trocou telefone, ficou namorando. Ele me levou pra casa dele, e a mãe dele começou a cuidar de mim, me levou pra igreja. Faz três anos que não estou usando mais. O Alessandro saiu da rua também. Paramos de usar juntos. Mudei totalmente de vida.

Natália relatou que, com a ajuda de Nilza, mãe de Alessandro, entrou para uma igreja evangélica em Santa Cruz, também na zona oeste do Rio. Saiu da rua, deixou de consumir crack e de se prostituir. Começou a trabalhar como faxineira. Vivenciou o processo de conversão, que, no caso dela, incluiu também a conversão religiosa. Segundo Natália, o que lhe faltava na nova vida era um documento, para que pudesse voltar a estudar e buscar um emprego de carteira assinada, e por isso procurou o ônibus da Praça Onze.

Um processo parecido foi vivenciado por Márcia, de 40 anos, que entrevistei no dia 17 de março de 2017, quando ela chegou ao ônibus levada por uma sobrinha e uma vizinha. Acompanhei a entrevista de Márcia feita pela assistente social do SEPEC e continuei conversando com ela até receber a certidão de nascimento. Márcia relatou que tinha nascido na roça, no interior do Rio, e que sua mãe tivera mais de dez filhos, nenhum registrado. A mãe também não tinha documentos. A família vivia entre violência e pobreza, relembrou Márcia: "Todo marido que ela arrumava batia nela. Muitas vezes não tinha nada para comer". Márcia era frequentemente espancada por um irmão, que batia nela "até tirar sangue". Com medo, saiu de casa e foi

morar na rua. Nunca teve documentos. Por volta de 18 anos, foi morar com um companheiro, usuário de drogas. Márcia também passou a usar drogas. "Caí no mundo, pedia, roubava, me prostituía, fazia de tudo", relembrou.

Viveu mais de 20 anos com este companheiro, que, segundo ela, a espancava e trancava em casa. A sobrinha disse que a família sabia da vida que Márcia levava: "Ela não era santa não". Um dia uma vizinha encontrou-a desmaiada e com sangramento vaginal intenso. Na emergência hospitalar foi diagnosticado um câncer do colo do útero. O hospital, para fazer cirurgia e tratamento, exigiu documentos, e a família foi encaminhada ao ônibus da Praça Onze. Levada pela vizinha, Márcia começou a frequentar uma igreja evangélica. Quando a conheci, estava sem usar drogas. Queria se registrar, iniciar o tratamento e pedir a aposentadoria. Saiu da Praça Onze com a certidão de nascimento na mão. Sua trajetória mescla vários motivos para obter um documento, pois buscava tanto o acesso pleno a políticas públicas (aposentadoria) como vivenciava a urgência de legibilidade, já que a cirurgia dependia da documentação. Destaco também a conversão, num processo que passa pelo abandono das drogas, e no qual o documento seria, segundo sua visão, uma chave para uma vida diferente.

Por fim, constatei que muitos usuários do serviço da Justiça Itinerante expressavam não um propósito facilmente definível, mas um sentimento difuso sobre conhecer melhor suas origens, no que defino como recuperação da trajetória familiar. Estabeleço essa categoria em diálogo com o que propõe Schritzmeyer (2015) em estudo etnográfico sobre adultos ex-internos da Fundação CASA (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente). A autora analisa de que forma os ex-internos buscavam seus prontuários nos abrigos públicos do estado de São Paulo, num processo que ela denomina de recuperação dos "fios das vidas" (SCHRITZMEYER, 2015). De modo similar, os relatos obtidos no ônibus indicavam que o registro de nascimento tinha finalidade imediata, mas não apenas imediata. Muitos usuários buscavam saber mais sobre suas famílias, e tal observação me obrigou a voltar sobre meus passos, abrindo a pesquisa para incluir um grupo que, tecnicamente, não seria abrangido por ela. Eram pessoas que já tinham documento, mas mesmo assim buscaram o ônibus da Praça Onze.

Conheci Valderez no ônibus, em 2 de setembro de 2016, enquanto ela esperava na fila. Gravei parte de sua entrevista neste dia e reencontrei-a outras duas vezes. Moradora de Belford Roxo, na Baixada Fluminense, Valderez me contou que nasceu e foi registrada em Maceió, Alagoas, em 1970. Quando ti-

nha oito anos, a mãe foi assassinada a facadas pelo pai. Ela e os irmãos, trazidos para o Rio, foram divididos entre parentes. Valderez foi morar com uma tia, mas, aos 15 anos, foi expulsa pela tia e passou a viver na rua – quando perdeu a certidão de nascimento. Mais tarde, a jovem encontrou uma família que a acolheu e, tempos depois, levou-a a um cartório. Valderez foi registrada pela segunda vez, agora no Rio de Janeiro e com o nome Fabiana, mais um sobrenome sem relação com os originais. "O homem do cartório disse que Valderez era nome de homem", lembrou ela. O novo documento alterou sua data de aniversário e omitiu os nomes dos pais. Com o novo documento, a jovem obteve identidade, título de eleitor, casou e registrou suas filhas.

Valderez não era, tecnicamente, uma "invisível", ilegível, ausente dos cadastros nacionais e tema principal desta pesquisa. Tinha casa em seu nome, uma vida organizada na pobreza, documentos, filhos e netos registrados com seu nome de Fabiana. Tinha acesso a políticas públicas e legibilidade. Não vinha de um processo de conversão. Por que queria um documento? Sua história de vida me trouxe nova reflexão.

Valderez/Fabiana jamais se conformou em ter os nomes dos pais retirados da certidão. Depois de anos tentando fazer o acréscimo, chegou ao Comitê de Erradicação do Sub-Registro da Prefeitura de Belford Roxo. A partir das informações fornecidas por ela, o serviço municipal localizou o documento original no cartório de Alagoas onde ela fora registrada e obteve a segunda via. Com os nomes dos pais, o mesmo serviço municipal localizou uma de suas irmãs, Valdenice, e elas se reencontraram após 21 anos de separação. Conheci as duas no ônibus, e elas ficavam de mãos dadas. Quando perguntei a Valderez/Fabiana por que estava ali, ela me contou que desejava ter nos documentos o nome antigo. Porém os técnicos da Justiça explicaram-lhe que, se anulasse a certidão com o nome Fabiana, automaticamente ficariam nulos os documentos dos filhos registrados por Fabiana. Valderez decidiu manter a certidão como Fabiana, mas queria que ao documento fossem acrescentados os nomes de seus pais.

Valderez, reitero, já tinha acesso pleno a políticas e benefícios sociais, não vivia uma urgência de legibilidade nem passara por uma conversão. Sua busca era motivada por outro motivo: queria recuperar sua história. A busca pelo documento fez com ela se transformasse, achasse a família de origem, repensasse quem ela era.

Reencontrei Valderez no dia 30 de setembro de 2016, ao lado da irmã Valdenice. Assisti à audiência dentro do ônibus da Justiça Itinerante. Uma nova

juíza apresentou a Valderez outro argumento: legalmente, a certidão que a nomeava como Fabiana era falsa, pois fora emitida para registrar alguém já registrado, o que é proibido por lei. Colocar os nomes dos pais na certidão falsa seria validar um documento falso. Uma opção, caso ela gostasse muito do nome Fabiana, seria acrescentá-lo ao documento original, e ela passaria a se chamar Valderez Fabiana. Mas, de qualquer modo, os documentos dos filhos teriam de ser modificados.

Assim, foram oferecidas a Valderez/Fabiana duas opções: ou ela seguia como Fabiana e sua certidão cheia de falsificações, como se nunca tivesse sido registrada antes, e não mudava nenhum documento dela nem dos filhos; ou optava pelo documento correto, anulando o falso em que era identificada como Fabiana, e teria de modificar todos os seus documentos e os de seus filhos. No caminho para recuperar suas origens, teve de escolher entre duas certidões de nascimento, sendo que cada uma representava um pedaço da vida: Valderez, a menina que perdeu a mãe e foi expulsa de casa, ou Fabiana, a jovem que reconstruiu a vida e teve filhos.

Valderez assistiu à audiência ao lado de Valdenice. Elas choraram várias vezes. Depois de pensar, Valderez anunciou: queria o nome da mãe e do pai na certidão e, para recuperá-los, abria mão de todos os documentos como Fabiana. A juíza emitiu uma ordem determinando que tudo fosse alterado e explicando a quem fosse realizar o processo que Fabiana e Valderez eram a mesma pessoa, que não havia falsidade ideológica ou tentativa de burlar a Justiça. A decisão valia também para qualquer programa social ou escritura de imóvel. Valderez teria de chamar os filhos e pedir que mudassem toda a documentação, para que o nome verdadeiro dela ocupasse o lugar que lhe era devido na vida. Valderez, assim, decidiu ser Valderez.

Ao longo da pesquisa de campo, encontrei outros usuários que, como Valderez, já tinham registro de nascimento, mas buscavam o ônibus da Praça Onze como solução para essa busca pelo fio da vida, pela recuperação da trajetória familiar. Reelaborei minha hipótese e percebi que, na busca pela documentação, a dimensão imediata e inegável de "para que serve o registro de nascimento" se junta a uma outra, que remete a outra busca, por direitos, acesso à cidadania e recuperação da própria história familiar. O documento, mais do que nunca, surge como rastro para recuperação da trajetória familiar, do fio de sua vida, e definidor da identidade.

4 A síndrome do balcão e a cartela de carimbos

Corria dezembro de 2014 quando cheguei ao Comitê de Erradicação do Sub-registro de São João de Meriti, município na Baixada Fluminense. À época, eu era repórter do jornal O GLOBO e escrevia uma série de reportagens sobre pessoas sem documento, tema que acompanhava desde 2002 (ESCÓSSIA, 2014a; 2014b). A coordenadora do comitê, assistente social do município, concordara em me atender por sugestão de uma juíza que eu havia entrevistado para a reportagem. Em São João de Meriti, a coordenadora me relatou que o comitê fora criado em março daquele ano. Era um dos nove existentes até então no Estado do Rio, como parte da política nacional de erradicação do sub-registro implementada no Brasil a partir de 2007 (GARRIDO; LEONARDOS, 2017). A assistente social disse perceber, nos relatos das pessoas que buscavam o registro, que elas tinham percorrido vários lugares em busca do documento. Em suas palavras:

> Cada vez que alguém se dirige a um balcão do serviço público para tirar o registro de nascimento, ouve que não é ali. Então a busca recomeça. É a síndrome do balcão. (ESCÓSSIA, 2014b)

Com esta expressão ela se referia às dificuldades enfrentadas por quem buscava documentos e, especificamente, ao modo como o funcionamento dos balcões – usados por ela como sinônimos de instâncias estatais – atrasava a busca. Agradeço a esta funcionária pública por ter me atendido e fornecido as informações de que precisei à época. Agradeço por ter, com sensibilidade, cunhado a expressão "síndrome do balcão", fundamental para esta pesquisa na reflexão sobre o conceito de burocracia.

O senso comum costuma entender burocracia num sentido pejorativo, como sinônimo de atraso e mau funcionamento do aparelho estatal. Esta pesquisa dialoga com a definição de burocracia no âmbito das Ciências Sociais, a partir do conceito fundador de Weber (1982). Na formulação weberiana, burocracia é uma forma de administração; especificamente, uma das formas de que o tipo de dominação racional-legal pode tomar. Nos Estados-nacionais modernos, essa dominação racional-legal é característica. Em Weber, a autoridade democrática do Estado moderno tem três pilares, quais sejam: a distribuição de atividades regulares como deveres oficiais;

a distribuição estável dessa autoridade democrática, com uso de meios de coerção pelos funcionários do Estado; a adoção de medidas metódicas para a realização desses deveres e dos direitos correspondentes, sendo que apenas quem tem a qualificação prevista pode executar tais medidas (WEBER, 1982, p. 229). Assim, falar da síndrome do balcão também é percorrer os meandros da burocracia, no sentido weberiano, que deu ao estado-sistema o poder de registrar pessoas – para controle dos indivíduos e para concessão de direitos a eles.

Esta pesquisa busca uma abordagem etnográfica do cotidiano, de como a burocracia é exercida numa instância estatal específica, a da documentação, num percurso que permite dialogar com Ferreira (2009), Peirano (2006), Pinto (2014; 2016) e Miranda (2000). Tal abordagem se dá a partir de alguns eixos, quais sejam: a reconstituição de como os usuários do ônibus relataram suas formas de enfrentamento das práticas burocráticas do Estado-sistema, o qual a assistente social denominou de síndrome do balcão; as representações que eles constroem deste estado, no sentido de estado-ideia de que fala Abrams (2006); o acompanhamento do atendimento desses usuários no ônibus, permitindo analisar de que forma uma representação do Estado-sistema se configura, para esses usuários, na ideia de um Estado que, depois de empurrar um problema durante anos com a síndrome do balcão, irá finalmente resolvê-lo.

No Brasil, os cartórios de Registros Civis de Pessoas Naturais (RCPN) recebem do Estado a concessão que os torna responsáveis por lançar em seus livros ocorrências de nascimentos e mortes, emitindo a partir daquele registro uma certidão – de nascimento ou de óbito (MAKRAKIS, 2000). O cartório é o primeiro balcão procurado por quem deseja um registro tardio, emitido fora do prazo. Quando se trata de um adulto, é preciso que seja feita uma busca para saber se aquela pessoa ainda não foi registrada, evitando duplicidade, e também para saber se a pessoa não está querendo mudar de nome por algum motivo – fugir de dívidas ou acusações criminais, na concretização da documentação como instância de controle, na perspectiva de Foucault (2015).

O relato da juíza coordenadora do serviço de sub-registro da Justiça Itinerante, que identificarei como Dra. Sylvia, ajuda a entender de que modo a síndrome do balcão atuou na vida de pessoas sem documento. Em entrevista concedida a mim no dia 10 de março de 2017, Dra. Sylvia contou como, há mais de 15 anos, se deparou com a temática do sub-registro:

> Eu chegava para uma audiência na Vara de Família em São João de Meriti quando vi no cartório um homem fora de si. Indaguei do que se tratava. Ele tinha na mão uma folha de ofícios com vários carimbos. Disse que não tinha registro de nascimento e tentara tirar um na minha Vara. O cartório tinha dado a ele uma lista de cartórios aos quais ele deveria ir, para saber se não fora previamente registrado em nenhum deles. Em cada cartório ele deveria obter um carimbo, uma espécie de nada consta, dizendo que não fora registrado. Ele já estava naquela busca fazia cinco anos, e não tinha nem metade da folha preenchida.

E seguiu:

> Como uma pessoa pobre vai ter tempo e dinheiro para percorrer dezenas de cartórios em busca de um carimbo atestando que ele não fora registrado ali? Enquanto isso, a pessoa continuava sem registro. Aquilo me chocou, porque eu esperava ver tal situação nos rincões, não no Rio de Janeiro. Para uma pessoa conseguir um registro tardio levava mais de dez anos.

A partir do relato da juíza, é possível perceber que o Estado, personificado no funcionário do cartório, exigia, daquele adulto que buscava sua certidão de nascimento, que ele próprio construísse a prova de que não tinha certidão de nascimento. A burocracia, no sentido weberiano, exige a comprovação de algo dentro de sua lógica, e a prova documental seria representada, naquele caso, pelo carimbo na cartela.

Durante a pesquisa de campo no ônibus da Justiça Itinerante, numerosos usuários me relataram, sem usar a expressão da assistente social de São João de Meriti, como vivenciaram a síndrome do balcão e a espera por uma solução que lhes garantisse o acesso ao registro de nascimento. Contaram como haviam procurado durante meses, às vezes anos, com mais ou menos empenho, mas até ali sem sucesso, instâncias do Estado para obter o documento. No arcabouço do estado-sistema (ABRAMS, 2006), haviam percorrido numerosos balcões, especialmente de cartórios, juizados e fóruns, sem sucesso.

> "Faz oito anos que tento registrar. Já fui à maternidade, disseram que o livro (de anotações) pegou fogo. Fui ao Conselho Tutelar, à Defensoria Pública" (Jaqueline, mãe de Kamila, 22, e Raquel, 18, as duas sem documento).

> "Já fui no cartório, no fórum, já me mandaram fazer busca não sei quantas vezes. Já faz seis anos que estou nessa busca, parece que o Estado faz pra gente não conseguir" (Cristiane, mãe de David, 22 anos).
>
> "Mandaram que eu fizesse a busca nos cartórios. É uma burocracia danada, o Estado não está nem aí pra nós. Enquanto isso vou passando vergonha" (Jefferson, 22 anos, instrutor de surfe).
>
> "Tentei tirar o registro várias vezes, fui num canto, em outro. Fui no cartório, no fórum, nada. É a maior burocracia. E a gente que leva a culpa. Dá muita vergonha" (Daniel, 24 anos).
>
> "Desde que vim do Recife tento essa certidão de nascimento. É muito tempo esperando, como é que o Estado faz isso com a gente?" (Maria da Conceição, 52 anos).

Os relatos mostram claramente que, a partir de seus encontros com instâncias do Estado-sistema, esses usuários constroem uma ideia particular de Estado (ABRAMS, 2006): o Estado que, de balcão em balcão, alonga a espera de quem busca documentos e atrasa a obtenção de direitos aos quais o documento garante acesso. Nesse sentido, esta pesquisa dialoga com o estudo de Ayuero (2011) sobre o atendimento de pessoas inscritas em programas sociais da Prefeitura de Buenos Aires e sobre como essas pessoas eram submetidas à espera. Para Ayuero, as experiências dessas pessoas são conduzidas de modo a persuadi-las de que precisam esperar indefinidamente, sem reclamar, para obter acesso ao programa. Seu trabalho indaga que efeitos a espera longa e forçada produz naqueles que esperam e, especificamente, como a espera produz os efeitos subjetivos de dependência e subordinação. "Como a espera objetiva se torna submissão subjetiva?", indaga (AYUERO, 2011, p. 8, tradução minha). De acordo com os relatos dos usuários do ônibus, o mesmo processo de transformar a espera objetiva em submissão subjetiva acontece nestes anos em que eles percorreram variados balcões em busca de documentos. A síndrome do balcão não apenas atrasa a obtenção de direitos: também fortalece nas pessoas sem documentos o sentimento de submissão a um estado-sistema onipotente diante delas, de passividade na busca por direitos.

Também é possível observar como a ausência de documentos é associada pelos usuários do ônibus à vergonha. A fala de Daniel é explícita: "E a gente

que leva a culpa. Dá muita vergonha". Vergonha, fazer algo de errado, uma coisa ruim, são expressões dessa dimensão moral curiosamente acionadas num espaço de formalidade, afinal, a Justiça Itinerante é uma representação do Estado-sistema. Em estudo etnográfico sobre pessoas que buscam cadastramento no Programa Bolsa Família, programa de distribuição de renda do governo brasileiro, Marins (2014) observa a existência de uma matriz moral, com constrangimento, humilhação e preconceito. Do mesmo modo, pude perceber entre os usuários do ônibus o acionamento desta matriz moral quando eles falam de culpa e vergonha por não terem documentos.

5 Caminhos a percorrer

Originado de uma pesquisa ainda em andamento, este artigo sistematiza algumas conclusões, especialmente no que diz respeito aos motivos pelos quais um brasileiro adulto sem documento que sempre viveu nas margens do Estado busca o registro de nascimento. Listo um conjunto de motivos que chamo de acesso a políticas públicas, urgência de legibilidade, conversão e recuperação da trajetória familiar. Ao longo de dois anos de pesquisa de campo no ônibus da Praça Onze, pude observar que o registro de nascimento tem uma finalidade imediata, mas não apenas imediata. Os relatos obtidos durante o trabalho indicam que, no processo de obtenção do documento, muitos usuários buscam reconstruir a própria história e recuperar laços familiares. Na busca pela documentação, a dimensão imediata e inegável de "para que serve o registro de nascimento" se junta a outra, que remete a outra busca, por direitos, acesso à cidadania e recuperação da própria história.

Outro caminho indicado pela pesquisa de campo leva ao percurso do usuário do ônibus em busca de seu documento junto às representações do Estado-sistema. Na arquitetura do edifício burocrático estatal, a síndrome do balcão pode ser entendida como parte do processo de construção de uma espera submissa, que gera vergonha e culpa.

Nesse sentido, o ônibus da Praça Onze pode ser entendido como um "checkpoint", o lugar no qual o indivíduo vai encerrar a busca de balcão em balcão e onde receberá o documento que o tornará legível aos olhos do Estado. Para Jeganathan (2004), o checkpoint integra uma arquitetura epistemológica na qual o posto que concede documentação é, na verdade, um lugar de sentido, onde os usuários são escrutinados e o que eles dizem é con-

siderado ou não verdade – para, a partir da verdade aceita e oficializada, ser concedido a cada usuário um documento que se tornará chave para acesso a direitos num Sri Lanka marcado pela guerra. De modo análogo, o ônibus da Justiça Itinerante é um checkpoint no qual as vidas dos usuários são escrutinadas para que eles provem que são quem de fato dizem ser; a partir dali, são emitidos para aqueles usuários documentos que se transformam em chave para acesso a direitos – teoricamente, a chave para que deixem de viver nas margens do Estado.

Ao longo da pesquisa, entrevistei alguns dos usuários do ônibus mais de um ano depois de terem obtido o registro de nascimento. O objetivo era saber se, agora documentados e legíveis, continuavam nas margens do Estado. Maria da Conceição fez o tratamento contra o câncer e a cirurgia, e conseguiu se aposentar. Cristiane tirou a carteira de trabalho, Márcia fez o tratamento, Valderez reencontrou a família. Diante da pergunta sobre para que serve um documento, constato que o registro de nascimento, para além de sua finalidade imediata, é também um documento que pode se transformar em chave para a cidadania – e que permite discutir o conceito de cidadania e a forma como ele é expresso pelos usuários ao longo de sua busca. Em "Cidadania Insurgente", estudo etnográfico e político ambientado em bairros populares de São Paulo, Holston (2013) recupera o conceito de "cidadania regulada" de Santos (1979) e traz outro que muito ajuda a analisar a condição dos sem-documento. No dizer de Holston, a partir de dois pilares – a incorporação da cidadania pelo Estado e distribuição de direitos para os que são considerados cidadãos – o Brasil construiu historicamente um tipo peculiar de cidadania, que o autor define como "cidadania diferenciada", "universalmente includente na afiliação e maciçamente desigual na distribuição de seus direitos" (HOLSTON, 2013, p. 258). Em outras palavras, afirma Holston, a cidadania brasileira, tecnicamente, é universal e oferece direitos a toda a população, mas é de fato desigual na distribuição desses direitos.

No caso dos brasileiros que procuram o ônibus para obter a certidão de nascimento, nada nunca lhes foi negado, já que o registro de nascimento é gratuito e garantido por lei. Na prática, porém, para essa parcela da sociedade brasileira, a cidadania diferenciada se reflete na ausência de vários direitos e na dificuldade de pessoas que, na busca desses direitos, esbarram na síndrome do balcão, que as obriga a esperar anos. A espera, diz Bourdieu, "é uma das maneiras privilegiadas de experimentar o poder e o vínculo entre

o tempo e o poder" (BOURDIEU, 2001, p. 279). Fazer alguém esperar, portanto, é um exercício de dominação que implica a submissão daquele que espera. No caso das pessoas sem documento, a síndrome do balcão é construtora de uma espera submissa que pode chegar ao ponto final quando o usuário recebe seu documento no checkpoint do ônibus. Ou não. Depois de tantos anos de espera submissa e cidadania diferenciada, sem acesso pleno a direitos, que lugar o documento terá na obtenção concreta e no acesso contínuo a esses direitos? Investigar isso é um dos desafios que esta pesquisa tem pela frente.

Referências

ABRAMS, Philip. (2006), "Notes on the Difficult of Studying the State". In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (org.). *The anthropology of the state*: a reader. 2 ed. Oxford: Blackwell Publishing. pp. 112-130.

AYUERO, Javier. (2011), "Patients of the State: an ethnographic account of poor people's waiting". *Latin American Research Revie***w**, v. 46, n. 1, pp. 5-29.

BECKER, Howard. (1997), *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. 3 ed. São Paulo: Hucitec.

BOURDIEU, Pierre. (2001), *Meditações pascaliana***s**. 1 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CORRÊA, Diogo Silva. (2015), *Anjos de fuzil*: uma etnografia das relações entre igreja e tráfico na Cidade de Deus. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

DaMATTA, Roberto. (2002), "A mão visível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos". *Anuário Antropológico*, n. 99. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. pp. 37-64.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. (2004), *Anthropology in the Margins of the State*. 2 ed. New Mexico: School of American Research.

ESCÓSSIA, Fernanda da. (2014), A fila dos invisíveis. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 de dez. 2014. Primeiro Caderno, p. 8.

ESCÓSSIA, Fernanda da. (2014), Síndrome do balcão atrasa busca por documentos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 de dez. 2014. Primeiro Caderno, p. 22.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. (2009), *Dos autos da cova rasa*: a identificação de corpos não-identificados no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro, 1942-1960. 1 ed. Rio de Janeiro: FINEP/E-papers.

FOUCAULT, Michel. (2015), *Microfísica do Poder*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GAULIA, Cristina T. (2018), "Políticas públicas do Poder Judiciário: ressignificação do Princípio da Eficiência de prestação jurisdicional sob a ótica do neoconstitucionalismo". *Passagens*, v. 10, n. 1, pp. 104-124.

GARRIDO, Beatriz; LEONARDOS, Leilá. (2017), "O movimento que está sacudindo o Brasil para promover o registro civil de nascimento". In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (org.). *Acesso à Documentação*. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. pp. 23-28.

HOLSTON, James. (2013), *Cidadania insurgente*.1 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. (2017), "Making the Newest Citizens: Achieving Universal Birth Registration in Contemporary Brazil". *The Journal of Development Studies*, v. 54, n.3, online. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Wendy_Hunter6/publication/317987504_Making_the_Newest_Citizens_Achieving_Universal_Birth_Registration_in_Contemporary_Brazil/links/59f62a94aca272607e2bc14b/Making-the-Newest-Citizens-Achieving-Universal-Birth-Registration-in-Contemporary-Brazil.pdf?origin=publication_detail. Acesso em: 31 out. 2018.

IBGE. (2016), *Estatísticas do Registro Civil*, v. 43, 2016. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2016_v43_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

IBGE. (2010), Censo 2010, *Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência*. 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

JEGANATHAN, Pradeep. (2004), "Checkpoint – Anthropology, identity and the state". In: DAS, Veena; POOLE, Deborah. *Anthropology in the Margins of the State*. 2 ed. New Mexico: School of American Research. pp. 67-80

LINS, Paulo; SILVA, Maria de Lourdes da. (1989), "Bandidos e Evangélicos: Extremos que se Tocam". *Religião & Sociedade*, v. 15, pp. 166-173.

MAKRAKIS, Solange. (2000), *O Registro Civil no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas – Rio de Janeiro. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3405/Dissertacoes_Solange.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 out. 2018.

MARINS, Mani Tebet. (2014), "Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família". *Sociologia & Antropologia*, v. 4, n. 2, pp. 543-562.

MARINHO, Lívia. (2017), "O início e outras histórias". In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (org.). *Acesso à Documentação*. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. pp. 199-205.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. (2000), "Cartórios: onde a tradição tem registro público". *Antropolítica*: Revista Contemporânea de Antropologia e Política, n. 8, pp. 59-75.

PEIRANO, Mariza. (2006), "De que serve um documento?" In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (org.). *Política no Brasi***l**: visões de antropólogos. 1 ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará; NuAP/UFRJ. pp. 25-50.

PINTO, Danilo. (2014), "Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos". *Campos*, v. 15, n. 1, pp.37-56.

PINTO, Danilo. (2016), "De papel a documento: uma reflexão antropológica sobre os procedimentos notariais". *Revista Antropolítica*, n. 41, pp.328-356.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979), *Cidadania e Justiça*: a política social na ordem brasileira. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia P. (2015), Fios da vida: crianças abrigadas, hoje adultas, diante de seus prontuários. *Vivência*: Revista de Antropologia, v. 1, n. 46, pp. 93-112. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/vivencia/article/view/8775/6260. Acesso em: 31 out. 2018.

SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. (2006), "Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization". In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (org.). *The anthropol ogy of the state*: a reader. 2 ed. Oxford: Blackwell Publishing. pp.1-41.

TEIXEIRA, Cesar Pinheiro. (2009), *A construção social do 'ex-bandido'* - um estudo sobre sujeição criminal e pentecostalismo. Dissertação de Mestrado em Sociologia e Antropologia – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro.

WEBER, Max. (1982), *Ensaios de Sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 30/07/2018 – Aprovado em 27/10/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.436
10.20336/rbs.436

Do Estado ao Empreendedorismo Social: Burocracias cotidianas, risco moral e gestão da vulnerabilidade em uma empresa de regularização fundiária em São Paulo

Moisés Kopper*
Isabella Hay Ide**

RESUMO

Nos últimos anos, empresas sociais passaram a oferecer alternativas ao governo da pobreza e a ocupações informais de terra nas periferias urbanas brasileiras. Este artigo baseia-se em pesquisa etnográfica com a maior startup envolvida na mediação de acordos jurídicos de regularização fundiária em São Paulo. Mostramos como tais negócios recriam tecnologias de intervenção tipicamente associadas ao Estado e ao mercado, engajando moradores locais em encontros burocráticos contingentes pelos quais a terra é deslocada para o mercado e residentes são convertidos em mutuários--pagantes. O conceito de burocracias cotidianas ilumina o funcionamento prático e colaborativo dessas infraestruturas como dispositivos de gestão da espera, em que vulnerabilidade, risco moral e associativismo são convertidos em atributos de subjetividades aspirantes que projetam um futuro perfeito de titulação da terra.
Palavras-chave: Empresa social. Regularização fundiária. Burocracias cotidianas.

* Doutor em Antropologia Social; Pós-Doutorando, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Colônia, Alemanha.
** Graduanda em Ciências Sociais; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

ABSTRACT

FROM THE STATE TO SOCIAL ENTREPRENEURSHIP: DAILY BUREAUCRACIES, MORAL AND SOCIAL RISK IN A LAND TENURE COMPANY IN SÃO PAULO

In recent years, social enterprises have grown to provide market-ridden alternatives for poverty governance and informal land occupation in Brazil's urban peripheries. This article draws on ethnographic research with the country's largest startup involved in mediating legal settlements between landowners and squatters in São Paulo. It shows how such businesses recreate technologies of intervention typically associated with the state and the market, engaging local dwellers in emergent and contingent bureaucratic encounters through which land is brought into market frames and residents are recast as mortgage-owners. The concept of everyday bureaucracies illuminates the practical and collaborative functioning of these infrastructures as timing devices whereby vulnerability, moral risk, and associativism are woven into new aspiring subjectivities projecting a future perfect of landownership.
Keywords: Social enterprise. Land regularization. Everyday bureaucracies.

---

1 Introdução

Firmina abriu apreensivamente a portinhola que dava para a sua casinha. Atravessamos o beco estreito e mal-iluminado, enquanto desviávamos de roupas estendidas num varal precário sobre poças de xixi e cocô distribuídas pelo chão. Nos fundos, a entrada para a cozinha. O problema mesmo era os pancadões, ela dizia, relutante; sem iluminação apropriada, as festas promovidas pelo tráfico, tarde da noite aos finais de semana, atraíam toda sorte de gente. Vinham depositar excrementos, quando não usavam as paredes para relações sexuais. Firmina sabia. Ela quase nunca dormia. Precisava haver respeito, balbuciou.

Fomos convidados a sentar ao redor da mesa de jantar da casa desta senhora negra de cinquenta e cinco anos que se mudara para esta comunidade na Zona Sul da cidade de São Paulo aos vinte e cinco anos, após separar-se do marido e procurar abrigo para os três filhos menores. De início, circulara por duas invasões, até "descer", aos poucos, pelo território, e instalar-se naquele terreno íngreme. Não demorou muito, veio a autoconstrução, oportunizada pelo dinheiro economizado do aluguel. E assim as coisas foram se consolidando. Firmina foi ficando.

Mas Firmina, como dissemos, estava apreensiva. Logo descobrimos a razão. "Não tenho como continuar pagando, não tenho!", ela vociferou na direção de Simone, sua principal interlocutora, que havia intermediado nossa visita naquela tarde de julho de 2017. Em 2011, Firmina e outras trezentas famílias haviam assinado um acordo judicial com o proprietário das terras invadidas. O documento substituía uma ação de reintegração de posse e estabelecia que, em seu lugar, os ocupantes do loteamento assumiriam pagamentos mensais de indenização pelo valor das terras ocupadas. Após cinco anos de pagamentos regulares, a situação financeira de Firmina havia deteriorado significativamente. Desempregada, ela continuava sem condições de pagar as prestações do acordo.

Simone era formada em economia, mas trabalhava como "agente de campo" para "Área Verde"[1], uma empresa social especializada na mediação de conflitos em processo de regularização fundiária. Simone ouviu atentamente as palavras exaltadas de Firmina, de como esta não dormia pensando na incerteza de uma possível reapropriação, a qualquer momento. Tratou de acalmá-la, garantindo-lhe que não assinaria nenhum documento de despejo de pessoas que, como Firmina, falavam a verdade e, via-se, de fato não tinham condições de pagar. Firmina relembrou, então, das incertezas iniciais do projeto. Quando agentes da Área Verde bateram de porta em porta, na iminência da ação de reintegração de posse, muitas pessoas desconfiavam de sua idoneidade; como saber se o dinheiro pago traria, de fato, segurança jurídica? E se o proprietário mudasse de ideia? Simone tratou de reanimar o pacto de confiança mútua que dava condições mínimas para a efetivação da mediação da empresa social; assegurou a Firmina que não havia nenhuma ação prevista. Sua situação – provisória – de conforto jurídico estava garantida, graças à disponibilidade de Firmina de abrir as portas e produzir evidências de sua própria precariedade.

Em 2001, um grupo de advogados instalados no sul do país reuniu-se para criar uma startup capaz de resolver os conflitos entre proprietários, moradores e estado envolvidos em milhões de ocupações de terrenos privados pelo país. Cientes dos problemas humanos e espaciais causados pela rápida transição urbana e industrial nas grandes metrópoles brasileiras, esses profissionais ampliaram o leque de serviços, oferecendo suporte legal e

1 Todos os nomes de pessoas, empresas e lugares aqui adotados são fictícios.

social aos seus "clientes" através de um time multidisciplinar de assistentes sociais, economistas, sociólogos, psicólogos, arquitetos, administradores e urbanistas. Desde então, o Grupo Área Verde expandiu-se para as periferias de São Paulo e já concedeu mais de 20 mil títulos de propriedade de terra aos seus clientes.

Partindo do pressuposto de que a relação de ocupação de terras é iminentemente conflituosa, a Área Verde apresenta-se como instrumento capaz de "fazer prevalecer a função social da propriedade" condicionada "ao pagamento de uma justa indenização devida ao proprietário como contrapartida pela perda da propriedade"[2]. Nesse processo, o arranjo conciliatório está ancorado no pressuposto de que: a) o acordo é justo entre as partes; b) o poder público reduz gastos desnecessários com reapropriação e maximiza investimentos em infraestrutura; c) o acordo resolve o problema da insegurança da posse e confere autoestima e cidadania aos novos proprietários de terra. Supostamente incidindo nestas três áreas, a empresa justifica o selo "social" na medida em que visa atingir impactos que transcendem o fim meramente lucrativo, situando-se no controverso espaço de negócios entre o segundo e terceiro setor.

Neste artigo, examinamos o cotidiano das operações burocráticas colocadas em prática pela Área Verde na mediação de conflitos e os impactos gerados por essas infraestruturas na vida de seus beneficiários-clientes. Estamos interessados, sobretudo, em como a retórica do conflito e da mediação operam como instrumentos de criação, gestação e governo do que chamaremos *burocracias cotidianas*. Nesse processo, argumentamos que os contornos "sociais" da empresa são arquitetados e justificados através de narrativas ficcionais sobre a posse da terra, de sua ocupação e de sua titulação futura; através de noções disputadas de justiça; e da administração de noções de risco e vulnerabilidade.

Por meio de uma etnografia multissituada e multiescalar conduzida nas periferias das Zonas Sul e Leste da cidade de São Paulo entre junho e setembro de 2017, deslocamo-nos pela miríade de interações em que esse mercado imaginado é fabricado. Através da noção de burocracias cotidianas, captamos a temporalidade dessas interações e suas formas de materialização e enraizamento subjetivo. Com isso, buscamos responder e apontar para um

2 Trecho extraído do website da empresa.

deslocamento importante a ser realizado na literatura sociológica de burocracias: ao focar nos funcionamentos e efeitos sociais de infraestruturas burocráticas, ela tende a contar a história da "neoliberalização" do Estado, isto é, as consequências produzidas por racionalidades que visam reduzir e racionalizar os procedimentos de governo. Aqui, ao contrário, mostramos como lógicas burocráticas e estruturas de governo tipicamente associadas ao Estado, em sua atuação nas periferias brasileiras, deslocaram-se do perímetro de agência do Estado para outros registros – público-privados – de produção de procedimentos, racionalidades e dispositivos de governo da pobreza e da informalidade. Incorporadas por instituições do segundo e terceiro setor, re-organizadas em torno de uma linguagem simultaneamente social e comercial, tais burocracias produzem consequências inesperadas nas vidas de seus beneficiários-clientes.

2 Burocracias em Movimento

Nos últimos anos, a literatura antropológica sobre burocracias tem crescido e se destacado como um campo de estudos prolífico e profícuo para o exame de procedimentos, materialidades e documentos como artefatos de produção da modernidade (HOAG; HULL, 2017; HULL, 2012a; RILES, 2006). Uma abordagem etnográfica dos funcionamentos empíricos de burocracias concretas, das vidas e ideias de burocratas, e da circulação pública dessas pessoas e conceitos ajuda a revelar os elementos não-formais e não-racionais desses aparatos, para além das representações oficiais de seus atores (HEYMAN, 1995; 2004; 2012). Assim, linguagens e documentos tornam-se janelas privilegiadas para a analítica de poder e inscrição de significados em burocracias modernas, sendo o método etnográfico uma ferramenta de captura da circulação desses saberes e práticas através de materialidades e racionalidades não imediatamente evidentes. Burocracias são, assim, entradas importantes para o estudo de fenômenos sociais mais amplos, isto é, de como sociedades lidam com e articulam diferenças sociais e de poder por meio de aparatos institucionais que podem estimular ou retrair agência.

Em sua etnografia recente das formas de poder e violência reproduzidas por burocracias estatais na Índia, Akhil Gupta (2012) mostrou como fenômenos sociais complexos, como o governo multidimensional da pobreza, são dependentes de procedimentos sinuosos e arbitrários de tomadas de decisão

em burocracias e seus universos sociais. Em seu conjunto, esses procedimentos revelam a prevalência de gradientes de poder mais amplos na economia política indiana, do privado sobre o público, do urbano sobre o rural, do mercado sobre a sobrevivência. Matthew Hull (2012b) mostrou como o estado é particularizado através de seus agentes situados em diferentes escalas do aparelho burocrático, e como a linguagem social e encriptada de reuniões, audiências e documentos – e de sua circulação – informa a configuração de formas urbanas no Paquistão. Esta visão do Estado menos como uma entidade totalizante (FOUCAULT, 2008; SCOTT, 1998) e mais uma *assemblage* de múltiplas forças e agências (DELEUZE, 2007) ancora-se no pressuposto de que arquivos, registros, mapas, textos etc., não são simples representações de conteúdos pré-existentes, mas ativamente compõem entidades materiais cuja simples presença expressa e organiza afetações (WHITE, 2017).

Nas ciências sociais brasileiras, o papel das burocracias foi estudado, sobretudo, a partir de seus estratos internos e modos de funcionamento, num movimento histórico que vai do patrimonialismo à administração pública gerencial (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Temas transversais a esta literatura têm sido as escalas em que aparatos burocráticos se cristalizam e engendram conceitos de desenvolvimento econômico e democracia, mas também o papel de movimentos sociais e burocracias de rua na construção e implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2015). Ainda tributárias de noções weberianas de burocracia, tais análises tendem a reduzir o estudo das burocracias ao estudo de governos, ignorando a crescente complexidade empírica em que burocracias se tornam operadores centrais de organização, como em formações público-privadas, empresas sociais, ONGs e mesmo universidades. Como notou Heyman (2012), a definição de governos como intrinsecamente burocráticos – e, conclui-se, pouco eficientes – é mesmo uma forma de manter despercebida a burocracia como instrumento de governo transversal a formações privadas de poder e administração.

Aqui, analisamos uma dimensão alternativa às burocracias estatais e públicas. Estamos interessados nas redes multissituadas (tanto geográfica quanto socialmente) de vozes, atividades e materializações semi-incoerentes, pelas quais racionalidades e aparatos burocráticos se deslocam do registro estado-movimentos sociais para os domínios elusivos de empresas sociais. Tais empresas passaram, nos anos recentes, a operar em arenas ti-

picamente associadas à presença do Estado, especialmente no que concerne à gestão da pobreza e da informalidade. Nosso olhar etnográfico recai sobre as infraestruturas, dispositivos e procedimentos engendrados nessas relações estabelecidas por "burocratas privados" com seus clientes, enquanto almejam inseri-los em redes de consumo e formalização. Prestamos atenção nas gramáticas e interações que forjam encontros burocráticos cotidianos (SCHUCH; VÍCTORA; SILVA, 2018), e nas novas mediações entre risco, vulnerabilidade social e futuro abertas por estas instâncias intermediárias e privadas de burocratização da vida social.

Nosso interesse não está em documentar a variabilidade e escalas de burocracias públicas, mas em produzir um olhar etnográfico sobre a circulação de expertises burocráticas em domínios privados e cotidianos, tipicamente considerados a-burocráticos e estritamente eficientes de um ponto de vista econômico-racional. Argumentamos, ao contrário, que é precisamente a extensividade burocrática, ao migrar de relações tradicionais de patronagem entre o Estado e grupos vulneráveis para relações entre empresas sociais e clientes vulneráveis, que garante a existência desses negócios sociais. Nesse processo, ideais de eficiência econômica são continuamente adaptados através de cálculos de vulnerabilidade e adimplência que visam manter, em novas bases, relações de dependência e risco econômico, intermediadas por tecnologias jurídicas de mediação de conflitos sobre a ocupação informal da terra nas periferias brasileiras.

3 Empresas Sociais e Burocracias Privadas

"Em março de 2013, nós resolvemos investir no Área Verde para ter retorno financeiro e gerar impacto socioambiental," abriu Jorge Paulini, sociofundador da empresa VRU Investimentos, durante sua fala num evento sobre avaliação de impacto em negócios sociais. Nos últimos anos, modelos de negócios considerados como de "impacto social" proliferaram em todo mundo, incluindo-se o Brasil. Estas empresas condicionam a geração de lucro de suas atividades à geração de benefícios sociais às camadas mais pobres da população (MARTINS, 2015). Uma indústria de avaliação e certificação se estruturou no encalço dessas empresas, preocupada em estimar graus de impacto social futuro – informação usada para gerar novos ciclos de investimento nesses mesmos modelos de negócios.

"Quantas pessoas hoje moram no Brasil em áreas irregularmente ocupadas?," ele prosseguiu, insistindo que o número era cercado de controvérsias. "O IBGE fala em 12 milhões de famílias; o Ministério das Cidade fala em 40 milhões de pessoas. É um desconhecimento muito claro de quanta gente realmente vive nessa problemática." O primeiro passo, segundo Paulini, consistia em formular um mapa de impacto com metas de desenvolvimento sustentável, que incluíam a redução da pobreza e a criação de cidades sustentáveis. "Quantificamos o problema em 1,1 milhão de famílias que vivem em áreas privadas, e fizemos uma *injeção* no modelo de negócios da Área Verde. Estas são as metas de impacto que a gente usa para monitorar anualmente a gestão da empresa. Nós temos um objetivo de alcançar 36 mil famílias homologadas até 2022."

A poucos metros da posição de onde Paulini falava, Ricardo Freitas ouvia atentamente. Dali a alguns instantes, o sociofundador da Área Verde subiria ao palco para apresentar sua grande ideia à audiência de empresários e estudantes de empreendedorismo. Após a exibição de um vídeo institucional que apresentava o mecanismo de funcionamento da empresa por meio de linguagem didática e acessível, Freitas fitou a plateia e alterou o tom da narrativa. Slides com textos substituíram o vídeo e passaram a exibir citações de Hernando de Soto, economista peruano fundador do *Institute for Liberty and Democracy* que, há duas décadas, sugerira que o problema do subdesenvolvimento poderia ser resolvido através de processos de titulação de lotes informais e irregularmente ocupados. A comodificação da terra, sugeria o economista (SOTO, 2000), transferiria a propriedade para "dentro" da esfera do mercado; sua formalização legal poderia, por isso mesmo, assegurar o seu uso como garantia e estimular o desenvolvimento econômico e a produção de riqueza. O argumento gozou de ampla influência entre burocratas estatais, consultores e representantes de organismos internacionais e tornou-se, como mostrou Hetherington (2012), a base para a produção de burocracias e documentos visando um futuro marcado pela "informação perfeita" (HETHERINGTON, 2016).

Apesar disso, críticos argumentam que não há evidências concretas de que o projeto de Soto tenha sido bem-sucedido, podendo mesmo gerar consequências negativas no longo prazo – como especulação imobiliária ao invés de investimentos produtivos –, ameaçando o objetivo último, qual seja a distribuição de riquezas entre os pobres. Fundamentalmente, a distinção

entre mercados formais e informais de terra ignora que tal fronteira é, antes de tudo, porosa e fluída; vale dizer, na prática, mercados podem ter fronteiras contestadas, híbridas e disputadas econômica, política e moralmente. Ao circularem, as pessoas mobilizam e produzem representações (in)formais de riqueza que transcendem sua representação formal através do instrumento de titulação da terra. Dessa forma, a titulação pode ser vista não como uma tentativa de "representar aquilo que antes não era representado, mas de reorganizar a circulação e o controle dessas representações" (MITCHELL, 2007, p. 267).

Ouvindo as palavras de Paulini e Freitas naquela tarde de julho de 2017, ficou claro que a arquitetura empresarial armada entre a Área Verde e o grupo de investidores buscava enredar o discurso científico como base para a avaliação e a certificação do pretendido impacto social. "A gente sabe que existem várias pesquisas acadêmicas," Paulini emendou:

> Como a de Sebastião Galeno, que mediu, com estudos de tratamento e controle, os efeitos da titularidade em famílias de Buenos Aires. Ele verificou que elas aumentam o investimento em suas casas, têm menor tamanho, e investem mais na educação dos seus filhos. Esse mesmo acadêmico publicou que o conjunto de crenças das pessoas que são tituladas também muda. Elas tendem a acreditar mais na sua capacidade de relação futura, de seu sucesso, de seus próprios esforços, e aumenta o nível de confiança entre as famílias. Do ponto de vista do investidor, é um bom negócio: tem escala, é lucrativo, resolve o problema da desocupação, gera infraestrutura, e esses acadêmicos aqui estão dizendo que você pode gerar uma série de benefícios paralelos.

Apesar de não localizarmos as pesquisas do referido intelectual, algumas questões apontadas por Paulini merecem ser aprofundadas no contexto dos emergentes negócios sociais e de seus impactos concretos nas vidas dos atores envolvidos, em suas diversas escalas de atuação. Defourny e Nyssens (2010) sustentam que empresas sociais emergem em um espaço não-redutível nem ao mercado nem ao estado, isto é, elas proveem "soluções inovadoras de bens e serviços a pessoas e comunidades cujas necessidades não foram atendidas nem por companhias privadas nem por organismos públicos" (p. 284). Nesse contexto em que lucro e inovação social convergem e criam valores híbridos, novas subjetividades empreendedoras cristalizam, produzindo uma linguagem moral que se ampara simultaneamente em ideais de intervenção e produção de novos sujeitos ambivalentes. Aqui, o acesso a

mercados é visto como uma função inescapável do desenvolvimento, produzindo "o social" como uma arena para a acumulação capitalista e a expansão organizacional da elite desenvolvimentista (HUANG, 2017).

Se entendermos que uma empresa social capitaliza e agencia uma modalidade particular de mercado associando às suas fronteiras um conjunto de expectativas futuras (BECKERT, 2016), podemos indagar acerca dos condicionantes sociais atrelados à busca desse impacto social no tempo presente. Nas entrelinhas do discurso de Paulini, os fatores de impacto mensuráveis aparecem articulados à produção de capacidades (SEN, 1999) que visam reintegrar os beneficiários-clientes ao tecido produtivo da sociedade. A titulação, supostamente, ativaria o desejo pela preservação da propriedade, a busca pela escolarização, e a produção de mecanismos individuais de resiliência. Em última instância, tais aspectos refletiriam o desejo das pessoas por mérito e esforço próprios – qualidades estas também presentes nas arquiteturas de políticas públicas, na medida em que criam fronteiras porosas entre pobres merecedores e não-merecedores da "boa vida" (KOPPER, 2019).

"Tudo começou com o meu irmão, Pedro, que é advogado e foi trabalhar na secretaria de habitação do município," Freitas confessaria dias depois, em uma conversa por telefone, entre uma e outra ponte aérea. A história contada por Ricardo foi a de um secretário de habitação engajado na regularização fundiária de comunidades ameaçadas de despejo. Após conversar com o proprietário, o irmão de Ricardo aceitou a intermediação da prefeitura, apesar de não acreditar na idoneidade e poder de pagamento dos invasores. A iniciativa tornou-se uma política do município, até que eleições municipais sobrevieram e reviravoltas de cargos eliminaram o programa. Quando Pedro notificou as comunidades de que os projetos em andamento seriam interrompidos, estas indagaram sobre o seu futuro. "Meu irmão viu uma oportunidade. Ele disse: 'se você quiser me pagar um pouquinho daqui, e o proprietário me pagar um pouquinho dali, eu posso mediar essa confusão pra vocês'. E aí nasceu a Área Verde", Ricardo concluiu, com orgulho.

Assim como entre os beneficiários-clientes, a "principal qualidade de um empreendedor social tem que ser a resiliência," Freitas sentenciou. As habilidades de convencimento geralmente esbarravam na negociação entre proprietários e prefeitura, reticente em arcar com custos de investimento em infraestrutura pública, sob o argumento de que a legalização poderia ser interpretada como "estímulo" a novas invasões. "Tudo depende de um pro-

cesso," Freitas continuou. "Hoje a gente ainda depende que o poder público faça a sua parte. E o que um prefeito promete o outro não necessariamente vai cumprir. O poder público é o grande responsável por todo o problema habitacional. Não dá para culpar os moradores." Em um discurso à primeira vista pouco convencional, Freitas demarcava o espaço de atuação de seu próprio empreendimento social: criticando a atuação do Estado – e suas políticas tradicionais de concessão de habitação, tidas como pouco transparentes e clientelistas –, ele tampouco esperava que o mercado resolvesse o problema da infraestrutura. Ao contrário, seu papel era o de "marquetizar" a terra e "estatalizar" a infraestrutura, delegando responsabilidades e "fazendo funcionar" a mecânica multiescalar dessa maquinaria. Nesse processo, a visibilidade da Área Verde como interventora era dissolvida e concentrava-se no cotidiano (tornado invisível aos olhos da sociedade) de atuação junto aos beneficiários-clientes.

Porém, se a titulação traz consequências não tão facilmente mensuráveis – mesmo do ponto de vista econômico – posto que ignora os terrenos sociais, imaginários e morais em que territórios são organizados e materializados, perguntamo-nos: o que acontece neste interim – da persuasão e assinatura do acordo até o recebimento da titularidade do lote? Nas falas de Paulini e Freitas, os sujeitos-beneficiários são vistos como clientes destituídos de passado – assim como a terra, destituída de trajetória fora de seu marco legal – e investidos de uma teleologia em que o presente desaparece estrategicamente para alcançar um ponto final no futuro. Argumentamos, entretanto, que a temporalidade desse interim é fundamental para entendermos o relativo "sucesso" – ou impacto – da empresa. Mais que isso, um olhar etnográfico, ao debruçar-se sobre as trocas morais e simbólicas embutidas nesse processo, seria capaz de revelar as burocracias cotidianas envolvidas na negociação desses futuros incertos – isto é, capaz de revelar como aparatos e racionalidades transitam de uma relação entre governo e populações para outra, entre empresas sociais e beneficiários-clientes. Argumentamos, nas próximas seções, que atenção a essa temporalidade é capaz de desvendar como essas expectativas se desdobram em uma economia moral do presente, estruturada em torno das noções de dívida moral e risco social.

4 Temporalidades da Espera

Era setembro de 2017 quando Simone nos apresentou à favela Laje Alta, um dos projetos mais recentes da empresa, na Zona Leste de São Paulo. O acordo jurídico ocorreu assim que a Área Verde iniciara os trabalhos, em dezembro de 2016. "O proprietário 'tava' com a faca e o queijo na mão," Simone referia-se à aprovação da reintegração de posse, com data marcada para acontecer, assim restava pouca margem de negociação à empresa social, elevando o preço acordado a R$ 1.300 o metro quadrado. "Fomos procurados pela Defensoria Pública, dias antes da data marcada para o despejo", ela descreveu. Em geral, porém, os valores eram menores e gravitavam em torno de R$ 8 mil por lote, o que implicava uma parcela média mensal de R$ 350 por terreno. Desse total, 80% referia-se à prestação mensal do lote; 10% às taxas cobradas pela Área Verde pelos serviços de intermediação; e 10% para a criação de um fundo administrado pelas associações de moradores do bairro do projeto.

O preço elevado era justificado, segundo Simone, pela diferença na condição da negociação com o proprietário. Via de regra, a estratégia da empresa social consistia em apresentar um cálculo detalhado do custoso processo de reintegração de posse aos donos de terra. Devendo arcar com a manutenção dos bens e posses dos moradores e fornecer depósito por três meses, além de carreto para sua remoção e conservação, os custos da reintegração acoplavam-se aos dispêndios legais e poderiam assomar cerca de R$ 1,5 milhão. Além disso, o pagamento retroativo de IPTU, uma vez recuperada a terra, poderia acrescentar até R$ 2 milhões. "Estes são todos gastos que a gente tenta abater do valor cobrado pelo proprietário sobre a terra." Mesmo assim, ela seguiu, o valor acordado dependia do bom senso dos proprietários e, portanto, estava relacionado a um balanço pragmático, decidido por aqueles, entre a função social da terra e um cálculo econômico do risco associado ao financiamento da titulação. Este balanço refletia-se na cobrança de preços inferiores aos praticados pelo mercado imobiliário, embora incluíssem a cobrança de juros anuais sobre o financiamento.

Se do ponto de vista do Estado o acordo judicial evitava uma série de gastos associados à reintegração de posse – como o emprego da força, a confrontação simbólica e literal com os moradores, sua inclusão em filas de espera por políticas habitacionais, e o uso da burocracia pública para mediar

conflitos fundiários –, para o proprietário era a burocracia cotidiana criada pela empresa social na mediação com os moradores que diminuía o risco de não ser recompensado financeiramente pelo terreno ocupado. Estruturada para garantir o pagamento das mensalidades, a burocracia cotidiana da Área Verde garantia que rescisões contratuais por inadimplência fossem negociadas individualmente, sem, portanto, inviabilizar o negócio com moradores de outros lotes.

Para os moradores, os pagamentos mensais das prestações abriam uma nova *temporalidade da espera* direcionada para um futuro pontuado pela propriedade da terra. A instalação desse interstício temporal reconfigura a incerteza e o medo, até então vivenciados como um tempo passado afiançado pela ausência do Estado, em uma lógica de risco e vulnerabilidade, lógica esta doravante controlada pela empresa social e associada à materialidade do contrato de pagamento. Mais que automática, tal passagem requer um processo ativo e constante de positivação e convencimento radicado em representações conflitantes sobre a posse e uso da terra.

Em nossa conversa por telefone em julho de 2017, Freitas estimou que 60% dos moradores aderiam prontamente às propostas de acordo; os demais demandavam visitas esporádicas e a criação de mecanismos de flexibilização do pagamento. Parte dos problemas de convencimento, confessou Simone, vinculava-se à atuação do que chamou de "invasores profissionais": pessoas que "vislumbram uma oportunidade para invadirem um terreno, fazem instalações precárias e vendem os lotes para interessados, que compram, pagam quantias significativas, R$ 30 ou 40 mil". Ao concentrarem dezenas de lotes informais e manterem famílias sob sua influência por meio de redes de dependência financeira e moral, esses agentes[3] não estavam interessados na titulação, seja pelo custo implicado, seja pela perda de sua autoridade no território. Com isso, dissuadiam "moradores honestos" a não participarem do acordo judicial[4].

Os anos de tramitação legal criavam novas camadas de incerteza entre os beneficiários-clientes atendidos pela Área Verde. "Muitos deles já vêm com

3 Freitas chamou os invasores profissionais de "especuladores imobiliários", operando uma rede de *experts* que incluía advogados "picaretas" que prometiam o fim da reintegração, cobravam altos valores e, invariavelmente, perdiam a causa.

4 Segundo Simone, outros problemas incluíam a atuação de militantes políticos e de vereadores que viam na regularização uma ameaça à sua influência, baseada em relações informais e contrapartidas gratuitas do Estado. Tais inconvenientes eram contornados apelando-se à agência de formadores de opinião, como pastores evangélicos e padres (muitas vezes também ocupantes).

a sensação de que já pagaram pelas terras quando invadiram e compraram as chaves," Simone relatou sobre os moradores "resistentes". Nesses casos, os caminhos do convencimento passavam pela retórica da regularização, que implicava a visibilidade formal da terra no espaço do mercado, diante do Estado. Para as pessoas, porém, a titulação parecia implicar, simplesmente, a produção de um documento cujas afetações jurídicas não se faziam imediatamente visíveis; ao contrário, tal documento transferia a relação de risco moral entre proprietário-invasor (mediada por um Estado conivente e interessado nos benefícios eleitorais desse arranjo informal) para outra relação, entre proprietário-cliente (mediada doravante por uma empresa social que também via na criação de novas invasões uma oportunidade de lucro e sustentabilidade financeira).

Ao redirecionar a relação de risco moral, os agentes da Área Verde acabaram por recriar a temporalidade da espera associada à ocupação da terra. Por meio de burocracias cotidianas, expectativas passaram a ser redirecionadas à imaginação de um futuro perfeito, "esse tempo suspenso que um dia será o passado de um futuro melhor" (HETHERINGTON, 2016, p. 40) Nas próximas seções, ilustraremos como esse reordenamento burocrático produz novas subjetividades relacionais, performadas nas ações cotidianas de indivíduos com agentes da Área Verde, em que a apreensão pela perda da casa é traduzida em uma nova temporalidade de ânsia pela conquista do título da propriedade.

5 O "Bom Pagador"

Chegando ao posto de atendimento da empresa na Laje Alta, conhecemos Fernanda, agente de campo responsável pelo atendimento dos clientes moradores do bairro; entre suas atividades diárias, estavam atualizar Simone sobre a situação do projeto, responder dúvidas de clientes sobre a burocracia da empresa, manter um cadastro com informações de contato atualizadas dos moradores e estabelecer o contato direto entre estes, o bairro, o posto de atendimento e a agente comunitária.

Esta rede interconectada de agentes e suas diversas escalas de interação encontravam-se no posto de atendimento, uma estrutura central para entender os tipos de relacionamento que os agentes da empresa mantinham com seus clientes e as subjetividades criadas durante o tempo de espera inaugu-

rado por sua burocracia cotidiana. Situado nas bordas da comunidade, este espaço era composto de salas de recepção com mesas de reunião e computadores com cadeiras, onde eram recebidos os clientes. Nas paredes, mapas da área atendida com alfinetes de cores variadas davam uma dimensão topográfica do andamento das negociações. Quatro cores eram usadas para caracterizar os lotes segundo sua situação atual: em acordo, desistência, inadimplente, indefinido. Essas divisões informavam ainda uma política cotidiana de visitação às casas através das quais casos problemáticos eram intermediados e conflitos emergentes entre vizinhos relativos à agrimensura, minimizados.

Neste espaço, novos arranjos temporais e econômicos tomavam forma e reorganizavam a relação das pessoas com a terra, seus mercados e infraestruturas. Para alguns moradores, o posto de atendimento simbolizava o princípio de uma relação mercadológica e formal com a moradia, isto é, era o local onde se buscava a reimpressão de boletos e a conferência de pagamentos, mas também onde performances de empenho individual eram dramatizadas com vistas à obtenção do título.

Em uma de nossas visitas a outro projeto na Zona Sul, por exemplo, topamos com um senhor, Davi. Raquel, agente de campo daquela região, interceptou o morador e disse-lhe que ela tinha um "BO" – referência figurativa a Boletim de Ocorrência – esperando por ele no ponto de atendimento. Davi aguardava um novo acordo sobre os valores mensais de pagamento, já que ele perdera o período inicial em que a Área Verde oferecia um "pacote promocional" aos moradores em troca de sua adesão ao projeto. No terreno em que nos encontrávamos, as prestações mensais iniciais haviam sido fixadas em R$ 170 por metro quadrado; a segunda leva pagava R$ 200 e, na época de nossa visita, o valor girava em R$ 270. "Campanhas promocionais" eram ativadas de tempos em tempos para instigar inadimplentes[5] e indecisos a fecharem acordos pelos valores iniciais. Davi contava com essa possibilidade para liquidar sua dívida[6].

5 A taxa de inadimplência apresentada por Simone era de 25% e era composta sobretudo de pessoas que, insatisfeitas, abandonavam as terras e seguiam para outra ocupação, (ainda) não regularizada pela Área Verde.

6 Segundo Simone, os pacotes e campanhas promocionais eram decididos diretamente com o proprietário e dependiam de sua "boa-vontade" para colocá-los em prática.

Converter-se em "bom pagador" era uma das maneiras de navegar o presente, possibilitada pela interveniência das burocracias da empresa social. O pagamento em dia, fruto do trabalho cotidiano, fazia parte da construção desse novo sujeito doravante mediado pela representação da terra como bem de mercado. "Os terrenos costumam valorizar 900% nos primeiros anos de titulação", Simone relatava; tal raciocínio era apresentado aos beneficiários-clientes, persuadidos a permanecerem nos terrenos pelo período de pagamento das prestações como forma de cultivar sua progressiva valorização de mercado.

O posto de atendimento operacionalizava uma relação empresa-cliente para aqueles moradores que conseguiam satisfazer as demandas da burocracia voltada ao cumprimento do compromisso financeiro assumido no contrato de regularização fundiária. Para aqueles que não conseguiam satisfazer os requerimentos desse tipo de relacionamento, ainda lhes era dada a possibilidade de entrar na "Câmara Técnica", tecnologia burocrática criada pela empresa capaz de manter até mesmo os inadimplentes engajados com o futuro perfeito.

6 Vulnerabilidade e Risco Moral

Para lidar com conflitos emergentes, funcionários da empresa social haviam desenvolvido um sistema de "abordagem" para a Área Verde "aterrissar" sua infraestrutura burocrática nas áreas de projeto. "Agentes de campo" com conexões comunitárias eram escolhidos cuidadosamente por residirem nos locais para acompanhar de perto o desenvolvimento da regularização fundiária. Aos intermediadores sociais de projetos, como Simone, cabia visitar rotineiramente os moradores e monitorar o andamento das negociações.

Naquele dia em vista à Laje Alta, Simone buscava conversar com clientes que estavam em situação de análise para entrada na Câmara Técnica: um mecanismo previsto no contrato que permitia que uma moradora deixasse de pagar as parcelas por até seis meses, sem risco de rescisão, desde que passasse por um "estudo social" que comprovasse sua situação de "dificuldade financeira"[7]. Este era o caso de Firmina, que, como vimos, encontrava-se de-

7 Termo utilizado pela empresa em seu "Guia de perguntas e respostas", destinado a moradores e disponível em postos de atendimento.

sempregada no tempo de nossa conversa. Após tais visitas, Simone produzia um parecer sobre a situação financeira, familiar e social das moradoras a fim de aferir seu grau de vulnerabilidade e administrar o capital moral (WILKIS, 2017) de que dispunham.

Uma dessas conversas aconteceu brevemente após nossa chegada ao posto de atendimento na Laje Alta. Presenciamos uma conversa em que Simone analisava a situação de Luciana, cliente da empresa social. Uma mulher jovem, desempregada, casada, com o marido preso, ela se ocupava do cuidado da filha. Durante a conversa, Simone foi trafegando pelas bordas do merecimento, tentando aferir a validade de uma combinação tênue entre vulnerabilidade e proatividade. Ser mulher, jovem, com uma filha pequena eram atributos da vulnerabilidade. O estado de casada diminuiria, em tese, o risco, porém a ausência física do marido e sua impossibilidade de contribuir financeira e emocionalmente no cuidado da filha aumentava a percepção de insegurança e risco moral. Por outro lado, ações performadas diariamente por Luciana eram vistas por Simone como atestados de sua capacidade de sair da situação difícil: sua filha estava saudável, bem vestida, sua casa estava organizada, ela tinha elaborado e distribuído um currículo em busca de emprego. Ademais, naquele mesmo dia, faria uma celebração do aniversário da filha, fato que Simone não considerou um ato de ostentação, mas um símbolo do cuidado maternal e da vontade de propiciar tempos melhores para a família.

Convencida de que o caso da Luciana "daria certo" e que ela merecia entrar na Câmara Técnica e ter a chance de "ter seis meses para se recuperar", Simone mostrou-lhe uma vaga de emprego. "Agora é a hora de você juntar um dinheirinho", ela aludia, oferecendo-se para intermediar o contato com o empregador e apostando na efetivação da contratação de Luciana e na própria narrativa que havia arquitetado para o futuro da cliente.

O "estudo social" feito por Simone não servia simplesmente para avaliar a "vulnerabilidade" financeira e familiar da cliente. Para além da mensuração de indicadores objetivos, como a renda ou o número de familiares empregados, ela avaliava o conjunto de ações subjetivas performadas por Luciana em resposta às adversidades, como a busca proativa por empregos, distribuição de currículos, o cuidado de sua filha e a manutenção de uma casa bem-cuidada. Operando a burocracia, Simone valia-se desses elementos combinados para avaliar o risco moral de sua interlocutora.

Estudos sobre implementação de políticas públicas já mostraram como categorias de vulnerabilidade são ativamente negociadas, mobilizando um efetivo trabalho moral de adequação às expectativas construídas no contexto volátil e contingente dessas economias em fluxo (EGER; DAMO, 2014; KOPPER, 2019). A partir do caso de Luciana, compreendemos que a própria burocracia cotidiana passou a funcionar como uma tecnologia de gestão automatizada desse risco moral, ao permitir que o cliente se aproxime das agentes de campo e, nesse processo, reconstrua sua subjetividade. Tributários dessa nova relação, os residentes precisavam reconstruir o risco moral que inevitavelmente representavam, não mais em relação ao Estado e seus agentes, mas à discricionariedade da empresa e de suas burocracias contábeis.

Administrando a informação acumulada sobre suas clientes, as agentes de campo operacionalizam telefones, andam pelo território, conversam com moradores, absorvem a sociabilidade local e redirecionam o conhecimento produzido. Como figuras centrais no funcionamento dessa tecnologia, é a partir de seu contato face a face com candidatos à Câmara Técnica, da sua interpretação da situação de vida e do perfil moral dos clientes, que elas constroem avaliações de seu merecimento.

Na prática, esse mecanismo engendra modos de pensar e agir cotidianamente performados pelos clientes em suas ações e escolhas individuais. Além de singularizar famílias e beneficiários-clientes, a burocracia privada cria engajamentos cotidianos similares àqueles produzidos pelas políticas públicas e seus aparatos técnico-burocráticos. Aqui, também, a burocracia da empresa está articulada para ser capaz de reconhecer e acentuar diferenças entre merecedores e não-merecedores; entre pobres com e sem futuro.

7 Lapidando Subjetividades Políticas

Em um dos postos de atendimento visitados, encontramos Gabriel, um rapaz jovem e bem vestido que nos contou a história de como a associação de bairro Pedra Pequena havia surgido e se consolidado, após a chegada da Área Verde na área. “Há muito tempo o Estado abandonou as periferias. A classe abastada precisa da periferia pra exercer seu discurso de superioridade. Mas se esquecem que a periferia é geradora de riqueza,” versou articuladamente. Gabriel fora uma liderança ativa no processo de convencimento dos moradores para a regularização da terra e agora trabalhava como assessor

parlamentar para trazer melhorias—como creches e canchas de esportes – ao bairro. “No início falavam mal, achavam que a gente ‘tava’ enriquecendo no processo. Mas eu não preciso disso. Quero ajudar a comunidade. Hoje é difícil preparar um sucessor. Ninguém quer trabalhar de graça”, sentenciou.

“É como numa empresa”, interferiu Simone, “tem que ter um líder, uma estrutura de funcionamento, um tesoureiro”. De fato, constituir associações de moradores era parte do trabalho desempenhado pelos agentes da Área Verde. A busca ativa por “líderes natos” – como na feliz coincidência de Gabriel – juntava-se aos esforços de gestação de lideranças, em que era preciso ensinar a fazer atas, reuniões e contabilidade.

Lideranças confiáveis e ativas como Gabriel eram a exceção. Com o tempo, a empresa percebeu que não bastava destinar 10% dos pagamentos para um fundo gerido pelos moradores. Era preciso educá-los quanto à utilização prudente e imparcial do dinheiro. Simone nos contou do caso de uma presidente de associação que resolveu aplicar os R$ 100 mil acumulados no fundo para a construção de uma nova sede. “Ela não teve a preocupação de pensar na manutenção por uns dois anos com o dinheiro que estava em caixa” nos disse Simone, inconformada. Em vista da alegada falta de visão do todo, a Área Verde passou a fiscalizar e aprovar os gastos realizados pelas associações – mais uma instância de controle da agência e de subjetivação econômica dos beneficiários-clientes.

Deslocando-se para a Laje Alta, na Zona Leste, Simone procurava passar uma “lição de casa” aos membros da associação de moradores. Ela pretendia que eles organizassem uma lista com as ruas sem serviço de água e esgoto, para que esses dados fossem passados à Sabesp e o serviço fosse implementado no bairro. A tarefa de Simone provaria não ser trivial. Rapidamente, o pequeno grupo dispersou e passou a divagar sobre questões pessoais.

Durante toda a reunião, Simone permaneceu atenta ao comportamento dos participantes a fim de identificar possíveis lideranças. Dona Lourdes, que vendia churrasquinho, era apontada como provável tesoureira. Seu José, aposentado, conversador e popular, possuía uma lojinha na rua principal e era cotado para a presidência. Ambos eram figuras conhecidas no bairro por suas atividades e seu caráter; embora não apresentassem histórico de atuação política, poderiam ser modelados segundo as necessidades comunitárias do acordo de titulação.

Fomentando um espírito de liderança e organização, Simone visava transformá-los em um coletivo político independente e capaz de “andar com

suas próprias pernas". Seu esforço pedagógico recriava assim as fronteiras políticas do associativismo através da instalação de novas formas burocráticas alicerçadas em tecnologias de controle da vida social possibilitadas pela titulação da terra.

Ao longo dessas interações, Simone estabelecia contrastes entre ambas as associações: na Pedra Pequena, Gabriel era uma figura responsável, que inspirava confiança, tanto para a empresa quanto para a comunidade; logo, o fundo social era bem administrado e requeria menos intervenção de sua parte. A sintonia entre empresa e associação era tal, que, na mesma construção, em salas paralelas, um morador atendido por Gabriel poderia demandar uma cesta básica, enquanto seu vizinho com dificuldades de pagamento era atendido na sala ao lado por um agente da Área Verde. O compartilhamento de espaço entre a sede da associação e o posto de atendimento materializava o sucesso da empresa no emprego do fundo social como burocracia de engajamento político e social dos moradores em seus projetos.

Conclusão

"Olha como são verdadeiros mestres na construção, fazem tudo por conta própria", Simone nos contava, enquanto caminhávamos pelas ruelas do bairro e nos familiarizávamos com o trabalho de base da Área Verde. Atravessamos corredores estreitos e íngremes; avistamos propriedades inacabadas feitas de materiais improvisados e tapumes, enquanto as agentes da empresa apontavam os relógios individuais de água e luz – sinais de modernidade e da presença do Estado, trazido pela Área Verde. Em meio a poças de água, canos abertos e moradores irriquietos, Simone parecia descrever outra realidade. "Aqui acaba nosso projeto, tá vendo como é diferente? Lá é desorganizado"; procuramos, com alguma dificuldade, pelas mudanças em meio ao contínuo de precariedade e casas autoconstruídas que atravessava o local.

Para as agentes da Área Verde, as melhorias territoriais eram autoevidentes e justificavam a atuação da empresa nas comunidades. Mesmo que, na prática, a vida social em meio aos escombros parecesse inalterada, Simone apostava nas promessas futuras do título de propriedade como agente transformador de subjetividades. Se as suas vantagens não eram imediatamente perceptíveis, era porque a melhoria de vida requeria o trabalho do tempo:

era na gestação de temporalidades de espera que a materialidade da Área Verde e de suas burocracias cotidianas adquiria forma concreta e intervia na vida dos moradores.

Ao longo do artigo, mostramos como esse processo de mercantilização da terra e de seus ocupantes instaurou camadas de renegociação e aspiração do futuro. Operacionalizados, concretamente, pelo tempo das burocracias cotidianas, tais procedimentos criaram espaços subjetivos que redesenharam os contornos da vulnerabilidade social, do risco moral, e do associativismo, projetando-os para um futuro perfeito marcado pela propriedade individual da terra.

Referências

BECKERT, Jens. (2016), *Imagined Futures*: Fictional expectations and capitalist dynamics. 1 ed. Cambridge; London: Harvard University Press.

DEFOURNY, Jacques; NYSSENS, Marthe. (2010), "Social Enterprise". In: HART, Keith; LAVILLE, Jean-Louis; CATTANI, Antonio David. *The Human Economy*: a Citizen's Guide. Cambridge; Malden: Polity Press. pp. 284–292.

DELEUZE, Gilles. (2007), *Two regimes of madness*: texts and interviews 1975-1995. 1 ed. Los Angeles: Semiotext(E). Entrevista concedida a David Lapoujade.

FOUCAULT, Michel. (2008), *The birth of biopolitics*: lectures at the College de France, 1978-79. 1 ed. New York: Palgrave Macmillan.

EGER, Talita J.; DAMO, Arlei S. (2014), "Money and Morality in the Bolsa Família". *Vibrant*, v. 11, n. 1, pp. 250–284.

GUPTA, Akhil. (2012), *Red Tape*: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India. 1 ed. Durham; London: Duke University Press.

HETHERINGTON, Kregg. (2012), "Promising information: democracy, development, and the remapping of Latin America". *Economy and Society*, v. 41, n. 2, pp. 127–150.

HETHERINGTON, Kregg. (2016), "Surveying the Future Perfect". In: HARVEY, Penelope; JENSEN, Casper B.; MORITA, Atsuro (ed.). *Infrastructures and Social Complexity*: A Companion. 1 ed. London: Routledge. pp. 41–50.

HEYMAN, Josiah. (1995), "Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy: The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States Border". *Current Anthropology*, v. 36, n. 2, pp. 261–287.

HEYMAN, Josiah. (2004), "The Anthropology of Power-Wielding Bureaucracies". *Human Organization*, v. 63, n. 4, pp. 487–500.

HEYMAN, Josiah. (2012), "Review: Deepening the Anthropology of Bureaucracy". *Anthropological Quarterly*, v. 85, n. 4, pp. 1269–1277.

HOAG, Colin; HULL, Matthew S. (2017), A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service. *World Bank Policy Research*, Working Paper n. 8081. Washington D.C: World Bank.

HUANG, Julia Q. (2017), "The ambiguous figures of social enterprise: Gendered flexibility and relational work among the iAgents of Bangladesh". *American Ethnologist,* v. 44, n. 4, pp. 603–616.

HULL, Matthew S. (2012a), "Documents and Bureaucracy". *Annual Review of Anthropology*, n. 41, pp. 251–267.

HULL, Matthew S. (2012b), **G***overnment of Paper:* The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan. 1 ed. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press.

KOPPER, Moisés. (2019), "Políticas Públicas e suas Pós-Vidas: Merecimento e Cidadania Habitacional no Brasil da Mobilidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [no prelo].

LIPSKY, Michael. (1980), *Street-Level Bureaucracy*: Dilemmas of the individual in public services. Classics of public administration. 1 ed. New York: Russell Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela. (2015), *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde*: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

MARTINS, Marília dos R. (2015), *Negócios Sociais e Antropologia*: Dois ensaios em Economia do Desenvolvimento. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre.

MITCHELL, Timothy. (2007), "The Properties of Markets". In: MACKENZIE, Donald; MUNIESA, Fabian; SIU, Lucia (ed.). *Do Economists Make Markets?* On the performativity of economics. 1 ed. Princeton; Oxford: Princeton University Press. pp. 244–275.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. de (ed.). (2018), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*: Interseções analíticas. 1 ed. Brasília: Ipea; Enap.

RILES, Annelise (ed.). (2006), *Documents:* Artifacts of Modern Knowledge. Ann Harbor: University of Michigan Press.

SCHUCH, Patrice; VÍCTORA, Ceres G.; SILVA, Sergio B. da. (2018), "As Políticas de Inclusão como Problemática de Engajamento Antropológico". *Horizontes Antropológicos*, v. 24, n. 50, pp. 7–24.

SCOTT, James C. (1998), *Seeing Like a State*: How certain schemes to improve the human condition have failed. 1 ed. New Haven; London: Yale University Press.

SEN, Amartya. (1999), *Commodities and Capabilities*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press.

SOTO, Hernando de. (2000), *The Mystery of Capital*: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. 1 ed. New York: Basic Books.

WHITE, Daniel. (2017), "Affect: An Introduction". *Cultural Anthropology*, v. 32, n. 2, pp. 175–180.

WILKIS, Ariel. (2017), *The Moral Power of Money*: Morality and economy in the life of urban poor. 1 ed. Stanford: Stanford University Press.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 10/08/2018 – Aprovado em 15/11/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.437
10.20336/rbs.437

Entre “pobres” e “vulneráveis”: a fluidez das categorias de intervenção no processo de implementação do Programa Bolsa Família a partir de uma etnografia junto a assistentes sociais*

Talita Jabs Eger**
Arlei Sander Damo***
Letícia Maria Schabbach****

RESUMO

O Bolsa Família articula ao longo de sua implementação distintas áreas da proteção social, envolvendo inúmeros agentes e instâncias burocráticas, destacando-se os assistentes sociais que atuam junto aos demandantes e beneficiários do programa. Baseando-nos em uma etnografia realizada em município da Região Metropolitana de Porto Alegre, constatamos um cenário de recursos escassos vis a vis a forte demanda pelo programa, em que esses profissionais delimitam o público-alvo e definem o acesso à política, por meio de avaliações sobre as condições de pobreza dos requerentes. A família encontra-se, assim, sujeita às normatizações e avaliações morais mobilizadas pela discricionariedade e tomada de decisões dos mediadores estatais. Logo, é na interação entre esses agentes e famílias que são construídos os marcadores sociais inerentes à produção local desse programa de transferência de renda.
Palavras-chave: Agentes de implementação. Programa Bolsa Família. Pobreza.

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XXI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Curitiba/Paraná, em agosto de 2018.

** Mestre em Antropologia Social (UFRGS) e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UFRGS).
*** Doutor em Antropologia Social, Professor no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (UFRGS).
**** Doutora em Sociologia, Professora nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas (UFRGS).

ABSTRACT

BETWEEN "POOR" AND "VULNERABLE": THE FLUIDITY OF INTERVENTION CATEGORIES IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING THE GRANT FAMILY PROGRAM FROM AN ETHNOGRAPHY WITH SOCIAL WORKERS

Throughout its implementation, the Family Grant articulates different areas of social protection, involving numerous bureaucratic agents and instances, with emphasis on social workers who work with the program's beneficiaries. Based on an ethnography carried out in the municipality of the Metropolitan Region of Porto Alegre, we found a scenario of scarce resources *vis-a-vis* the strong demand for the program, where these professionals delimit the target audience and define the access to the policy, through evaluations conditions of the applicants. The family is thus subject to the norms and moral evaluations mobilized by the discretion and decision-making of the state mediators. Therefore, it is in the interaction between these agents and families that the social markers inherent in the local production of this income transfer program are constructed.
Keywords: Implementation agents. Family Grant Program. Poverty.

---

1 Notas sobre a interação entre o contexto e os agentes de implementação na conformação das políticas públicas

O Programa Bolsa Família (PBF) envolve, desde a formulação até a sua implementação, diversos níveis de governo, instituições e agentes burocráticos que não são apenas incumbidos de responsabilidades de execução dessa política, mas também incorporam nuances ao escopo do programa. Longe das clássicas noções que conferem ao desenho das *policy* uma estrutura rígida e pouco permeável pelas dinâmicas sociais e políticas nas quais estão/serão inseridas, bem como daquelas que procuram dicotomizar a atuação dos formuladores e dos implementadores, atribuindo aos primeiros mérito pela qualidade e resultados satisfatórios das políticas públicas enquanto, aos segundos suas "falhas" e efeitos diminutos (MAZMANIAN; SABATIER, 1983; PRESSMAN; WILDSVKY, 1984; D'ASCENZI; LIMA, 2013), ressaltamos a necessidade de examinar com mais apuro as dinâmicas envolvendo os aqui chamados agentes de implementação, comumente definidos no campo de públicas como *burocratas de linha de frente* ou *burocratas de nível de rua,* nos termos de Lipsky (2010), bem como o contexto aos quais estão sujeitos no processo de efetivar as políticas públicas junto

ao seu público-alvo (BARRETT; HILL, 1984; PIRES, 2012; LOTTA, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2015).

No que concerne ao PBF, considerando que entre suas prioridades está a articulação de ações nos campos da proteção social e da transferência de renda, observa-se a imprescindibilidade da atuação dos trabalhadores sociais junto aos seus beneficiários e, ao focar sobre esses atores, cuja dinâmica de trabalho se dá na interação direta com os cidadãos, procuramos compreender como eles tomam decisões e como essas conformam as políticas que estão sob sua responsabilidade. Em Alvorada, município onde conduzimos a investigação etnográfica no período de 2010 a 2012 e considerado um dos mais pobres do Rio Grande do Sul (RS), as equipes compostas por assistentes sociais, assim como o número de equipamentos estatais destinados à assistência social, são parcos diante da demanda.

É nesse contexto de recursos escassos que os agentes implementadores atuam, estabelecem quem é o público-alvo de suas ações e, com isso, definem o acesso à política. A família, público a quem se dirige essa política, torna-se objeto de intervenção estando, assim, sujeita às normatizações e regulações morais (FASSIN; EIDELIMAN, 2010), que poderiam ser justificadas no âmbito da discricionariedade inerente à ação desses profissionais. A possibilidade de interlocução entre esses agentes dá-se, contudo, por meio de um discurso que visa atestar as condições de *vulnerabilidade* como requisito para efetivar as políticas de enfrentamento à *pobreza*. Dessa forma, nosso principal objetivo é refletir sobre a influência dos agentes de implementação na construção de marcadores sociais e identitários que, mobilizados tanto pelos profissionais quanto pelos usuários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), especialmente os beneficiários do PBF, conformam a política pública de transferência de renda no município de Alvorada/RS.

É importante mencionar que a discussão aqui apresentada diz respeito a uma pesquisa mais ampla que versava sobre as moralidades subjacentes aos usos do dinheiro do PBF (EGER, 2013). Em termos metodológicos, o estudo etnográfico permitiu a produção de dados, a partir de observação participante e entrevistas (fechadas e abertas), junto aos beneficiários e suas redes sociais e aos trabalhadores da assistência social diretamente envolvidos na implementação da política de transferência de renda em âmbito municipal. Consideramos, em termos analíticos, a centralidade da condição de "ser pobre" (um dos critérios de elegibilidade para o PBF) e a noção de vulnerabilidade

(marcador frequentemente utilizado pelos assistentes sociais como critério de elegibilidade para as ações e programas direcionados à proteção social), bem como a maneira através da qual os traços relacionados a essas condições são mobilizados pelos profissionais na sua relação com os beneficiários e, por esses últimos, em suas relações com outros beneficiários e usuários dos CRAS.

Isto posto, apontamos para a relevância da condição de "ser pobre" e/ou "vulnerável" na medida em que essas classificações aparecem tanto nos discursos autorreferenciados dos usuários/beneficiários, quanto nos processos de identificação e seleção de novos beneficiários para o PBF[1]. A relevância desse debate se dá em um contexto em que se, por um lado, o escopo do Bolsa Família aponta para a estratégia de focalização como uma ferramenta para selecionar os *mais pobres* (dentre os pobres) para receberem o benefício monetário oferecido pelo programa e, nesse sentido, as linhas de pobreza cumprem o papel de garantir que os *mais pobres* sejam selecionados e beneficiados pela política; por outro lado, os assistentes sociais procuravam, conforme mostraremos, pelos *mais pobres* entre os *mais pobres*, denominados como *vulneráveis*. Observamos que essa condição se apresenta, seguidamente, de forma ambivalente, uma vez que, a depender do contexto e do interlocutor ela pode ser qualificada como negativa ou positiva. Assim, tal concepção pode ser considerada negativa, quando mobilizada como categoria depreciativa entre sujeitos que integram uma rede estreita de relações sociais. Em outro sentido, na relação direta com os assistentes sociais, a condição de pobreza expressa pela máxima "ser/sou pobre", por exemplo, pode receber contornos positivos na medida em que se configura como um argumento comprobatório da necessidade desses sujeitos acessarem determinados bens e serviços oferecidos pelos CRAS e outros centros socioassistenciais.

Sem embargo, a noção de vulnerabilidade pode, ainda, coadunar ambas as características valorativas, porquanto se torna um elemento mobilizado na construção identitária de si e da comunidade. O que determina o valor

1 É importante ressaltar que no escopo do programa estão previstas estratégias para minimizar os chamados *erros de inclusão*, ou seja, o repasse de recursos a beneficiários que possuem renda superior à prevista pelo corte do PBF, bem como os *erros de exclusão*, isto é, quando aqueles que atendem os critérios de elegibilidade não são beneficiados. De modo que, no âmbito dessa pesquisa, não problematizamos os casos que poderiam ser configurados como tentativas de fraudar as regras do PBF, inserindo-se no debate sobre os *erros de inclusão*, mas preocupamo-nos em analisar as circunstâncias em que as avaliações – muitas vezes conflitantes - dos implementadores sobre as condições dos demandantes ao Bolsa Família são realizadas.

atribuído a essa condição é, portanto, a conformidade entre i) a concepção de pobreza tal como concebida pelas diretrizes do PBF, ii) a noção de pobreza que subjaz às práticas dos(as) profissionais prestadores(as) de assistência social, iii) o tipo de intervenção ao qual os alvos da política estão sujeitos e, iv) os sentidos atribuídos por esses últimos no que concerne à sua relação com os(as) mediadores das políticas públicas e com os membros de sua rede de relações.

Como consequência, constatamos que a linguagem do sofrimento (MELO, 2011) suscitada pela relação entre os sujeitos alvo da ação estatal aqui analisada e aqueles que operam como mediadores nesse processo, ao mesmo tempo em que se volta à reparação de vulnerabilidades sociais e econômicas, torna-se, em alguma medida, responsável por sua (re)produção. Nesse sentido, ao longo da investigação, conduzida sem a presença de assistentes sociais, quando questionávamos os demandantes e/ou beneficiários do programa sobre sua condição financeira, nenhum deles se definiu como sendo "pobre" e/ou "vulnerável", diferentemente dos discursos proferidos diante dos profissionais dos CRAS. Os sujeitos que almejavam ser incluídos no PBF atribuíam essas características a outras pessoas que, segundo eles, encontravam-se em uma "situação pior" ou, ainda, apontavam para o que compreendiam como sendo uma das mais importantes características da pobreza, a sujeira. Com isso apontamos para o fato de que sem a presença dos implementadores, a pobreza é alçada ao *status* de sujeira, é algo abjeto e, por isso, um adjetivo destinado a qualificar os outros, nunca a si mesmo; na presença dos profissionais, no entanto, com o intuito de acessar o PBF, há que se admitir a condição de pobre, não obstante o ônus que ela carrega consigo. Ao destacar o uso e o contexto em que tais classificações são postas em ação, procuramos compreender a importância que elas adquirem para os agentes envolvidos nessa dinâmica social. A pertinência da reflexão sobre os marcadores identitários que são mobilizados ao longo das intervenções promovidas pelos assistentes sociais encontra-se no fato de que esses cumprem o papel de declarar e, assim, legitimar e instituir a identidade social dos indivíduos a quem destinam as ações do PBF, designando quem está ou não "apto" para se tornar beneficiário dessa política.

Reforçamos que os agentes implementadores, no exercício de suas atividades, não desempenham apenas funções formais e previstas pelas políticas que implementam, mas, também, uma série de funções informais, dado o

alto grau de discricionariedade atribuídos a eles. A discricionariedade apresenta-se, no caso analisado, nas decisões sobre inclusão ou não de beneficiários ao PBF, baseadas na percepção desses profissionais sobre as condições de pobreza dos indivíduos que almejam ser incorporados ao programa. Não podemos esquecer, contudo, que a política é reinventada na relação desses agentes da burocracia estatal com os sujeitos alvo de sua intervenção. É nessa conjuntura que as tipificações e os marcadores - "pobres", "muito pobres", "vulneráveis", "sujos" -, adquirem sentido e importância. Do mesmo modo, distante da passividade frequentemente atribuída aos "pobres", em sua relação direta com os mediadores do PBF (aqui, os assistentes sociais) esses atores se engajam em complexas negociações sobre suas condições de vida e identidades. Assim, eles tensionam, manipulam e, muitas vezes, contestam as marcas distintivas que lhe são impostas, empenhando-se na elaboração de narrativas e performances suficientemente hábeis e confiáveis para incorporar tanto as expectativas dos profissionais (que almejam garantir que o PBF seja destinado aqueles que "mais precisam" dele), quanto às suas próprias (EGER, 2013; EGER; DAMO, 2014).

Assim, organizamos este artigo em cinco partes. Na primeira, analisamos brevemente a trajetória das políticas sociais brasileiras, tendo como referência a discussão em torno da pobreza; em seguida, nos debruçamos sobre o desenho, as diretrizes, os processos de gestão, implementação e os atores diretamente envolvidos no PBF, para, então, nos dedicarmos ao contexto da implementação dessa política – o município de Alvorada – e, consequentemente, às dinâmicas nas quais assistentes sociais e beneficiários se envolvem no âmbito das ações relacionadas ao programa e, por fim, refletimos sobre a fluidez das categorias adotadas nesse processo.

2 A trajetória das políticas sociais no Brasil: da proteção associada ao trabalho formal à pobreza como um perigo social

A trajetória das políticas de proteção social brasileiras pode ser descrita a partir das primeiras iniciativas direcionadas à garantia de mínimos sociais inauguradas nos anos 1930. Nesse sentido, Soares e Sátyro (2009, pp. 32-33) consideram que o salário mínimo, instituído em 1934, pode ser considerado o primeiro mínimo social do País, na medida em que representava uma ren-

da de base voltada à garantia de condições mínimas aos trabalhadores. Na esteira dos mínimos sociais direcionados a esse contingente populacional, foram instituídos, entre as décadas de 1930 e 1980, o seguro-desemprego, o abono salarial e as aposentadorias urbanas e rurais (SOARES; SÁTYRO, 2009, pp. 33-37). Observa-se nesse longo período um aprofundamento das desigualdades sociais, haja vista que o sistema de proteção social brasileiro se mantinha contributivo e direcionado exclusivamente à população urbana e formalmente empregada (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 27).

Conforme assinala Bichir (2010, pp. 1-2), no Brasil as políticas sociais passaram de um "padrão de proteção vinculado ao mundo do trabalho, restrito a categorias específicas de trabalhadores" a um "de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário, até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização". Desse modo, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi, sem dúvida, de extrema importância na conjuntura do enfrentamento às desigualdades socioeconômicas, uma vez que consolidou aspectos essenciais para a construção de um novo sistema de proteção social, pautado pela cidadania, elevando o *status* da assistência social ao de outras políticas sociais, reconhecendo o direito à aposentadoria não integralmente contributiva aos trabalhadores rurais e instituindo uma renda de solidariedade a idosos e pessoas com deficiência que viviam em condições de vulnerabilidade econômica – o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Foi justamente no contexto da implementação do BPC que se abriu o espaço necessário para debater sobre os riscos sociais associados à pobreza e a necessidade de criação de mecanismos capazes de assegurar condições de vida mínimas a todos(as) aqueles(as) que encontram dificuldades para alcançá-las através do mercado de trabalho (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 28).

O reconhecimento explícito da pobreza como risco social foi possível, sobretudo, a partir do processo de rearticulação da sociedade civil brasileira nos anos 1980, cuja principal consequência foi a incorporação da luta por direitos sociais básicos na pauta política. De modo que a CF/88 não apenas ampliou os direitos sociais, introduzindo a noção de Seguridade Social, mas também os deveres do Estado em relação a esse campo. Se a universalização de direitos sociais básicos, com a garantia de mínimos sociais, mostrava-se, até então, uma possibilidade, na década que se seguiu à promulgação da chamada "Constituição Cidadã", diante da crise

fiscal enfrentada pelo Estado brasileiro e da opção do governo federal pelo projeto neoliberal, vivenciou-se, após a imposição de limitações aos programas sociais, um desmonte desses recém-conquistados direitos (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2009). Posteriormente, a partir do início do século XXI, o país passou a ser orientado pelos preceitos de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que expressavam as suas recomendações em torno da descentralização, privatização e focalização dos programas sociais (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2009).

Apesar dos retrocessos experimentados na década de 1990, é inegável que houve uma evolução no campo da proteção social brasileira desde os anos 1930. A trajetória da proteção social, iniciada com as garantias mínimas aos trabalhadores urbanos, moveu-se em direção à previsão de benefícios monetários a idosos e pessoas com deficiência, culminando, já no final da década de 1990, com os programas de transferência condicionada de renda (PTCR) associados à educação e à saúde. Nesse último campo, inserem-se os Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação que, junto ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Auxílio Gás e do Cartão Alimentação, antecederam aquele que seria considerado uma das principais políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF)[2].

3 Políticas de enfrentamento à pobreza: o caso do Programa Bolsa Família

Instituído em 2003, a partir da unificação dos programas que lhe precederam, o PBF constitui-se como uma política intersetorial, haja vista que articula, no que concerne às condicionalidades a que seus beneficiários estão sujeitos, uma série de políticas sociais. Em comparação com os PTCR anteriores, o PBF, além de ampliar o número de beneficiários e o valor dos benefícios monetários, inovou ao instituir a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela gestão administrativa das políticas de transferência de renda. O programa conta ainda com uma gestão descentralizada

2 Em 2017, o PBF beneficiou mais de 14 milhões de famílias e contou com um orçamento anual de 29 bilhões de reais.

política e administrativamente, promovida a partir do compartilhamento de responsabilidades entre o MDS e os Ministérios da Educação e da Saúde.

À SENARC cabe, de modo geral, estabelecer os critérios utilizados para eleger os beneficiários e o valor dos benefícios, definir o questionário do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), os critérios para suspensão e corte dos benefícios e os parâmetros operacionais, e propor o orçamento anual e a determinação de cotas por município, por exemplo. Contudo, a fim de limitar a "intervenção de qualquer gestor, seja este federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários" (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 32), a Caixa Econômica Federal (CEF) tornou-se o órgão operador e pagador do programa. A CEF não é responsável apenas pelo pagamento dos benefícios, mas também compete a ela operar o programa por meio do CadÚnico, ou seja, selecionar de forma automatizada, entre os cadastrados, aqueles que atendem aos critérios para receber o benefício.

No entanto, à semelhança de outras políticas do campo social, não obstante suas diretrizes serem formuladas em nível nacional, a sua implementação se dá em âmbito municipal (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2009). No que concerne à gestão administrativa descentralizada, em 2005 o Governo Federal passou a firmar termos de adesão com os municípios visando definir o papel de cada um dos agentes envolvidos no programa. A título de incentivo à adesão, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador que mede a qualidade da gestão do PBF, a partir do qual são realizados repasses financeiros aos municípios. No âmbito do PBF, a gestão descentralizada é considerada eficaz na medida em que i) reduz os gastos com a implantação do PBF, dado que, supostamente, os municípios já contariam com os equipamentos públicos necessários (postos de saúde, escolas, CRAS etc.) e ii) entende-se que os governos municipais possuem maiores informações acerca de sua população empobrecida, tornando mais eficiente o processo de cadastramento e focalização do programa (BRASIL, 2016).

Se as controvérsias em torno da atribuição da gestão das políticas sociais aos municípios antecedem a criação dos programas de transferência de renda no Brasil (FARAH, 2001; FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013), é inquestionável que a projeção e o alcance dessas políticas atualizam a relevância do debate. Entre aqueles que se dedicam às análises voltadas às políticas de combate à pobreza, parece haver convergência de que, apesar dos aspectos políticos favoráveis da descentralização, há limites administrativos

impostos aos gestores em âmbito local. Argumenta-se, neste sentido, que apesar da descentralização das políticas sociais se apresentar como uma possibilidade promissora, haja vista que viabiliza a participação da população, a transferência de gestão ainda representa um desafio para os entes federados brasileiros. Silva e Silva (2008, p. 204), por exemplo, afirma que para se pensar a descentralização no cenário nacional é necessário:

> [...] considerar os limites também presentes a essa prática. Entre esses, se destacam a diversidade dos 5.565 municípios brasileiros, na sua grande maioria municípios pequenos, com população inferior a 10 mil habitantes, vivendo praticamente com recursos do fundo de participação, transferidos pelo Governo Federal; seus limites em termos materiais e de recursos humanos e, consequentemente, sua incapacidade gerencial. A isso, soma-se o cotidiano de uma prática administrativa marcada pelo patrimonialismo e uma prática política clientelista, além da fragilidade da organização popular, limitando o poder de real participação e controle social sobre as ações municipais.

De forma que, em relação à divisão de responsabilidades entre os entes federados quanto à gestão e implementação do PBF, enquanto aos órgãos vinculados ao Governo Federal cabe a elaboração das diretrizes gerais do programa, o pagamento dos benefícios e o processamento das informações referentes às famílias beneficiárias; aos governos estaduais cabe apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios (principalmente quanto à realização dos cadastros); e, aos municípios, cabe a efetiva implementação do programa. Na prática, isso significa que os municípios são responsáveis pelo cadastramento das famílias de baixa renda e atualização do banco de dados do CadÚnico, pela transmissão e acompanhamento dos dados enviados à CEF, pelo oferecimento dos serviços básicos relacionados às condicionalidades (escolas, postos de saúde, CRAS) e pelo acompanhamento e elaboração de relatórios referentes ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, e, é claro, pela divulgação das informações acerca do programa e dos critérios para cadastramento de famílias de baixa renda, público alvo dessa política.

Quanto aos critérios de elegibilidade, para participar do PBF as famílias precisam realizar a inscrição no CadÚnico e possuir uma renda mensal familiar *per capita* inferior a R$ 170,00. Ainda que a inscrição no cadastro seja uma exigência, ela, por si só, não indica que os inscritos serão benefi-

ciados pelo programa. O critério principal para inclusão é a renda familiar. Assim, o PBF estabeleceu um processo de focalização com duas linhas de elegibilidade: *Linha de Pobreza* e *Linha de Extrema Pobreza*, entendido por Cotta e Paiva (2010, p. 58) como um "sentido de direcionamento desse tipo de intervenção apenas nos 'mais pobres entre os pobres". Ambas as linhas são definidas a partir de critérios vinculados à renda das famílias: enquanto a primeira diz respeito às famílias que possuem renda mensal familiar *per capita* entre R$ 89,01 e R$ 178,00, a segunda refere-se a famílias que possuem renda mensal familiar *per capita* de até R$ 89,00[3]. Os valores dos benefícios, por sua vez, correspondem às linhas de pobreza e extrema pobreza e possíveis variações na composição familiar, de modo que i) a presença de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes até 15 anos, jovens entre 16 e 17 anos permite que as famílias acumulem até três benefícios variáveis no valor de R$ 41,00 cada um e, ii) a presença de jovens entre 16 e 17 anos possibilita que as famílias recebam até dois benefícios variáveis no valor de R$ 46,00 cada. Assim, os valores atuais do Bolsa Família, uma vez que as famílias podem acrescentar até cinco benefícios variáveis ao valor base, variam entre R$ 41,00 e R$ 304,00.

Soma-se à transferência de renda, a participação obrigatória dos beneficiários em ações das áreas da educação, saúde e assistência social, de forma que as condicionalidades tornam-se um elemento importante do processo de implementação do PBF. As contrapartidas geram, por um lado, a obrigação de provimento, por parte do Poder Público, dos equipamentos estatais e da burocracia necessária para implementar as ações previstas pelo Bolsa Família, enquanto, por outro, funcionam, conforme Cotta e Paiva (2010, p. 64) como "sistemas de indução do comportamento dos beneficiários", ou seja:

> [as condicionalidades] constituem um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações. Nesse sentido, elas estabelecem um elo causal entre as transferências no presente e a emancipação futura das crianças e jovens das famílias atendidas, via melhoria de seu nível educacional (Op. Cit., p. 60).

3 Considerando o reajuste realizado em julho de 2018.

Por esse ângulo, no campo da educação, cabe às famílias beneficiárias manterem as crianças entre seis e 15 anos matriculadas e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária, enquanto os adolescentes, entre 16 e 17 anos, devem ter frequência mínima de 75%. Quanto à saúde, as famílias se comprometem em acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento – através de pesagem e medição de altura – das crianças menores de sete anos. Ao contrário dos meninos, as meninas, após essa idade, permanecem cumprindo a condicionalidade da saúde, assim como as mulheres em idade fértil até os 49 anos de idade; e, quando gestantes e/ou nutrizes, devem realizar periodicamente o pré-natal e acompanhamento da saúde do bebê. E, por fim, em relação à assistência social, é dever das famílias beneficiárias do PBF encaminhar (e possibilitar a permanência de) crianças e adolescentes com até 16 anos de idade que se encontram em risco - ou tenham sido retirados do trabalho infantil - aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI, obtendo uma frequência mínima de 85% da carga horária mensal. Devem, ainda, participar das atividades ofertadas pelos CRAS e/ou Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e realizar o recadastramento a cada dois anos (prazo máximo), levando a documentação completa de todos os integrantes do grupo familiar. Como pode ser observado, ainda que o PBF simbolize um avanço no âmbito das políticas de proteção social no Brasil, uma vez que suas ações são focadas na família[4] e não mais em membros isolados (POCHMANN, 2010, p. 15), o recurso financeiro, sob a titularidade do cartão do programa, é destinado preferencialmente às mulheres-mães, e as condicionalidades estão voltadas às crianças, adolescentes e às grávidas e/ou nutrizes, de modo que os homens-pais não são incluídos no escopo de ações previstas pelo programa. Na prática, esse fato não remete apenas à manutenção e reforço dos estereótipos e papéis de gênero (KLEIN, 2003), mas poderia apontar para um aprofundamento dos riscos associados à pobreza entre os homens, uma vez que nenhuma das ações de proteção social vinculadas ao BF são destinadas a eles (EGER, 2013; EGER; DAMO, 2014).

4 No âmbito do Programa Bolsa Família, família é "unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros" (BRASIL, 2004, p. 2).

Ao nos alongarmos em torno das características estruturais e gerenciais do Bolsa Família objetivamos assinalar a complexidade do desenho, da gestão e da implementação dessa política, bem como apontar para o conjunto de atores heterogêneos que participam desses processos em todos os níveis da federação e, consequentemente, para a perspectiva adotada pelos implementadores à medida em que a política vai sendo executada em nível local. Dado esse cenário, encaminharemos a discussão em dois sentidos: i) o processo de implementação local do PBF e ii) o papel desempenhado pelos assistentes sociais - um dos muitos atores presentes na operacionalização do programa – não apenas em relação ao cotidiano dos beneficiários, mas, sobretudo, na definição dos termos que garantem ou não o acesso à política.

4 Alvorada: o município como cenário do processo de implementação de políticas sociais

Alvorada integra a Região Metropolitana de Porto Alegre, no RS, ficando distante do centro da capital cerca de uma hora. Contando com uma área de 70,811 Km² e uma população em torno de 200 mil habitantes (IBGE, 2010), o município passou a ocupar a pior colocação no *ranking* de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do RS (R$ 11.353,07), segundo o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico/2015 (IDESE/2015) apresentado em 2017 pela Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2017).

Emancipada em 1965, a cidade foi considerada durante muito tempo como um "município dormitório", uma vez que sua população precisava sair da cidade para trabalhar, estudar e buscar lazer. Aos poucos, com o aumento do comércio (responsável por quase 85% da composição do PIB do município), e a instalação de algumas pequenas indústrias, de um hipermercado e de um shopping (em construção), esse quadro parece estar se transformando, embora as limitações estruturais permaneçam cerceando o acesso dos cidadãos alvoradenses a políticas públicas de qualidade. A título de ilustração, no que se relaciona apenas ao PBF e à condicionalidade sobre a qual nos debruçamos aqui, segundo o Relatório de Informações sobre o Bolsa Família e CadÚnico de 2018 (BRASIL, 2018), até maio do mesmo ano havia 15.713 residentes em Alvorada cadastrados, sendo que desses 6.933 são beneficiados pelo Bolsa Família, ou seja, cerca de 9,77% da população pobre (oficialmente reconhecida como tal, ou seja, aqueles que estão efe-

tivamente inseridos no cadastro) do município. A eles foi transferido, em maio do ano corrente, o montante total de R$ 1.048.277,00, sendo o valor médio dos benefícios em torno de R$ 151,20 por família. No que tange especificamente à assistência social, a cidade mantém cinco CRAS, um CREAS, um Abrigo Infantil, um Centro de Capacitação Profissional, a Coordenadoria de Direitos Humanos, o posto de atendimento para o CadÚnico, o Departamento de Assistência a Entidades Filantrópicas e o Conselho Municipal de Assistência Social.

O caso de Alvorada parece-nos exemplar quanto à diversidade de contextos municipais nos quais o PBF vem sendo executado há 15 anos. Conhecer os processos de implementação em âmbito local nos permite atentar para as possibilidades e limitações presentes em uma das políticas sociais mais relevantes do Brasil. Como afirma Bichir (2010, p. 9), o "próprio MDS aponta que é necessário conhecer mais a fundo as estratégias locais – municipais – de gestão do PBF, especialmente no que se refere ao cadastramento e à atualização do cadastro". Esse dado é relevante porque, como já mencionado, cabe aos municípios controlar a "porta de entrada" (BICHIR, 2010, p. 10) do programa, já que são os responsáveis por identificar as famílias que serão inseridas no CadÚnico e que poderão ser beneficiadas pelo PBF. Medeiros, Britto e Soares (2008) complementa salientando que, pelo menos em parte, alguns dos erros de focalização poderiam ser compreendidos a partir da participação dos municípios na elaboração das primeiras informações contidas no CadÚnico, e se dão em razão da volatilidade da renda das famílias pobres, de erros na captação da renda (que podem ser explicados tanto por casos de subdeclaração de renda por parte dos requerentes, como também pelos critérios utilizados pelos profissionais responsáveis pelo cadastramento das famílias pobres), além, é claro, dos autores não descartarem a possibilidade de fraudes.

Assim, em 2010, quando a investigação que fundamenta a presente discussão fora iniciada, encontramos inúmeras dificuldades para iniciar a pesquisa de campo, cujo objeto de interesse eram as moralidades subjacentes aos usos do dinheiro do PBF. O tema – dinheiro oriundo de uma política de transferência de renda -, por si só se apresentava como um obstáculo para o nosso acesso aos beneficiários do programa. Entre as várias estratégias desenvolvidas para contatar possíveis interlocutores, a que se mostrou mais eficaz foi estabelecer proximidade com os CRAS de Alvorada e lograr, após

longo período de negociação, o acesso às equipes e à dinâmica de funcionamento local. O que desembocou, mais tarde, na permissão para acompanhar[5] os assistentes sociais em "visitas" realizadas a usuários do CRAS que almejavam ser incluídos no PBF e também aqueles já beneficiados pelo programa. Durante esse período da pesquisa observamos que em torno do programa gravitava uma rede de proteção social mais ampla, integrada por outros agentes e entidades que não aquelas vinculadas diretamente aos órgãos municipais (à Rede do Sistema Único de Assistência Social [SUAS], propriamente dita). Considerando o perfil do município, a maior parte dos beneficiários acabava por receber atendimento direto (tendo em vista, inclusive, o apoio necessário para garantir o cumprimento de algumas das condicionalidades) por parte de assistentes e profissionais vinculados ou à rede de assistência social não governamental (unidades conveniadas da rede de proteção social básica), constituída majoritariamente por entidades religiosas, ou à rede de proteção social informal, mantida principalmente por organizações comunitárias e voluntários. Levando em consideração tal cenário, interessou-nos examinar as consequências dessa fragmentação e complementaridade das atividades voltadas à proteção social no que toca, em específico, ao entendimento acerca do recurso do PBF.

Frente ao exposto e, na medida em que, por um lado, compreende-se que o "CRAS deve contribuir para potencializar a ação do Estado em territórios de pobreza, violência ou mesmo com acesso dificultado aos serviços públicos" (MDS, 2009, p. 27) e, por outro, devido à escassez de equipes vinculadas a esses serviços e de equipamentos estatais destinados diretamente à assistência social e, indiretamente, ao PBF, busca-se compreender como atuam os agentes implementadores, cuja dinâmica de trabalho se dá na interação direta com o público-alvo da política, como determinam quem integra ou não o foco de suas ações e, em última instância, como eles definem o acesso a essa política.

5 Nosso acordo estabelecia também que deveria haver aceitação prévia por parte das famílias visitadas pelos assistentes sociais. De modo geral, eles nos apresentavam como "estudantes da Universidade Federal" e indagavam sobre a possibilidade – ou não – de acompanharmos a visita.

4.1 CRAS: a "porta de entrada" do Programa Bolsa Família

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o CRAS é uma:

> [...] unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (BRASIL/PNAS, 2004-2005, p. 35).

Na opinião de Helena[6], uma das assistentes sociais vinculadas ao município de Alvorada, o CRAS é responsável por "identificar [e] diagnosticar as demandas", cumprindo assim a função de "porta de entrada para o acolhimento" da população que se encontra em seu "território de abrangência". A ele cabe "referenciar" seus "usuários" e encaminhá-los "para o Estado ou para as instituições que oferecem os serviços socioassistenciais" (pertencentes à rede de proteção social básica). A assistente social, procurando estabelecer aproximações entre as unidades públicas vinculadas ao SUAS e as vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) – respectivamente, o "primo pobre" e o "primo rico", segundo comentou – nos explica: "o CRAS está para o CREAS, assim como o Posto de Saúde está para o Hospital", referindo-se ao "grau de complexidade" presente nas diferentes ações ofertadas e executadas por cada um deles. O CRAS é responsável, portanto, pela gestão dos serviços socioassistenciais de "proteção básica" do SUAS ofertados em seu território de abrangência, figurando como a unidade de referência tanto para outras unidades públicas quanto para "entidades de assistência social privada sem fins lucrativos" que devem, segundo as orientações técnicas, ser "obrigatoriamente a ele referenciadas" (MDS, 2009, p. 7). Considerados como os eixos do SUAS, a "matricialidade sociofamiliar" e a "territorialização" orientam as ações que caracterizam e que são executadas obrigatoriamente por esses equipamentos estatais.

Focado na família, que é compreendida, segundo a PNAS, como o "conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recí-

6 Todos os nomes aqui mencionados são fictícios para assegurar o anonimato de nossos interlocutores.

procas e o compartilhamento de renda e/ou dependência econômica" (MDS, 2009, p.12), o CRAS possui, entre as suas responsabilidades, serviços considerados de Proteção Básica de Assistência Social, ou seja, ações que "potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho" (BRASIL/PNAS, 2005, p. 34).

Em âmbito local, contudo, o número de CRAS é um dos pontos delicados no que tange à assistência social no município de Alvorada. Por se tratar de uma cidade pobre, com áreas com alta concentração de desempregados e de famílias vivendo em condições socioeconômicas desfavoráveis e facilmente enquadradas como "vulneráveis"[7] (na perspectiva do SUAS), os cinco Centros existentes (BRASIL, 2017) não parecem dar conta das necessidades do município. Além disso, não se adequavam, à época da pesquisa, às orientações da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (BRASIL, 2011) quanto à composição mínima (variável de acordo com o tamanho populacional) e a carga horária das equipes de referência. Sendo de grande porte, Alvorada deveria ter, para cada CRAS, no mínimo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional de nível superior (pedagogo, sociólogo, antropólogo etc.). No entanto, cada um dos Centros contava, no máximo, com um psicólogo e dois assistentes sociais, sendo um deles o coordenador; enquanto que a equipe de nível médio se resumia aos funcionários de manutenção/limpeza e recepção. Em relação às condições de trabalho, apenas quatro assistentes eram concursados e ocupavam a função de coordenadores, o que significava, na prática, que os atendimentos, as visitas e a atuação em outras atividades destinadas às famílias ficavam a cargo de um assistente social, auxiliado em dois dos CRAS por um psicólogo. Todos os outros profissionais do serviço social eram terceirizados e cumpriam carga

7 Em termos oficiais, conforme indicado nas Orientações Técnicas para os CRAS, dentre os "mais vulneráveis" encontram-se: "Família – e jovens – em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF; 2) famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em descumprimento das condicionalidades; 3) famílias com membros entre 0 e 18 anos que apresentem algum tipo de deficiência e beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; 4) famílias com beneficiários do PBF e/ou em situação de risco com jovens de 15 a 17 anos" (BRASIL, 2011, p. 29).

horária semanal de 20 a 30 horas, de modo que em pelo menos um dos turnos diários eles não estavam presentes.

Se considerarmos o número de indivíduos "referenciados" (ou seja, aqueles que estão na área de abrangência e, portanto, de responsabilidade de cada um dos CRAS), a quantidade de Centros de Referência poderia ser questionada enquanto insuficiente e, na maioria das vezes, eram mal localizados. Ao todo, o município, com quase 200 mil habitantes, possui cinco CRAS, sendo que cada um deles é responsável por "referenciar" uma área de abrangência denominada "região". Cada região abarca cerca de sete bairros; no entanto, um único CRAS pode "referenciar" até quatro regiões, o que, no geral, pode atingir até vinte e oito bairros por CRAS.

Reforçamos, portanto, que, conforme os responsáveis pela implementação do PBF em Alvorada, o acesso ao programa se dá através dos CRAS, considerados, por essa razão, como a *"porta de entrada"* oficial para essa política. Nesse sentido, antes mesmo de ser integrada ao CadÚnico, a família precisa "*fazer a inclusão no CRAS*" responsável pela cobertura de seu bairro, para, em seguida, receber a visita de um assistente social que opera junto ao CadÚnico na cidade. Esse profissional é o responsável por fazer as primeiras avaliações sobre as condições socioeconômicas dos candidatos ao cadastramento visando o benefício do Bolsa Família. Essa visita é normalmente realizada quando as famílias procuram o Centro de Referência, mas, de acordo com os responsáveis pelo programa, em alguns casos, quando há dúvidas sobre informações do CadÚnico, ou, quando o registro não passa pelo crivo dos técnicos da CEF, pede-se uma nova "*visita domiciliar*". Conforme relatam, esse contato tem o objetivo de analisar as condições de moradia e os bens duráveis da família, a fim de assegurar a veracidade das informações apresentadas que são, principalmente quanto à renda, autodeclaradas. Ainda que os técnicos responsáveis por sua execução não considerem tal análise como sendo *"investigativa"* – informação que fazem questão de salientar –, é comum buscarem informações sobre os demandantes entre os seus vizinhos e parentes.

4.2 Esquadrinhamento da pobreza: as visitas promovidas pelos assistentes sociais

Como já assinalado anteriormente, o município de Alvorada conta com cinco CRAS, cujas ações são direcionadas a um território que abrange até

vinte e oito bairros cada um. A fim de conduzir a etnografia, ainda que tenhamos entrevistado os coordenadores de todos os CRAS, detivemo-nos no acompanhamento das atividades de dois Centros de Referência, os quais chamaremos aqui de CRAS São Jorge e CRAS São Jerônimo[8]. Uma vez que o número de Centros de Referência não era suficiente para atender toda a área de abrangência que estava sob sua responsabilidade, e a fim de apreender a importância da presença constante e mais estreita dos assistentes junto aos beneficiários, bem como o seu entendimento sobre o PBF, escolhemos, ainda, dois bairros que estavam na área de abrangência CRAS São Jerônimo, sendo que, enquanto um deles recebia visitas semanais dos assistentes, o outro, por não receber atendimento desses profissionais no que toca ao *acompanhamento*[9] dos beneficiários do PBF, contava apenas com os serviços oferecidos pelas entidades não governamentais, que, conveniadas à Prefeitura, prestavam serviços socioassistenciais a essa população. Assim, no bairro onde o CRAS São Jorge estava sediado, dedicamo-nos a acompanhar os assistentes "em visita", a participar das atividades (oficinas, encontros etc.) promovidas pelo Centro de Referência e também a observar os espaços de discussão e deliberação política, nos quais se encontravam tanto representantes das unidades públicas de assistência social quanto aqueles vinculados às unidades conveniadas e organizações comunitárias e religiosas.

Voltemos nossa atenção, contudo, às "*visitas domiciliares"*, cujo objetivo era verificar as condições nas quais os candidatos à inclusão no PBF viviam, de modo a atestar a veracidade das informações por eles fornecidas aos cadastradores e, portanto, constatar e reconhecer a sua condição de pobreza. O que aqui chamamos de *reconhecimento da pobreza* é um processo que, em tese, está diretamente ligado aos critérios de inclusão no Bolsa Família. Como mencionado anteriormente, o programa estabelece como preceito de elegibilidade as linhas de *pobreza* e de *extrema pobreza,* de modo a garantir a focalização da política. O que acontece, na prática, é que as famílias nessas condições raramente possuem comprovante de renda, o que torna

8 Optamos por utilizar nomes fictícios com objetivo de resguardar a identidade dos profissionais alocados nesses Centros de Referência.

9 Diferentemente das visitas cujo objetivo era averiguar as informações apresentadas no cadastro realizado no CRAS e que, se bem-sucedidas, culminariam na inclusão dessas pessoas no CadÚnico e, posteriormente, no PBF, as visitas de acompanhamento eram destinadas àqueles já beneficiados pelo programa, desempenhando o papel de verificar se a família estava cumprindo as condicionalidades, se as crianças e adolescentes estavam ou não em situação de trabalho infantil etc.

necessário consentir que o principal critério de inclusão no programa seja autodeclarado. É no contexto da permissividade quanto à autodeclaração da renda familiar que os profissionais justificavam a necessidade de realizarem as referidas *"visitas domiciliares"*.

Ao longo dessas visitas, os assistentes sociais efetuavam um pré-cadastro a partir do qual buscavam responder questões relacionadas à renda, às atividades produtivas realizadas pelos membros da família, ao número de crianças, jovens, gestantes e/ou nutrizes e idosos e, também, aos bens duráveis existentes (carro, moto, máquina de lavar roupa, televisão, aparelho de DVD etc.) e à situação do domicílio (ocupado, alugado, emprestado, próprio etc.). A constatação da existência de bens duráveis tornava-se relevante, segundo nossos interlocutores, porque, em um cenário em que a renda, principal critério de elegibilidade, é autodeclarada, atribuía-se à tangibilidade dos bens o papel de *proxy* dos rendimentos familiares, razão pela qual os assistentes percorriam as casas a fim de comprovar a veracidade das informações previamente fornecidas pelas famílias, ou seja, se elas condiziam com *"a realidade"*. Nessas situações, era visível o empenho realizado pelos profissionais para identificar *"os mais necessitados"* ou aqueles que *"realmente precisavam"* e, sobretudo, era explícito o esforço empreendido pela maior parte das famílias visitadas para demonstrar e validar as suas necessidades e a sua pobreza aos olhos dos primeiros.

Recordamos, particularmente, do caso de Cigana, uma mulher com 35 anos de idade à época, com cinco filhos e desempregada, que fora ao CRAS São Jorge solicitar uma cesta básica aos assistentes[10] (EGER, 2013; EGER; DAMO, 2014). Naquela ocasião, dispondo de um número limitado de cestas básicas, em oposição à grande demanda recebida, os profissionais decidiram *"sair em visita"* para verificar a concretude das necessidades e carências apresentadas por aqueles que haviam procurado o CRAS. Assim, os assistentes sociais foram a campo, carregando consigo as cestas e os endereços dos solicitantes, sendo eles, a partir desse momento, considerados como *"casos prioridade"*. Uma vez que a visita era realizada, os solicitantes precisavam passar pelo crivo dos profissionais, atestando, portanto, que sua pobreza era maior e mais urgente que outras pobrezas. Aos assistentes sociais, por outro lado, competia procurar pelas evidências informadas dias antes no CRAS,

10 O caso de Cigana foi amplamente analisado em trabalho anterior (EGER; DAMO, 2014).

pois apenas aqueles que *"realmente precisavam"* seriam beneficiados com as cestas básicas. Com Cigana não seria diferente.

Quando chegamos à sua casa, buscamos conferir a veracidade das informações outrora fornecidas por ela, quando, diante dela, um assistente social e um psicólogo questionaram-na sobre sua situação: *"Ainda estava casada? Quantos filhos tinha? Onde estavam? Quantos moravam com ela? Por que ela não parava de ter filhos? O marido trabalhava? No quê? E ela trabalhava? Por que não? E por fim, por que havia procurado o CRAS?"* (EGER, 2013; EGER; DAMO, 2014). Cigana não apenas se esforçava em responder todas as perguntas, como também se empenhava em ilustrar as suas precárias condições de vida. Ora deixava-se caminhar displicentemente pela cozinha, abrindo e fechando os seus armários, mostrando-nos o interior de sua geladeira, do fogão e de suas panelas vazias, ora exibindo-nos as pernas franzinas de Bianca, sua filha de três anos. Cigana não apenas conhecia a retórica da pobreza, porque a experenciava cotidianamente, como também sabia perfeitamente quando, onde e com quem empregá-la.

Na ocasião de outra "visita domiciliar", destinada à comprovação de informações fornecidas ao Centro de Referência, dirigimo-nos à casa de uma "*mãe solteira*" que fora ao CRAS solicitar cadastramento no PBF. Os assistentes tinham dúvidas em relação a algumas informações e, com isso, era imprescindível visitá-la. Já em frente ao seu portão, o profissional nos olhou com ar irônico e comentou: "*essa aqui tá achando que vai enganar a gente. Olha a casa dela. Certo que não tá precisando*". Em seguida, no interior da residência, após uma sequência de perguntas e respostas referentes às suas condições familiares, profissionais e financeiras, terminamos a visita com a garantia de que aquele caso não seria levado adiante, ou seja, ela não seria chamada para realizar o cadastramento no CadÚnico e não poderia dar início ao processo de elegibilidade ao PBF. Na percepção do profissional que, além das inúmeras perguntas feitas, dedicou-se a observar a casa, os móveis e as roupas que mãe e filho vestiam, aquele era mais um dos casos em que pessoas que "*não precisam de verdade* [do benefício] *tentam se aproveitar*".

A pobreza, normalmente associada a uma condição de classe, é frequentemente ignorada enquanto uma experiência, um modo de estar no mundo, e que não é, em todo o caso, um modo passivo, pois em geral viver na pobreza implica lutar com e contra ela. As condições materiais, políticas, econômicas e sociais influenciam, ainda que não sejam, isoladamente, determinantes, na

maneira como os agentes se posicionam, nas decisões que tomam, nas relações que estabelecem, na forma como se enxergam, classificam e identificam os outros. Uma vez que a pobreza assume dimensões de carência material, por vezes também associada às desigualdades políticas, jurídicas e à violência, ela se torna, para muitas pessoas, uma condição irremediável, a exigir a apropriação de códigos, sinais e linguagens que lhes permitam comunicar a sua situação, e, sobretudo, que lhes possibilitem garantir que as circunstâncias de suas existências sejam reconhecidas pelos outros.

Nesta mesma perspectiva, examinaremos o caso de Maria Rosa[11], uma exceção entre todos os que conhecemos e acompanhamos durante a pesquisa de campo (EGER, 2013; EGER; DAMO, 2014). Se a condição financeira de Maria Rosa a tornava elegível ao PBF, ela não era suficiente para comprovar a sua "real necessidade" diante dos profissionais da assistência social. A mulher, à época da pesquisa, tinha 46 anos de idade e três filhos, sendo a caçula de 13 anos a única a morar com ela. Após separar-se de seu primeiro marido, com o qual vivia em um luxuoso apartamento em um dos bairros mais requintados e caros de Porto Alegre, Maria Rosa experimentou um significativo declínio financeiro, encontrando-se, anos após o divórcio, em situação de extrema pobreza. Vivendo de doações, do PBF e da realização de eventuais faxinas, Maria Rosa não se adaptou à dinâmica do CRAS ao qual estava, desde então, referenciada. Segundo ela, mesmo precisando de atendimento, evitava, sempre que podia, ir ao Centro de Referência, haja vista que, conforme relatou, *"as pessoas me olham como se eu fosse uma alienígena. Me olham estranho. Como se aquele não fosse meu lugar"*.

Concretamente, as experiências prévias de Maria Rosa nos circuitos abastados da capital gaúcha - que lhe garantiam uma postura altiva, gestos e movimentos lentos e precisos e um linguajar comedido –, não a prepararam para as dinâmicas próprias das ações e intervenções estatais. As diferenças na linguagem corporal e verbal entre Maria Rosa e outros beneficiários que entrevistamos e acompanhamos ao longo da etnografia foram, segundo ela própria, responsáveis por muitos "*nãos*" dos assistentes dos CRAS e dos

11 Maria Rosa, diferentemente dos outros casos aqui citados, não corresponde a uma beneficiária acompanhada e entrevistada em Alvorada. À época da pesquisa, Maria Rosa morava na capital gaúcha e, diante do ineditismo de sua trajetória, quando comparada à de outros beneficiários, optamos por incluí-la na pesquisa original, citando o seu caso atípico como exemplificador de nossos argumentos.

agentes da pastoral da paróquia que frequentava. *"As pessoas não acreditam que eu passo necessidade.* [...] Já expliquei, contei minha situação, mas não adianta", lamentava-se. Os traços sociais e comportamentais provenientes de sua trajetória precedente à inclusão no PBF a impossibilitavam de se fazer ouvir ante suas carências. Diante disso, na tentativa de produzir um *status* de verdade sobre sua trajetória, ela passou a apresentar todos os documentos que guardava organizadamente. Neles constavam as informações necessárias para credibilizar o declínio financeiro vivido por ela e sua família. Assim, a sua pobreza podia ser constatada através dos incontáveis papéis que ela carregava frequentemente consigo. Infelizmente, ela desconhecia o fato de que a própria ausência de documentos é, por si própria, uma indefectível comprovação de *"vulnerabilidade"* aos olhos dos profissionais da assistência social.

Ao contrário de Maria Rosa, que procurava, sempre que possível, apontar para a atualidade de sua pobreza, no que concerne a outros beneficiários, quando questionados sobre sua condição social e financeira, eles nos indicavam, literalmente, alguém que seria e/ou estaria em uma situação pior, ou seja, alguém que seria *"mais pobre"* do que eles próprios. E um dos elementos distintivos e potencializadores da pobreza era sempre a sujeira. Assim, "s*ou pobre, mas sou limpa*", e todos os seus equivalentes – "*minha casa é pobre, mas é limpa*", "*a gente é pobre, mas meu marido/filho não anda por aí rasgado, sujo*" -, eram argumentos frequentemente utilizados como forma de demarcar as relações e o lugar ocupado por cada um deles. A pobreza, nesse caso, era um marcador mobilizado para estabelecer hierarquias entre um "eu" e um "outro", que, mesmo vivendo em condições semelhantes, poderia ser considerado como partícipes de ordens sociais distintas.

5 A fluidez das categorias de intervenção: entre "pobres" e "vulneráveis"

Ao descrever as condições em que as *"visitas domiciliares"* eram realizadas no âmbito do processo de elegibilidade ao PBF em Alvorada, procuramos apontar as negociações feitas entre os mediadores dessa política e seus beneficiários diretos e, assim, compreender como esses se definem, como justificam suas necessidades, como solicitam atendimento e como negociam entre si e com os profissionais prestadores de assistência social os significados da pobreza e, a partir disso, as suas próprias identidades. Por fim,

procuramos apreender o que essas negociações e tensões revelam sobre um dos maiores programas brasileiros de proteção social.

Entre todas as condicionalidades previstas aos beneficiários do PBF, as relacionadas diretamente à assistência social são, na maioria das vezes, negligenciadas, não obstante a sua relevância sobre o cotidiano das famílias beneficiadas. De modo semelhante, desconsideram-se, por vezes, as condições em que esses profissionais executam as ações sobre as quais são responsáveis. Chamamos atenção, nesse sentido, para a importância das ações desenvolvidas por esses agentes de implementação, não apenas na condução das condicionalidades que lhes dizem respeito, mas, sobretudo, no processo de identificação de famílias elegíveis ao PBF, nos primeiros contatos realizados com vistas ao cadastramento dos elegíveis e, posteriormente, no acompanhamento familiar realizado junto aos já beneficiados por essa política.

Constata-se, dessa forma, a dramaticidade que envolve as *"visitas domiciliares"*, uma vez que elas podem ou não chancelar a condição de *"necessidade"* ou de *"vulnerabilidade"* – tal como compreendida pelos profissionais em atuação –, que viabiliza a transição dos *"pobres"*, de modo geral, para os *"elegíveis"* e, em seguida, para os beneficiários do PBF, de modo específico. A pobreza, não obstante o reconhecimento de sua complexidade, é operacionalizada no contexto da focalização da política de transferência de renda aqui examinada a partir de *linhas de corte* assentadas sobre o rendimento familiar *per capita*. Se os critérios de elegibilidade podem ser considerados claros do ponto de vista do desenho da política, as condições em que muitas dessas famílias vivem e a consequente impossibilidade de comprovarem suas receitas e necessidades abrem espaço à atuação discricional dos agentes que atuam nesse campo.

No que concerne à implementação do PBF, a noção que subjaz às linhas de corte e que direciona o recorte do público-alvo – a pobreza – passa a ser manipulada tanto pelos profissionais quanto pelas famílias que almejam ser incluídas na política. Desta forma, ela ganha nuances e (re)interpretações ao longo do processo de efetivação do programa em nível local, de modo que, embora o principal critério de inclusão no PBF seja a renda, na prática, quando chamados a atuarem no processo de cadastramento de novos beneficiários, os assistentes sociais não saem *"em visita"* à procura de pobres (tal como definido nelas diretrizes do programa), nem tampouco dos mais pobres entre os pobres (segundo o princípio da focalização), mas buscam

pelos *mais pobres* entre os *mais pobres*, os assim chamados *vulneráveis*. São esses não apenas os que preenchem uma condição pré-definida – em termos de ganhos ou de susceptibilidade ao risco -, antes os que sabem performatizar esta condição, sendo convincentes ao juízo dos assistentes sociais.

Dado esse cenário, com frequência a ausência dos homens-provedores ou, quando presentes, a impossibilidade destes se responsabilizarem pelos cuidados destinados às suas famílias (qualquer que seja o motivo) era um dos fatores levados em consideração no momento de qualificar uma família como vulnerável. Na medida em que o atendimento, assim como o próprio benefício do PBF, prioriza as mulheres-mães e as crianças e adolescentes, as regras do programa abrem espaço para que a suposta ausência dos homens-provedores se concretize enquanto um dado inquestionável sobre as necessidades e as *"vulnerabilidades"* das famílias pobres. As mulheres compreendiam esse processo e manejavam essa situação com maestria, enquanto estratégia ora para acessar mais facilmente o recurso, ora pela oportunidade de administrarem uma renda que permaneceria fora da ingerência de seus companheiros. Não se pode esquecer que, dentro desse campo de possibilidades, a própria trajetória dos beneficiários na "pobreza" cumpria um importante papel no que concerne ao potencial alcance desses estratagemas. Lembremo-nos da incapacidade de Maria Rosa, outrora "rica", em validar as suas necessidades financeiras, a sua "pobreza" diante dos assistentes sociais.

Nesse processo de "pré-seleção" que visa encaminhar ao cadastramento aqueles que *"realmente precisam"* do benefício ou, em outras palavras, aqueles que *"precisam mais"*, cria-se como estratégia por parte dos que almejam o recurso uma retórica baseada no sofrimento, cujo objetivo principal é convencer os assistentes sociais de que suas necessidades são *"reais"*. Os agentes lidam, portanto, com classificações e denominações que fazem parte do seu cotidiano, de sua experiência de vida e, por isso, sabem quais são os momentos mais adequados para acionar esses marcadores, para manejar tais estratégias discursivas e performáticas. Enquanto que os assistentes sociais imprimem sobre o seu público-alvo diferentes marcas e expectativas, do mesmo modo esperam que suas condutas pessoais sejam correspondentes às classificações acionadas. Ao longo do processo de implementação do PBF, esses rótulos e marcas identitárias ganham sentido na dinâmica gerada pela relação entre os sujeitos-alvo da política e os mediadores a ela diretamente relacionados. As estratégias aqui destacadas e o conjunto de sinais relacio-

nados à pobreza não atuam apenas no campo da performance social, antes como elementos responsáveis por definir a política pública em nível local e, da mesma forma, por instituir quem terá ou não direito a ela.

Referências

BARRET, Susan; HILL, Michael. (1984), *Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory*: towards an integrated perspective. Policy and Politics, v. 12, n. 3, pp. 219-40.

BICHIR, Renata Mirandola. (2010), *O Bolsa Família na berlinda***?** Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos CEBRAP, v. 87, pp. 1-23. Disponível em: http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/bichir_novosestudos.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Constituição. (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. (2004), *Lei que cria o Bolsa Família*, n. 10836, de 9 de janeiro de 2004.

BRASIL. (2004, 2005), *Política Nacional de Assistência Social, PNAS/2004,* 2005. pp. 178

BRASIL. (2011), *NOB-RH/SUAS*: anotada e comentada. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. (2016), *Caderno do IGD-M***.** Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília: MDS, 2016.

BRASIL. (2018), *Relatório de Informações sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único para programas sociais do governo Federal 2018*. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. (2017), *Censo SUAS 2017*. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php. Acesso em: 20 jan. 2018.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luís Henrique. (2010), O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org.). *Bolsa Família 2003-2010*: Avanços e Desafios, vol. 1. Brasília: IPEA. pp.57-100.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. (2013), Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, pp. 101-110.

EGER, Talita Jabs. (2013), *Dinheiro e Moralidade no Bolsa Família*: uma perspectiva etnográfica. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Porto Alegre: UFRGS.

EGER, Talita Jabs; DAMO, Arlei Sander. (2014), *Money and morality in the Bolsa Família*. Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, v. 11, n. 1, pp. 250-284.

FARAH, Marta Ferreira Santos. (2001), Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, pp. 119-144.

FASSIN, Didier; EIDELIMAN, Jean-Sébastien. (2010), *La raison humanitaire – une histoire morale du temps présent*. 1 ed. Paris: Hautes Études; Gallimard; Seuil.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. (2013), *Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização*. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília/DF, 2013, pp. 1-20.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. (2017), *Resumos Estatísticos dos municípios do RS*: Alvorada. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios_detalhe.php?municipio=Alvorada. Acesso em: 31 out. 2018.

IBGE. (2010), *Censo Demográfico 2010.*

KLEIN, Carin. (2003), *"... Um cartão [que] mudou nossa vida?"* Maternidades veiculadas e instituídas pelo Programa Nacional Bolsa-Escola. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. (2015), Implementação de políticas públicas e participação da comunidade. IN: LAZARRI, Cibele et al (org.). *Pesquisa e Ensino*: Ferramentas de gestão pública no RS. Porto Alegre: CORAG. pp. 277- 298.

LIPSKY, Michael. (2010), *Street-level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela Spanghero. (2012), Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). *Implementação de políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. pp. 221-259.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. (1983), *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MDS. (2009), *Orientações Técnicas*: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1 ed. Brasília: MDS.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. V. (2008), *0: BPC and the Bolsa Família*. Brasília: IPC. Working Paper n. 46. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper46.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

MELLO, Kátia Sento Sé. (2011), O sofrimento como recurso de acesso ao Direito: efeitos da política de recadastramento dos camelôs em Niterói. In: MELLO, Kátia Sento Sé. *Cidade e Conflito*: guardas municipais e camelôs. Niterói: Editora da UFF. pp. 161-189.

PIRES, Roberto Rocha C. (2012), Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). *Implementação de políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. pp. 182-220.

POCHMANN, Márcio. (2010), Apresentação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org.). *Bolsa Família 2003-2010*: Avanços e Desafios, vol.1. Brasília: IPEA. pp. 7-11.

PRESSMAN, Jefrey L.; WILDAVSKY, Aaron. (1984), *Implementation*. Berkeley: University of California.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. (2008), Programas de transferência de renda: uma renda básica de cidadania e uma renda mínima condicionada - Entrevista especial com Eduardo Matarazzo Suplicy. *Revista Políticas Públicas São Luís*, v. 13, n. 12, pp. 231-240.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. (2009), *A política social brasileira no século XXI*: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. (2009), O programa bolsa família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA. *Texto para Discussão nº 1424*. Disponível em: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 12/08/2018 – Aprovado em 20/11/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.441
10.20336/rbs.441

Entre o cuidado e a medicamentalização: os debates sobre "trocar uma droga por outra"

Annabelle de Fátima Modesto Vargas*
Mauro Macedo Campos**

RESUMO

Este artigo resulta de uma pesquisa realizada em um CAPSad (Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas) do Estado do Rio de Janeiro. Foi investigada a operacionalização das políticas públicas de saúde mental, álcool e outras drogas, a partir de seus operadores, os "burocratas de nível de rua". Busca-se compreender como se efetiva a utilização de medicamentos psiquiátricos no CAPSad, a partir da relação imbricada entre as drogas lícitas e ilícitas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, construída através de observação participante, anotações em diário de campo e entrevistas em profundidade. Os achados no campo de pesquisa apontam para uma incômoda e crescente medicamentalização. A operacionalização do trabalho está fortemente centrada na utilização de medicamentos, relegando o uso das tecnologias leves a um plano de cuidado complementar e não principal.
Palavras-chave: Medicalização. Políticas Públicas. Drogas.

* Doutorado em Sociologia Política – UENF e Pós-Doutoranda em Sociologia Política – UENF.
** Doutorado em Ciência Política – UFMG e Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – UENF

ABSTRACT

BETWEEN CARE AND MEDICATION: THE DISCUSSIONS ON "EXCHANGE ONE DRUG FOR ANOTHER"

This article results from a research carried out in a CAPSad (Center for Psychosocial Care Alcohol and Drugs) of the State of Rio de Janeiro. It was investigated the operationalization of public policies of mental health, alcohol and other drugs, from its operators, the "street level bureaucrats". It seeks to understand how the use of psychiatric drugs in CAPSad is effective, based on the overlapping relationship between licit and illicit drugs. This is a qualitative research, built through participant observation, field diary notes, and in-depth interviews. The findings in the field of research point to an uncomfortable and growing medication. The operationalization of the work is strongly centered in the use of medicines, relegating the use of the light technologies to a plan of complementary and not main care.
Keywords: Medicalization. Public Policies. Drugs.

1 Introdução

Este artigo resulta de uma pesquisa realizada em um CAPSad (Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas) do Estado do Rio de Janeiro. Buscou-se investigar a operacionalização das políticas públicas de saúde mental, álcool e outras drogas, a partir de seus operadores, os "burocratas de nível de rua". Tais burocratas são agentes públicos que atuam na linha de frente na implementação de políticas públicas. Direcionar a atenção para esses profissionais permite analisar a complexidade e desafios que envolvem o trabalho nos serviços de saúde (LIPSKY, 2010).

De acordo com o Ministério da Saúde, cabe aos CAPSad o atendimento diário a pacientes em uso prejudicial de álcool e outras drogas, de modo a possibilitar o planejamento terapêutico sob uma perspectiva singular. O serviço proporciona intervenções precoces, o que auxilia na redução do estigma vinculado ao tratamento. A rede de atendimento baseia-se em serviços comunitários, apoiados por leitos psiquiátricos em hospital geral. As atividades desenvolvidas vão desde o atendimento individual, que pode ser medicamentoso, psicoterápico e de orientação, até atendimentos em grupo. São também realizadas oficinas terapêuticas e visitas domiciliares. Neste sentido, a política de Redução de Danos ganha espaço como uma estratégia no cuidado aos

usuários dos CAPSad, possibilitando o fornecimento de informações sobre os danos do uso de álcool e outras drogas e dando alternativas para atividades diversas de fortalecimento de vínculos afetivos e estreitamento de laços sociais, impulsionando a melhoria da autoestima (BRASIL, 2004).

Para o desenvolvimento deste artigo, partimos de dados coletados no campo que aludem à importância de uma discussão voltada à temática da medicalização/medicamentalização da vida (ILLICH, 1975; GAUDENZI; ORTEGA, 2012; AMARANTE, 2007; ROSA; WINOGRAD, 2011; BEZERRA *et al*., 2014; BEZERRA *et al*., 2016), uma vez que é frequente a afirmação *"está trocando uma droga por outra"* pelos burocratas e usuários do CAPSad. Eles se referem ao uso das drogas psiquiátricas como forma de *"substituição"* às drogas ilícitas, sendo essa prática ora entendida como terapêutica, ora entendida como *"de abuso"*.

Do esforço realizado para a construção dessa investigação, não foram encontrados na literatura trabalhos direcionados a compreender a utilização de psicotrópicos nos CAPSad, a partir da relação imbricada entre as drogas lícitas e ilícitas. Na maior parte das pesquisas (DUARTE, 2013; MORAES, 2005), a discussão sobre a medicalização/medicamentalização aparece como "pano de fundo" para outras questões principais ou se voltam a dispositivos de saúde mental, não especializados em álcool e outras drogas.

Neste artigo, então, busca-se problematizar a utilização de medicamentos em saúde mental, mais especificamente no que tange à temática do uso de álcool e outras drogas. Como apontado por Rui (2014, p. 89), "o fim da contenção física teria sido substituído por um novo modelo de gestão, baseado na contenção química [...]". Avançar um pouco nessas questões é o que se pretende pautar, a partir dos achados no campo. Para tanto, faremos uma breve apresentação conceitual da temática da medicalização/medicamentalização, seguindo com a abordagem referente ao método utilizado na pesquisa. Na etapa seguinte, trazemos a análise dos dados coletados, apresentando os resultados e sua discussão. Por fim, tecem-se as considerações finais do artigo.

2 Da medicalização à medicamentalização

Parte considerável dos entendimentos sobre o funcionamento dos equipamentos públicos de saúde tem como elemento central a implementação das políticas públicas. Lotta (2010) chama a atenção para a lacuna existente

na literatura no que tange a análises em relação a esse processo de implementação das políticas, no sentido de ampliar os diversos fatores, olhares e referenciais que envolvem a prática cotidiana. Segundo a autora, tal espaço torna-se ainda mais evidente ao direcionarmos nossa atenção a trabalhos empíricos com foco nos burocratas de baixo escalão. Podem-se destacar, nesse sentido, os estudos de Lima e colaboradores (2014), que analisaram a implementação da Política Nacional de Humanização nas unidades básicas de saúde no município de Porto Alegre (RS), bem como o de Dutra e Henriques (2016, p. 325), que discutiram o poder discricionário dos agentes institucionais que lidam com usuários de *crack*, cuja execução da política pode induzir "à formação de uma 'micropolítica'", que cumpre ou não os ditames estabelecidos pelas normas.

Enquanto agentes institucionais que controlam, alteram e aplicam os serviços e ações estabelecidas pelo poder político formal, as suas práticas tornam-se uma variável que ajuda a explicar o sucesso ou fracasso das políticas públicas. É por essas questões que Lipsky (2010) considera que os burocratas de nível de rua situam-se no centro do debate político por, de um lado, sofrerem pressão por parte das instituições no sentido de tornar as políticas mais efetivas e *responsivas* e, de outro, por padecerem de pressões por parte das pessoas que, na ponta, exigem o serviço público ao qual têm direito.

Nesta mesma linha, Oliveira (2012) ressalta que, na análise da discricionariedade dos burocratas do baixo escalão, não se podem deixar de lado as imprecisões e ambiguidades dos objetivos das políticas públicas. Tais questões podem ser notadas ao direcionarmos o nosso olhar para a utilização dos psicofármacos, tão presentes no cotidiano do CAPSad investigado, pois, embora a política pública estabeleça que o cuidado aos usuários dos serviços é realizado por meio de diferentes técnicas, é perceptível que os medicamentos estão no centro dessa terapêutica. Não significa dizer que as outras técnicas não são utilizadas, mas sim que as práticas permanecem medicalizantes, sendo seu pilar o uso das drogas psiquiátricas. Se as ações dos burocratas de nível de rua influenciam diretamente a forma de implementação das políticas públicas, as imprecisões favorecem a aplicação da regra de acordo com a discricionariedade dos executores, ou seja, quanto mais vago o conteúdo normativo e político, maior a ação discricionária dos burocratas.

O termo medicalização surge ao final da década de 1960, em referência à progressiva apropriação, pela medicina, das formas de vida das pessoas

(GAUDENZI; ORTEGA 2012). Os autores entendem que os saberes produzidos no campo biomédico têm estabelecido normas morais de conduta, que proscrevem e prescrevem comportamentos. Uma das vertentes da medicalização se vincula ao crescente uso dos medicamentos como forma de cura, alívio ou solução para as mais diversas questões ligadas à vida cotidiana. Esse processo tem sido nomeado "medicamentalização" (AMARANTE, 2007; ROSA; WINOGRAD, 2011; BEZERRA *et al*., 2014).

Segundo Rosa e Winograd (2011), mais do que o tratamento de doenças mentais, o que está em jogo é a melhoria das *performances* individuais, oferecendo recursos para a eliminação de prejuízos que iriam desde uma constipação intestinal até a insônia, a solidão e o sofrimento. Alguns estudos demonstram que a medicamentalização é ainda mais perceptível no campo da saúde mental (AMARANTE, 2007; ROSA; WINOGRAD, 2011; BEZERRA *et al*., 2014; BEZERRA *et al*., 2016), e isso se dá, principalmente, pelo uso dos psicofármacos. No entanto, esse uso seria parte de uma discussão mais abrangente que envolveria biomedicina, poder e subjetividade (ROSE, 2013).

Autores como Bezerra *et al* (2016) ressaltam que há, nos serviços de saúde, uma excessiva indicação de drogas psiquiátricas para questões muitas vezes relacionadas a problemas sociais e econômicos, o que reflete uma visão reducionista de todo o contexto e uma possível fragilidade na relação profissional-usuário. Assim, o trabalho em saúde mental precisaria se construir a partir de uma perspectiva ampliada do cuidado, entendendo a importância do uso de tecnologias leves, relacionais (MERHY, 2005) e da autonomia para a reorganização desse processo.

Para Borges Júnior *et al* (2016), um empecilho para a integralidade do atendimento poderia ser a banalização das prescrições de psicotrópicos, uma vez que o foco permanece na doença e não o sujeito e toda sua singularidade. A questão parece se tornar ainda mais complexa ao envolver os serviços de saúde mental direcionados ao atendimento de pessoas que fazem uso de álcool e outras drogas. Não se trata aqui de desenvolver um debate sobre o estatuto das drogas prescritas e não prescritas, devido à sua complexidade e ao escopo do artigo. No entanto, citamos o trabalho de Volcov (2017, p. 8), que buscou demonstrar, em contextos privados, os sentidos do consumo de drogas ilícitas e lícitas. A autora destaca que "a problemática do consumo de drogas envolve a excessiva medicalização e psiquiatrização de comportamentos, além de uma demasiada testagem entre os usuários de fármacos prescritos [...]" (p. 8).

Os trabalhos acadêmicos encontrados que mais se aproximam a essa discussão dizem respeito à análise de experiências vivenciadas por usuários de CAPS geral e "ad" em grupos operativos para Gestão Autônoma da Medicação (GAM) (JORGE *et al*., 2012), bem como a utilização do Guia GAM (GONÇALVES; CAMPOS, 2017). O guia refere-se a um "instrumento que reconhece o direito ao consentimento livre e esclarecido para a utilização da medicação e a necessidade de compartilhamento de decisões entre profissionais e usuários". Disponibiliza ainda informações sobre as medicações, como efeitos colaterais, doses terapêuticas etc. (GONÇALVES; CAMPOS, 2017, p. 3).

Tais discussões ressaltam as dificuldades e possibilidades inerentes à questão do uso dos psicofármacos em saúde mental. Não se trata de anular os benefícios terapêuticos conhecidos desses medicamentos, uma vez que promoveram importantes mudanças nas intervenções terapêuticas, especialmente nos casos mais graves (BEZERRA JÚNIOR, 1987). No entanto, o movimento crescente de intervenções e "invasão farmacêutica", aqui citada sob a perspectiva de Dupuy e Karsenty (1979) – que destacam o avanço no consumo de medicamentos e a produção de mercadorias, refletindo sobre a indústria farmacêutica –, promoveu resultados iatrogênicos (ILLICH, 1975). Neste sentido, Dupuy e Karsenty (1979, p. 177), consideram que "o médico se encontra cada vez mais, portanto, nessa situação, onde sua nosografia se confunde com a indicação de produtos".

No caso específico analisado nessa pesquisa, os psicofármacos aparecem como elemento central na terapêutica, tanto por demanda dos próprios usuários quanto no processo de argumentação profissional, no sentido de informar que sem os medicamentos não é possível realizar uma prática terapêutica. Tais discursos são por vezes paradoxais, pois, ao mesmo tempo em que se exalta a necessidade de práticas de saúde desmedicalizantes, informando que os fármacos somente são utilizados nos casos estritamente necessários, as práticas cotidianas ressaltam o contrário. Trata-se, neste sentido, de jogar luz sobre a controvérsia que parece existir para os burocratas sobre o estatuto da droga e do medicamento, sobre a simples substituição e prolongamento da relação de dependência da droga e do medicamento, e sobre o papel desses burocratas no melhor cuidado possível aos pacientes. É sabido, no entanto, que se refere a uma controvérsia de difícil equação para esses burocratas, mas que ocupa sua rotina a cada caso, envolvendo questões como

"dependência", "recaída", "uso abusivo", "desmame", "equilíbrio", que aparecem recorrentemente nos depoimentos.

Os medicamentos aqui tratados são principalmente psicofármacos, sendo sua característica geral a atuação no Sistema Nervoso Central (SNC). A pesquisa apontou para o fato de que há três grupos específicos de fármacos que são mais utilizados: os ansiolíticos, os antidepressivos e os antipsicóticos. Tecnicamente, os fármacos ansiolíticos atuam nos receptores benzodiazepínicos, que são subunidades dos receptores GABAa, possibilitando a ação do principal neurotransmissor inibitório do SNC, o ácido gama-aminobutírico (GABA). Esses fármacos são, assim, depressores do SNC. O *Diazepam* é um dos representantes dessa classe. Os antidepressivos agem, principalmente, por meio do aumento da neurotransmissão monoaminérgica, especialmente de neurônios noradrenérgicos, serotoninérgicos e dopaminérgicos, o que provoca o aumento da concentração desses neurotransmissores na fenda sináptica. Podemos citar a *Amitriptilina* como um de seus representantes. Já os antipsicóticos atuam por meio do bloqueio dos receptores de dopamina nas vias mesolímbicas e mesocorticais. Um dos mais conhecidos é o *Haloperidol* (BAES; JURUENA, 2017). Os fármacos e seus mecanismos de ação são aqui descritos apenas de modo a explicitar as categorias mais utilizadas e medicamentos observados no campo, mas, por não ser objetivo da pesquisa, não foi realizado um levantamento quantitativo e análise das prescrições.

O foco da pesquisa foi analisar a controvérsia existente em relação aos tratamentos e medicamentos oferecidos no CAPSad e vivida pelos burocratas de nível de rua, que são os implementadores da política de saúde mental. Como dito, em termos formais, é estabelecido na política que os serviços devem funcionar sob a perspectiva da Redução de Danos, de modo interdisciplinar e por meio da utilização de técnicas, como atendimentos individuais, em grupo e com oficinas terapêuticas. Isso de fato ocorre no CAPSad estudado. Esse artigo busca analisar as diversas nuances, perspectivas e controvérsias relacionadas ao uso dos psicofármacos, enquanto parte importante desse tratamento. No entanto, não se trata de dizer que as outras técnicas não são utilizadas pelo dispositivo.

3 Método

Este artigo é parte dos resultados de uma pesquisa de doutoramento, que ocorreu ao longo do ano de 2016. A pesquisa de campo foi construída através de observação participante, anotações em diário de campo e entrevistas em profundidade (MINAYO, 2007).

O *lócus* da pesquisa foi um dentre os oito CAPSad III existentes no Estado do Rio de Janeiro. Essa escolha foi motivada pela necessidade de uma completa imersão do pesquisador no campo, possibilitando a vivência e conhecimento aprofundado do cotidiano local. Foi feito o uso do diário de campo para registro detalhado das informações, de modo que fosse possível captar os "imponderáveis da vida real" (MALINOWSKI, 1978). Na etapa final da pesquisa foram realizadas entrevistas com profissionais da unidade, buscando aprofundar o conhecimento obtido através da observação participante. Na tabela 1, são apresentados os profissionais da unidade e o número de entrevistados.

Tabela 1: Profissionais da Unidade e Número de Entrevistados

Categoria Profissional	Número de Profissionais no CAPSad III	% Total	Número de Entrevistados	% Entrevistados
Enfermeiro	8	22,2	6	75
Técnico de enfermagem	12	33,3	5	41,6
Assistente social	4	11,1	3	75
Psicólogo	2	5,5	2	100
Médico psiquiatra	2	5,5	1	50
Recepcionista	1	2,7	1	100
Assistente administrativo	1	2,7	1	100
Servente	2	5,5	1	50
Vigia	3	8,3	1	33,3
Técnico de Farmácia	1	2,7	1	100
Total	36	100	22	-

Fonte: elaborado pelos autores.

Do total de 36 pessoas, das mais diversas formações, envolvidas com cotidiano de trabalho do CAPSad III, foram entrevistados 61,1% dos burocratas. Em função de um quantitativo elevado e da diversidade de funções que exercem, apenas o cotidiano de observação foi suficiente em alguns casos. Essa unidade do CAPS possui um grande número de técnicos de enfermagem, o que, para o cumprimento dos objetivos na pesquisa, não acarretava a necessidade de todos serem ouvidos, visto que a saturação dos dados ocorreu após

a realização das três primeiras entrevistas. Desse modo, não houve um rigor estatístico, a partir de um cálculo amostral, inclusive pelo caráter qualitativo da pesquisa. A estratificação por categoria profissional foi mantida, o que implica dizer que todas as funções profissionais que atuam no CAPSad III foram ouvidas. Ao longo do texto, buscamos trazer algumas falas desses burocratas, a partir de inserções pontuais, de forma que se pudessem encadear as discussões na estrutura do artigo.

Como forma de dar mais desenvoltura no momento das entrevistas e estimular os relatos, baseou-se em um roteiro semi-estruturado, com alguns eixos norteadores que, ao cessar das falas, serviriam para o desenvolvimento de um novo assunto. Nada rígido e nada escrito. Um roteiro apenas mental para que nenhuma das questões, ainda pouco compreendidas do cotidiano, pudesse ficar esquecida. Os temas norteadores foram: 1) inserção profissional naquele serviço de saúde; 2) cotidiano de trabalho; 3) Rede de Atenção Psicossocial; 4) doença e uso de drogas; 5) interferências externas da Justiça e Ministério Público; 6) internações; 7) internações compulsórias; 8) redução de danos; 9) uso de medicamentos psicotrópicos; 10) internação nos leitos do CAPS.

Esses temas norteadores foram sendo elaborados com o desenvolvimento do campo, a partir de questões que surgiam com maior frequência nos discursos e vivências. Isso significa dizer que, a partir do próprio campo, a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) já começou a ser utilizada e assim prosseguiu-se até a etapa final de investigação, quando foram analisadas as entrevistas por essa mesma técnica.

Foram analisados os dados colhidos a partir do campo e que se relacionam ao uso de medicamentos, buscando compreender, à luz da teoria socioantropológica e de achados do campo da saúde coletiva, como os mesmos se inserem no cotidiano do CAPSad. A pesquisa foi aprovada em Comitê de Ética, atendendo à Resolução CNS nº 466/2012, sendo garantido o anonimato e confidencialidade das informações prestadas pelos profissionais.

4 Resultados e discussão

O CAPSad estudado fica na região central do município, sendo de fácil acesso a outros equipamentos de saúde. Embora seja um local de assistência 24 horas, o atendimento ao público acontece de 08 às 17 horas, a não

ser para casos de atendimento no chamado "leito psicossocial". Durante o período noturno permanecem na unidade 1 enfermeiro, 2 técnicos de enfermagem, 1 vigilante patrimonial, profissionais que oferecem atendimento aos pacientes *internados*. O espaço é amplo, mas a estrutura precarizada. O cotidiano de trabalho é principalmente organizado a partir dos chamados "Grupos", apresentados na tabela 2.

Tabela 2: "Grupos" desenvolvidos na unidade pesquisada

Grupos e Oficinas	Horários de funcionamento	Características
Grupo de Recepção	Segunda-feira às 14h Terça-feira às 14h Quarta-feira às 14h Sexta-feira às 14h	Receber o paciente pela primeira ou segunda vez discutindo questões relativas à sua história de vida e motivos que levaram à procura por aquele determinado serviço.
Projeto Fase I ou Grupo de Fase I	Segunda-feira – 08 às 15h Quarta-feira – 08 às 15h	Pacientes iniciantes que se encontram em tratamento chamado intensivo com frequência de três vezes por semana.
Projeto Fase II ou Grupo de Fase II	Terça-feira – de 08 às 15h Quinta-feira – de 08 às 15h	Pacientes com o tratamento em curso, já com redução do uso da droga, e que frequentam menos vezes por semana, em tratamento semi-intensivo.
Projeto Fase III ou Grupo de Fase III	Semanalmente	Pacientes que já percorreram as fases anteriores e mantêm-se no tratamento, buscando a reinserção social, sendo considerado um tratamento não intensivo.
Grupo de Mulheres	Quarta-feira: 13 às 15h Sexta-feira: 13:30 às 16h	Atender à demanda feminina, voltado para produções artesanais com geração de renda.
Grupo Matrix	Segunda-feira: 08 às 09h	Pacientes que trabalham e necessitam de horário mais flexível para permanecer no emprego e não deixar o tratamento.
Grupo Pós-Tratamento	Mensal	Pacientes abstinentes, também chamado Grupo de Alta.
Oficinas de Música, Artesanato, Origami e Atualidades	Dias diversos no período vespertino	Oficinas voltadas à terapia com arte, música e origamis.
Assembleia	Quinzenalmente	Discussões de temas ligados à atualidade, política e cidadania, forma de estimular a participação social

Fonte: elaborado pelos autores.

Desde a primeira observação de campo as dificuldades estruturais foram apontadas pelos profissionais da unidade. A falta de pintura do local e a depreciação de cadeiras, mesas, computadores, papéis e os mais diversos insumos visivelmente dificultavam o trabalho. As informações sobre o número de usuários cadastrados na unidade, frequentadores ou não, o quantitativo de homens e mulheres, drogas mais utilizadas não foram disponibilizadas.

Segundo um dos profissionais, um levantamento a esse respeito nunca foi realizado na unidade. Pela observação, e não por uma relação precisa dos dados, pode-se dizer que a maior parte dos usuários são homens, pardos e pertencentes às camadas sociais mais baixas, o que leva à reflexão sobre como operam as formas de julgamento e classificação no desenvolvimento de uma política pública, determinando quem merece ou não determinada política e reforçando os aspectos relacionados ao processo de exclusão social (DUBOIS, 2010; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Em um olhar sobre o que a literatura tem produzido sobre o tema, percebe-se que um conjunto considerável de estudos (SOUZA; OPALEYE; NOTO, 2013; WAGNER, 2015; AZEVEDO; ARAÚJO; FERREIRA, 2016) tem se dedicado a problematizar o uso considerado "abusivo", "incorreto" ou "inadequado" de drogas psicotrópicas. Tais pesquisas apontam para uma preocupação relacionada à saúde pública no que diz respeito aos efeitos danosos ou prejudiciais causados por esse uso. Outras têm direcionado o olhar para as questões socioculturais, formatando um debate que envolve as ideias de modernidade e pós-modernidade, além de conferir aos medicamentos um *status* de "remédios do estilo de vida" (AZIZE, 2002, p. 13), os chamados "*gadgets* da contemporaneidade" (BRANT; CARVALHO, 2012, p. 623), ou também "gestores de conflitos" (MENDONÇA, 2009, p. 119), culminando na "medicamentalização do mal-estar psíquico" (ROSA; WINOGRAD, 2011, p. 37).

Mesmo diante da "estratégia" dos profissionais da unidade pesquisada, no sentido de "coibir" um consumo *"excessivo"*, ou *"errôneo"*, das drogas psicotrópicas, os usuários também elaboram seu discurso de modo a obtê-las. A observação no campo mostrou como esse dilema penetra nas relações entre os profissionais e usuários do sistema, em que pese o cuidado para lidar, no limite, com a medicamentalização, sem que se equivalha a "troca de uma droga por outra". Tais questões ganham contornos mais complexos, pois são parte de uma sociedade altamente medicamentalizada, em que a centralidade do medicamento nas práticas terapêuticas acaba sendo reconhecida e enfatizada tanto por profissionais quanto por usuários.

Foram ouvidas afirmações que relatavam de um consumo superior ao prescrito de determinados medicamentos no final de semana, em função de ansiedade provocada pela *"ociosidade"* ou por ser aquele o momento que mais arremeteria ao uso de outras drogas. Os burocratas, por sua vez, retiravam-se para um momento de escuta ao usuário e decidiam o que deveria

ser feito em cada caso. Grande parte das vezes, os medicamentos eram novamente fornecidos, respaldando a ideia predominantemente aceita de que *"melhor os remédios que as drogas ilícitas"*. Tal constructo é, ao que parece, proveniente de um discurso moral sobre o uso de drogas, legitimado pelo saber biomédico e jurídico (VOLCOV, 2017).

Rose (2013) amplia o debate sobre as práticas biomédicas e biotecnológicas no início do século XXI e seu grau de envolvimento com nossa cidadania e subjetividade. Chama a atenção para uma *expertise somática* (p. 19) que faz crescer novos meios de governo à vida humana, através do surgimento de variadas subprofissões que acabam por exercer seu poder em diversas esferas da vida. No caso do CAPSad, as categorias profissionais, ou subprofissões, confirmam e legitimam a autoridade médica com uma autoridade própria, realizável a partir de suas *expertises*. Mesmo que tais profissionais, em função de seu ato, não possam realizar prescrições, o controle da chegada do medicamento aos pacientes passa por eles.

Durante as entrevistas, muitas queixas surgiram em relação à carência de alguns medicamentos em estoque e ausência de especialidades farmacêuticas "inovadoras" para o tratamento dos usuários. Ocorriam em dois sentidos: 1) em relação à má gestão dos recursos públicos, ocasionando uma constante falta de formulações consideradas essenciais; e 2) no não incremento de psicotrópicos mais modernos e concebidos como de maior eficácia no tratamento. Como se percebe na fala de um dos burocratas: "*Ah, você tá trocando a droga por um medicamento, trocando a droga por um remédio [...] às vezes sim. Só que esse remédio tem limite de tempo, tem acompanhamento, você vai usar durante um período, você não vai ficar o resto da vida usando aquele remédio. Talvez tenha que ficar se ele tiver um distúrbio psiquiátrico associado, mas geralmente a troca de uma droga pela outra é para você tirar períodos de abstinência primeiro, depois o que a gente chama de fissura que é o craving, você não ter vontade de usar. Alguns remédios hoje atuam nisso. E por último você ter a droga disponível, que a gente não tem as drogas boas, de estudos clínicos melhores [...] tudo a gente não tem. Porque são drogas relativamente caras e o SUS não [...] o Sistema Único de Saúde não dispõe elas a tratamento. Então a gente fica usando medicamentos mais antigos, que têm sua certa eficácia, mas que não são tão bons quanto os medicamentos mais novos que poderiam ter aqui e não têm e mesmo os mais antigos nós não estamos tendo. Tá em falta. Mais de um ano que está em falta. Falta re-*

médio, medicamentos simples como haloperidol, barato, muito barato e eu tô aqui já há quatro semanas sem esse remédio. Diazepam, de vez em quando falta Diazepam. Nenhum antidepressivo eu tenho hoje para oferecer a eles, nenhum, nenhum de recaptação de serotonina, nenhum dos tricíclicos, que são mais antigos, que são bem baratos também, baratos, baratos com relação a outros né, de diferença de preço [...]" (E1 - Psiquiatra).

A fala de E1 traz uma multiplicidade de temas que, por si só, possibilitariam a construção de outras abordagens, como: 1) a substituição de uma droga ilícita por uma droga lícita, prescrita; 2) a incorporação de tecnologias ao SUS, através dos novos insumos, medicamentos e equipamentos que surgem a cada dia; 3) a judicialização da saúde; 4) a substituição das drogas ilícitas por drogas prescritas como estratégia de redução de danos. Embora se reconheça a importância de discussões aprofundadas sobre todas as temáticas, a ideia aqui é apresentar um debate direcionado ao uso em si das drogas psiquiátricas no cuidado aos usuários do CAPSad, englobando a temática da medicalização.

Dupuy e Karsenty (1979) problematizam a crescente incorporação de formulações farmacêuticas à prática clínica. Segundo os autores, a evolução das formulações parece ir em direção contrária à relação de cuidado estabelecida entre médicos e pacientes: quanto maior o número de especialidades farmacêuticas, mais distantes os profissionais se tornam das reais causas do adoecimento e de seu tratamento. Como ressalta Illich: "é também um sintoma da invasão do modesto saber médico tradicional por um pseudo-saber farmacêutico" (ILLICH, 1975, p. 38).

Isso parece ser ainda mais evidente no âmbito da psiquiatria, pois, como demonstra Volcov (2017), as drogas vão sendo testadas ao longo do tratamento para se verificar a que melhor se adéqua a determinado paciente. Segundo a autora: "as tentativas de erro e acerto no uso de medicamentos parecem ser uma prática usual no meio psiquiátrico" (VOLCOV, 2017, p. 59). Tal discussão ganha relevo ao considerarmos o uso dos medicamentos psiquiátricos juntamente com outras drogas, como o álcool. A esse respeito E1 aponta que: "*[...] o DSM[1], que é a bíblia nossa, que fala de todas as doenças psiquiátricas, lá no final tem: afastar o uso de substâncias psicoativas ou*

1 O DSM (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) foi publicado pela APA (Associação Americana de Psiquiatria) em 1952, com o objetivo de ser utilizado como instrumento científico para elaboração de diagnósticos psiquiátricos.

outras doenças. Então eu só posso dizer que um paciente é esquizofrênico se ele estiver um mês sem usar droga. Mesmo achando que ele é esquizofrênico. Por exemplo, o bipolar, ou a mania, pode ser tudo causado pelo uso de álcool e droga. Mas, eu sei que se ele está na mania, tá grave na mania, mesmo com o uso de álcool e drogas, eu posso usar o medicamento para dar uma diminuída nesse processo, tentar tratar isso de uma forma mais rápida do que esperar um mês para ele estar sem droga, então a mania a gente pode tratar. Então a gente faz a experiência clínica de cada um, de cada médico. Um pouquinho diferente do que tá [...] o Guideline ele funciona para te orientar e não pra te deixar morto. Então a gente usa a experiência nossa para tratar um paciente com um medicamento ou não" (E1).

Freitas e Amarante (2015) discutem o processo de desenvolvimento do DSM enquanto uma "falsa narrativa" estabelecida pela psiquiatria americana no intuito de possibilitar a venda de medicamentos psiquiátricos. Sob a crença de que ansiedade, depressão e outros transtornos psiquiátricos seriam causados por desequilíbrios químicos cerebrais, estaria posta a ideia de que tais doenças cerebrais poderiam ser tratadas através dos psicotrópicos. Caponi (2014) ressalta que há uma multiplicação de diagnósticos psiquiátricos em função dos sintomas clínicos ambíguos, em que as condutas socialmente indesejáveis passam a ser classificadas como anormais, possibilitando o processo de medicalização, que ocorre em função das instáveis fronteiras entre o normal e o patológico no campo da saúde mental.

Na fala anterior do E1, o caráter difuso e impreciso das decisões psiquiátricas se faz presente, uma vez que, mesmo diante da considerada *"bíblia da psiquiatria"* e das *guidelines*, é a prática cotidiana discricionária que leva a tomada de decisões que envolvem (ou não) uma prescrição medicamentosa. É, neste sentido, que se expressa o cuidado quanto às intervenções dos burocratas junto aos pacientes, tanto no sentido da medicamentalização ou na extensão da abstinência. Ou seja, a conduta se materializa, no caso, a partir da *expertise* e do cuidado desses profissionais. Essa ideia se aproxima à afirmação de Foucault (2006), quando o autor problematiza o fracasso da tentativa de inscrever a loucura no campo da neurologia ou fisiopatologia. Segundo ele, fugindo o corpo neurológico e anatomopatológico da psiquiatria, o saber psiquiátrico fica limitado aos seguintes instrumentos de poder: "o interrogatório e a confissão; o magnetismo e a hipnose; a droga" (FOUCAULT, 2006, p. 299). Desse modo, na maioria dos casos, o medicamento

acaba por ocupar um papel central na terapêutica, sendo os usuários dos CAPS potenciais consumidores das drogas psicotrópicas, o que denota uma relação estratégica de poder e disciplina, como aponta a fala do E2: "*Se você for pegar os prontuários aqui, eu acho que 95% usam medicação, né? E aí eu acho que também a gente tem uma inversão totalmente, que o cara vem com a demanda já de medicação, né, se eu tô dependente daquela droga ali o que vai me salvar é o remédio. O que vai me tirar essa fissura é o remédio"* (E2 - Enfermeiro).

A busca pelos medicamentos a partir dos próprios usuários se inscreve na ideia dos corpos úteis, dóceis e disciplinados (FOUCAULT, 2009; FOUCAULT, 2009a; FOUCAULT, 2010), que correspondem às exigências de controle e se inscrevem na lógica produtiva. Assim, através de uma relação de poder, busca-se, dentro de um padrão de normalidade/anormalidade, incitar a manutenção de corpos obedientes, saudáveis e aptos ao trabalho e à disciplina. Segundo Galindo, Lemos e Rodrigues (2014, p. 101), "os medicamentos agem conformando modos de ser e instaurando certa sensação de normalidade medicalizada [...]".

Nota-se, também, que os medicamentos são utilizados de modo a suprimir sintomas imediatos, que são, na realidade, oriundos de questões psicossociais maiores, como desemprego, conflitos familiares e urbanos, a pausa ou retorno ao uso de drogas ilícitas; mas que desembocam na medicalização da vida. Tais questões podem ser percebidas nas duas últimas falas, em que o medicamento foi citado como importante para *"tirar o sujeito da fissura e da mania"*. Ou seja, o que se estabelece é uma supressão de sintomas a partir do uso dos psicotrópicos e não o tratamento das reais causas que levaram o paciente àqueles sintomas. Segundo Caponi (2014, p. 759), "como muitos profissionais de saúde relatam frequentemente, é negado a eles, pelo pouco tempo que dispõem para realizar as consultas, a possibilidade de escutar as narrativas de vida de seus pacientes", o que favoreceria práticas restritas ao tratamento dos sintomas (DUNKER; KYRILLOS NETO, 2011, p. 621). O medicamento aparece como recurso terapêutico que reforça a controvérsia já apresentada para estes profissionais em relação ao uso da droga e à efetividade do medicamento, deixando claro o impasse que permeia as decisões cotidianas destes burocratas.

De acordo com Resende, Pontes e Calazans (2015), conjuntamente a uma epidemia de diagnósticos de transtornos mentais há o crescimento da prescrição de psicofármacos, podendo indicar uma relação entre a ideia de cura

e supressão de sintomas e entre psiquiatria e farmacologia. Nesse sentido, E2 comenta: *"é assim, o tempo todo assim, agora falando bem pessoalmente, eu tento desmedicalizar essa demanda, quando chega né, assim, eu entendo que pode ser importante o uso da medicação, sim, principalmente pra diminuir os efeitos da abstinência, sabe, "quando eu paro de usar drogas eu fico muito agressivo, eu fico muito [...] eu não durmo". Então entrar pontualmente nesse momento para ele conseguir manter aquela abstinência, então assim, pontualmente eu acho importante nessa coisa da abstinência [...]"* (E2).

Esse burocrata destaca a importância do uso de medicamentos em situações específicas, que estão ligadas, principalmente, ao alívio de sintomas imediatos de cessação de uso de alguma outra droga, como *"agressividade"* e *"insônia"*. No entanto, ressalta a importância de ser essa uma prática pontual, para alguns casos, favorecendo a *"desmedicalização"*. Mas o que pode ser visto, no entanto, é que a maior parte dos pacientes faz uso dos psicotrópicos, como ressaltado pelo próprio E2.

Segundo Vargas (2001), é curioso o fato de que a terapia com "drogas" tenha aumentado justamente no que se refere ao controle dos sintomas e eliminação da "dor", experiência circunscrita em complexidade e carregada de sentidos subjetivos. Zanello, Fonseca e Romero (2011) ressaltam que há uma tendência dentro da Psiquiatria Biológica de se pensar a loucura como doença mental, algo que ocorre apenas no cérebro do indivíduo. O discurso do sujeito passa a ser desvalorizado, priorizando-se somente os sinais e sintomas. O medicamento seria uma possibilidade quase exclusiva e privilegiada de tratamento.

Há, no entanto, uma força quanto ao discurso da necessidade e importância dos psicotrópicos no cuidado ao usuário e, embora ponderem a *"desmedicalização"*, em situações específicas, como *"recaídas", "crises", "conflitos"*, lançam mão de uma pergunta ouvida diversas vezes na pesquisa: *"você está tomando seu remédio?"*. Essa frase remete a uma relação de causalidade inquietante, ao pensarmos que se trata de um serviço de abordagem psicossocial, pois, como afirmam Zanello, Fonseca e Romero (2011, p. 637), "[...] faz-se premente sublinhar a necessidade de ascender aos níveis intersubjetivo e cultural, nos quais o paciente se encontra, e não somente diagnosticar e dar remédio".

Um dos pressupostos da Atenção Psicossocial é a pertinência do trabalho em equipe e a visão desses múltiplos atores no cuidado ao usuário de

álcool e outras drogas. Todavia, o que se observa é um caráter biomédico hegemônico, com predomínio da valorização da terapia medicamentosa em detrimento das demais. Os dados de campo destacam que há uma relação de complementariedade, mas, nesse caso, não são os medicamentos que complementam as demais estratégias terapêuticas utilizadas, e sim o contrário, ou seja, as demais terapias são um complemento ao essencial: o uso de medicamentos. Na fala de outro burocrata: "*Eu acho, penso, que nem tudo é medicação, mas na dependência química é necessária a medicação, mas depois tem que fazer esse desmame dessa medicação, né?! Porque quando o paciente já está em abstinência, já tá conseguindo controlar o impulso pra droga, essa compulsão, a gente já pode começar ir desmamando, né [...] vai desmamando [...] mesmo porque eles questionam muito: "Eu saio de uma droga para entrar em outra?" A gente dá é um olhar, eu dou sempre um olhar diferente. Não é sair de uma droga para entrar em outra. O remédio não vai te deixar dependente, só vai te deixar dependente se você começar a tomar por sua conta. Mas como você é monitorado pelo médico, acompanhado pelo médico, ele não vai deixar você dependente porque daqui a pouco o médico vai estar desmamando a medicação. Ah, não quero tomar o remédio porque vai me deixar brocha, mas é necessário, melhor você ficar brocha por um período do que a vida toda. Entendeu? Porque o álcool vai fazer, ou a cocaína, daqui a pouco vai fazer com que você perca seus estímulos, entendeu? Então eu acho importante a medicação. Mas desde que tenhamos um trabalho de equipe. Quando o médico dá em excesso eu questiono*" (E3 – Assistente Social).

Embora a premissa *"trocar uma droga por outra"* surja com frequência no discurso dos burocratas entrevistados, a fala vem sempre seguida do contra-argumento de que, embora exista sim essa troca, o uso dos medicamentos será acompanhado por um profissional, que indicará uma dose, o período correto de consumo e a hora de suspender o uso. Isso quer dizer que a utilização das drogas prescritas passa pelo poder biomédico (VOLCOV, 2017), o que acaba por legitimar esse uso e torná-lo mais "aceitável" do que o de outras drogas. A fala denota a ideia de que, embora as drogas lícitas e ilícitas possam causar efeitos adversos, o uso das substâncias prescritas é apresentado como aceitável por possibilitar uma espécie de controle, enquanto as drogas ilícitas não. Essa perspectiva de controle se inscreve na lógica da biopolítica e adestramento dos corpos de Foucault (1988).

Vargas (2001) nos leva à reflexão sobre o poder investido à biomedicina, enquanto representante do discurso científico, o que acaba por respaldar suas práticas. Na fala de outro burocrata, há um destaque para a necessidade de se alcançar um *"equilíbrio",* para que a droga prescrita não se torne também alvo de um uso considerado *"abusivo"* ou *"inadequado"*.

Nesse ponto, questiona-se: "e você acha que esse equilíbrio é alcançado?". E como resposta: "*na maioria das vezes não*", completando a fala ao dizer que "*Eu observo que há necessidade, num primeiro momento, dessa medicação, isso é de suma importância para [...] porque o paciente quando ele vem em um primeiro momento, quando ele tá em uso compulsivo, ou está [...] nesse processo da dependência, nesse uso, ele tá iniciando o tratamento, eu vejo a necessidade da medicação para retirar essa ansiedade, porque o paciente estando em abstinência ele vai ficar muito ansioso, vai ficar muito agitado, vai ter insônia, então, assim, nesse primeiro momento eu vejo a necessidade dessa medicação. Mas isso também tem que ser equilibrado. Não adianta também, ah, vou super dosar e dopar o paciente, não, então tudo tem que ter esse controle e uma avaliação. [...] Mas a gente observa que acaba, né, paciente ficando com essas medicações um longo período, porque acaba né [...] se tornando né, troca uma dependência por outra. Falta esse equilíbrio né, de a gente conseguir chegar nesse equilíbrio aí* (E4 - Enfermeiro).

Ferrazza, Rocha e Luzio (2013, p. 256), em pesquisa sobre a prescrição de psicotrópicos em um serviço público de saúde mental, apontam que entre os sintomas constantes nos prontuários dos usuários do serviço os que mais aparecem são: "ansiedade" (69%), "angústia" (63%), "nervosismo" (62%) e "irritabilidade" (55%). Apesar de não ter sido desenvolvido em um dispositivo específico de álcool e drogas e sim em um ambulatório de saúde mental, os sintomas com maior frequência relatados coadunam com aqueles apresentados pelos profissionais entrevistados no CAPSad III, frente às situações de abstinência.

Chama atenção a problematização feita por Birman (2014) no sentido de se pensar as relações causais entre o aumento da utilização de psicotrópicos e crescimento dos transtornos psiquiátricos. Seria o crescimento do consumo de medicamentos causado por um aumento dos transtornos psiquiátricos, ou tal processo estaria ligado à "psiquiatrização da vida"? (p. 36). No estudo de Ferrazza, Rocha e Luzio (2013), os dados apontam que oito em cada dez usuários atendidos pela psiquiatria não obtiveram uma determi-

nação diagnóstica, mas todos receberam uma prescrição psicotrópica. Sobre essa questão, Dunker (2015, p. 28) considera que "os chamados 'ajustes de medicação' oscilam até que a medicação que se mostre eficaz determine, retrospectivamente, o diagnóstico que a justifica".

Por fim, a argumentação de Dunker (2015) possibilita o retorno às indagações feitas por Rui (2014), no sentido de se pensar o novo modelo de gestão nos CAPS, baseado nas contenções químicas. O primeiro autor apresenta um cenário que coaduna com os achados dessa pesquisa de campo: "crescimento generalizado da medicalização e das intervenções farmacológicas no âmbito da saúde mental [...]. [...] substituição das práticas clínicas baseadas na palavra em favor da administração massiva de medicação" (p. 28). Neste sentido, chama a atenção para uma nova forma de gestão do mal-estar, que se centra na produção de espaços de anomia e exclusão, não valorizando a escuta qualificada, o vínculo, a responsabilização, que são pilares para a integralidade do cuidado e estabelecimento de ações biopsicossociais.

Considerações finais

Não se buscou, nesse artigo, produzir generalizações em torno da execução da política de saúde mental vigente, em função, inclusive, do escopo metodológico da investigação, que não possui tal alcance. Ao contrário, a intenção foi contribuir para o aperfeiçoamento de tal política, produzindo reflexões que embasem novas formas de cuidado que coadunem com a perspectiva antimanicomial. Os argumentos construídos pelos burocratas de nível de rua apontam para uma incômoda e crescente medicamentalização, ainda que sob a égide de uma controvérsia sobre o estatuto da droga e do medicamento.

A operacionalização do trabalho está fortemente centrada na utilização de medicamentos, relegando o uso das tecnologias leves a um plano de cuidado complementar e não principal. Os psicofármacos aparecem como elemento central na terapêutica, tanto por demanda dos usuários quanto no processo de argumentação dos burocratas. Porém, tais discursos são por vezes paradoxais: ao mesmo tempo em que se exalta a necessidade de perspectivas desmedicalizantes, informando que os fármacos somente são utilizados nos casos estritamente necessários, as práticas cotidianas demonstram exatamente o contrário.

Finalmente, problematizando os questionamentos feitos por Rui (2014, p. 89) em relação a um novo modelo de gestão em saúde mental baseado nas contenções químicas, pode-se afirmar que o processo de "medicalização e psiquiatrização de comportamentos" (VOLCOV, 2017, p. 8) perpassa a sociedade como um todo e tem sua tônica respaldada pela atuação dos burocratas de nível de rua, que, através do discurso científico, endossam a importância de tal prática como ferramenta de cuidado às pessoas que usam álcool e outras drogas.

Referências

AMARANTE, Paulo D. (2007), *Saúde mental e atenção psicossocial*. 1 ed. Rio de Janeiro: Fiocruz.

AZEVEDO, Ângelo J. P.; ARAÚJO, Aurigena A; FERREIRA, Maria Ângela F. (2016), Consumo de ansiolíticos benzodiazepínicos: uma correlação entre dados do SNGPC e indicadores sociodemográficos nas capitais brasileiras. *Ciência e saúde coletiva*, v. 21, n. 1, pp. 83-90.

AZIZE, Rogério L. A. (2002), *"A química da qualidade de vida*: um olhar antropológico sobre uso de medicamentos e saúde em classes médias urbanas brasileiras". Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Florianópolis: UFSC.

BAES, Cristiane Von Werne; JURUENA, Mário F. (2017), *Psicofarmacoterapia para o clínico geral*. Medicina (Ribeirão Preto), v. 50, pp. 22-36.

BARDIN, Laurence. (1977), *Análise de Conteúdo*. 1 ed. Lisboa: Ed. 70.

BEZERRA JUNIOR, Benilton. (1987), *Considerações sobre terapêuticas ambulatoriais em saúde mental*. In: TUNDIS, Silvério; COSTA, Nilson (Org.). *Cidadania e Loucura:* políticas de saúde mental no Brasil. Petrópolis: Vozes. pp. 133-170.

BEZERRA, Indara C. et al. (2014), "Fui lá no posto e o doutor me mandou foi pra cá": processo de medicamentalização e (des)caminhos para o cuidado em saúde mental na Atenção Primária. *Interface (Botucatu)*, v. 18, n. 48, pp. 61-74.

BEZERRA, Indara C. et al. (2016), Uso de psicofármacos na atenção psicossocial: uma análise à luz da gestão do cuidado. *Saúde em debate*, v. 40, n. 110, pp. 148-161.

BIRMAN, Joel. (2014), Drogas, performance e psiquiatrização na contemporaneidade. *Ágora (Rio de Janeiro),* v. 17, n. especial, pp. 23-37.

BORGES JÚNIOR, Orenito S. et al. (2016), Avaliação de prescrições farmacoterapêuticas em um centro de atendimento psicossocial (CAPS) de um

município situado no sudeste goiano. *Eletronic Journal of Pharmacy*, v. XIII, n. 1, pp. 37-44.

BRANT, Luiz C.; CARVALHO, Tales R. F. (2012), Metilfenidato: medicamento gadget da contemporaneidade. *Interface (Botucatu)*, v. 16, n. 42, pp. 623-636.

BRASIL. Ministério da Saúde. (2004), *Saúde mental no SUS*: os centros de atenção psicossocial. Brasília (DF).

CAPONI, Sandra. (2014), O DSM-V como dispositivo de segurança. *Physis*, v. 24, n. 3, pp. 741-763.

DUARTE, Maria L. C. (2013), *Familiares dos usuários de crack em um CAPS AD III*: avaliação das necessidades de cuidados. Tese de Doutorado em Enfermagem. Porto Alegre: UFRGS.

DUBOIS, Vicent. (2010), *The bureaucrat and the poor*: encounters in French welfare offices. 1 ed. Aldershot: Ashgate.

DUNKER, Christian I. (2015), *Mal-estar, sofrimento e sintoma*: uma psicopatologia do Brasil entre muros. 1 ed. São Paulo: Boitempo.

DUNKER, Christian I. L.; KYRILLOS NETO, Fuad. (2011), A crítica psicanalítica do DSM-IV: breve história do casamento psicopatológico entre psicanálise e psiquiatria. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, v. 14, n. 4, pp. 611-626.

DUPUY, Jean Pierre; KARSENTY, Serge. (1979), *A invasão farmacêutica*. 1 ed. Rio de Janeiro: Graal.

DUTRA, Roberto; HENRIQUES, Vanessa. (2016), *O poder discricionário dos agentes institucionais que lidam com usuários de crack: invisibilidade de classe e estigma de gênero*. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Crack e Exclusão Social*. 1 ed. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

FERRAZZA, Daniele A.; ROCHA, Luiz C.; LUZIO, Cristina A. (2013), Medicalização em um serviço público de saúde mental: um estudo sobre a prescrição de psicofármacos. *Gerais*: Revista Interinstitucional de Psicologia, v. 6, n. 2, pp. 255-265.

FOUCAULT, Michel. (2009), *Arqueologia do saber*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

FOUCAULT, Michel. (1988), *História da Sexualidade I* – a vontade de saber. 13 ed. Rio de Janeiro: Graal.

FOUCAULT, Michel. (2010), *Microfísica do poder*. 28 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal.

FOUCAULT, Michel. (2006), *O Poder Psiquiátrico*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes.

FOUCAULT, Michel. (2009a), *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. 36 ed. Rio de Janeiro: Vozes.

FREITAS, Fernando; AMARANTE, Paulo. (2015), *Medicalização em psiquiatria*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

GALINDO, Dolores; LEMOS, Flávia C. S.; RODRIGUES; Renata V. (2014), Do Poder Psiquiátrico: uma analítica das práticas de farmacologização da vida. *Mnemosine*, v. 10, n. 1, pp. 98-113.

GAUDENZI, Paula; ORTEGA, Francisco. (2012), O estatuto da medicalização e as interpretações de Ivan Illich e Michel Foucault como ferramentas conceituais para o estudo da desmedicalização. *Interface (Botucatu)*, v. 16, n. 40, pp. 21-34.

GONÇALVES, Laura L. M.; CAMPOS, Rosana T. O. (2017), Narrativas de usuários de saúde mental em uma experiência de gestão autônoma de medicação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, n. 11, pp. 1-11.

ILLICH, Ivan. (1975), *A expropriação da saúde*. Nêmesis da Medicina. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

JORGE, Maria S. B. et al. (2012), Experiências com a gestão autônoma da medicação: narrativa de usuários de saúde mental no encontro dos grupos focais em centros de atenção psicossocial. *Physis*, v. 22, n. 4, pp. 1543-1561.

LIMA, Luciana Leite *et al*. (2014), Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, pp. 493-515.

LIPSKY, Michael. (2010), *Street-level bureaucracy*. Dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela S. (2010), *Implementação de Políticas Públicas*: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP.

MALINOWSKI, Bronislaw. (1978), *Argonautas do pacífico ocidental*: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. (2003), *Cops, teachers, counselors*: narratives of street-level judgment. 1 ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.

MENDONÇA, Reginaldo T. (2009), *A medicalização de conflitos*: consumo de ansiolíticos e antidepressivos em grupos populares. Tese de Doutorado em Saúde Pública. São Paulo: USP.

MERHY, Emerson E. (2005), *Saúde: a cartografia do trabalho vivo*. 2 ed. São Paulo: Hucitec.

MINAYO, Maria C. S. (Org.). (2007), *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 25 ed. Petrópolis: Vozes.

MORAES, Maristela M. (2005), *O Modelo de Atenção à Saúde para tratamento de problemas decorrentes do uso de drogas*: percepções de usuários, acompanhantes e profissionais. Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva. Recife: Fundação Oswaldo Cruz.

OLIVEIRA, Antônio. (2012), Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Públic***a**, v. 46, n. 6, pp. 1551-1573.

RESENDE, Marina S.; PONTES, Samira; CALAZANS, Roberto. (2015), O DSM-5 e suas implicações no processo de medicalização da existência. *Psicologia em Revista*, v. 21, n. 3, pp. 534-546.

ROSA, Barbara P. G. Duarte; WINOGRAD, Monah. (2011), Palavras e pílulas: sobre a medicamentalização do mal-estar psíquico na atualidade. *Psicologia & Sociedade*, v. 23, n. especial, pp. 37-44.

ROSE, Nikolas. (2013), *A política da própria vida* – biomedicina, poder e subjetividade no século XXI. 1 ed. São Paulo: Paulus.

RUI, Taniele. (2014), *Nas tramas do crack: etnografia da abjeção*. 1 ed. São Paulo: Terceiro Nome.

SOUZA, Ana Rosa L.; OPALEYE, Emérita S.; NOTO, Ana R. (2013), Contextos e padrões do uso indevido de benzodiazepínicos entre mulheres. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, pp. 1131-1140.

VARGAS, Eduardo V. (2001), *Entre a extensão e a intensidade*: corporalidade, subjetivação e o uso de "drogas". Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte: UFMG.

VOLCOV, Katerina. (2017), *A Flor do Ovo*: trajetórias e sentidos do uso de drogas lícitas e ilícitas em contextos privados. Tese de Doutorado em Saúde Pública. São Paulo: USP.

WAGNER, Gabriela A. (2015), Tratamento de depressão no idoso além do cloridrato de fluoxetina. *Revista de Saúde Pública*, v. 49, n. 20, pp. 1-5.

ZANELLO, Valeska; FONSECA, Gabriela M. P.; ROMERO, Ana C. (2011), Entrevistas de evolução psiquiátricas: entre a "Doença Mental" e a medicalização. *Mental,* v. 9, n. 17, pp. 621-640.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 25/08/2018 – Aprovado em 05/12/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.442
10.20336/rbs.442

Os valores da auditoria no Estado: um estudo de caso de uma Controladoria Geral do Estado

Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas*

RESUMO

Práticas de auditoria e valores como transparência e accountability tornam-se cada vez mais centrais nos processos de governança. Alguns teóricos das ciências sociais atribuem isto à chamada governamentalidade neoliberal, em que uma "cultura de auditoria" passa a gerenciar não somente as formas de governo como também a conduta humana. Nosso objetivo é propor um diálogo crítico entre essa perspectiva e a concepção bourdieusiana de campos de poder, com o objetivo de compreender os valores da auditoria a partir do cotidiano dos atores envolvidos. Neste artigo, analisamos um caso empírico de experiência local de auditoria, em uma Controladoria Geral do Estado. Defendemos que é necessário analisar as formas de tecnologias de governo a partir do cotidiano das burocracias e das disputas entre os diversos campos de poder, tensionando os ideais técnicos e os valores morais e políticos.
Palavras-chave: Burocracia. Moralidade. Auditores.

* Doutoranda em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba.

ABSTRACT

THE VALUES OF THE AUDIT IN THE STATE: A CASE STUDY OF A STATE COMPTROLLER GENERAL

Audit practices and values such as transparency and accountability become increasingly central to governance processes. Some social science theorists attribute this to so-called neoliberal governmentality, in which an "audit culture" now manages not only forms of government but also human conduct. Our objective is to propose a critical dialogue between this perspective and the Bourdieusian conception of power fields, with the objective of understanding the values of auditing from the daily life of the actors involved. In this article, we analyze an empirical case of local audit experience, in a State Comptroller's Office. We argue that it is necessary to analyze the forms of government technologies from the daily routine of bureaucracies and disputes between the various fields of power, stressing technical ideals and moral and political values.
Keywords: Bureaucracy. Morality. Auditors.

1 Introdução

Se, por um lado, o Estado se torna cada vez mais complexo, especializado e burocrático, por outro lado, fortalecem-se os ideais de transparência e responsabilização, que trariam uma maior visibilidade das ações estatais e o fortalecimento de formas de controle, as quais fariam com que o Estado funcionasse de forma mais eficiente e mais justa. De modo geral, a opinião pública passa a tratar a questão da transparência e accountability como algo central para as práticas de boa governança.

Nesse contexto, práticas de auditoria emergem como um dos principais instrumentos de governança. Alguns autores falam na "explosão"[1] e no desenvolvimento de uma "cultura de auditoria" que extravasa o mundo das finanças e passa a dominar as mais diversas esferas das sociedades (STRATHERN, 2000; SHORE, 2009; POWER, 1994; SHORE; WRIGHT, 2015; KIPNIS, 2008). De acordo com Brito (2017):

> A necessidade de abertura e conhecimento das ações do governo a partir da disponibilização de informações que caracteriza o ideal das

1 Michael Power (1994) analisa essa "explosão" da auditoria no contexto das universidades britânicas durante a década de 1990.

> políticas de transparência possui uma clara afinidade com o fortalecimento de uma sociedade de auditoria (Power, 1999). Na base dessa associação entre transparência e cultura de auditoria está a ascensão de um Estado regulatório (Heald, 2006, p. 38), movido pela necessidade de controle dos riscos, vigilância e equilíbrio de informações - num modelo derivado da lógica de mercado e das tentativas de construção de um ambiente de igualdade entre os jogadores. A ordenação desses elementos num conjunto de instrumentos para governar e, especificamente, a ampliação de um corpo burocrático encarregado de produzir a abertura do Estado é relativamente recente. (BRITO, 2017, p. 3-4).

Cultura de auditoria é um termo criado por antropólogos e sociólogos para descrever uma condição em que técnicas e princípios modernos de auditoria financeira passam a dominar outros contextos, como por exemplo as universidades e órgãos públicos estatais (SHORE, 2009). Além disso, o que é enfatizado por esses autores é que as técnicas e valores da auditoria, tais como prestação de contas, accountability, medições, ranqueamento e eficiência, passam a organizar e gerenciar não somente as formas de governo como também a conduta humana (relações sociais, hábitos e práticas). Portanto, para esses autores, os sistemas de auditoria e responsabilização estão construindo novas formas de governança hegemônica[2].

Todavia, em se tratando de cultura de auditoria, os argumentos defendidos por esses teóricos (que se fundamentam na concepção de governamentalidade de Foucault) não são consenso no campo acadêmico. Uma perspectiva diversa sobre a cultura de auditoria é apresentada por Kipnis (2008), que desenvolve uma crítica à concepção de governamentalidade neoliberal como explicação de processos contemporâneos de governança. A partir de uma análise comparativa de diferentes casos de auditoria na China e nos EUA, Kipnis percebeu que, apesar desses processos de auditoria apresentarem muitas semelhanças entre si, por vezes, as avaliações ideológicas das pessoas envolvidas nos processos de auditoria (para quem as auditorias de desempenho eram tidas como "socialistas") divergiam da análise de alguns antropólogos, que as percebiam como uma forma de governamentalidade neoliberal. É, a partir da percepção dessa divergência, que Kipnis argumenta

2 Para um melhor entendimento sobre essas novas formas de governança hegemônica, ver o artigo de Shore (2009) acerca da cultura de auditoria e as novas formas de governamentalidade neoliberal.

que práticas de auditoria de desempenho são melhor vistas como técnicas para manipular relações sociais locais do que como "regimes de verdade". De acordo com ele, é através dessas técnicas que os Estados são projetados.

Além destas perspectivas, traremos uma outra perspectiva que eu acredito ser bastante relevante para refletirmos sobre o Estado, a burocracia e os sistemas de auditoria, que é apresentada por Bourdieu (2014). De acordo com Bourdieu, o poder simbólico é uma dimensão fundamental do Estado, uma espécie de crença ou ilusão bem fundamentada, e é através das estruturas cognitivas e de consensos sobre o sentido do mundo que o Estado organiza a vida em sociedade. Portanto, o Estado é compreendido como uma "ficção coletiva" que age sobre os indivíduos e que é o resultado de um conjunto de disputas.

Nesse sentido, podemos concordar com Brito e Schuch (2017) quando argumentam que:

> O oficial é o resultado de interesses e disputas de distintos agentes, no caso brasileiro, diferenças entre os sistemas federal e estadual, o objeto das políticas, carreiras dos auditores, níveis de participação da sociedade civil, por exemplo, geram disputas capazes de modificar os sentidos de auditorias e avaliações. (BRITO; SCHUCH, 2017, p. 18).

Se, de modo geral, a teoria de Bourdieu o afasta dos teóricos da governamentalidade, o exercício bourdieusiano de desnaturalizar o sentido de Estado, entendendo-o como resultado de disputas e projeções de valores morais, acaba por aproximá-lo de algumas perspectivas que também estão pensando o Estado e as tecnologias de governo, abordados neste artigo (GUPTA, 2012; KIPNIS, 2008).

Apesar de saber das dificuldades em acessar o ambiente do trabalho interno da burocracia[3], minha intenção é compreender como os valores enfatizados pela cultura de auditoria tornam-se efetivamente parte da rotina da burocracia, ordenando o cotidiano das instituições e animando as disputas dentro do campo da burocracia estatal.

Adotaremos uma perspectiva teórica e metodológica ancorada em uma sociologia e antropologia da moral que desconstrói a ideia de Estado como

3 Simone Brito (2018) enfatiza as dificuldades em acessar o ambiente interno da burocracia, seus rituais de verificações, portas, códigos e segredos.

uma entidade unificada e fetichizada e a pensa como um objeto cultural (FASSIN, 2015; GUPTA, 2012; BOURDIEU, 2014). Pretendemos contribuir para uma sociologia e antropologia da moral na medida em que iremos analisar as práticas de auditoria a partir de seus contextos, enfatizando os jogos de interação e os campos de disputas e tensionando os ideais técnicos e os valores morais a partir da experiência local de auditores de uma Controladoria Geral do Estado.

Nos últimos anos, no Brasil, a corrupção tem sido considerada como um dos principais problemas do país, principalmente com as denúncias de desvios do dinheiro público feitas pela mídia nacional. Diante disso, houve algumas mudanças nos processos de auditoria pública, em que foram criados alguns instrumentos de combate à corrupção - como a Lei de Responsabilidade Fiscal (de 2000) e a Lei da Transparência (2009). Com a implementação destas leis, todos os órgãos públicos são obrigados a prestar certas informações ao público. Desta forma, órgãos federais, estaduais e municipais foram criados para cumprir a função de auditoria das contas públicas, incremento da transparência e combate à corrupção, tais como a Controladoria-Geral da União (criada em 2003 e transformada em 2016 no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União), as Controladorias-Gerais dos Estados e as Controladorias-Gerais dos municípios.

Uma Controladoria Geral do Estado se intitula oficialmente como um órgão autônomo, vinculado diretamente ao Governo do Estado e como instituição permanente e essencial ao controle interno do poder executivo estadual. Sua função consiste nas atividades de auditoria pública, de correição, de prevenção e combate à corrupção, de ouvidoria, de incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública e de proteção do patrimônio público.

Nossa escolha metodológica de pesquisar sobre os valores da auditoria no Estado no âmbito de uma Controladoria Geral do Estado deveu-se ao fato de este ser um órgão público que atua com práticas de auditoria interna a nível local e que possui, em seu quadro efetivo de servidores, uma quantidade de auditores ativos na função, o que me permitiria estabelecer um panorama das especificidades locais das práticas e valores da auditoria no Estado. Atualmente, a CGE possui um total de 70 auditores em seu quadro de servidores, destes, 40 estão exercendo a função e são todos concursados.

O argumento discutido neste artigo se baseia nas vivências de uma pesquisa de campo, de natureza qualitativa, sobre os valores morais da auditoria pública. Em nossa experiência de campo, realizamos um total de 10 entrevistas com auditores de um órgão de controle interno estadual (uma Controladoria Geral do Estado). A maioria das entrevistas durou cerca de 30 a 50 minutos e as questões relacionavam-se a percepção sobre a transparência e o combate à corrupção, a rotina de trabalho e os princípios éticos do trabalho de auditoria. Em todas as entrevistas, me foi permitido realizar a gravação, no entanto, os nomes dos auditores não foram identificados.

Irei analisar os valores da auditoria como uma forma de experiência liberal e as disputas dentro do campo burocrático como "disposições duradouras de desinteresse" (BOURDIEU, 2011, p. 152). Para melhor fundamentar a nossa análise, na primeira seção deste artigo, refletiremos sobre a relação entre capitalismo e valores a partir do argumento de Boltanski e Chiapello sobre as formas morais de engajamento na ordem capitalista; depois, iremos analisar a cultura de auditoria e os processos de governança a partir da perspectiva de autores que estão pensando a relação entre capitalismo e valores através de uma reflexão sobre as novas formas de governamentalidade (STRATHERN, 2000; SHORE, 2009; POWER, 1994; SHORE; WRIGHT, 2015); e, em seguida, iremos colocar essa perspectiva em um diálogo crítico com a perspectiva de Bourdieu (2014), sua crítica da visão idealista do Estado e sua teoria dos campos de poder. Na segunda seção, apresentaremos um caso de uma experiência local de auditoria que nos permite comprovar empiricamente a relação dinâmica entre práticas de auditoria e campos de poder.

Mesmo ciente da dificuldade em realizar um debate entre perspectivas que por vezes entram em conflito, sua justificativa se dá na medida em que pretendo formar uma base teórica que me permita, a partir de um modelo de experiência etnográfico, me aproximar do cotidiano das formas de burocracia e sistemas de auditoria, observando suas rotinas e realizando entrevistas, com o objetivo de desenvolver insights que possam contribuir para a compreensão dos problemas e ambiguidades próprios da auditoria. Para Brito (2017):

> Esse modelo que permite enxergar frações da burocracia envolvidas numa economia moral onde se disputa e se produz os sentidos universais (de desinteresse) precisa se aproximar dos trabalhos antropológicos recentes que buscam compreender as intercessões entre poder

> e moralidades nas rotinas de produção do Estado e da ordem (Gupta, 2012; Hull, 2012; Fassin, 2013; Shore, 2009). Esse diálogo é interessante porque seu olhar etnográfico permite uma abertura no modelo teórico do campo burocrático e, especialmente, confronta as lógicas de pesquisa que assumem que o Estado é aquilo que ele projeta, que sua prática é uma simples confirmação dos projetos modernistas de ordenamento e conquista (Scott). (BRITO, 2017, p. 6).

No caso estudado, ficou demonstrado que para entender os valores da auditoria no Estado é preciso analisar o Estado e as formas de tecnologias de governo a partir do cotidiano das burocracias, dos seus valores e das disputas entre os diversos atores sociais. Na conclusão, enfatizamos a importância de realizar um tensionamento entre os ideais técnicos da auditoria e os valores morais, desnaturalizando a ideia de Estado como uma entidade unificada, e destacamos a presença de conflitos e disputas que animam o projeto de ordenação de valores das práticas de auditoria no âmbito do Estado.

2 Auditoria como uma forma de experiência liberal

Antes de continuarmos o debate, é preciso deixar claro que o objetivo deste artigo não é observar o funcionamento da burocracia, nem indicar o sucesso ou fracasso dos sistemas de auditoria, mas saber como os valores da auditoria se tornam efetivamente parte do cotidiano da burocracia. Dito isso, é necessário indicar como transformações que ocorreram nas sociedades capitalistas contemporâneas incidiram sobre as práticas burocráticas do Estado e sobre as normas e valores compartilhados.

No livro "O novo espírito do capitalismo", Luc Boltanski e Ève Chiapello retomam o debate weberiano sobre as formas morais de engajamento na ordem capitalista, presente na clássica obra de Weber "A ética protestante e o espírito do capitalismo" (WEBER, 2004), e avançam no sentido de abarcar a discussão acerca da relação entre o interesse individual e o bem comum. O objetivo dos autores é desvelar os fatores que produzem e justificam a adesão ao capitalismo. Para isso, utilizam a ideia de "espírito do capitalismo".

De acordo com esses autores, após a crise enfrentada pela reestruturação do capitalismo nos anos 60 e 70 e mesmo depois que "suas forças conseguiram se libertar em alguns anos de grande parte dos entraves acumulados ao

longo do século passado" (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 28), o capitalismo tendeu a renovar o seu "espírito". Para não enfrentar novas crises, era necessária uma mudança de valores para "dar razões de esperança a todos aqueles cujo empenho é necessário ao funcionamento do sistema como um todo" (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 28), ou seja, foi preciso que o capitalismo renovasse suas bases ideológicas. É esse novo conjunto de crenças e valores que dará respaldo e adesão a um estilo de vida que continue sendo favorável à manutenção do capitalismo. Neste sentido, o "espírito do capitalismo" seria "uma ideologia que justifica o engajamento no capitalismo" (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 39).

Eles analisam as transformações que ocorreram no capitalismo nos últimos tempos, bem como as mudanças ideológicas que as acompanham, com o objetivo de apreender "a gramática moral do nosso tempo". Tais transformações referem-se às mudanças nas formas de acumulação e trabalho, que passam a ser conhecidas como "acumulação flexível"[4]. De acordo com eles, as críticas ao sistema capitalista e as reivindicações de autonomia e autorrealização lançadas pelo movimento conhecido como "maio de 68" foram incorporadas pelo capitalismo fordista em crise e utilizadas na construção do "novo espírito do capitalismo", espírito este que se contrapõe ao modelo industrial-burocrático e se caracteriza pela flexibilidade, pelo espírito empresarial das redes, pelo regime de projetos e pelo esmorecimento da crítica ao capitalismo.

Todavia, para Boltanski e Chiapello, "injunções sistêmicas" de bases políticas, econômicas ou religiosas não bastam, por si só, para engajar os atores a uma ordem econômica (2009, p. 41), são necessárias representações e justificativas que apresentem essa ordem como aceitável e desejável. Nesse sentido, o "espírito do capitalismo", isto é, as crenças que justificam e respaldam uma determinada ordem se traduzem em práticas que compreendem princípios de justiça. Para eles, uma ordem não se impõe sem que haja elementos mínimos de convencimento e consentimento aos quais os atores aderem, não apenas em termos de ganhos individuais (benefícios para si e para os filhos, autorrealização), mas também coletivos, relativos ao bem comum (princípios de justiça e valores universais).

4 Os autores analisam as mudanças ocorridas na França, no período que compreende os anos de 1968 a 1995.

Pensar o Estado e a burocracia neste novo quadro requer compreender que a burocracia não se apresenta mais como um objeto frio e distante[5], mas que, através dos ideais de transparência, responsabilização e combate à corrupção, isso muda: o burocrata é alguém que está lutando pelo bem de todos, que está construindo um mundo completamente novo, o mundo da transparência. Ou seja, não se trata "apenas" de uma racionalidade instrumental, mas uma racionalidade que também define regimes morais, certas normas de vida.

Neste artigo, pretendo analisar a experiência de engajamento dos atores nas práticas de combate à corrupção por meio das auditorias dos gastos públicos no âmbito do Estado como uma forma de experiência liberal. Meu argumento é de que os valores da auditoria projetam um ideal ético capaz de dotar de sentidos, ou seja, de uma dimensão moral (construção de sentidos sobre o que é uma boa sociedade, como se deve agir) uma prática que de outra forma seria totalmente desencantada, instrumental.

3 Tecnologia disciplinar e sistemas de auditoria

Alguns antropólogos (STRATHERN, 2000; SHORE, 2009) têm apontado o fato de que os sistemas de auditoria têm se tornado, cada vez mais, uma tecnologia disciplinar. Essa perspectiva parte da ideia de que o neoliberalismo, como racionalidade e como um sistema normativo, estendeu sua lógica a todas as esferas da sociedade, tornando-se uma lógica normativa global (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7). A novidade, apontada por esses autores, baseada na ideia de governamentalidade de Foucault (2006), é que, além dos fatores econômicos, sociais e políticos, o neoliberalismo age na própria subjetividade dos indivíduos. Segundo essa perspectiva, o neoliberalismo produz certos tipos de relações sociais, maneiras de viver e subjetividades, através de um conjunto de discursos, práticas e dispositivos, alinhados com a lógica da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). Além disso, ao invés de recorrer à disciplina e ao autoritarismo para conseguir certa adesão dos indivíduos, essa nova forma de poder visa um autogoverno dos indivíduos.

Portanto, é preciso mobilizar certos valores, para que os indivíduos possam conformar-se por si mesmo às normas coerentes com a lógica do capi-

5 Capaz de produzir o Holocausto, como analisado por Bauman (1998), por exemplo, ou de que a vida moral da burocracia se caracteriza pela indiferença, como apontado por Herzfeld (2016).

talismo neoliberal. Este sistema de normas está profundamente arraigado nas "práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 30), produzindo uma subjetividade contábil e uma lógica de competição entre os indivíduos.

Uma importante vertente da antropologia da moral (GUPTA, 2012; STRATHERN, 2000; SHORE, 2009; POWER, 1994; SHORE; WRIGHT, 2015) ressalta a importância da moralidade para entender os modos como os Estados legitimam suas práticas. Esses teóricos buscam compreender como as tecnologias de poder, a exemplo dos sistemas de auditoria, incidem sobre a construção de projeções simbólicas e normativas que legitimam formas de poder.

De acordo com esses teóricos, a necessidade de mais controle, que está associada à cultura de auditoria, deriva da ideia de que vivemos em uma "sociedade de risco" e que por isso precisamos de tecnologias que produzam segurança e controle. O argumento que defende a necessidade do fortalecimento de uma cultura de auditoria se baseia na ideia de que houve, nos últimos tempos, uma maior demanda por mais transparência e prestação de contas, para que se estabelecesse a confiança pública nos sistemas de governo. É nesse contexto que as práticas de auditoria e controle se legitimam, sobretudo, na ideia de que elas atendem a uma demanda da sociedade e que, portanto, são funcionais ao desenvolvimento da sociedade.

Cris Shore (2009) critica essa ideia pois, para ele, as práticas de auditoria e prestação de contas não são neutras como querem parecer, destinadas a promover "transparência" ou eficiência, mas tecnologias disciplinares destinadas a instilar novas normas de conduta, que modificam valores e práticas e limitam a autonomia dos sujeitos. O conceito de cultura de auditoria reforça a ideia de que, nas sociedades neoliberais, as práticas de auditoria estão modificando as instituições públicas e criando novas normas de comportamento, baseadas nas ideias de eficiência, eficácia, de medição científica, controle, ranqueamento etc. Esses processos refletem a lógica do liberalismo econômico atrelada às tecnologias da burocracia moderna. De acordo com Shore (2009):

> O alastramento da auditoria para diferentes cenários como hospitais, universidades, companhias de água e departamentos do governo não é simplesmente uma resposta óbvia aos problemas de governança e responsabilidade (accountability), antes, é uma questão de política de regulamentação e controle gerencial. (SHORE, 2009, p. 48).

Michael Power (1994) entende a auditoria como uma "forma peculiar de alquimia", que transforma os auditados em auditáveis produzindo um "conforto regulatório". Essa "forma peculiar de alquimia" teria ainda o poder de produzir qualidade, ou seja, garantir uma série de valores como eficiência, independência, visibilidade e racionalidade. Marilyn Strathern (2000) também reafirma a necessidade de refletir sobre a cultura de auditoria a partir de sua dimensão moral, pois, para ela, o mundo da auditoria é o lugar em que "o financeiro e o moral" se encontram.

O objetivo destes autores é refletir sobre o avanço dessa cultura de auditoria. De que forma esse conjunto de valores são incorporados e modificam subjetividades? E como são praticados? A ideia é entender como essas formas de organização, que se entendem virtuosas, produzem novas tecnologias de controle.

Apesar do argumento levantado por esses autores ser de grande importância para compreendermos melhor a relação entre burocracia, controle e sistemas de auditoria, acreditamos ser necessário também compreender as disputas dentro do campo burocrático como "disposições duradouras de desinteresse". De acordo com Brito (2017, p. 3), ao emular um sentido de virtude e desinteresse para parcelas da burocracia, a ficção da transparência se torna um importante capital nas disputas sobre a "divisão do trabalho da dominação". Portanto, iremos apresentar o argumento bourdieusiano de formação de um campo burocrático, no qual os atores se movem através do "interesse pelo desinteresse", lançando luz aos interesses que animam as disputas dentro do campo burocrático.

4 O campo burocrático estatal como um campo de disputas

Bourdieu (2014) em seu livro "Sobre o Estado" nos traz um ponto de vista bastante frutífero que nos ajudará a refletir sobre as práticas de auditoria no âmbito do Estado. Sua concepção de Estado está ancorada na ideia do espaço social como formado por diferentes campos, com seus agentes e lógicas próprias concorrendo entre si. Além de entender o Estado como lugar de elaboração do oficial, do bem público e do universal, Bourdieu aponta que funcionários e políticos também estão submetidos às obrigações próprias ao campo administrativo e que as lutas que definem os processos de universalização são acompanhadas de lutas entre agentes sociais pelo monopólio do acesso ao

universal. Estas lutas se dão entre agentes do mesmo campo e entre agentes de diferentes campos (jurídico, político, econômico, intelectual etc.).

Bourdieu incorpora o poder simbólico como uma dimensão fundamental do Estado e o define como uma forma de crença, uma "ilusão bem fundamentada" que tem o poder de organizar a vida social através da imposição de estruturas cognitivas e de consensos sobre o sentido do mundo. Bourdieu define o Estado como produto de uma crença coletiva e aponta que, para compreender o trabalho de produção dessa representação e de fundamentação dessa crença, é necessário analisar o Estado como uma fonte de poder simbólico, isto é, como local em que se produzem princípios de representação legítima do mundo social.

Para compreender os fundamentos dessa crença e dos mecanismos que promovem o seu reconhecimento, Bourdieu adota uma postura que enfoca a análise de medidas e ações do Estado, com o intuito de esclarecer o mecanismo que dota os agentes, atos e efeitos do Estado de seu caráter oficial, público e universal. Para Bourdieu, é na "crença organizada" que se fundamenta a lógica de constituição do poder simbólico do Estado. Para ele, um ato de Estado é um "ato coletivo", realizado por pessoas reconhecidas como oficiais. Os membros do Estado são "agentes particulares portadores de interesses particulares [...]. Esses interesses particulares trabalham numa lógica tal que vão conseguir essa espécie de alquimia que transformará o particular em universal". (BOURDIEU, 2014, p. 67).

Ao analisar o campo burocrático, Bourdieu aponta o fato de que as disputas dentro do campo burocrático se dão pelo "reconhecimento universal do reconhecimento do universal" ou pelo "interesse pelo desinteresse". A submissão ao universal se traduz em uma conduta virtuosa. Nesse sentido, existe um interesse, um lucro em disputar quem está mais a serviço do universal, dos interesses coletivos e não de interesses particulares, em troca de reconhecimento ou ganhos simbólicos.

Partindo da teoria de Bourdieu, é preciso entender como valores e projeções se efetivam no cotidiano de um órgão de controle estadual, sobretudo, tendo como horizonte a ideia de que os sistemas de auditoria se formam em campos de disputas. Na próxima seção, irei apresentar a minha experiência em um órgão de controle estadual, apresentando alguns elementos dos valores que ordenam suas práticas e procurando demonstrar o quanto as ambiguidades e disputas presentes nos processos de auditoria revelam lógicas de

poder, em que valores morais e disputas políticas se sobressaem, minando a crença na ideia de tecnologias de controle politicamente neutras.

5 A experiência estadual dos valores da auditoria

Minha primeira visita à Controladoria Geral do Estado foi realizada em novembro de 2017. Me apresentei como pesquisadora da universidade, disse que estava realizando pesquisa de campo para a construção da minha tese de doutorado sobre os valores da auditoria (como transparência e combate à corrupção) e que gostaria de conhecer o ambiente da Controladoria, observar a rotina de trabalho e conversar com alguns auditores.

Minha expectativa era encontrar um ambiente formal, frio, que fizesse jus à visão que se tem do caráter técnico do trabalho de auditoria. Não tive dificuldade em acessar o prédio, me identifiquei na recepção e logo fui direcionada para a sala da chefe de gabinete do secretário geral. Fui muito bem recebida pelas funcionárias e fiz algumas perguntas sobre como funcionava o trabalho dos auditores, quantos auditores trabalham atualmente na Controladoria, quais os tipos de processos mais comuns, como era a relação com o público, como se realizavam as fiscalizações e disse que gostaria de poder voltar algumas vezes para conhecer melhor o trabalho dos auditores e conversar com eles. Após revelar quais eram as minhas intenções, prontamente fui avisada de que não seria possível que eu frequentasse rotineiramente o ambiente, pois os auditores trabalhavam com relatórios e dados sigilosos, que exigiam uma certa discrição, e não iriam gostar de ter uma pessoa de fora observando[6]. Ademais, a CGE lidava especificamente com questões técnicas, burocráticas, com o controle interno, e não com investigações. Seu trabalho era uma "atividade meio e não uma atividade fim", ou seja, que os auditores tratam de questões e processos técnicos e não diretamente com o combate à corrupção. Confesso que o impacto desse primeiro contato foi um pouco desolador. O quadro que me foi passado é de que aquele lugar não tinha nada a ver com o que eu buscava, que seria inútil insistir, já que ali eles não lidavam com valores, nem com transparência e combate à corrupção, que estes são consequências do trabalho realizado ali, mas não seu objetivo

6 Simone Brito (2018) nos fala sobre as formas de segredo presentes nos ambientes burocráticos do Estado, em que as lógicas de transparência e accountability são a produção concomitante de opacidade ou de antessalas do poder.

principal, e que, se eu quisesse conhecer um pouco mais sobre o trabalho de transparência que o Estado realizava, eu poderia acessar o Portal da Transparência, que está tudo disponível lá, os processos, editais, licitações, todas as informações estão lá disponíveis.

Como percebi que não obteria autorização para frequentar e circular pelo local tão facilmente, perguntei se poderia realizar entrevistas com alguns auditores e fui orientada a deixar os meus dados que eles entrariam em contato comigo para agendar uma reunião com o secretário geral para que ele pudesse me autorizar a fazer as entrevistas e que, quando eu retornasse, trouxesse uma carta de apresentação da universidade.

Alguns dias depois, consegui agendar uma reunião com o gerente de auditoria, que me perguntou quantas entrevistas eu gostaria de realizar. Eu respondi que gostaria de entrevistar pelo menos 15 auditores (pensei que este seria um número a que não haveria recusa e que me permitiria pelo menos frequentar um pouco o ambiente, conversar com os auditores, observar os valores, as disputas e ambiguidades presentes naquele lugar), porém, por problemas inerentes ao próprio campo, não consegui atingir esse número.

Ele disse que me enviaria por e-mail uma lista com o contato dos auditores para eu entrar em contato com eles e agendar as entrevistas, e que faria a seleção desses auditores de uma forma que tivesse na lista auditores mais antigos e mais novos na função, mas que eu já me preparasse, pois iria "encontrar de tudo", principalmente um pessoal mais "desiludido", mais "calejado", pois geralmente os funcionários mais antigos têm uma visão mais pessimista da realidade, reclamam e tendem a "confundir um pouco as coisas", tendem a "colocar seus sentimentos pessoais em jogo", que até ele mesmo já se pegou fazendo isso no início, mas que um auditor tem que saber "deixar os seus juízos de valor de lado" e ser "neutro". Recebi respostas de 5 auditores, mas só consegui agendar com uma auditora, a mais antiga. Os outros deram alguma desculpa, que estavam com a semana cheia, cheios de compromissos, mas que entrariam em contato para agendar. Mas eu imaginei que, quando estivesse lá fazendo a entrevista, seria mais fácil fazer contato com os outros auditores, observar o trabalho, enfim, que conseguiria entrar de alguma forma no mundo da auditoria.

A sala dos auditores fica no primeiro andar e é compartilhada entre os auditores, alguns outros funcionários que ocupam cargos comissionados e os gerentes. É uma sala impessoal, com paredes brancas, com algumas ilhas

de mesas com computadores, armários, mas nada que possa identificar as pessoas que ali trabalham; tinha um aspecto bem neutro. Os auditores possuem uma carga horária flexível e trabalham em sistema de rodízio. Eles trabalham home office e dão plantão na Controladoria três vezes na semana, segundo os auditores, porque a sala é pequena e não comporta todos os auditores. Todavia, essa foi uma dificuldade enfrentada no decorrer da pesquisa, pois, em todas as visitas que fiz, as turmas de auditores eram diferentes, dificultando a possibilidade de construir algum tipo de vínculo com eles. Fiquei pensando até que ponto esse fato dificulta a criação de vínculos entre os próprios auditores.

Usei a tática de agendar com um auditor e, uma vez estando lá, tentava convencer algum outro auditor a me conceder entrevista. No início, percebi que eles ficavam um pouco hesitantes em participar, mas depois acabavam aceitando. Uma auditora, a mais antiga, me disse que lá era igual à "reunião de condomínio", que sempre se marcavam reuniões, mas que quase ninguém participava. Os que aceitaram falar com mais facilidade foram os mais antigos, que sentiam uma maior necessidade de falar, de desabafar. Com o passar do tempo, as minhas visitas e a possibilidade de entrevistar os auditores foram ficando mais difíceis. Os auditores se esquivavam das entrevistas, sempre dando a desculpa de que estavam ocupados, que tinham que produzir os relatórios, que estavam com os prazos apertados e me passavam o número do telefone da sala da auditoria para que eu pudesse ligar e agendar diretamente com algum auditor para fazer entrevista. Este fato foi um pouco problemático para mim, pois imaginava que para eles seria mais fácil fazer uma dispensa por telefone. Dessa forma, em vez de me tornar mais familiarizada com os auditores, ocorreu exatamente o contrário, as portas foram se fechando e foi ficando cada vez mais difícil observar o cotidiano daquele lugar.

Pude perceber, ao longo das visitas, que há uma divergência sobre a relação que a Controladoria deveria manter com os outros órgãos de controle. Para os gerentes, cada um deveria exercer o seu papel e não se meter na competência do outro. Isso fica claro na fala de um gerente em que diz que, quando um outro órgão não tem gente com "expertise" para fazer o trabalho, eles cedem funcionários: "a gente empresta mão de obra, mão não é atribuição nossa, é atribuição deles", ou ainda "há corrupção no Brasil porque as fronteiras dos órgãos é um passando do limite do outro, tem que definir claramente qual a competência de cada órgão". Já para os auditores deveria

haver uma maior cooperação e parceria entre os órgãos: "acho que as instituições tinham que estar mais próximas, fazendo tarefas conjuntas contra o crime organizado".

De modo geral, as pessoas com quem conversei, principalmente os auditores que ocupavam algum cargo de chefia, desenhavam sempre, inicialmente, uma imagem da CGE e do trabalho do auditor como tendo um caráter técnico, que não teria nenhuma função valorativa. Eles diziam que o trabalho de auditoria não possui nenhum papel direto no enfrentamento à corrupção e que pensar isso é um equívoco que eles estão tentando desconstruir, pois a Controladoria não tem caráter investigativo e nem punitivo, mas que "trabalha no desenho de controle", com controle interno, com prevenção de danos. Eles sempre relacionavam a metáfora de "um carro, em que é preciso fazer a manutenção das peças para evitar acidentes", ou de "uma casa, em que é preciso pôr cadeados nas portas para evitar que seja assaltada". Mas, por outro lado, no decorrer das entrevistas, acabavam por defender o aspecto normativo da auditoria, assumindo que o trabalho de auditoria tinha um escopo de "diálogo", de "orientação", em relação tanto à atuação dos gestores quanto à defesa dos interesses da sociedade. Alguns auditores até defendiam que a Controladoria é de "fundamental importância" no enfrentamento da corrupção, que está "na linha de frente", e que eles contribuem muito com as "investigações" e com os "achados de auditoria". Essa contradição ficou bem clara na fala de um auditor, que, quando questionado sobre qual sua opinião sobre o problema da corrupção no país, disse que é um problema técnico, que pode ser resolvido com "mais controle" e que o problema é que o país é "mal auditado", mas, por outro lado, ele diz que falta "despertar nas pessoas os valores da "accountability", do "dever da responsabilização, de prestar contas", precisa de "gestão, competência e decisões estratégicas" e "de mais controle", mas "não controles burocráticos, controle por controle, mas controle que vai agregar à gestão e quem é o grande agente transformador que propicia isso é a auditoria".

Percebi ainda que havia uma diferenciação, uma espécie de disputa entre os auditores concursados e os outros funcionários que ocupavam cargos comissionados. Uma auditora reclamou que "não duvidava nada se daqui a pouco eles contratassem também auditores comissionados" e que a maioria deles estava ali "por indicação política". Para a maioria dos auditores, o problema da corrupção é político. Eles apontam que "a lei de Responsabilidade Fiscal não é respeitada", que há uma diferença entre "o que está na legislação

e a prática, o dia a dia", que "é muito difícil aplicar a lei e a administração ter gestão", que "falta autonomia" pelo fato de eles serem subordinados a um Conselho e o Conselho ser subordinado ao Poder Executivo e "tudo o que a auditoria faz vai 'pro' poder executivo". Apontam o problema de funcionários públicos de cargos comissionados e gestores da Controladoria que muitas vezes são "colocados por indicação política", ou ainda que, muitas vezes, eles, os auditores, são "chamados para contornar" uma situação, principalmente quando um "gestor não consegue atingir as metas", ou quando muda a gestão do governo. Ou ainda apontam, como indicado por um auditor, que o problema é "a política da coisa".

Portanto, se, de um lado, os auditores descrevem o trabalho de auditoria como um diálogo, que orienta os gestores para uma melhor forma de governar, mais eficiente e responsável, por outro, apontam os limites e frustrações impostas pela realidade do dia a dia, ao se deparar com os conchavos e artimanhas políticas. No imaginário dos auditores, há uma oposição entre o trabalho técnico dos auditores e o mundo da política. Para eles, esse setor do campo burocrático estatal está totalmente à parte das formas de poder político, enfatizando a constituição do desinteresse como um valor inerente ao trabalho do auditor.

Fica demonstrado que há disputas e contradições, que são abertamente mencionadas pelos auditores, os quais apontam uma tensão entre os saberes técnicos e os acordos e conchavos políticos nos processos de auditoria e opõem o trabalho dos auditores com o da "gestão superior". Dizem os auditores: "nós não temos nenhuma autonomia", "a gente se empolga, é tão bonito fazer auditoria, encontrar os erros, ver, a gente orienta", mas "quando chega no Conselho, depende da vontade política". Portanto, no discurso oficial, os valores da auditoria são um, mas no cotidiano são outras lógicas que imperam.

As falas dos auditores demonstravam claramente suas experiências cotidianas, a forma como os valores e interesses se misturam na prática. Apresentavam seus dilemas e angústias, queixavam-se da falta de autonomia, de que "estavam enxugando gelo', porque nada mudava no país", de que a corrupção no país é um problema endêmico, como "um câncer que se espalha rapidamente", e enfatizavam que "o povo precisa fiscalizar os políticos".

Ao analisarmos as falas dos auditores a partir dos valores que ordenam as práticas de auditoria, podemos perceber que há divergências nos discursos, principalmente entre os daqueles que ocupam cargos de chefia e os dos de-

mais auditores, ou mesmo disputas entre as diferentes instituições, devido a suas posições distintas no campo da burocracia, visto que há diferenças entre a distribuição de poder e de capital simbólico entre os auditores e que os que ocupam uma melhor posição dentro do campo burocrático estão em melhores condições de atuar nas regras do jogo estatal. Portanto, aqueles que exercem cargos de chefia têm melhor capacidade de exercer o ideal de desinteresse ou de projetar um ideal de transparência em conformidade com os padrões exigidos pelos grandes organismos internacionais. Já, nos discursos de alguns auditores, principalmente aqueles mais antigos, os problemas políticos locais, mais cotidianos, pronunciam-se com mais facilidade.

Pudemos perceber o quanto os vários níveis da burocracia atuam na projeção de um ideal de Estado. Na visão "oficial" dos gerentes, os sistemas de auditoria e controle atuam de forma neutra, livre de conflitos e contradições, "educando os gestores" e contribuindo para um mundo melhor, com menos corrupção, apoiados por agências internacionais, como o Banco Mundial, que fazem "consultorias gratuitas" e patrocinaram missões internacionais para "moldar" os gestores de acordo com as experiências internacionais, com exemplos bem-sucedidos de sistemas de controle "dentro do conceito do controle interno e auditoria interna mundial". Nesse sentido, podemos ver uma coalizão de "forças e poderes que se apoiam uns nos outros em nível nacional e internacional" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 9). Já na visão dos auditores, podemos ver, com mais clareza, as disputas por poder, alianças, fofocas.

Todavia, nas duas perspectivas, podemos enxergar também as projeções de valores, de um ideal de Estado a ser construído. Faz-se presente a visão de que o trabalho de auditoria é um "trabalho inglório", mas que eles precisam continuar lutando e "não esmorecer", pois eles têm um papel fundamental na construção de um país mais "transparente e mais justo", pois "isso faz parte da essência do meu trabalho, a partir do momento em que eu não acreditar mais nisso eu vou embora".

Apesar das contradições presentes no discurso dos auditores e dos conflitos apontados por eles, há um ideal comum de projeção de um "bom governo" através de práticas e técnicas burocráticas. Há um ideal presente muito forte de que as práticas de auditoria têm um sentido fundamental na organização do Estado e de que é a partir da universalização de instrumentos técnicos e corretas práticas de auditoria que o Estado pode se tornar transparente, menos corrupto e mais justo.

Nesse sentido, a perspectiva de Simone Brito (2018) nos oferece uma importante contribuição para pensarmos os processos de auditoria, pois ela nos sugere que:

> Os ambientes e auditores pesquisados atuam construindo o cotidiano do Estado. Em conjunto, suas rotinas extremamente especializadas, seus movimentos entre setores e as interações que produzem ao circular processos, realizar auditorias e 'sugerir' novas práticas para outros braços do sistema, são a própria organização ou apresentação do poder do Estado, especialmente se não quisermos lidar com formas transcendentais". (BRITO, 2018, p. 39).

De acordo com Brito (2018), essas projeções criam sentidos que conectam um ideal de Estado imaginado com as experiências cotidianas, trazendo a experiência moral dos valores às práticas e retóricas burocráticas.

As observações e as entrevistas realizadas em campo foram analisadas à luz das teorias discutidas ao longo deste artigo. É preciso deixar claro que existe um solo comum a todas as perspectivas abordadas, pois todas estão pensando o Estado e as formas da burocracia a partir de uma perspectiva da sociologia ou antropologia da moral, demonstrando o quanto é importante trazer a dimensão dos valores para tratar a questão da auditoria. A auditoria não se trata apenas de uma questão técnica, de eficiência, mas é uma questão também de valores, de construção ou projeção de sentidos: de quem é bom, quem é mais superior, mais transparente, quem está pensando no bem da humanidade. Tudo isso é algo que está sendo absorvido pelas burocracias e, além disso, outra coisa extremamente importante, e que todas essas perspectivas trazem, é a concepção de que para estudar a burocracia é preciso observar o cotidiano, como esses processos estão sendo construídos.

Conclusão

A partir da nossa experiência no mundo da auditoria, concluímos que falar das formas de controles burocráticos implica necessariamente um tensionamento entre os ideais técnicos e os valores morais, e, sobretudo, a necessidade de confrontar a ideia de que as tecnologias de auditoria são politicamente neutras. Como foi demonstrado, os valores da auditoria atuam, em suas ações cotidianas, na projeção de um ideal de Estado democrático

e transparente, livre de conflitos, em contraposição ao mundo da política. Vimos também que esse projeto é marcado por conflitos e tensões nos vários níveis da burocracia e que os valores que ordenam os processos de governança envolvem uma série de rotinas, interações, rituais e disputas de poder. Pensar o Estado e as formas burocráticas significa falar também da organização de valores, de suas raízes simbólicas, da construção de sentidos, dos conflitos, e não o imaginar como um aparelho unificado ou uma racionalidade transcendental.

Para além das contradições e disputas existentes nos vários níveis do poder (entre os auditores concursados e os funcionários que ocupam cargos comissionados; entre os auditores e o Conselho superior; entre a Controladoria e os outros órgãos de controle e entre os saberes técnicos e os poderes políticos), nossa experiência revelou um acordo tácito entre os valores da auditoria: a ideia de que a auditoria está pautada nos valores da responsabilização, de transparência e de justiça, e percebemos o quanto esses valores morais atuam na criação de normatividades que ordenam o Estado e a sociedade.

Ao universalizar o sentido de suas ações (no sentido bourdieusiano), os auditores efetuam um "interesse no desinteresse", isto é, um consenso sobre os valores necessários para gerir a vida pública ou sobre como o Estado deve ser e como deve se organizar, de forma mais justa e transparente. Portanto, podemos inferir que o processo de universalização de valores da auditoria, como a transparência, permite que parcelas da burocracia disputem capital simbólico dentro do campo burocrático estatal.

A experiência de pesquisa, relativa aos valores da burocracia, desconstruiu aquela imagem que se tem da burocracia como algo frio e distante. Na verdade, o que pudemos perceber, por trás da ideia de transparência, é a presença de uma ideia de moralização e de decência, a ideia dos guerreiros da transparência, que precisam vencer uma grande batalha moral. Esse discurso traz um conjunto de valores que são morais e também uma ideia de vocação, que têm uma dimensão política de transformação e civilização do país, por se colocar como algo que irá solucionar os problemas do sistema capitalista. Todavia, não há, nas falas dos auditores, nenhuma menção a problemas mais amplos do capitalismo, às questões das desigualdades econômica e social. O que há é o fortalecimento do discurso da transparência como um antídoto para a desigualdade, porém, sabemos que a desigualdade no Brasil e no mundo permanece, apesar das políticas de transparência.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. (1998), *Modernidade e Holocausto*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève (2009), *O Novo Espírito do Capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes.

BOURDIEU, Pierre. (2011), *Razões Práticas*: Sobre a Teoria da Ação. Campinas: Papirus.

BOURDIEU, Pierre. (2014), *Sobre o Estado*: Cursos no Collège de France (1989-1992). 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

BRITO, Simone M.; SCHUCH, Patrice. (2017), "Práticas de auditoria, sistemas de avaliação e valores". *Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, n. 46, pp. 15-21.

BRITO, Simone. (2017), "A burocracia virtuosa: construção da transparência e desinteresse nas práticas de auditoria pública". In: 41° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT 10: Elites e formas de dominação, 2017, Caxambu - MG. *Anais...* pp. 1-28. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt10-24/11043-a-burocracia-virtuosa-construcao-da-transparencia-e-desinteresse-nas-praticas-de-auditoria-publica-1/file.

BRITO, Simone. (2018), "'Estados imaginados' e novas virtudes: Notas sobre a construção das políticas de transparência e combate à corrupção". *Horizontes Antropológicos*, n. 50, pp. 25-52.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. (2016), *A Nova Razão do Mundo*: Ensaio Sobre a Sociedade Neoliberal. 1 ed. São Paulo: Boitempo.

FASSIN, Didier. (2015), "Governing precarity". In: FASSIN, Didier (org.). *At the heart of States. The moral world of institutions*. London: Pluto Press. pp. 1-11.

FOUCAULT, Michael. (2006), *Microfísica do poder***.** 22 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra.

GUPTA, Akhil. (2012), *Red tape*: bureaucracy, structural violence, and poverty in India. 1 ed. Durham: Duke University Press.

HERZFELD, Michael. (2016), *A Produção Social da Indiferença*: Explorando as Raízes Simbólicas da Burocracia. 1 ed. Rio de Janeiro: Vozes.

KIPNIS, Andrew B. (2008), "Audit cultures: Neoliberal governmentality, socialist legacy, or technologies of governing?". *American Ethnologist,* v. 35, n. 2, pp. 275–289.

POWER, Michael. (1994), *The Audit Explosion*. 1 ed. London: Demos, n. 7.

SHORE, Cris. (2009), "Cultura de auditoria e governança iliberal: Universidades e a política da responsabilização". *Mediações*, v. 14, n. 1, pp. 24-53.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. (2015), "Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order". *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, v. 23 n. 1, pp. 22–28.

STRATHERN, Marilyn. (2000), *Audit Cultures*: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy. 1 ed. London: Routledge.

WEBER, Max. (2004), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 02/08/2018 – Aprovado em 28/10/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.445
10.20336/rbs.445

Servidores públicos como sujeitos valorativos: notas etnográficas sobre Carreiras Típicas de Estado

Otávio Ventura*

RESUMO

Este trabalho é um relato etnográfico sobre esse espaço que se autonomeia como Carreiras Típicas de Estado. O foco reside nas estratégias utilizadas por essas carreiras para construir a sua própria identidade, atribuindo sentidos específicos a ela. Também são exploradas algumas táticas empregadas por essas carreiras para lutar por causas que elas consideram legítimas. Ao final, mostra-se como os dados etnográficos revelam práticas que talvez possam ser interpretadas como maneiras pelas quais servidores públicos fazem Estado a partir da sua condição de sujeitos valorativos.
Palavras-chave: Burocracia. Estado. Elites.

* Mestre e doutorando em Ciência Política pela UnB.

ABSTRACT

PUBLIC WORKERS AS EVALUATIVE SUBJECTS: ETHNOGRAPHIC NOTES ON TYPICAL CAREERS OF STATE

This work is an ethnographic account on this space which calls itself as Typical Careers of State. I focus on the strategies used by those careers to build their own identity, attaching specific meanings to it. I also explore some tactics used by those careers to fight for causes considered as legitimate by them. In the end, I show how the ethnographic data reveal practices that might be interpreted as ways by which public workers make State from their condition as evaluative subjects.
Keywords: Bureaucracy. State. Elites.

1 Introdução[1]

Atualmente, no Brasil, cerca de 180 mil gestores, planejadores, auditores, delegados, procuradores, defensores, diplomatas, fiscais, reguladores, entre outros, podem se considerar como membros de um agrupamento muito particular de carreiras públicas, denominado como *Carreiras Típicas de Estado*.

Essas carreiras percebem remunerações consideravelmente superiores aos ganhos do restante do funcionalismo público. Muitas delas possuem elevadas taxas de ocupação de cargos de confiança. E a maioria se mostra relativamente fechada a grupos historicamente excluídos, como as mulheres e os negros, sendo majoritariamente compostas, portanto, por homens brancos[2].

Como se desenrolam as práticas cotidianas dessas carreiras? Que valores elas buscam legitimar? Que noções de justiça elas valorizam? Que modelo ideal de Estado elas defendem? Que tipo de moral elas procuram construir? Que sentidos elas procuram atribuir à política? Que relações elas buscam estabelecer com o povo brasileiro?

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para essa linha de questionamentos. Buscarei fazer isso a partir de um relato etnográfico sobre esse

1 Agradeço a Carla Teixeira, Bruno Moretti, Eugênio Santos e Elton Bandeira pelos comentários sobre versões preliminares deste trabalho, bem como aos editores, pareceristas anônimos e revisores da Revista Brasileira de Sociologia pelas suas úteis observações, restando a mim qualquer responsabilidade por erros e omissões.
2 Mais dados sobre isso em Ventura (2018).

espaço que se autonomeia como *Carreiras Típicas de Estado*. Focarei aqui em como essas carreiras constroem a sua própria identidade e atribuem sentidos específicos a ela. Também buscarei explorar algumas táticas empregadas por elas para lutar por causas que consideram legítimas.

Na seção seguinte, procurarei apresentar os principais pontos que caracterizam as condições de execução desta pesquisa. Em seguida, farei o relato etnográfico, organizado em quatro seções. Por fim, concluirei o trabalho refletindo brevemente sobre como os dados apresentados revelam práticas que podem ser interpretadas como maneiras pelas quais servidores púbicos fazem Estado a partir da sua condição de sujeitos valorativos.

2 As condições da pesquisa

Caracterizo esse trabalho como sendo etnográfico porque procurei adotar aqui certos princípios que o afastam relativamente do modo de produção de conhecimento *mainstream* praticado nas ciências sociais em geral. Essa é uma discussão que tangencia disputas de poder no interior do campo científico, envolvendo questões sobre quem pode, de que forma e em que condições, produzir ciência. Apesar de ser difícil definir o que faz um trabalho ser etnográfico, buscarei aqui explicar brevemente os princípios que tentei seguir.

Um primeiro cuidado seria evitar o que Dorothy Smith (2005) chama de "ponto arquimediano", um lugar imaginário de onde seria possível observar o mundo social de forma neutra, objetiva, imparcial. A autora argumenta que a ciência social *mainstream* leva o pesquisador a omitir, ignorar a sua própria existência, transportando-se para este ponto. No entanto, essa pretensão de objetividade se materializaria, para ela, mais como uma estilística discursiva do que como uma característica epistemológica propriamente dita, uma estilística a partir da qual o cientista social desapareceria ao fazer ciência.

Optei, assim, por distanciar-me da ideia de distanciamento, entendida, conforme Rabelo (2004), como um instrumento de combate aos equivalentes atuais dos ídolos antes preconizados por Francis Bacon, um posicionamento que cultiva certa proximidade à noção de objetividade das ciências naturais. Castilho, Lima e Teixeira (2014) consideram que recursos como o distanciamento foram desenvolvidos em outros tempos, em contextos

etnográficos quase sempre coloniais, que eram bastante diferentes dos estudados atualmente, de modo que, hoje, pouco ajudariam na pesquisa etnográfica.

A partir da negação explícita do "ponto arquimediano", é possível refletir sobre obstáculos que provavelmente enfrentarei, inclusive enquanto integrante de uma das carreiras que se considera como *Carreira Típica de Estado,* em relação a questões já adiantadas por Elizabeth Sheehan (1993), como a dificuldade de estudar comunidades que já antecipam más interpretações sobre elas mesmas, ou o risco de conflito pela possibilidade de alguns pesquisados acreditarem que o estudo vai contra a causa deles, seja lá qual for essa causa. Para quem escrevo? Como isso vai ser lido? Quem pode não gostar? Alguém pode ser prejudicado? É evidente que essas inquietudes provocam um grau não desprezível de autocensura.

Uma outra questão é a natureza do conhecimento produzido pelas ciências sociais. Talal Asad (1979) criticou o fato de haver nessas ciências a tendência de pensar que o pesquisador é capaz de descrever uma realidade sem mediações simbólicas. Para ele, a descoberta de significados seria em si uma produção discursiva, e não uma operação de objetivação de um universo simbólico. E é preciso estar atento aos efeitos da produção discursiva realizada pelas próprias ciências sociais.

Um desses efeitos seria o *status* universalizante que as teorias podem alcançar ao longo do tempo. Pierre Bourdieu (1996) já alertava que, sob a aparência de pensar o Estado, a maior parte dos estudos consagrados a esse objeto participa de sua construção e, portanto, de sua própria existência. Smith (2005) critica a tendência das ciências sociais de tentar simular as ciências naturais, em uma relação de dominação, e defende que as etnografias não se submetam *a priori* a categorias e conceitos preestabelecidos. Weeden (2010) também atenta para as repercussões de poder das disciplinas, sugerindo que os etnógrafos evitem construir modelos ou testar hipóteses.

Teixeira e Lobo (2018) defendem inversões hierárquicas entre conhecimentos locais/ingênuos e universais/científicos, o que significa levar o ponto de vista "nativo"[3] a sério, não o submetendo de partida a verdades universalizantes pré-construídas. Não se trata de abrir mão do conhecimento teórico

3 O termo "nativo" é empregado aqui entre aspas por não se referir a comunidades externas ou inalcançáveis, mas simplesmente ao espaço pesquisado. A partir desse ponto no texto, deixarei de fazer uso das aspas para este termo.

e prático do etnógrafo, mas sim de não posicionar esse conhecimento prévio como organizador ou estruturador do conhecimento nativo.

Tentei, na medida do possível, seguir essa orientação, empregando mais esforços em construir um sistema de relevâncias a partir do ponto de vista nativo e menos em ajustar esse ponto de vista a preconcepções teóricas. Organizei e nomeei as seções deste trabalho a partir de termos nativos encontrados no próprio material de pesquisa e procurei, na conclusão, costurar relações teóricas sem subordinar o ponto de vista nativo às teorias.

Um outro efeito da produção discursiva das ciências sociais diz respeito às possibilidades de apropriação do conhecimento gerado. Susan Wright (1994) chamou atenção para isso quando advertiu que, sob certas condições, etnografias podem ajudar a sustentar relações de poder, oferecendo aos dominantes um conhecimento valioso sobre os dominados. A autora defende que se estudem também as práticas das elites para tentar explicar como funciona a cultura do poder.

Laura Nader (1972) já falava na urgência de se estudar o poder para entender aqueles que controlam instituições e moldam atitudes. A autora justifica seu argumento tanto pela pertinência científica quanto pela relevância democrática, questionando o porquê de se estudar os colonizados e não os colonizadores, ou o porquê de se focar nos crimes dos vulneráveis e não nos crimes de colarinho branco, por exemplo.

O presente trabalho é um estudo sobre elites. Elites não só porque vou tratar do funcionalismo público[4], mas também porque vou tratar da elite do funcionalismo público. Max Weber já argumentava que para entender as religiões é preciso estudar os produtores das mensagens religiosas, os sacerdotes, algo semelhante ao que pensava Friedrich Engels, para quem seria preciso interessar-se pelos juristas para entender o Direito (BOURDIEU, 1996). Nesta mesma linha, sugiro que, para compreender a ideia de Estado, é preciso estudar os produtores das mensagens estatais.

Teixeira e Lobo (2018) observam ainda que em trabalhos etnográficos é comum que haja redirecionamentos de pesquisa conforme aquilo que vai se apreendendo dos sujeitos pesquisados. Frente aos projetos de pesquisa *mainstream*, com passos de pesquisas muito bem detalhados já com antece-

4 Optei, neste trabalho, por usar expressões como "servidor público" e "funcionalismo público" ao invés de "burocrata" ou "burocracia", pelo fato de que estes últimos termos muitas vezes denotam sentido pejorativo entre os servidores públicos.

dência, essa lógica pode parecer falta de planejamento ou desorganização, mas ela é simplesmente uma consequência do princípio de levar o ponto de vista do nativo a sério. Em certa medida, esses redirecionamentos já aconteceram na minha pesquisa em dois momentos, e é importante relatar esse processo para explicar como eu cheguei nesse recorte atual.

O atual trabalho corresponde aos resultados do que se pode chamar de segunda fase de uma pesquisa mais ampla. Na fase anterior, relatada em Ventura (2018), os esforços de pesquisa não estavam organizados a partir da categoria *Carreiras Típicas de Estado*. Ali, eu apenas organizei dados quantitativos sobre dezenas de carreiras do Poder Executivo Federal, mostrando que carreiras ligadas a certos papéis e saberes (como economia, gestão, finanças e controle) percebem remunerações mais generosas, ocupam mais cargos de confiança e são compostas em sua maioria por homens brancos, ao contrário de carreiras ligadas a outras áreas (como saúde, educação e assistência social), menos valorizadas e mais acessíveis para grupos historicamente excluídos, como as mulheres e os negros.

A partir desses achados, passei a pensar em estratégias para investigar os processos que produzem a elitização de certas carreiras. Comecei então a pesquisar na *internet* os sítios das associações das carreiras mais valorizadas, já pensando em coletar material. Eis que em um desses sítios eu me deparo com um *link*[5] para uma organização da qual eu já até tinha conhecimento da existência, mas que até aquele momento não havia surgido na minha mente enquanto objeto de pesquisa: o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate). Cliquei imediatamente no *link* e observei que as carreiras que a fase anterior da pesquisa havia apontado como valorizadas e restritas estavam ali listadas como afiliadas ao Fonacate, além de muitas outras fora do Executivo, um bônus importante nessa nova fase da pesquisa.

O Fonacate é uma associação de associações. Atualmente ele conta com 27 associações afiliadas que juntas representam cerca de 180 mil gestores, planejadores, auditores, delegados, procuradores, defensores, diplomatas, fiscais, reguladores, entre outros. O caráter elitizado e pouco diverso da entidade pode ser verificado já no seu conselho executivo, composto por presidentes das associações afiliadas, que cumprem mandato de três anos. A chapa que venceu as eleições para o período entre 2016 e 2018 é composta

5 Disponível em < http://www.fonacate.org.br>. Acesso em: 08 jul. 2017.

integralmente por homens. A galeria de ex-presidentes do Fonacate também só lista homens, brancos em sua maioria.

Decidi naquele momento que o meu recorte passaria a ser as *Carreiras Típicas de Estado*, o que corresponde ao primeiro redirecionamento que vivenciei na pesquisa. Passei então a investigar o sítio do Fonacate em busca de material. Fiz isso sem uma pergunta específica como guia. Inspirei-me mais pela noção de problematizar o cotidiano (SMITH, 2005) dessas carreiras e pela máxima de que "nunca há nada acontecendo" (WEEDEN, 2010).

Encontrei muita coisa útil. Examinei dezenas de documentos, a partir dos quais selecionei alguns artefatos a serem empregados mais à frente para caracterizar o discurso geral das *Carreiras Típicas de Estado* sobre elas mesmas, o que eu considero como a dimensão macro deste trabalho.

Em um segundo momento, inspirei-me pela noção de etnografia multissituada de Marcus (1999) e voltei a visitar sítios de carreiras afiliadas ao Fonacate para tentar entender como circulam na dimensão micro os sentidos e identidades que eu encontrei no discurso macro, e esse foi o segundo redirecionamento. Acabei coletando uma quantidade significativa de material também nos sítios das associações de carreira, tendo selecionado alguns destes artefatos para compor o presente relato etnográfico.

O material utilizado aqui é, portanto, todo documental. Esse é um ponto importante a ser enfatizado. É muito comum que se espere de uma etnografia a predominância da técnica da observação participante. Laura Nader (1972) já enxergava certa mística em relação à observação participante, alertando que este método pode não ser adequado a certos tipos de etnografia, e sugerindo como alternativa uma abordagem mais eclética, que pode incluir aplicação de entrevistas e análise documental, por exemplo. James Fergunson (2011) também defende a importância de outros métodos que não a observação participante em trabalhos etnográficos.

Etnografia não precisa ser encarada como sinônimo de observação participante, portanto. Etnografia é um modo de produção de conhecimento (TEIXEIRA; LOBO, 2018) que pode ou não empregar o método da observação participante. Kathryn Tomlinson (2011) reforça esse ponto ao defender que há projetos etnográficos em que a observação participante não seria central ou sequer presente.

Como é comum em análises etnográficas baseadas em documentos[6], e em consonância ao que já foi discutido nesta seção, não adotei uma sistematização analítica *a priori*, nem em relação à seleção de documentos, nem em relação à seleção de conteúdos em documentos. O fazer etnográfico se deu com base nos princípios já mencionados, especialmente na noção de problematizar o cotidiano (SMITH, 2005) e na máxima de que "nunca há nada acontecendo" (WEEDEN, 2010).

O conjunto de documentos é bastante heterogêneo, de modo que cada documento é acionado conforme suas especificidades. São notas oficiais, cartas abertas, notícias, documentos normativos, seções de sítios de internet, postagens em redes sociais, imagens, vídeos, entre outros, que vão aparecendo (e às vezes reaparecendo) ao longo do texto conforme a sua pertinência para o relato etnográfico. Além disso, disponibilizei, ao fim do trabalho, antes das referências bibliográficas, uma lista resumida que relaciona cada um dos documentos aqui empregados, em ordem de aparição no trabalho.

Enfim, esclarecidos os principais pontos sobre as condições nas quais esta pesquisa foi realizada, passo agora ao relato etnográfico[7] sobre as *Carreiras Típicas de Estado*, organizado em quatro seções batizadas com termos nativos, seguidas por uma última seção que encerra o trabalho.

3 O bom nome

Procurarei discutir nesta seção as táticas pelas quais os agentes do espaço pesquisado buscam conferir sentido às formas como são percebidos coletivamente, ou, nos termos deles, ao seu *bom nome* enquanto grupo de carreiras. O título da seção foi inspirado no artigo 9º do estatuto do Fonacate[8], que atribui às entidades afiliadas o dever de "zelar pelos princípios e valores da entidade, da Administração Pública e pelo bom nome das Carreiras Típicas de Estado e do Fonacate".

6 Como exemplos recentes, ver o dossiê "Burocracia e documentos: olhares etnográficos" (FERREIRA; NADAI, 2015), ou os trabalhos apresentados na 30ª Reunião Brasileira de Antropologia, em 2016, no âmbito do Grupo de Trabalho intitulado "Etnografia de documentos e burocracias: desafios teórico-metodológicos da análise de práticas de poder", disponíveis em <http://www.30rba.abant.org.br/simposio/view?ID_MODALIDADE_TRABALHO=2&ID_SIMPOSIO=9>. Acesso em: 14 nov. 2018.

7 Adotei como notação básica o itálico para termos nativos ou em idioma estrangeiro, as "aspas" para citações literais e o negrito para grifos meus.

8 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=16>. Acesso em: 12 nov. 2018.

Será analisado aqui como a denominação *Carreiras Típicas de Estado* surge como produto de uma operação de entrelaçamento entre atividades exclusivas de Estado e um grupo de carreiras que reivindica para si essas atividades, permitindo atribuir sentidos específicos a esse *bom nome*. Também mostrarei como um pequeno grupo de carreiras busca oficializar a sua relação com esse *bom nome*.

No sítio do Fonacate há um curtíssimo texto[9] intitulado "O que são Carreiras Típicas de Estado?", que sintetiza bem um discurso recorrente em muitos outros documentos produzidos pela entidade. Procurarei reconstruir esse discurso tomando como base este pequeno texto e usando trechos de outras fontes documentais de forma complementar.

O texto começa afirmando que as *Carreiras Típicas de Estado* são aquelas que "exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal". A próxima seção deste trabalho é inspirada pelo termo *expressão do Poder Estatal*, que nela será discutido com mais profundidade. Cabe aqui apenas ter em mente o sentido explicitamente declarado pelas *Carreiras Típicas de Estado* sobre as suas atribuições: a expressão de um tipo específico de poder.

Na continuação, o texto define essas carreiras como sendo aquelas sem "correspondência no setor privado", conferindo a elas certa exclusividade, uma noção que aparece mais clara em outros documentos, como no estatuto do Fonacate. O *caput* do artigo 1º do estatuto diz que essas carreiras seriam as que desenvolvem "atividades essenciais e exclusivas do Estado brasileiro". As *Carreiras Típicas de Estado* não exerceriam atividades apenas *exclusivas*, mas também *essenciais*: a sua produção seria então a *essência* do Estado.

O termo "típicas", parte importante do *bom nome* dessas carreiras, aparece no parágrafo 1º do mesmo artigo citado acima, que as descreve como "típicas, exclusivas e permanentes". Segundo a ferramenta etimológica do *Google*, originalmente, ser típico de algo significa, na etimologia latina (typcus), ser simbólico ou figurativo de algo ou, na etimologia grega (tupikós), ser representante ou alegórico de algo. Neste sentido original, as *Carreiras Típicas de Estado* seriam, portanto, o símbolo, a figura ou a alegoria do Estado.

Voltando ao pequeno texto, vem a definição de que as *Carreiras Típicas de Estado* "integram o núcleo estratégico do Estado". O termo faz parte da concepção de Estado que Luiz Carlos Bresser-Pereira tinha em 1995, quando

9 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=1>. Acesso em: 03 jul. 2017.

coordenou como Ministro de Estado a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[10].

O Plano define o núcleo estratégico como sendo o próprio "governo, constituído pela cúpula dos três poderes". Ao se declararem como integrantes do núcleo estratégico do Estado, as *Carreiras Típicas de Estado* estariam se posicionando, portanto, na cúpula dos três poderes. Aqui vale destacar que, na seção de *links*[11] do sítio do Fonacate, há uma lista de sítios relacionados ao serviço público, todos impessoais ou institucionais, à exceção de apenas um: a página pessoal de Bresser-Pereira.

O texto continua dizendo que, por integrarem o núcleo estratégico, as *Carreiras Típicas de Estado* requerem "maior capacitação e responsabilidade", remetendo à noção da *importância* que essas carreiras teriam, dadas essas exigências de *capacitação* e *responsabilidade*.

Essa é uma noção que aparece em muitos documentos assinados pelo Fonacate. Em uma carta[12] publicada em novembro de 2009, o Fonacate clamou aos governos que reconhecessem a "importância das carreiras típicas de Estado para o desenvolvimento econômico e social" do país. Em outra carta[13] publicada em abril de 2011, o Fonacate defendeu a valorização das *Carreiras Típicas de Estado* como "forma de se buscar a excelência na qualidade dos serviços públicos prestados à população". Em uma terceira carta[14] publicada em junho de 2012, foi defendida a "necessidade da valorização das Carreiras Típicas de Estado para que o país possa realizar um efetivo combate à ineficiência, à corrupção e aos mecanismos de captura do Estado".

Em seguida, o pequeno texto afirma que as *Carreiras Típicas de Estado* estariam "previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004", conferindo um *status* oficial de legalidade a esse agrupamento de carreiras, e finaliza listando as atividades cujas carreiras executoras seriam *consideradas* como *Carreiras Típicas de Estado*.

10 Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.
11 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=21>. Acesso em: 03 jul. 2017.
12 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/?go=noticias&id=95>. Acesso em: 03 jul. 2017.
13 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2011/carta_conferencia.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2017.
14 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2012/carta_3uconfer_uncia.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2017.

Vale, neste momento, ler o pequeno texto, na íntegra, sem as minhas interrupções:

> O que são Carreiras Típicas de Estado?
> As Carreiras Típicas de Estado são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004.
> As carreiras consideradas típicas de Estado são as relacionadas às atividades de Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público.

Essa é a síntese do discurso das *Carreiras Típicas de Estado* sobre elas mesmas. Passo agora para os dispositivos legais nos quais elas afirmam estarem previstas. O primeiro é o artigo 247 da Constituição Federal[15], que menciona apenas "atividades exclusivas de Estado", não falando em carreiras, muito menos em *Carreiras Típicas de Estado*. O outro dispositivo é o artigo 4º da Lei 11.079/2004[16], que também fala tão somente em "atividades exclusivas de Estado". Isso torna mais clara a escolha de palavras em trechos como "são aquelas que exercem atribuições relacionadas à" ou "são as relacionadas às atividades de", ambos extraídos do pequeno texto acima.

O *bom nome* das *Carreiras Típicas de Estado* parece não ter lastro em lei, mas sim nelas mesmas. As *Carreiras Típicas de Estado* se autobatizaram, à sua própria imagem e semelhança, com um *bom nome* que carrega os sentidos utilizados por elas para se definirem: *expressão de poder, exclusivas, essenciais, típicas, permanentes, estratégicas, de cúpula, capazes, responsáveis, importantes.*

Não se trata aqui de adotar uma interpretação que os juristas chamariam de literal. Não se trata de afirmar que, uma vez não previsto em lei, esse

15 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018.
16 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079compilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018.

agrupamento de carreiras não poderia agir como grupo. Trata-se, sim, de chamar atenção para o fato de que, se a lei não ofereceu uma denominação coletiva para essas carreiras, elas acabaram construindo a sua própria identidade de grupo, a começar pelo *bom nome*. Mas será que isso basta?

Um grupo formado por quatro carreiras afiliadas ao Fonacate parece almejar um pouco mais. Este grupo, costumeiramente conhecido como *Ciclo de Gestão*, é composto pelas carreiras de Planejamento e Orçamento, Políticas Públicas e Gestão Governamental, Comércio Exterior, e Planejamento e Pesquisa, todas consideradas *Carreiras Típicas de Estado* por elas mesmas.

O *Ciclo de Gestão* iniciou em 2016 um movimento que busca oficializar em lei a sua existência, unificando as suas carreiras sob uma única denominação. Segundo uma nota[17] publicada em maio de 2016 no sítio da associação de uma carreira do *Ciclo de Gestão*, o nome proposto para a nova carreira seria *Gestor Federal*, pela vantagem de "dar mais segurança ao uso da denominação de 'Gestor' para os servidores do Ciclo de Gestão que possuem o maior nível remuneratório, o que gera impacto imediato na comunicação sobre a categoria".

A proposta do *Ciclo de Gestão* ainda inclui "menção explícita de que as carreiras no Projeto de Lei são de Estado". Isso demonstra a estima à noção de *Carreira Típica de Estado* cultivada pelos membros dessas carreiras. Mas também mostra que parece não ser suficiente para elas o fato de serem **conhecidas** como *Carreiras Típicas de Estado*, é preciso ainda serem **reconhecidas** oficialmente como tal, a partir de um ato de nomeação do Estado.

4 O Poder Estatal

Buscarei mostrar nesta seção como as *Carreiras Típicas de Estado* tentam reservar para si a *expressão* de um tipo de poder específico que as diferencia de agentes associados a outras formas de poder, garantindo a elas um espaço privilegiado. Mostrarei também como uma *Carreira Típica de Estado* específica luta para oficializar o seu pleno exercício desse poder.

Chamarei aqui esse tipo de poder de *Poder Estatal*, aproveitando um termo extraído do texto discutido na seção anterior, no qual essas carreiras se

17 Disponível em < http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2016/5/30/em-roda-de-conversa-eppggs-avanam-na-discusso-sobre-pl-que-oficializa-ciclo-de-gesto-na-administrao-pblica-federal>. Acesso em: 03 jul. 2017.

definem como "aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal". Procurarei mostrar aqui que esse poder desejado pelas *Carreiras Típicas de Estado* vai um pouco mais além da ideia geral de autonomia, tão presente em estudos sobre servidores públicos, apesar de incorporar uma versão da ideia de autonomia como um de seus atributos.

Em uma nota oficial[18] intitulada "Autonomia institucional, urgente!", sem data, o Fonacate usa expressões tão sombrias quanto "tempos absolutistas" e "regimes ditatoriais" para desqualificar "esse regime administrativo que confere aos governantes da hora esse poder absoluto para nomear e exonerar". A expressão *governantes da hora* parece ser empregada para ressaltar a transitoriedade dos governos eleitos frente à estabilidade das *Carreiras Típicas de Estado*.

Em outra nota oficial[19] publicada em setembro de 2009 e intitulada "A sua presença faz a diferença!", o Fonacate afirma que as instituições nas quais os membros das *Carreiras Típicas de Estado* trabalham "não dependem de políticas governamentais para agir, pois têm sua responsabilidade definida em lei e programação de trabalho definida internamente", reforçando esse atributo de estabilidade do *Poder Estatal* frente ao caráter transitório dos governos eleitos. Os *governantes da hora* vão, o *Poder Estatal* fica.

Nessa mesma nota, o Fonacate conclama os membros das *Carreiras Típicas de Estado* a participarem de um evento organizado por ele que pretendia "dar uma demonstração pública da identidade política que há entre todas as carreiras vinculadas às atividades exclusivas de Estado". Haveria, portanto, uma *identidade política* assumida explicitamente pelas carreiras que definem suas atribuições como sendo a *expressão do Poder Estatal*.

Dois meses depois, o Fonacate divulgou uma carta[20] relatando brevemente este mesmo evento, na qual afirma que as *Carreiras Típicas de Estado*, "assim como os representantes eleitos, integram o Estado e possuem papel político inescusável". Então, essa *identidade política* estaria associada a um *papel político* que não parece querer se posicionar abaixo dos *governantes da hora*, mas sim em paridade, ou seja, *assim como* eles.

18 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=15>. Acesso em: 05 jul. 2017.
19 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=18>. Acesso em: 05 jul. 2017.
20 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=noticias&id=95>. Acesso em: 05 jul. 2017.

Essa ideia de paridade é reforçada em outra carta[21] publicada em agosto de 2015, em que o Fonacate afirma que as *Carreiras Típicas de Estado* "são fundamentais para garantir o desenvolvimento sustentável, em conjunto com os segmentos políticos e econômicos". Nem acima, nem abaixo, mas *em conjunto*: *Poder Estatal*, poder político e poder econômico.

Mas, paridade em relação a quê? Para "disputar ideias e propostas" pode ser uma resposta para essa pergunta. Extraída da carta que conclama os servidores para o evento organizado pelo Fonacate, essa expressão é o assunto central da próxima seção. Entretanto, julgo mais adequado discutir aqui a disposição das *Carreiras Típicas de Estado* para *disputar ideias e propostas* sobre mais um atributo do *Poder Estatal*: a *autonomia institucional*.

A partir da já mencionada nota intitulada "Autonomia institucional, urgente!", é possível compreender como as *Carreiras Típicas de Estado* disputam a sua autonomia. Em primeiro lugar, elas repudiam o "poder absoluto dos Governos" para "nomear e afastar dirigentes", alegando que isso "dá oportunidade a que razões pessoais ou interesses inconfessáveis de partidos políticos imperem em detrimento do interesse público".

Propõem, então, que os afastamentos e as nomeações sejam "precedidas de adequada justificação" a ser submetida ao Poder Legislativo. Sugerem ainda que tal rito ocorra em audiência pública, o "fórum mais apropriado para dar transparência e fundamentação aceitável para as nomeações e afastamentos".

Também deixam implícita a sua preferência por um perfil mais técnico em seus dirigentes, defendendo que "o provimento dos seus dirigentes seja conduzido de modo a assegurar a rigorosa observância de todos os valores de uma administração pública bem qualificada" e que "os nomeados apresentem o programa de trabalho para o exercício do mandato".

Em uma carta[22] publicada em novembro de 2009, deixam essa preferência mais explícita ao sugerir que "funções de direção e assessoramento sejam exercidas exclusivamente por servidores de carreira".

Em suma, as *Carreiras Típicas de Estado* propõem que o poder dos governos para nomear dirigentes seja submetido ao Poder Legislativo ao mesmo tempo em que sugerem ser elas mesmas as mais adequadas para ocupar es-

21 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2015/cartadebras_lia_4uconfer_uncia.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.
22 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=noticias&id=95>. Acesso em: 06 jul. 2017.

ses cargos. A proposta das *Carreiras Típicas de Estado* para a sua *autonomia institucional* parece ter um forte componente de disputa de cargos de alto escalão com os *governantes da hora*, um atributo relevante do *Poder Estatal*, e que pode ser observado mais localmente nas práticas das carreiras que buscam exercem esse poder.

A associação de carreira dos delegados federais, afiliada ao Fonacate, mantém um sítio com uma campanha permanente[23] chamada *PEC da autonomia*, com o slogan "Diga aos deputados e deputadas que você quer a autonomia completa da Polícia Federal!". A proposta iniciada em 2009 é de autoria do deputado Alexandre Silveira de Oliveira, filiado ao Partido Social Democrático. Delegado de carreira, o deputado também foi secretário estadual em Minas Gerais durante o governo de Antônio Anastasia, sendo hoje seu primeiro suplente no mandato de senador obtido nas eleições de 2014.

Os delegados argumentam no sítio da campanha que o atual arranjo deixa a Polícia Federal "vulnerável a interferências políticas de governantes de ocasião", o que a impediria de "combater o crime organizado e a corrupção de forma mais efetiva". Como solução, defendem o estabelecimento de "normas para que a corporação tenha autonomia funcional, administrativa e orçamentária", proposta materializada na *PEC da autonomia*.

A campanha também administra uma página[24] no Facebook que já ostenta mais de 100 mil curtidas. Por este canal, os delegados pedem aos seguidores que cobrem mais agilidade, na tramitação da *PEC da autonomia,* dos deputados membros da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Esses pedidos são feitos em postagens individualizadas por parlamentar, com um texto motivador seguido do *link* do perfil do deputado no Facebook. Reproduzo abaixo alguns exemplos:

> "A deputada Cristiane Brasil é membro da CCJ da Câmara dos Deputados, em que tramita a #PEC412. Entre no perfil dela e cobre a aprovação da #PECdaAutonomia. É rápido e fácil. #PECdaPF #VotaDeputado"
>
> "Quer ajudar na aprovação da #PEC412? Então, entre em contato com o deputado Fausto Pinato, membro da CCJ da Câmara

23 Disponível em <http://www.pecdapf.adpf.org.br/>. Acesso em: 06 jul. 2017.
24 Disponível em <https://www.facebook.com/PFautonoma/>. Acesso em: 06 jul. 2017.

> dos Deputados, e peça a votação da #PECdaAutonomia. É rápido e fácil. #VotaDeputado #PECdaPF"
>
> "Você já pediu ao deputado Rogério Rosso, membro da CCJ da Câmara dos Deputados, para ele apoiar e votar a #PEC412? Entre no perfil do parlamentar e peça: #VotaDeputado Só com autonomia, a Polícia Federal - PF avançará no combate à corrupção. #PECdaAutonomia #PECdaPF"

Há ainda uma loja virtual[25] mantida pelos delegados que comercializa produtos como canecas e camisetas estampadas com dizeres favoráveis à causa; seguem alguns exemplos:

> "Polícia Federal
> ☑ Credibilidade
> ☑ Confiança
> ☑ Segurança
> R Autonomia"
>
> "Polícia Federal
> Orgulho nacional
> #euapoioapf"
>
> "Lava Jato &
> Zelotes &
> Castelo de Areia &
> Hurricane &
> Polícia Federal"

Os dizeres deste último exemplo merecem destaque. As palavras formam uma paródia da clássica camiseta com o nome dos integrantes dos Beatles (John & Paul & Ringo & George). Só que, nesta versão, os delegados substituíram os músicos por operações emblemáticas conduzidas pela Polícia Federal.

Uma última iniciativa que vale a pena mencionar é uma carta[26] de março de 2016 dirigida pelos delegados ao Congresso Nacional, mas escrita "em

25 Disponível em <http://www.adpf.org.br/adpf/portal/galeria_produto/galeria_produtos_pagseguro.wsp?wi.redirect=BFJY0L22QEYX89IJYE7I>. Acesso em: 06 jul. 2017.
26 Disponível em < https://adpfonline.typeform.com/to/UPXE7Y>. Acesso em: 06 jul. 2017.

nome" do povo brasileiro, de modo que qualquer cidadão pode assinar a carta redigida pelos delegados, se assim desejar.

A estratégia de escrever a carta em nome do povo mostra como os delegados buscam se aproximar dele, sentindo-se à vontade inclusive para falar em nome dele. Na chamada "Carta do povo brasileiro ao Congresso Nacional", é possível encontrar reivindicações claras sobre os atributos do *Poder Estatal*.

A reivindicação pela estabilidade frente à transitoriedade dos *governantes da hora* se revela quando os delegados afirmam que, "diante desse cenário de instabilidade, não podemos confiar que a autonomia da Polícia Federal esteja nas mãos do Ministro da Justiça, qualquer que seja ele".

A paridade com o poder político é reivindicada no trecho em que os delegados dizem que a "Polícia Federal ainda não possui a garantia institucional necessária para continuar investigando e combatendo o crime organizado e a corrupção, principalmente quando os alvos fazem parte do alto escalão do poder político da República".

E a disputa por cargos de alto escalão, um dos principais pontos da *PEC da autonomia*, aparece explicitamente na carta, em que os delegados afirmam que "a constante ameaça de substituição do Diretor-Geral da Polícia Federal também torna evidente a necessidade de previsão constitucional de um mandato".

5 "Disputar ideias e propostas"

Continuarei a tratar nesta seção das estratégias empregadas pelas *Carreiras Típicas de Estado* para *disputar ideias e propostas*, em moldes semelhantes à campanha pela *PEC da autonomia*. Procurarei discutir como as *Carreiras Típicas de Estado* lutam em arenas essencialmente políticas. Mostrarei que elas têm propostas para alterar o funcionamento do poder político e esboçam até um projeto de país em que elas figuram como protagonistas. Também discutirei o ativismo de uma carreira específica para mudar as leis que disciplinam o seu próprio trabalho.

Em agosto de 2013, as *Carreiras Típicas de Estado* divulgaram a sua visão[27] sobre como deve funcionar o poder dos *governantes da hora*. Na proposta dessas carreiras para a reforma política, o financiamento de campanha

27 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2013/reformapolitica_propostafonacate.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

deveria ser majoritariamente público, com possibilidade de doações privadas de até três salários mínimos por pessoa física. Os senadores deveriam ser eleitos sem suplente, assumindo o mais votado em sequência em eventual vacância. Os mandatos pertenceriam aos partidos. E o voto passaria a ser facultativo a partir de 2022.

As *Carreiras Típicas de Estado* também são capazes de *disputar ideias e propostas* tão grandiosas quanto um projeto de país. Em uma carta[28] de junho de 2012 que divulga as discussões travadas em um evento promovido pelo Fonacate, a entidade diagnostica que "nossas instituições ainda sofrem com o peso da herança política clientelista e patrimonialista", reclamando do "aparelhamento do Executivo Federal" e da "dificuldade de se conscientizar os líderes políticos do país".

Essas carreiras defendem, então, a "implementação de um Projeto de País Desenvolvimentista" a partir da "constituição de uma máquina pública eficiente", que valorize os "servidores de carreira como a chave do processo de desenvolvimento e construção de um País rico e justo". Com essa proposta, as *Carreiras Típicas de Estado* dizem acreditar estar "contribuindo para a realização do objetivo comum a todos os brasileiros: a construção de um país mais justo que atenda às necessidades de todos os cidadãos, independente de cor, sexo, credo ou posição social".

Esse projeto de país parece opor um modelo *patrimonialista* e *aparelhado* a um modelo *desenvolvimentista* e *eficiente*. O primeiro, dominado por indicados políticos e associado à ideia de clientelismo. O segundo, protagonizado pelas *Carreiras Típicas de Estado* e descrito como a chave para a construção de um país rico e justo.

Uma campanha de grande envergadura promovida por uma *Carreira Típica de Estado* específica parece se relacionar também com um ideal de país. Em 2014, ano de campanha presidencial, procuradores federais integrantes da força-tarefa da operação Lava-Jato em Curitiba começaram a desenvolver propostas para alterar as leis que regem o seu trabalho. No ano seguinte, o procurador-geral da República estabeleceu grupos de trabalho para revisar as propostas. Em seguida, elas foram divulgadas nacionalmente por meio do lançamento da campanha *10 medidas contra a Corrupção*.

28 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2012/carta_3uconfer_uncia.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

A campanha consistiu em comunicar o conteúdo das *10 medidas* em escala nacional para coletar assinaturas favoráveis à causa. O objetivo era possibilitar que as propostas pudessem ser apresentadas ao Congresso Nacional no formato de projeto de iniciativa popular. Muitas táticas foram empregadas para divulgar as propostas e conseguir as assinaturas.

Uma delas foi a construção de uma identidade visual para a campanha. Em todos os seus meios de divulgação é possível notar a predominância das cores amarelo e azul, inclusive na logomarca da campanha, uma lâmpada acesa e estampada com o número 10, ao lado do texto "medidas contra a corrupção", conforme abaixo:

Figura 1



Fonte: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br

No evento de lançamento nacional das *10 medidas*, divulgado[29] no próprio sítio do Ministério Público Federal, o coordenador da força-tarefa da operação Lava-Jato em Curitiba explicou que "existe uma luz - e aí uma referência à lâmpada nas dez medidas de combate à corrupção - e que cada um de nós, a imprensa, o Ministério Público, os órgãos públicos e a sociedade têm um grande poder e uma grande responsabilidade na implementação dessas mudanças".

Outra iniciativa foi a criação de uma página[30] de divulgação na *internet* hospedada dentro do próprio sítio do Ministério Público Federal, indicativo de um grau de institucionalização maior do que a *PEC da autonomia,* discutida na seção anterior e promovida pela associação de carreira dos delegados, e não pela Polícia Federal em si.

29 Disponível em < http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-lanca-dez-medidas-para-combater-a-corrupcao-e-a-impunidade>. Acesso em: 11 jul. 2017.
30 Disponível em < http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>. Acesso em: 11 jul. 2017.

A página das *10 medidas* disponibiliza um vasto material gráfico da campanha, no intuito de fomentar a divulgação voluntária das propostas por outras entidades. A página sugere que o material seja aplicado de diversas formas: adesivos para carros, camisetas, outdoors, anúncios de revista, entre outros. Seguem a reprodução de alguns desses materiais:

> "10 medidas contra a corrupção
> EU APOIO"

> "10 medidas contra a corrupção
> Apoie essa ideia!"

> "Com a sua assinatura
> é possível ter um futuro melhor
> para todos"

A página também disponibiliza postagens prontas a serem espalhadas por apoiadores em redes sociais, como Facebook e Whatsapp. Reproduzo abaixo alguns exemplos:

> "❤ Em um relacionamento sério com as
> #DezMedidas"

> "Já conseguimos 188.000 assinaturas
> e continuamos crescendo,
> junte-se a nós"

> "Você acha que por causa de um furo no encanamento...
> ... o prédio inteiro deveria ser derrubado?
> Revisão do sistema de nulidades processuais penais"

O primeiro exemplo faz uma referência ao costume de se divulgar relacionamentos (namoros, noivados, casamentos, por exemplo) nas redes sociais. A postagem seria uma paródia, significando que a pessoa estaria "apaixonada" pelas *10 medidas*. O segundo exemplo serve para divulgar os resultados parciais da coleta de assinaturas. Já o último toca num dos pontos mais polêmicos das propostas, que é tentativa dos procuradores de evitar que processos penais sejam anulados caso contenham certas irregularidades, como a utilização de provas ilícitas.

Outra iniciativa dos procuradores é oferecer na página das *10 medidas* um conjunto de documentos a serem carregados nas mãos pelos voluntários apoiadores da causa em suas ações presenciais pelo Brasil afora. Para a divulgação das medidas, estão disponibilizadas as alterações legislativas efetivamente propostas por eles, um documento bem técnico, juntamente com dois outros documentos que ajudam a explicá-lo: um sumário executivo e um resumo. Para a coleta de assinaturas e de declarações de apoio, estão disponibilizados modelos de ficha de assinaturas e de carta de apoio.

Os resultados da campanha foram sendo divulgados na própria página por meio de ferramentas que possibilitaram acompanhar a evolução das assinaturas e dos apoios declarados. O *assinômetro*[31] é basicamente uma planilha pública que consolida o número de assinaturas por estado e região. A ferramenta mostra que, depois de São Paulo, estado mais populoso do país, lideram o número de assinaturas o Paraná e o Distrito Federal, sedes da força-tarefa da operação Lava-Jato e do Ministério Público Federal, respectivamente.

Os apoios declarados também foram divulgados[32], esses em formato de lista de apoiadores. Há uma lista de personalidades e outra lista organizada por categorias. Na lista de personalidades, há pouco menos de 30 pessoas, dentre elas: Arnaldo Jabor, Ricardo Boechat, Glória Pires, Preta Gil e Danilo Gentilli. Já na lista por categorias há centenas de entidades: igrejas, maçonarias, associações, órgãos públicos e até *shopping centers*, entre outras categorias.

A divulgação das *10 medidas* também conta com uma lista de 14 vídeos[33] produzidos especificamente para a campanha. Destes, 8 vídeos consistem em depoimentos dos próprios procuradores, e os outros 6 são animações de cerca de um minuto cada, todas de qualidade profissional, com narrador, música e efeitos sonoros.

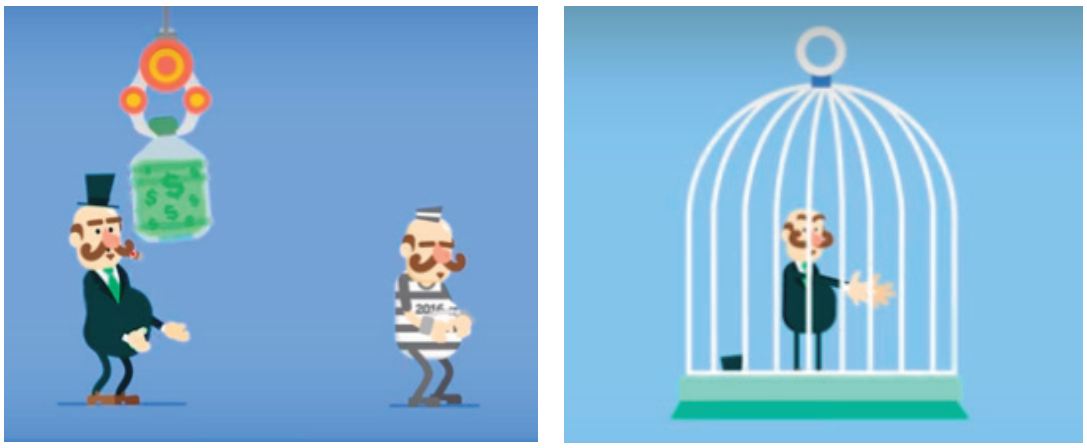
Uma dessas animações afirma que o Brasil perde anualmente R$ 200 bilhões por causa da corrupção, sem revelar como esse número foi calculado, e dá exemplos de como esse dinheiro poderia ser empregado para construir

31 Disponível em <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hfecx0MFBCMRS5c4PnMdtCQC3vkElBYtLX7FH7Wu2o8/edit#gid=41313632>. Acesso em: 11 jul. 2017.
32 Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/apoiadores>. Acesso em: 11 jul. 2017.
33 Disponível em http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/galeria-de-midias/videos> Acesso em: 12 nov. 2018.

hospitais, sugerindo que mais controle pode significar mais serviços públicos para a população.

Nessas animações, os políticos são representados como senhores brancos, carecas, com bigode, vestindo terno e cartola. Uma delas mostra estes políticos tendo sacos de dinheiro arrancados de suas mãos por uma máquina e suas roupas sendo trocadas por uniformes de presidiários. Outra animação mostra políticos sendo engaiolados. Interessante ressaltar que nessas animações o político surge sempre personificado, mas quem o pune não aparece, é a máquina estatal, sem face, impessoal. Seguem exemplos:

Figura 2



Fonte: *http://www.dezmedidas.mpf.mp.br*

Vale mencionar também a seção "Perguntas Frequentes"[34] da página das *10 medidas,* que, sob a roupagem de oferecer explicações didáticas sobre o conteúdo da proposta, parece mais ser um recurso utilizado pelos procuradores para tentar suavizar os pontos polêmicos das medidas. Reproduzo abaixo algumas das perguntas que julguei estarem carregadas de tensão e conflito:

> "As 10 Medidas vão piorar a situação dos réus pobres?"
>
> "As 10 Medidas autorizam o uso de prova ilícita?"
>
> "Adotou-se a máxima de que os fins justificam os meios?"

34 Disponível em < http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 11 jul. 2017.

> "Os testes de integridade são imorais por estimularem um comportamento criminoso?"
>
> "A criminalização do enriquecimento ilícito inverte o ônus da prova?"
>
> "A população que assinou as 10 Medidas (...) não sabia o que assinava?"

Além de todas essas iniciativas, a página também menciona que os procuradores realizaram eventos e encontros de divulgação com representantes de ONGs, universidades, escolas, entidades religiosas, associações, sindicatos e outras instituições, mas não divulga maiores detalhes sobre esses eventos, nem sequer uma lista deles.

Em março de 2016, os procuradores já haviam coletado mais de 2 milhões de assinaturas. O Ministério Público Federal promoveu então uma cerimônia em sua sede, seguida de uma caminhada simbólica até o Congresso Nacional, onde as *10 medidas*, iniciativa dos procuradores, foram protocoladas como iniciativa popular.

6 "Dar mais altura à nossa voz"

O Fonacate organizou em 2009 a primeira *Conferência Nacional das Carreiras Típicas de Estado*, em que assumiu o compromisso de realizar o evento anualmente, o que foi parcialmente cumprido, com a segunda edição realizada em 2011, a terceira em 2012, a quarta em 2015, e a quinta em 2018.

Os membros das *Carreiras Típicas de Estado* foram conclamados a participar da primeira conferência por uma nota oficial[35], em que o Fonacate afirma ser o "instrumento dos servidores que representa para dar mais altura à nossa voz" e defende que uma conferência com uma "grande presença dos servidores demonstrará nossa crescente união e a necessidade de esses servidores serem respeitados e ouvidos".

A vontade de serem *ouvidos* é, portanto, a ideia que inspira esta seção. Mostrarei aqui não só as táticas que as *Carreiras Típicas de Estado* empre-

35 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=18>. Acesso em: 11 jul. 2017.

gam para dar *mais altura à sua voz*, mas também os seus principais interlocutores. Também discutirei como uma carreira específica busca dar *altura à sua voz* ao premiar aqueles que compartilham a sua visão de mundo.

Voltando às conferências, vale registrar que elas são frequentadas não só por membros das *Carreiras Típicas de Estado*, mas também por parlamentares, estudiosos e dirigentes de órgãos públicos. Esses atores não participam apenas como ouvintes, mas muitas vezes ministram palestras e discutem em mesas de debate. As conferências geram, por si só, portanto, oportunidades interessantes para que essas carreiras sejam ouvidas por alguns de seus interlocutores.

O povo, em geral, não é mencionado como participante em nenhuma das conferências, nem mesmo em termos mais institucionalizados, como "representantes da sociedade civil organizada" ou algo do gênero. Entretanto, após a realização das conferências, o Fonacate publica cartas divulgando os debates realizados nos eventos, apresentadas como no exemplo abaixo, extraído da carta[36] referente à terceira conferência:

> (...) o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – FONACATE (...) apresenta à sociedade brasileira este documento, em que faz um balanço das discussões realizadas durante o evento e suas conclusões.

O ponto que merece destaque aqui é que as cartas são dirigidas à *sociedade brasileira*. Essa parece ter sido a forma encontrada pelas *Carreiras Típicas de Estado* para associarem as suas discussões ao povo.

Outra estratégia dessas carreiras para dar *mais altura à sua voz* foi colocada em prática durante a campanha eleitoral de 2010, quando um documento[37] a ser entregue aos candidatos à presidência da República foi redigido pelo Fonacate. No documento, as *Carreiras Típicas de Estado* conclamam os candidatos a assumirem certos "compromissos com a Administração Pública".

Essas carreiras pedem aos candidatos que assumam um total de 11 compromissos. Alguns deles estão associados a uma ideia discutida em uma seção anterior neste trabalho, o *Poder Estatal*, tais como "defender o princípio

36 Disponível em <http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2012/carta_3uconfer_uncia.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.
37 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/carta_programa_fonacate_eleicoes_2010.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

da autonomia institucional e funcional" e "propor a transformação dos cargos de livre nomeação (...) em funções exclusivas de servidores de carreira".

Outros estão relacionados à disposição dessas carreiras para *disputar ideias e propostas*, como "incluir representantes do FONACATE no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, dentre outros que definam as políticas públicas" e "assegurar interlocução ao FONACATE para a proposição de políticas públicas".

O Fonacate contatou a coordenação de campanha dos principais candidatos da disputa presidencial de 2010 para que pudesse entregar em mãos o documento. Pelo que pude perceber pelas notícias publicadas pela entidade na época, apenas o coordenador da campanha de José Serra respondeu. Na notícia que divulga esse fato, o Fonacate também lamenta o silêncio das outras duas candidatas, dizendo que "aguarda a oportunidade de entregar a carta às candidatas Dilma Rousseff e Marina Silva".

Também é mantida pelas *Carreiras Típicas de Estado* uma iniciativa que parece ser uma tentativa de interlocução com os membros do poder legislativo. Trata-se de uma ferramenta[38] hospedada na página do Fonacate chamada de "acompanhamento parlamentar", pela qual é possível visualizar, por estado, aqueles parlamentares que "apoiam o serviço e os servidores públicos".

Ao clicar no Distrito Federal, por exemplo, aparece uma lista de parlamentares de vários partidos. Ao clicar na primeira integrante da lista, Erika Kokay (PT), visualizei as razões pelas quais a deputada é listada, reproduzidas abaixo:

> "Votou contra o PL 1992/2007 na Câmara dos Deputados - Previdência Complementar dos Servidores"
>
> "Votou pela aprovação da PEC 270/2008"

A lógica parece ser o mapeamento de projetos legislativos favoráveis ou contrários aos interesses dos servidores públicos, bem como o acompanhamento do comportamento dos parlamentares em relação a esses projetos. Essa ferramenta permite, então, que as *Carreiras Típicas de Estado* monito-

38 Disponível em < http://www.fonacate.org.br/v2/?go=acompanhamento_parlamentar>. Acesso em: 11 jul. 2017.

rem a atuação dos parlamentares em relação aos seus assuntos de interesse, algo muito próximo a uma lista de "amigos" dessas carreiras.

Certa *Carreira Típica de Estado* em particular deu um passo além disso. Não só monitora agentes públicos que compartilham a sua visão, como também os premia. Em 1990, a associação de carreira dos auditores do Tribunal de Contas da União passou a distribuir o Prêmio Alfredo Valladão, prática que durou poucos anos, sendo interrompida em 1993. Em 2016, o prêmio foi reinstituído pelos auditores.

Conforme divulgação[39] no sítio da associação dos auditores, a reinstituição do prêmio é justificada por um de seus dirigentes da seguinte maneira:

> Nunca foi tão importante coroar as boas práticas e valores como no momento em que vivemos atualmente, enquanto crimes hediondos e escândalos de corrupção estampam diariamente as capas dos jornais.

Outro dirigente revela o seu desejo por uma nova identidade nacional ao descrever o objetivo do prêmio:

> é estimular novos cidadãos e entidades a se engajarem na luta pela criação de uma identidade nacional caracterizada pela integridade e pela intolerância com a corrupção sob todas as formas.

O processo de seleção do vencedor da edição de 2016 ocorreu em dois turnos. Primeiramente, cada auditor indicava três nomes de sua livre escolha como candidatos ao prêmio. No segundo turno, cada auditor votava em um dos candidatos indicados por todos na primeira etapa.

O candidato mais votado foi o juiz Sérgio Moro, seguido pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pelo auditor Rainério Rodrigues Leite, pelo procurador Deltan Dallagnol, pelo Senador Reguffe e por um candidato institucional, o Departamento de Polícia Federal.

Os auditores foram até Curitiba entregar o prêmio ao juiz Sérgio Moro. O premiado fez "agradecimentos a toda a classe por essa honraria" e ressaltou ainda a importância do Tribunal de Contas da União, que, segundo ele, "tem

39 Disponível em < https://www.auditar.org.br/?go=noticias&bin=read&id=2357>. Acesso em: 11 jul. 2017.

contribuído como órgão auxiliar nessas apurações na chamada Operação Lava Jato".

Conclusão

A forma como as *Carreiras Típicas de Estado* constroem a sua identidade e atribuem sentido a ela, especialmente em sua relação com aqueles que elas chamam de *governantes da hora*, demonstra que os modos de ação dos servidores públicos podem se dar de formas que não remontam a uma mera lógica hierárquica piramidal. Além disso, as táticas empregadas por essas carreiras para lutar por causas que elas consideram legítimas demonstram como os conteúdos da ação dos servidores públicos podem estar recheados de elementos que não se confundem com meras prescrições regimentais.

De certa maneira, essas duas contribuições associam este trabalho a um esforço amplo já existente na sociologia, na antropologia, na ciência política e em outros campos, que busca chamar atenção para a insuficiência teórica dos tradicionais modelos unicamente centrados na ideia de racionalização, muitos deles baseados no tipo ideal racional-legal de Max Weber (1999), o que nos remete ao diálogo com outras perspectivas conceituais.

Castilho, Lima e Teixeira (2014), ao analisar um conjunto heterogêneo de produções etnográficas recentes sobre o funcionalismo público brasileiro, sistematizam algo como uma teoria do Estado, que, segundo eles, residiria nas entrelinhas destes trabalhos:

> [...] poderes estatais [...] encarnam-se em pessoas que, sob certa mirada, constituem-se em tipos sociais (são 'burocratas', 'políticos profissionais', 'marqueteiros', entre outros), mas cuja condição de sujeitos morais dá vida às instituições em que se inserem e é fundamental à sua compreensão. (CASTILHO; LIMA; TEIXEIRA, 2014, p. 22).

Os autores ressaltam que, sob esse ponto de vista, o que chamamos de Estado nunca estaria pronto ou finalizado. Ele seria continuamente (re)construído e (trans)formado pelas práticas encarnadas por pessoas que constituem certos tipos sociais, incluídos aí os servidores públicos, cuja condição de sujeitos morais contribuiria para essa contínua (re)construção e (trans) formação estatal.

Podemos encontrar noções semelhantes na literatura nacional e internacional, tanto em relação à visão construtivista sobre o Estado, quanto na abordagem desse construtivismo a partir da dimensão moral ou valorativa dos agentes estatais, inclusos os servidores públicos. Alguns exemplos disso seriam Bourdieu (1996), Lipsky (2010) ou Abers (2015), que, respectivamente, nos inspiram a pensar no servidor público como alguém que luta para universalizar valores a partir da palavra oficial, ou como alguém com algum espaço para agir a partir de valores, ou como alguém que pratica ativismo institucional.

Alinhados a essa linha geral de raciocínio, Castilho, Lima e Teixeira (2014) sugerem, portanto, que, a partir do estudo e da compreensão dessas pessoas, dos tipos sociais constituídos por elas, das suas práticas e da sua condição de sujeitos morais, poderíamos então apreender como se faz Estado.

Neste sentido, o presente trabalho talvez tenha o potencial de contribuir para o avanço de uma compreensão não normativa do funcionalismo público, salientando algumas formas pelas quais servidores públicos podem construir sua identidade e se engajar em determinadas causas a partir de valores.

Vimos como o significado do *bom nome* das *Carreiras Típicas de Estado* pode ser cuidadosamente construído a partir de valores. Vimos como elas podem tentar se impor frente a transitoriedade dos *governantes da hora*. Vimos como elas podem atribuir a si próprias um *papel político inescusável*. Vimos como elas podem homenagear determinadas visões de mundo com prêmios e honrarias. Vimos, enfim, como elas podem se engajar em causas e compromissos amplos, considerados por elas como legítimos.

Tudo isso reforça a importância de se pensar o Estado a partir de um construtivismo que considere a dimensão moral ou valorativa dos agentes estatais, incluídos aí os servidores públicos, como sugerem Castilho, Lima e Teixeira (2014), Bourdieu (1996), Lipsky (2010), ou Abers (2015), entre outros. Pensar nos servidores públicos, portanto, como sujeitos valorativos.

Referências documentais

Descrição*	Fonte
Fonacate - Sítio	http://www.fonacate.org.br
Fonacate - Estatuto	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=16
Fonacate - Seção de Sítio - O que são Carreiras Típicas de Estado?	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=1
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf
Fonacate - Seção de Sítio - Links	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=21
Fonacate - Carta - novembro de 2009	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=noticias&id=95
Fonacate - Carta - abril de 2011	http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2011/carta_conferencia.pdf
Fonacate - Carta - junho de 2012	http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2012/carta_3uconfer_uncia.pdf
Constituição Federal de 1988 – Artigo 247	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
Lei 11.079 de 2004 – Artigo 4º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079compilado.htm
Anesp - Notícia - Em Roda de Conversa, EPPGGs avançam na discussão sobre PL que oficializa Ciclo de Gestão e prevê junção de carreiras	http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2016/5/30/em-roda-de-conversa-eppggs-avanam-na-discusso-sobre-pl-que-oficializa-ciclo-de-gesto-na-administrao-pblica-federal
Fonacate - Nota Oficial - Autonomia Institucional, Urgente!	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=15
Fonacate - Nota Oficial - A sua presença faz a diferença	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=18
Fonacate - Carta - agosto de 2015	http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2015/cartadebras_lia_4uconfer_uncia.pdf
PEC da autonomia - Sítio	http://www.pecdapf.adpf.org.br/
PEC da autonomia - Página no Facebook	https://www.facebook.com/PFautonoma/
PEC da autonomia - Galeria de produtos	http://www.adpf.org.br/adpf/portal/galeria_produto/galeria_produtos_carrinho.wsp?wi.redirect=R0C7T4RI4TJ1MY1EF4WO
PEC da autonomia - Carta do povo brasileiro ao Congresso Nacional	https://adpfonline.typeform.com/to/UPXE7Y
Fonacate - Reforma Política - Propostas Fonacate	http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/2013/reformapolitica_propostafonacate.pdf

* A listagem das fontes documentais foi feita na mesma ordem de aparição no relato etnográfico.

10 medidas - Notícia - MPF lança dez medidas para combater a corrupção e a impunidade	http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-lanca-dez-medidas-para-combater-a-corrupcao-e-a-impunidade
10 medidas - Sítio	http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/
10 medidas - Assinômetro	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hfecx0MFBCMRS5c4PnMdtCQC3vkElBYtLX7FH7Wu2o8/edit#gid=41313632
10 medidas - Apoiadores	http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/apoiadores
10 medidas - Galeria de vídeos	http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/galeria-de-midias/videos
10 medidas - Perguntas Frequentes	http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/perguntas-frequentes
Fonacate - Carta Programa do Fonacate - Eleições 2010	http://www.fonacate.org.br/v2/public/web_disk/documentos/carta_programa_fonacate_eleicoes_2010.pdf
Fonacate - Seção de Sítio - Acompanhamento Parlamentar	http://www.fonacate.org.br/v2/?go=acompanhamento_parlamentar
Auditar - Notícia - Auditar entrega Prêmio Alfredo Valladão a Sérgio Moro em Curitiba	https://www.auditar.org.br/?go=noticias&bin=read&id=2357

Referências

ABERS, Rebecca. (2015), "Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde." In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Org.). *Burocracia de Médio Escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap. pp. 143-173.

ASAD, Talal. (1979), "Anthropology and the Analysis of Ideology". *Man, New Series*, v. 14, n. 4, pp. 607-627.

BOURDIEU, Pierre. (1996), "Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático". In: _____. *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus. pp. 91-123.

CASTILHO, Sérgio; LIMA, Antônio; TEIXEIRA, Carla. (2014), "Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas". In: _____. *Antropologia das práticas de poder***:** reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa. pp. 7-32.

FERGUNSON, James. (2011), "Novelty and Method. Reflections on global fieldwork". In: COLEMAN, Simon; VON HELLERMANN, Pauline. (org.). *Multi-sited ethnography. Problems and possibilities in the translocation of research methods*. New York: Routledge. pp. 194-207.

FERREIRA, Letícia; NADAI, Larissa. (eds.). (2015), *Burocracia e documentos: olhares etnográficos*. Confluências, v. 17, n. 3, pp. 1-135.

LIPSKY, Michael. (2010), *Streel-level democracy:* dilemmas of the individual in public services. Updated Edition. New York: Russell Sage Foundation.

MARCUS, George. (1999), "Ethnography in/of the world system: the emergence of multi sited ethnography". *Annual Review of Anthropology*, v. 24, pp. 95-117.

NADER, Laura. (1972), "Up the anthropologist – perspectives gained from studying up". In: HYMES, Dell (org.). *Reinventing anthropology*. New York: Pantheon Books. pp. 284-311.

RABELO, Francisco. (2004), *Limites do uso metodológico dos princípios de "estranhamento", "distanciamento" e "reflexividade" na pesquisa sociológica*. In: XXVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2004, Caxambu.

SHEEHAN, Elizabeth. (1993), *"The student of culture and the ethnography of Irish intellectuals".* In: BRETTEL, Caroline (org.). *When they read what we write. The politics of ethnography.* Westport: Bergin & Garvey. pp. 75-89.

SMITH, Dorothy. (2005), *Institutional ethnography*: a sociology for people. 1 ed. Lanham: Altamira Press.

TEIXEIRA, Carla; LOBO, Andréa. (2018), "Pesquisa como função de Estado? Reflexões etnográficas sobre uma Instituição in between". *Mana*, v. 24, n. 2, pp. 235-277.

TOMLINSON, Kathryn. (2011), "The anxieties of enganging in multi-sited PhD research". In: COLEMAN, Simon; VON HELLERMANN, Pauline (org.). *Multi-sited ethnography. Problems and possibilities in the translocation of research methods*. New York: Routledge. pp. 146-173.

VENTURA, Otávio. (2018), "A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira". *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 67, pp. 107-128.

WEBER, Max. (1999), "A objetividade do conhecimento nas ciências sociais". In: COHN, Gabriel (org.); FERNANDES, Florestan (coord.). *Weber - Sociologia*. São Paulo: Ática. pp. 79-127.

WEDEEN, Lisa. (2010), "Reflections on ethnographic work in political science". *Annual Review of Political Science*, v. 13, pp. 255-272.

WRIGHT, Susan. (1994), "Culture in anthropology and organizational studies". In: _____. *Anthropology of organizations*. London: Routledge. pp. 1-32.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 30/08/2018 – Aprovado em 27/11/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.443
10.20336/rbs.443

Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Letícia Schwarz*
Marco Antonio Acco**

RESUMO

Este artigo apresenta parte dos resultados de pesquisa sobre a percepção de agentes públicos federais em relação à participação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na implementação de políticas públicas, no contexto que antecede a aprovação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014). A hipótese é que o ciclo de expansão de políticas sociais observado de 2003 a 2015 foi acompanhado de modelos de implementação que incluíam OSCs em suas estratégias, associadas a um conjunto de valores expressos e compartilhados por uma categoria de gestores públicos de médio escalão. A confirmação de que o Estado se tornou mais permeável às OSCs se dá a partir da verificação de narrativas desses gestores sobre as parcerias para a implementação de políticas.
Palavras-chave: Burocracia. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Contratualização.

* Mestre em Sociologia, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Prefeitura de São Paulo.
** Doutor em Ciências Sociais, Professor do Departamento de Gestão Pública da UFPB.

ABSTRACT

AN ACTIVIST BUREAUCRACY? THE PERCEPTION OF FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS AND THE NEW REGULATORY FRAMEWORK FOR CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

This article presents part of the research results on the perception of federal public agents on - the participation of Civil Society Organizations (CSOs) in the implementation of public policies in the context that precedes the approval of the new Regulatory Framework of Civil Society Organizations (Federal Law nº 13.019/2014). The hypothesis is that the cycle of expansion of social policies observed from 2003 to 2015 was accompanied by implementation models that included CSOs in their strategies, associated with a set of values expressed and shared by a category of mid-level public managers. The endorsement that the state has become more permeable to CSOs stems from the verification of narratives these managers about partnerships for policy implementation. Keywords: Bureaucracy. Brazilian Regulatory Framework of Civil Society Organizations. Contractualization.

1 Introdução

A atuação dos burocratas, aqui considerados genericamente como agentes públicos incumbidos de gerir a atividade estatal, é decisiva para determinar quais atores têm legitimidade para interferir ou não nas políticas públicas. Esse artigo tem por objetivo central caracterizar uma categoria relativamente recente surgida no cenário dos agentes públicos, a que denominamos *burocratas ativistas*, seguindo definição anterior de Abers (2015). Neste artigo, essa categoria é orientada para caracterizar burocratas que compartilham valores e princípios em relação ao papel ativo da Sociedade Civil na *execução* das políticas públicas. Portanto, são burocratas por serem agentes públicos, mas também são *ativistas* por orientarem ações para fortalecer a participação das OSCs na implementação das políticas públicas, mesmo quando dispunham de outras opções de implementação. As discussões relativas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), realizadas no período 2012-2014 e que culminaram com a promulgação da Lei 13.019/2014, serviram como recurso para a seleção de enunciados que evidenciam a existência desta categoria.

Trata-se de detectar a percepção de gestores federais sobre contratualizações com OSCs, por meio da identificação de respostas a questões, tais

como: as parcerias seriam uma forma artificial e mesmo equivocada de o Estado transferir responsabilidades que são necessariamente *suas (do Estado),* como uma espécie de terceirização disfarçada? Representariam uma mera extensão do modo de ação do Estado, que assim imporia às OSCs os seus objetivos, racionalidades e modos de proceder *oficiais*? Representariam uma forma institucionalizada (embora velada) de cooptação de organizações para o projeto de um determinado governo, ou vice-versa, uma forma de cooptação e aparelhamento do Estado pelas organizações da sociedade civil? Ou, ainda, seriam formas de parcerias genuínas, em torno de objetivos e interesses verdadeiramente comuns e públicos?

As respostas a questões como essas foram depreendidas de 30 entrevistas junto a 57 gestores federais realizadas em 14 órgãos federais, sendo 10 ministérios e 4 secretarias nacionais com status de ministério, conduzidas pela autora no período de maio a setembro de 2014, no âmbito de um trabalho coletivo de pesquisa coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República visando gerar subsídios para a regulamentação e implementação do MROSC, então em fase final de debate e aprovação no Congresso Nacional.

Em larga medida, eram esses gestores e gestoras que enfrentavam os desafios daquele contexto pré-MROSC, um contexto diagnosticado como de insegurança jurídica, variabilidade nas interpretações e práticas administrativas e relativa cacofonia nas formas de contratualização em uso *na Esplanada*. Neste sentido, tratou-se de identificar as percepções desses atores quanto a seus valores e suas práticas cotidianas à frente de agendas de contratualização com as OSCs[1].

Este artigo, além desta introdução, apresenta na seção seguinte uma breve reconstrução dos principais termos do debate sobre o conceito de organizações da sociedade civil. Em seguida, apresenta a categoria burocrata ativista, para, então, apresentar o ambiente institucional e a questão da contratualização e de insegurança jurídica marcantes no debate sobre o MROSC, de onde se depreende a fala dos burocratas ativistas de médio escalão sobre um conjunto substantivo de questões relacionadas ao papel das OSCs na implementação de políticas. Nas conclusões, sintetizamos os principais achados da pesquisa que denotam a existência dos burocratas ativistas, assim como os impasses de sua atuação no pós-Golpe.

1 Um esforço mais aprofundado nesse sentido encontra-se em Schwarz (2017).

2 OSC: categoria em disputa

As organizações da sociedade civil têm passado ao longo da história recente, no Brasil e em diversos territórios do mundo, por uma contínua e consistente reavaliação sobre suas configurações institucionais e organizacionais, suas virtudes, falhas, potencialidades e limites, além da reavaliação sobre as formas de interações com o mercado e com Estados e governos. Neste processo de constante reinterpretação, tornou-se consenso relativo na teoria social contemporânea o reconhecimento da Sociedade Civil como uma forma institucional específica e (relativamente) autônoma de organizações presentes e atuantes nas sociedades contemporâneas, ao lado das formas de organizações estatais e de empresas de mercado (HABERMAS, 1996; 1999; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; HANN; DUNN, 1996; REIS, 2013; DYSMAN, 2013; FRASER, 1990; ABREU, 2013; MEDEIROS, 2013, entre outros).

Este é um consenso relativo e mesmo tenso, na medida em que muitas suspeições seguiram pairando sobre as virtudes (muitas vezes implicitamente) atribuídas às organizações da sociedade civil, sobre a capacidade efetiva de as OSCs conseguirem prestar serviços de interesse coletivo de acordo com padrões de qualidade ao menos equivalentes aos padrões atribuídos às organizações estatais e privadas, ou, ainda, em decorrência da reiterada desconfiança de as OSCs serem uma forma mais *fácil* para o encobrimento de ilegalidades, corrupções e desvios de recursos públicos. Importante destacar que esta última desconfiança foi o argumento base das duas "CPIs das ONGs" instauradas pelo congresso brasileiro entre 2001 e 2009[2].

Por outro lado, uma agenda positiva também foi identificada nos debates sobre a *participação da sociedade civil*. Este enfoque envolve as variadas formas de *participação* da sociedade civil ao longo do ciclo de políticas públicas e a afirmação da *participação* como constituinte primordial da democracia contemporânea. No Brasil, a reflexão sobre a *participação* acabou

2 Curiosamente, as duas CPIs das ONGs foram instauradas por iniciativa de parlamentares do mesmo bloco político de perfil mais conservador, seja quando integravam a base do segundo governo FHC, seja quando eram oposição ao governo federal, no segundo governo Lula, respectivamente. A primeira CPI das ONGs foi instaurada em 2001, por iniciativa do Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), quando este partido era parte central da base do então Governo FHC, enquanto que a segunda CPI das ONGs foi instaurada em 2006, tendo como propositor o senador Heráclito Fortes (DEM/PI), um dos líderes da oposição ao governo do então presidente Lula.

se concentrando nos momentos de formulação e controle social, tendo alcançado significativa expressão no âmbito de pesquisas e reflexões sobre formas de *participação social* variadas, como o Orçamento Participativo e suas variantes, além das experiências dos conselhos, conferências, fóruns, audiências e consultas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014; AVRITZER, 2012).

O debate sobre a agenda da participação social foi intensificado com a forte polarização nas percepções sobre *cooptação* e mesmo *uso* das OSCs pelos governos de plantão, algo explicitamente explorado no acalorado debate provocado pela edição do Decreto 8.423/2014, que tentou estabelecer a Política Nacional de Participação Social. Novamente, tal qual ocorrera no contexto dos embates travados nas duas CPIs das ONGs, uma parte expressiva dos congressistas – em geral de perfil conservador – tratou de acusar o governo de *manipulador* e *bolivariano* em suas relações com as OSCs. Os velhos estigmas da sociedade civil, como *massa de manobra* de um determinado governo e as instâncias de participação social usurpando atribuições do Congresso, voltaram a se impor. O impasse foi estabelecido[3].

Em que pese a reiterada desconfiança sobre as OSCs, vivenciamos no Brasil uma transformação na percepção sobre o papel da sociedade civil. Grosso modo, tivemos a migração das interpretações hegemônicas, que enfatizavam a atuação das OSCs *contrárias* ou de *resistência* ao Estado autoritário, para uma interpretação que passou a identificar a atuação em *parceria* ou em *articulação* com o Estado (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; REIS, 2013; DYSMAN, 2013; ABREU, 2013; MEDEIROS, 2013). Nesta nova fase de estabelecimento de *parcerias*, também se constata um deslocamento na forma institucional predominante: dos movimentos sociais e de partidos políticos, marcantes no período de resistência e oposição ao Estado autoritário, para as chamadas Organizações Não Governamentais como a forma organi-

3 A matéria votada na Câmara logo após o processo eleitoral de 2013 revela um cenário de hiperpolarização ideológica, no qual a participação social foi ao menos momentaneamente transformada no centro da luta política que se intensificaria a partir daquele momento. Dois exemplos ilustram o caso: segundo o líder do PSDB na Câmara, deputado Antônio Imbassahy (BA), "Numa democracia, quem escolhe o representante é o cidadão, é o povo. Com esse decreto, a presidente quer que essa escolha seja feita pelo próprio PT. Isso é um regime autoritário". Opinião similar foi manifesta pelo então líder do DEM, deputado Mendonça Filho (PE): "Não há espaço para que haja uma omissão do Parlamento brasileiro (...). A presidente Dilma (...) chama a nação para uma ampla negociação, mas impõe, via decreto presidencial, um modelo de consulta à população que é definido pelo Poder Executivo. É uma forma autocrática, autoritária, passando por cima do Congresso Nacional. Esse é um decreto bolivariano que realmente afronta o Poder Legislativo" (Revista Veja, "Dois dias depois da eleição, Câmara derruba decreto bolivariano de Dilma").

zacional mais difundida e, em geral, assumida como *proxy* para o conjunto de organizações da sociedade civil (ABREU, 2013).

Nesta nova fase, parte da literatura sobre o tema praticou uma inflexão expressiva na percepção sobre as parcerias entre Estado e OSCs, que passaram a ser interpretadas como cruciais para o aprofundamento da democracia e para o sucesso das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). O próprio conceito de política pública passa a ser, em muitas agendas, viabilizado pela participação de organizações da sociedade civil ao longo do seu ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação: para ser *pública*, em determinados campos, a política precisa contar com a participação ativa de OSCs.

Neste campo de estudos, tradicionalmente, a ênfase da análise recaiu na participação da sociedade civil nos momentos de formulação, monitoramento e avaliação. Diferentemente dessa tendência geral, centramos nossa atenção na fase da *implementação* de políticas e programas públicos com base na contratualização de organizações da sociedade civil. Aspecto crucial para esta agenda é que as organizações estatais são colocadas em funcionamento por burocracias públicas, um quadro de pessoal constituído por um misto de funcionários eleitos, concursados, contratados, comissionados, terceirizados ou cedidos. São esses funcionários, com seus sistemas de valores e ideias, operando em sistemas de hierarquias e interagindo com instrumentos e recursos de poder, que colocam (aos seus modos) as organizações públicas em funcionamento.

3 Burocratas ativistas como categoria

São esses funcionários públicos, *lato sensu*, as burocracias estatais, que, de algum modo, viabilizam ou inviabilizam as parcerias com as organizações da sociedade civil. *Por trás do biombo* dos discursos no Congresso ou das aparições dos presidentes ou de seus ministros, como nos alertou Weber (1980), são essas burocracias de escalões intermediários que operam o grosso dos assuntos de governo e, portanto, as interações com a sociedade. Adicionalmente, são também os agentes públicos, especialmente – neste caso – os funcionários eletivos do poder legislativo e suas assessorias, os agentes que conduzem os debates legislativos e aprovam as legislações que regem os padrões e formas de interação entre Estado e as organizações da sociedade civil.

As percepções que a burocracia pública - sejam funcionários eleitos, concursados, comissionados ou contratados - apresenta sobre as parcerias interferem nas disposições, nos mecanismos de facilitação, nos recursos mobilizados, nos instrumentos de controle, enfim, em aspectos cruciais da vida prática das interações Estado-Sociedade.

Duas categorias de burocratas – *ativistas* e técnicos – foram mobilizadas em nossa análise. Essas categorias foram verificadas após as entrevistas, a partir de algumas palavras-chave e das análises dos discursos desses atores. No caso dos ativistas, o tipo de agência que eles alocam em direção às parcerias, ou seja, o engajamento prático em direção a implementação de políticas por meio de OSCs foi perceptível. Por serem categorias delineadas como *tipos ideais*, devemos levar em consideração as advertências básicas de Weber (1984, p. 173; 1994, p. 142) sobre a construção e uso deste tipo de ferramenta metodológica: são tipos *ideais* e, como tais, *são instrumentos metodológicos* que não se encontram *puramente* no mundo real; são, portanto, construções *ideais*, categorias de análise, em geral, contendo alguns atributos exagerados, para assim melhor caracterizar os diferentes tipos, distinguindo-os de outros tipos, também ideais, em geral, construídos um em distinção ao(s) outro(s); e seria um erro metodológico básico confundir o mundo real com os tipos ideais.

Feitas essas advertências quanto ao uso de tipos ideais, é possível identificar que os nossos entrevistados formam um conjunto razoavelmente *homogêneo* de burocratas *em relação aos níveis hierárquicos de médio escalão* que ocupavam à época das entrevistas: em geral, ocupavam cargos de Direção e Assessoramento (DAS) entre 4 e 5, imediatamente abaixo de seus Secretários e Ministros. Nestas posições de nível intermediário, em geral, coordenavam equipes e orçamentos.

Por outro lado, *distinguem-se* razoavelmente em termos de trajetória de formação e de atividades profissionais anteriores ao ingresso no cargo, assim como na forma de recrutamento: do universo de entrevistados, aproximadamente 35% eram concursados e 65% eram ocupantes de cargos "comissionados puros"[4]. Essa proporção não é surpresa, uma vez que boa parte das

4 Por *comissionados puros,* entendemos os ocupantes de cargos comissionados, em geral os chamados DAS – Direção e Assessoramento Superior –, que possuem apenas esse vínculo com a administração pública. Os DAS funcionam como código para a estruturação da hierarquia na Administração Federal e podem ser ocupados por servidores concursados ou não.

políticas e práticas executadas por meios de OSCs é também de ministérios ou secretarias com status de ministérios que não têm carreiras atreladas às suas áreas de atuação: Esportes, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Direitos das Mulheres, dentre outros.

Sobre os concursados e ocupantes de cargos comissionados, é preciso esclarecer que é um sério equívoco separá-los – ao modo do senso comum bastante difundido – entre, de um lado, os concursados considerados *técnicos* e, de outro, os comissionados igualados a *políticos*, no sentido pejorativo do termo, como um mero apaniguado ou *cabo eleitoral*.

Há quadros *políticos* entre os concursados, ou seja, concursados que têm trajetória política, que exercem posições de formulação e condução política da organização ou da política/programa, e mesmo concursados militantes ou mesmo filiados a organizações ou partidos políticos, ou seja, concursados que expressam em alguma medida as suas inclinações políticas. Há também técnicos entre os comissionados, ou seja, comissionados que desempenham funções e atividades de características eminentemente técnicas e que foram recrutados por suas competências e habilidades técnicas mais do que por suas possíveis atividades de militância política ou partidária.

No mundo *real* do funcionamento diário das máquinas burocráticas das organizações públicas, os tipos reais tendem a ser bem mais mixados e, mesmo, mais dissimulados que os tipos ideais. *O híbrido e em metamorfose é o típico*. Mesmo assim, destaquemos um pouco mais os atributos dos tipos que estamos chamando de *burocratas ativistas e burocratas técnicos*.

Por *burocrata ativista de médio escalão,* encontrando ecos na definição adotada por Abers (2015), designamos aqueles gestores públicos que, independentemente de serem ou não concursados, demonstraram como *orientação geral aproximar as OSCs da implementação das políticas públicas.* Esta é uma linha divisória marcante na composição da burocracia estatal. São *burocratas*, por estarem na máquina pública, e são *ativistas,* por serem orientados a fortalecer a participação das OSCs na implementação das políticas públicas, mesmo tendo outras opções de implementação para essas políticas. Vários incentivaram ou deram continuidade a uma série de iniciativas no sentido de estimular o associativismo, criaram rotinas de trabalho para que organizações e grupos vulneráveis fossem fortalecidos para operar em parceria com Estado ao longo do ciclo de contratualização. Este tipo de burocrata apresenta como principal *elemento definidor* o fato de operar em uma

lógica de *fortalecimento* da sociedade civil para que ela consiga lidar com o Estado, para que siga atuando e que se fortaleça.

Ser identificado como *burocrata ativista* não implica necessariamente que o entrevistado foi integrante de uma OSC antes de estar no governo, embora muitos deles, tanto entre comissionados *puros* quanto entre concursados, tiveram alguma atuação ou militância em campos de políticas públicas, especialmente naqueles em que a defesa de direitos se destaca.

Em geral, os *burocratas ativistas* atuam com maior desenvoltura em agendas de políticas públicas, que, em nosso país, têm reconhecida atuação histórica de OSCs e que podem ser denominadas de *enraizadas socialmente*[5]; agendas que podem sofrer transformações organizacionais, como a incorporação de empresas e corporações privadas ou instituições públicas, mas que guardam um fundo de atuação das organizações da sociedade civil "de raiz". Agendas como as da cultura, economia solidária, meio ambiente, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia popular e da defesa de direitos humanos apresentam uma atuação histórica, própria e fortemente enraizada de organizações da sociedade civil. Em muitos sentidos, como os ativistas reconhecerão, a própria política pública nestes campos seria impraticável sem a presença das OSCs.

Por suas características, os *burocratas ativistas* formam a categoria que, provavelmente, mais foi afastada do Governo Federal com o golpe parlamentar-judicial-midiático de 2016. Do que constatamos em consultas informais com os entrevistados após o golpe, os que permaneceram no governo não trabalham mais com projetos que envolvam uma interação ativa com Sociedade Civil: muitos já não estão no governo ou submergiram em alguma atividade de menor visibilidade.

Já a categoria do técnico é usada para designar o burocrata, concursado ou não, que se aproxima da descrição do burocrata típico definido na tipologia weberiana (WEBER, 1984, pp. 173-180; 1994, pp. 142-147), suficientemente conhecida[6]. No entanto, em que pesem os estereótipos negativos sobre essa categoria, o burocrata técnico também pode promover alterações que podem

5 Por *enraizadas socialmente,* entendemos as OSCs que se originam a partir das lutas e demandas de base social e/ou que trabalham de forma muito próxima às comunidades e aos territórios e geralmente atuam com políticas sociais e direitos difusos.

6 O *burocrata típico* aqui refere-se principalmente ao profissionalismo, ao caráter eminentemente técnico e não político e ao ofício de natureza legalista e procedimental do burocrata *weberiano*.

favorecer a atuação da sociedade. Isso ocorre especialmente quando trabalham nas agendas de políticas públicas marcadas por forte atuação das OSCs, e nas quais os burocratas ativistas atuam e os influenciam ou coordenam.

Os *burocratas técnicos* tendem a não estar diretamente envolvidos com a formulação, avaliação ou *advocacy* da política, mas, sim, preferencialmente, com os temas da gestão administrativa. Apresentam como principal elemento definidor operarem prioritariamente na lógica de viabilizar tecnicamente procedimentos e soluções intragovernamentais para que esta interação aconteça com o *menor nível de problemas burocráticos*, já que esses problemas acabam recaindo sobre eles. Em geral, mantêm a prerrogativa do cumprimento da regra (antes do que a busca da realização de metas e resultados sociais), trabalhando no sentido de facilitar a operação das contratualizações com a sociedade civil, mas sem terem uma interação direta com essas organizações (como de resto, sem interação ativa com os demais atores políticos, econômicos e sociais).

Não raro, os quadros eminentemente técnicos dialogam com seus pares técnicos de dentro do governo. Esta característica se acentua nos técnicos membros de carreiras de Estado (como Analistas de Planejamento e Orçamento – APOs – e os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGGs). Sua visão de mundo e de interação com a sociedade civil, portanto, se estabelece preferencialmente *de dentro* do Estado e com outros agentes também de dentro do Estado, com medidas que buscam *capacitar* ou *condicionar* as OSCs a comportamentos *corretos* em gestão, contabilidade, prestação de contas e em assuntos legais e normativos.

Enquanto os *burocratas ativistas* têm como atuação destacada a condução de atividades que envolvem a interação com as OSCs (em oficinas, fóruns, atividades de capacitação, visitas a campo, congressos, conferências e audiências públicas), os *técnicos* destacam-se pela elaboração de manuais técnicos, instruções normativas, check lists, bancos de dados, formulários e outros instrumentos técnico-administrativos necessários à interação com as OSCs.

Ou seja, quando definimos o ativista e o técnico, *não* estamos distinguindo entre os ocupantes de cargos comissionados oriundos de militância em OSCs *versus* os servidores concursados de carreira que nunca tiveram experiência de atuação na sociedade civil. Os campos se misturam em alguns pontos (especialmente nas agendas *mais intensivas em atuação das*

OSCs, casos em que os técnicos estão mais expostos às interações com as OSCs e com burocratas ativistas), e a diferença entre essas duas categorias de burocratas se dá mais pela abordagem que dão às OSCs. A diferença pode ser mais facilmente percebida pela observação dos termos da gramática predominantemente utilizada: enquanto o burocrata *ativista* usa mais termos como *advocacy*, participação, legitimidade, cidadania, fortalecimento da sociedade civil, os *técnicos* falam mais em análise de processo, consistência e migração de dados, criação de sistemas, passivo de prestação de contas, *check lists*, regulamentações e instruções normativas. É comum que burocratas ativistas sejam acompanhados de técnicos em suas inúmeras atividades, inclusive em algumas das entrevistas realizadas nesta pesquisa.

4 Contratualização, insegurança jurídica e o debate sobre o MROSC

É importante enfatizar que as múltiplas interações entre Estado/governos e OSCs para a implementação de políticas e programas são mediadas por *instrumentos de contratualização,* mantidos, *necessariamente,* entre as organizações estatais e as OSCs. Esses instrumentos assumiram ao longo dos anos a forma de contratos, contratos de gestão, acordos de cooperação, termos de parceria, e, a forma mais generalizada, os convênios, um instrumento jurídico ambiguamente utilizado tanto para as contratualizações entre organizações públicas e as organizações da sociedade civil quanto para os *ajustes* entre organizações exclusivamente públicas e entre entes federativos.

Apesar de a contratualização entre Estados e as organizações da sociedade civil ter se tornado uma exigência, por, ao menos, três décadas - entre meados dos anos 1980 e meados dos anos 2010 - os instrumentos de contratualização variaram entre si, não apenas na denominação, mas substancialmente nas exigências, nos procedimentos estabelecidos, naquilo que permitiam ou não permitiam, nas formas de acessar os recursos, de prestar contas, de monitorar o que foi estabelecido, dentre outras variáveis. Neste contexto, era comum que a mesma OSC estabelecesse um convênio com determinadas regras e procedimentos junto a um órgão federal e, simultaneamente, tivesse que seguir outras regras e procedimentos num convênio com outro órgão público. Por um longo período, a *insegurança jurídica* foi a regra nas interações entre Estado e OSCs.

O ápice deste contexto de insegurança jurídica e política nas relações entre Estado e OSCs, naturalmente influenciado por motivações de natureza político-partidária típicas das disputas entre "governo *versus* oposição", culminou com a instauração das duas mencionadas CPIs. Ficou bastante claro, afora as disputas partidárias típicas das CPIs, que as alterações normativas e os avanços na percepção sobre o papel das OSCs para o fortalecimento da democracia e para a prestação de serviços públicos, ocorridas ao longo dos anos pós-Constituição, foram insuficientes para sanar ambiguidades quanto ao funcionamento real dessas parcerias, especialmente quando envolviam o repasse de recursos públicos.

Para lidar com esse ambiente de insegurança e desconfianças mútuas, setores do Estado e representantes de Organizações da Sociedade Civil engajaram-se no projeto de formulação e aprovação de um Marco Regulatório das Organizações Sociedade Civil – MROSC, concebido para ser um regime jurídico que reconhecesse as OSCs como entidades que, apesar de dotadas de personalidade jurídica privada, possuem características especiais que justificariam um regime exclusivo para a celebração de parcerias entre as organizações da Sociedade Civil e o Estado brasileiro, suas organizações e seus entes federativos. Entre tais características especiais, destaca-se, evidentemente o caráter não mercantil ou lucrativo dessas instituições, ainda que regidas pelo direito privado. O resultado desse processo foi a aprovação da Lei 13.019/2014, posteriormente reformada em alguns aspectos importantes pela Lei 13.214/2015.

A criação de um ambiente favorável para essas parcerias, tanto jurídico quanto institucional, ultrapassa o debate sobre o Projeto de Lei do marco regulatório. O debate sobre a importância das parcerias enfatiza aspectos diferentes a depender da visão/ideologia política dos debatedores. Neste debate, encontramos interlocutores que defendem a presença da Sociedade Civil em políticas públicas que, em tese, não deveriam ser executadas pelo Estado, pois exigiriam uma máquina estatal muito dispendiosa. Esse é o argumento da eficiência e do Estado enxuto. Há também aqueles que argumentam em termos de ganhos na qualidade da democracia e da cidadania e que as parcerias aproximam o Estado dos seus cidadãos. Esse seria o argumento *societário*, que traz no seu bojo a ideia da democracia participativa como um valor em si mesma.

Ambos os argumentos se misturam nos discursos, agregando-se outro ainda: determinados públicos só são atingidos ou só ganham atenção do po-

der público via OSCs. Ou seja, a economia política e a estruturação do Estado é consideravelmente impermeável a públicos com pouco ou nenhum capital político/econômico (indígenas ou LGBTs, por exemplo), que precisam se organizar em OSCs para vazar a desatenção estatal. Ainda, para muitos cidadãos e grupos sociais, a ação estatal é sinônimo de repressão, principalmente os de áreas que sofrem com rotineiras ações violentas.

5 A fala dos burocratas ativistas de médio escalão

Além de ser uma *narrativa em si*, o MROSC opera como um provocador de outras falas. Aqui, analisamos entrevistas que foram realizadas a propósito de uma primeira versão da Lei 13.019/2014 que estava então em discussão no Congresso, antes da sua primeira fase de submissão a emendas. A pesquisa de campo foi concentrada no Governo Federal, especialmente nas áreas que lidam com políticas sociais. O foco era entrevistar gestores de secretarias ou diretorias que implementavam suas ações ou políticas por meio de OSCs. Ou seja, a ênfase das entrevistas estava na forma como a política era implementada e não na natureza da política pública. Mas logo nas primeiras entrevistas ficou evidente que a natureza da política influenciava tanto a forma como a política era executada, como também parecia influenciar a interpretação do gestor sobre a implementação por meio de OSCs.

A maior parte dos entrevistados que defende veementemente a implementação de políticas por meio de OSCs fala, em geral, a partir de setores do governo (a) que possuem pouca ou nenhuma estrutura federativa (em geral, não possuem órgão correlatos nas esferas estaduais e municipais) e poucos agentes públicos aptos a implementarem suas políticas, caso das políticas de Direitos Humanos ou de Esportes, por exemplo; ou (b) que fazem parte de processos muito recentemente consolidados, que ainda estão em disputa com o setor público não-estatal, caso da Assistência Social; (c) que não possuem um conjunto de políticas sistemáticas e padronizadas, caso das políticas para mulheres; (d) que operam com uma diversidade de grupos e abordagens que dificilmente encontrariam abrigo na norma burocrática, caso das políticas para minorias; ou (e), ainda, que trazem as OSCs como sujeitos da política, caso da economia solidária ou dos pontos de cultura.

Dessa forma, ainda que apresentem variações sobre os motivos de implementarem políticas por meio de OSCs, todos os gestores afirmaram a impor-

tância das OSCs na implementação. A maioria afirmou que a política seria inviável sem a participação ativa das OSCs na execução das ações, com a exceção de uma avaliação, de uma gestora da Secretaria Nacional de Assistência Social, agenda cuja trajetória é marcada pelo enfrentamento entre formas eminentemente públicas de prestação de serviços sociais compreendidos na chave de direitos de cidadania *versus* as formas *assistencialistas tradicionais*, compreendidas na chave dos gestos beneficentes, caritativos, historicamente praticados pelas OSCs, especialmente religiosas, que atuam no campo. A trajetória do campo molda a avaliação.

O MROSC, ou melhor, o Projeto de lei do MROSC que estava naquele período em discussão no Congresso constituiu o pretexto ideal para a pesquisa. Sob muitos aspectos, o MROSC era uma proposta de enfrentamento aos obstáculos que o Executivo Federal, em especial, vinha tendo, sobretudo, com a forma jurídica dos convênios. O MROSC cria um regime jurídico especifico e exclusivo para a celebração de parcerias entre governo e sociedade civil. Nesse sentido, o MROSC tornava positivo o discurso sobre a implementação de parcerias com OSCs e endossava muitas das experiências que estavam sendo colocadas em prática por nossos entrevistados em suas organizações e políticas.

Todos os gestores entrevistados eram de nível gerencial intermediário, o que no jargão da burocracia federal corresponde aos DAS 4 ou 5 ou equivalentes[7]. São gestores em posição de destaque, com poder de influência e decisão, mas não com autonomia plena para a definição da política que coordenam. Em decorrência desta sua posição hierárquica (aliada muitas vezes a atributos de desempenho pessoal), detêm informações e recursos decisórios sobre as situações específicas de determinadas contratualizações, assim como podem influenciar a evolução do quadro geral da política. São consultados tanto pelos dirigentes, quanto, eventualmente, pelos demais gestores públicos, inclusive no arranjo federativo, e pelas OSCs na ponta. Em muitos casos, produzem as *falas institucionais* ou, pelo menos, os sub-

7 No topo da hierarquia ministerial, estão os cargos DAS de Natureza Especial: Ministros e Secretários Executivos. Logo abaixo deles, estão os Secretários de Estado e Presidentes de Fundações e Autarquias, com os DAS 6. Abaixo destes, se encontram os DAS 5, correspondendo aos Diretores de Áreas, Chefes de Gabinete de Ministro e Assessores Especiais. Os DAS 4, abaixo destes, são em geral Assessores, Coordenadores e Gerentes. Essa classificação pode apresentar variações em determinados ministérios que possuem códigos hierárquicos específicos, como por exemplo o Ministério de Relações Exteriores ou o da Defesa.

sídios substantivos para essas falas, realizadas na forma de relatórios e avaliações da política, informações disponibilizadas nas páginas oficiais, apresentações em seminários, congressos e conferências, entrevistas e respostas à imprensa, participação em audiências públicas e debates nas comissões do Congresso, redação de pareceres, minutas de normativas, dentre outras formas de *falas institucionais*.

A interpretação desses gestores sobre a implementação por OSCs da política que coordenam pode alterar os parâmetros da política e, principalmente, a relação entre o poder público e as OSCs. Eles têm um campo de influência suficiente para, por exemplo, manter ou não ativa uma interface com a sociedade civil que influencie a política de forma determinante. Podem também, no vetor contrário, boicotar ou não incentivar decisões coletivas com a Sociedade Civil.

Como argumentamos anteriormente, o ativismo pró-sociedade civil da burocracia está associado a uma série de variáveis, que vão de trajetórias e valores individuais, passando pelas composições políticas conjunturais de seus órgãos de atuação, até as trajetórias históricas das diferentes políticas públicas. Como argumentamos, pode haver ativismo entre os quadros técnicos: sistemas de informação podem ser desenvolvidos por quadros técnicos das áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) que compreendam a relevância pública do seu trabalho e de como esse trabalho livrará as OSCs de inúmeros procedimentos desnecessários, e o mesmo pode acontecer com *check lists* simplificados de exigências documentais e com manuais objetivos. Um formulário pode barrar uma população inteira, como no caso das comunidades indígenas e quilombolas, praticamente excluídas do acesso às políticas e aos programas pelas barreiras de entrada impostas pelo *idioma de projetos* e de saída com o *idioma da prestação de contas*. Decorrente do ativismo da burocracia do Ministério da Cultura (MinC), a aceitação de inscrição de projetos gerados em formato audiovisual (não escrito) e no idioma das populações nativas e a adoção do modelo de "premiação" para substituir a necessidade de prestação de contas formal (contábil-financeira) pela prestação de contas substantiva informada ao Ministério por peça audiovisual foram conquistas da sociedade sobre o pesado aparato burocrático do Estado. Um formulário de cadastro pode não ser um simples formulário: pode ser a barreira política ao acesso.

A técnica contém política e a política contém técnica. Nossos burocratas de nível intermediário, técnicos e ativistas, encontram-se atuando nas dobradiças entre essas duas dimensões e, em muitos casos, conseguem fazer as difíceis mediações entre esses dois mundos, só artificialmente mantidos em separado.

5.1 Via de mão dupla e as fronteiras simbólicas: quem pode fazer o quê?

Lima Neto, ao enfocar a percepção dos gestores de ONGs sobre a parceria com o Estado, sintetiza a parceria *como uma via de mão dupla*, significando que

> a parceria com Estado representa a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs, mas que traz, simultaneamente, uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia dessas instituições. Na visão desses entrevistados, os recursos provenientes de parcerias com o Estado tornam possível a ampliação do público-alvo, a diversificação de serviços e objetivos perseguidos pela entidade e até mesmo a possibilidade de influenciar políticas públicas. Contudo, essas vantagens em potencial implicam um conjunto de dificuldades administrativas que, muitas vezes, influencia negativamente a execução dos projetos das ONGs. (LIMA NETO, 2013, p. 145).

Nessa mesma pesquisa, Lima Neto indaga qual o papel que as ONGs julgam ter nas atividades realizadas em parceria com o Estado. A maioria das respostas apontou para as funções servir, complementar e substituir. A relação é caracterizada, portanto, por uma espécie de dependência mútua, porém, de equilíbrio tenso: a mão administrativa do Estado é pesada.

E os gestores públicos federais pensam a implementação de políticas via OSCs sob essa mesma ótica colocada por Lima Neto? A ideia da via de mão dupla também pode ser colocada para os gestores, porém com sinais invertidos. Em 25 das 30 entrevistas realizadas, foi levantada a questão da dificuldade das OSCs para lidarem com a burocracia, ao mesmo tempo em que todos afirmavam que as políticas não teriam abrangência se não fosse a participação das OSCs. O tema dos limites entre as exigências burocráticas e a implementação das políticas é fundamental.

Esta preocupação moldou o comportamento de boa parte dos nossos entrevistados: em pelo menos 15 das experiências de políticas públicas execu-

tadas por meio de OSCs estão previstos momentos de capacitação, cartilhas, métodos de acompanhamento, perguntas e respostas, sempre no sentido de apoiar as OSCs em relação ao aparato burocrático. Os gestores entrevistados, em sua maioria, ainda que não representem uma visão predominante do Estado, apontam para o reconhecimento do papel das OSCs e de como precisam construir um fluxo ativo de informações com as parceiras. Em geral, pode-se observar que a determinação em estabelecer canais de diálogo, nas mais diversas formas – capacitações, comissões, comitês, sistemas, reuniões –, até então não necessariamente estabelecidas em decretos e portarias, agrega densidade informacional, técnica e política às relações de parceria do Governo com as OSCs. O MROSC incorporou parte desses mecanismos.

O sentido das falas está concentrado em como a criação de canais de diálogo em diversas etapas do fluxo de contratualização pode favorecer a relação governo e organizações da sociedade civil, reduzindo as tensões em questões que antes eram percebidas como entraves para a parceria. São exemplos desta orientação difusa, porém geral: a escuta das OSCs para melhorar a compreensão e a conformação das demandas, a elaboração conjunta de critérios para os chamamentos públicos, a capacitação das OSCs para a elaboração de projetos e para operar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), um cadastro que mantenha um conjunto mínimo de documentos arquivados, formas diferentes e mais amigáveis para a inscrição nos editais, arranjos para melhor execução dos projetos, acordos sobre formas de prestação de contas razoáveis, dentre outras.

Algumas falas que explicitam essa orientação:

> "*Na prestação de contas, a gente vê que as entidades executaram o objeto, mas falharam em detalhes da legislação.*" (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM).

> *"A cada novidade, a gente faz uma capacitação (sobre OBTV – ordem bancária por transferência voluntária, por exemplo)."* (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA).

> *"Distribuímos um guia de orientação detalhado para convênios e fazemos reunião com os convenentes prévia ao início dos convênios, para*

> *explicar o guia."* (Gestor com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Secretaria Nacional de Economia Solidária/ Ministério do Trabalho e Emprego – Senaes/MTE).
>
> *"Fazemos oficinas de formação e elaboração de projetos para estimular as mulheres a participarem, mesclando as agricultoras e nossa rede de assistência técnica."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – MDA).
>
> *"O SICONV é muito complicado para essas entidades."* (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – Seppir).

Essas atividades de capacitação e orientação não são fruto apenas de uma visão do papel do *Estado como um prestador de informações fidedignas* e *um capacitador*. São também coerentes com uma visão razoavelmente compartilhada pelos gestores de que o *poder público tem um papel formulador e regulador das políticas*. Em decorrência de seu peso e de sua centralidade institucional, o Estado funciona como uma espécie de *supervisor geral* naquele campo de política pública. Essa é a via de mão dupla da parceria na percepção dos gestores federais, decorrente em relação especialmente ao financiamento, mas também a este papel de *cabeça de sistema* do governo federal em diversas políticas. Algumas falas referendam essa compreensão:

> *"Você tem expertise, tem um conhecimento, vai prestar o serviço, mas eu vou te regular. Elas não podem fazer o quiserem no território, não se for com recurso do SUS."*(Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – Coordenação-Geral de Saúde de Pessoas com Deficiência/Ministério da Saúde – CGPCD/MS).
> *"Quem faz realmente o trabalho de combate à homofobia no Brasil são as ONGs. Nosso papel é incentivá-las, tentar financiar. Mas são elas que acolhem, que encaminham, que orientam."* (Gestora com 1 ano experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – Coordenação Geral de Promoção dos Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais/ Secretaria Especial de Direitos Humanos – CGPLGBT/SDH).
>
> *"O certo é a gente conseguir alterar os paradigmas na parceria, para o Estado poder definir o que é preciso e as entidades se alinharem. Tem*

> *muitas entidades, mais assistencialistas, que querem apenas financiamento para fazer o que já faziam."* (Gestor com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Coordenação-Geral de Políticas para Pessoas com Deficiência da Secretaria Especial de Direitos Humanos – CGPCD/SDH).

Essa visão é compartilhada tanto para ações que já eram oferecidas pela sociedade civil, como as atividades das Associações de Pais e Mestres de Excepcionais (APAEs), como também para políticas que tinham sido modeladas na primeira década dos anos 2000, como as de assistência técnica para agricultura familiar.

> *"Esse país é gigante e, onde não tem nada, tem uma APAE. Nenhum gestor pode achar que pode prescindir disso. São 2.800 APAEs. É uma rede super capilarizada. O que precisamos fazer juntos é a qualificação, vocês têm um monte de conhecimento e expertise que eu quero aqui, mas temos que definir qual é o papel, o trabalho de apoio e de suporte."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – CGPCD/MS).

Os gestores, portanto, em que pese o reconhecimento da necessidade de contar com as OSCs para implementarem efetivamente a política, têm clareza sobre o papel formulador e regulador do Estado. Reconhecem também os momentos em que a decisão deve ocorrer apenas no âmbito do Executivo. Outras falas que indicam essa percepção:

> *"Quando definimos o chamamento com a sociedade civil, discutimos apenas os termos mais gerais da política. O edital é uma prerrogativa nossa, porque entendemos que algumas organizações dos comitês podem fazer parte da competição."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – SPM).

> *"A seleção é sempre interna (ou com outros Ministérios)."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursado – SDH).
> *"Nosso dilema é que o movimento quer mais políticas públicas, de Estado. Só que para isso, temos que ter estruturas no Estado para isso, e não temos. Quem melhor faz é a Sociedade Civil, mas temos um limite para ganhar escala."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada

> – Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Entidades/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades – MCMV-E/SNH/MCidades).

As falas acima evidenciam, de um lado, as especificidades e competências das OSCs para atuarem nos territórios e agendas e o seu papel de executoras e de apoio na implementação da política, assim como de voz e participação em momentos importantes do ciclo da política pública. De outro, revelam também a percepção sobre a necessidade de delimitar espaços decisórios e questões exclusivamente para os agentes públicos, a necessidade de definir fronteiras e limites entre as OSCs e o Estado. A última fala, por sua vez, explicita e antecipa uma preocupação que foi firmemente incorporada ao escopo do MROSC: a necessidade das organizações públicas estarem estruturadas ou se estruturarem para assumir plenamente "a sua" responsabilidade da execução de políticas públicas com a participação de OSCs, com todas as implicações decorrentes dessa decisão.

No entanto, a questão do "mal necessário" pode ser interpretada também pelo lado dos gestores, em concordância com os dirigentes de OSCs entrevistados por Lima Neto (2013), desde que façamos uma ponderação: os gestores também consideram a burocracia pesada. Ao menos essa categoria, que estamos classificando de burocrata ativista, tende a se resignar em relação aos rigores da burocracia, mas não deixa de chamar a atenção para os excessos e, pelo que foi observado e levantado, aloca parte de seus recursos tentando simplificar a complexidade burocrática para as OSCs. O "mal", para esses gestores, não é precisarem das OSCs. O "mal" é que os instrumentos para formalização das parcerias sejam tão complicados.

5.2 Excessos da burocracia versus a implementação da política

À medida que as reflexões sobre o papel do Estado e o papel das OSCs se aprofundam, os gestores tendem a se solidarizar com as dificuldades das OSCs. É um movimento bem curioso. Eles reconhecem a necessidade de regras para usos de recurso público, mas temem que as regras impeçam as parcerias. As atividades de escuta e capacitação que desenvolvem buscam preencher essa lacuna. O trecho selecionado abaixo é bem elucidativo:

> *"Nossa sociedade ainda está aprendendo a cooperar e a lidar com recursos. Então sempre precisamos ficar atentos, e criar critérios restritivos, mas não podemos criar restrição demais, sob o risco de excluir quem tem toda capacidade de participar, só não tem qualidade técnica, mas tem moral para fazer o adequado. Qualidade técnica a gente pode ajudar."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – Programa Minha Casa Minha Vida /Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades – MCMV/SNH/MCidades).

As OSCs têm moral para fazer o adequado. Essa ideia de *moral* aqui está associada ao interesse público e benefício social que, presumidamente, são objetivos que as OSCs compartilham com o poder público. Ambos têm o mesmo objetivo. No entanto, as OSCs não têm toda a *técnica*. A técnica, nesse caso, é a técnica processual da burocracia, porque a técnica para implementar a política, no sentido da metodologia, da melhor abordagem, essa técnica as OSCs têm. Os gestores reconhecem que as OSCs têm a *expertise*. Não se trata de aferir se têm a expertise, mas de constatar que ela é reputada às OSCs, que a reivindicam assentadas na ideia de que possuem proximidade com as bases (RAPIZO, 2013). Esses discursos também estão sintonizados.

> *"É lá que tem o saber, o conhecimento de como fazer, a metodologia. E aí a gente começa a falar de metodologia participativa mesmo. Não é um técnico que chega sem conhecer aquele território."* (Gestor com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionado "puro" – Diretoria de Geração de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário – DGRAV/SAF/MDA).

É a partir dessa *empatia com as OSCs* que se tornam perceptíveis as visões sobre suas particularidades, ainda que a demarcação simbólica dos papéis se torne um pouco turva, já que neste campo são todos "vítimas" da burocracia, especialmente de seus excessos. Afinal, no limite, esse rigor burocrático inviabiliza a política e o gestor, mesmo o ativista, fica ele próprio engessado. Essa empatia parece nascer de um desconforto/sofrimento compartilhado de fato, originado dos excessos e formalismos burocráticos dos sistemas de controle.

As prestações de contas que as OSCs tinham e, em alguma medida, ainda têm que fazer são um capítulo à parte na história das parcerias Estado/Sociedade. É importante assinalar que é nessa etapa das parcerias que possíveis erros de planejamento são detectados, evidenciando-se tarde demais problemas que poderiam ter sido antecipados e evitados. É também nesta fase que há o maior descolamento dos parceiros, pois, na maioria das vezes, os agentes que operam as prestações de conta não têm conexão com os agentes que planejaram e celebraram a parceria. Para piorar, algumas vezes, as prestações de contas caem em auditorias, tomadas de contas especiais e outros procedimentos utilizados por unidades de controle interno ou externo, com uma *gramática de controle* muitas vezes bastante distante das linguagens, das práticas, dos objetos da parceria e dos atores sociais envolvidos.

Uma vez que os processos pelos quais os agentes se aproximam ou se afastam de outros agentes são relativos, pode-se afirmar que, em relação aos controles, os gestores entrevistados em sua maioria se aproximam das OSCs. O interesse comum os aproxima: em boa medida, eles participam de uma mesma comunidade política e epistêmica que pretende melhorar a vida das pessoas na ponta, fazer as políticas chegarem aos seus destinatários. Valores éticos e morais sobre o interesse público, bem comum, interesse mútuo, desenvolvimento social, equidade e similares são compartilhados, algo que parece excluir a racionalidade mais fechada em procedimentos e conferência de valores monetários e notas fiscais, operada pela categoria profissional dos controladores. Segundo os gestores, os controladores *não estão errados*, mas enfatizam aspectos da contratualização que não são necessariamente os mais importantes do ponto de vista das entregas que os gestores querem realizar.

São muitos os discursos que os gestores fazem sobre o assunto, em geral, com muita preocupação. Sobre esse tema, uma das frases mais comuns é: *"a gente sabe quando a OSC é séria e fez a coisa certa, mas às vezes, por causa de uma comprovação, ela vai para tomada de contas*". Note-se que o MROSC promove a inversão da lógica da análise da prestação de contas, colocando em primeiro plano a comprovação das metas e resultados previstos no plano de trabalho e, somente depois, nos casos de não cumprimento das metas e resultados estipulados, é que o relatório financeiro e contábil deve ser analisado, alinhando-se, assim, com as preocupações dos burocratas ativistas.

5.3 As percepções sobre OSCs: particularidades da sua atuação e legitimidade

Uma das principais fontes para a seleção do elenco de experiências mapeadas e investigadas em nossa pesquisa foi o Texto Para Discussão do IPEA número 1949 – *A Participação das ONGS nas Políticas Públicas: o ponto de vista de gestores federais* (LOPEZ; ABREU, 2014). Os resultados apontam que os gestores entrevistados na pesquisa do IPEA atribuem às organizações civis funções e competências que a burocracia estatal não poderá substituir no curto e no médio prazos, tais como expertise, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas. Os entrevistados de nossa pesquisa, em geral, corroboram com este entendimento, destacando particularidades da atuação das OSCs e extraindo daí a legitimidade de elas atuarem nas políticas públicas. Mais uma vez, é interessante constatar que os atributos que os gestores federais elencam para legitimar as OSCs são idênticos aos que as OSCs elencam para si mesmas (RAPIZO, 2013; LIMA NETO, 2013; ABREU, 2013).

Um primeiro atributo a ser destacado é o aprendizado fornecido pelas OSCs decorrente de sua expertise de *atuação na ponta*: as entidades civis *conhecem a realidade do lado de lá*, os governos não – aspecto que ressalta a necessidade de se manterem ativos os canais de interface e interlocução com essas entidades. Os nossos entrevistados nos dizem:

> *"A gente só desenha o chamamento público após reuniões com comissões e conselhos. Nesses comitês, fazemos um mapeamento das demandas delas e fazemos a construção e o debate dos chamamentos públicos. Não só dos chamamentos, mas de toda a estratégia de efetivação da política."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – MDA).
> *"As ONGs trazem outro olhar sobre a política, são fundamentais. Importante ter mecanismos para nós aprendermos com elas."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – SPM).
>
> *"O* governo não conhece a realidade do lado de lá." (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Seppir).
> "*As ONGS subsidiam a gente, subsidiam a política. Por exemplo, uma ONG que trabalha com mulheres com deficiência em um município nos*

> *ajuda a pensar um problema global."* (Gestora com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – SPM).
>
> *"Não chegaríamos a alguns territórios sem as Organizações da Sociedade civil, como com mulheres indígenas."* (Gestora com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – SPM).

Outro atributo inferido de suas falas, que parece constituir um valor em si, é o enraizamento social das OSCs, o seu pertencimento ao território e o seu engajamento nas causas que enfrentam. Nos casos em que as organizações são oriundas de baixo, da base, e são associadas a causas, elas costumam ter mais jeito para lidarem com os públicos nos territórios, sendo, por essa razão, mais bem qualificadas, inclusive, do que os agentes públicos locais e, mesmo, mais idôneas do que os agentes privados. Algumas falas expressam essas proposições:

> *"A ONG costuma ter mais paciência, é mais didática, tem mais pertencimento (do que as prefeituras)."* (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Seppir).
>
> *"No nosso caso (do MCMV Rural), ser proposta de entidade garante que há compromisso com esse público. As construtoras, muitas vezes, têm capacidade técnica, mas estão agindo de forma oportunista, muitas vezes em conluio com políticos locais e desterritorializam as famílias"*. (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCidades).

Em alguns casos, há o reconhecimento explícito de que o enraizamento social e o fato de serem as OSCs as presenças organizacionais vivas nos territórios viabilizam a política, como no caso da política das mulheres, conforme atestado na fala a seguir:

> "*Só chegamos nas mulheres nos territórios, para que tenham atuação política, por meio da Sociedade Civil.*" (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, comissionada "pura" – SPM).

Esses casos, ao lado daqueles que têm a sociedade civil como agente e público beneficiário da política, a qual só pode ser exercida pela sociedade

civil, como nos casos da política de economia solidária ou dos pontos de cultura, expressam os contextos em que *não é possível substituir* as OSCs pelo agente público ou pela organização privada.

> *"Operamos com uma política que é o resultado da ação da sociedade civil. Ela não só pediu o que apoiamos, como é ela quem faz. A economia solidária é uma iniciativa e uma ação da sociedade civil. [...] Não existe economia solidária estatal. É da sociedade, dos trabalhadores. Se você tem uma ingerência do Estado sobre essa economia, já não é mais solidária."* (Gestor com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Senaes/MTE).

Avançando mais um aspecto relevante da questão, um conjunto de falas destacou a superioridade técnica das OSCs em relação à máquina administrativa local:

> *"As entidades representativas acabam por substituir os municípios de vez em quando, porque os municípios não estão preparados para executar nossas políticas."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – CGPCD/SDH).

> *"Nos convênios que fazemos com municípios e com OSCs, as OSCs demonstram mais agilidade e capacidade de execução. Temos menos problemas de restos a pagar com elas, por exemplo."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – SPM).

> "*Entidades organizadoras têm mais contato com a população, são melhores que os municípios. Elas vêm da base, já têm a prática de discutir a habitação. Quando as pessoas participam do processo, não deixam as unidades, que hoje é um problema grande do MCMV, as pessoas não criarem o vínculo. O trabalho social é feito antes da construção. Têm famílias que participam até da escolha do terreno."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCidades).

A fala a seguir destaca um aspecto crucial: o viés de sensibilidade política das OSCs a causas invisíveis aos administradores locais – as OSCs "conseguem fazer quando o 'chefe local' não dá importância" (MCidades). Se o processo de implementação de políticas públicas de forma abrangente depende

de processos contínuos de pactuação, os gestores deixam bem claro que essa pactuação é mais fácil com as OSCs que já compartilham os objetivos.

Mas esta relação de estímulo à constituição de parcerias com entidades locais e o papel de mediador entre o governo local e as OSCs nos territórios não são, como a última frase já indica, tarefas exatamente tranquilas:

> *"Fazemos o trabalho de convencimento com os entes federados. A transferência é legítima. Nem todas as ONGs são picaretas ou pilantras. Senão, querem fazer tudo com universidades."* (Gestora com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – SPM).

Nem todos os governos locais gostam de trabalhar com as OSCs. Em alguns casos, elas representam formas de oposição aos "chefes locais". Embora a fala anterior conclua com um sentido positivo, ela esboça também uma desconfiança que ainda paira sobre a idoneidade da atuação das OSCs, a ser abordada adiante.

Assim, outro atributo positivo constatado consiste na capacidade de as OSCs fiscalizarem melhor a gestão pública, com resultados positivos práticos para a execução da política. A fala abaixo ilustra esta percepção:

> *"Eles discutem mais, fiscalizam mais, até quando contratam empreitada global, ficam mais de olho e as casas chegam a ter até 6 metros quadrados a mais do que o nosso mínimo de 42. Em muitos casos, se entrar com o regramento federal, inviabiliza. Pedimos muito, mas orientamos pouco.* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCMV-E/SNH/MCidades).

Esta maior proximidade implicaria, inclusive, uma possível mudança no paradigma de transparência e do controle sobre as ações públicas, como o expresso na fala a seguir:

> *"O setor público precisa melhorar muito na questão da transparência, porque quem pode dar retorno mesmo das políticas públicas é o cidadão. Não tem como ter fiscal contratado o suficiente para a abrangência das nossas políticas públicas. Ele só pode dar o retorno se souber como."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCMV-E/SNH/MCidades).

O modelo convencional de controle apresenta falhas e quem pode suprir essas falhas é o cidadão que "sabe como é" executada a política, portanto, é o cidadão engajado em organizações da sociedade civil que já atuam com as políticas.

A alegada vantagem da proximidade com o cidadão – virtude que nem o estado nem o mercado teriam – é também reivindicada pelas OSCs no que Rapizo (2013) denomina de *reinvindicação de representatividade*.

Por outro lado, dois atributos negativos ou potencialmente negativos podem ser identificados dessas falas. O primeiro, já mencionado anteriormente, é a sombra da falta de idoneidade que paira sobre algumas OSCs. O sentido geral, como identificado na fala anterior ("*Nem todas as ONGs são picaretas ou pilantras")*, foi no sentido de que é preciso separar o joio do trigo nesta questão, de que não é possível generalizar. Outro exemplo vem de uma fala crítica à atuação da CPI das ONGs: *"A CPI das ONGs tratou todas como criminosas. Tivemos trabalhos importantes paralisados."* (Secretaria de Segurança Alimentar/Ministério do Desenvolvimento Social – Sesan/MDS). A fala vem no sentido de reconhecer alguns desvios, mas não de tomá-los como regra geral. Longe disso. O segundo atributo negativo identificado nas falas consiste numa "autonomia para agirem fora dos parâmetros da política", aspecto a ser tratado a seguir.

5.4 Autonomia das OSCs

Como já mencionado, a questão da autonomia das OSCs é uma questão enfocada como uma preocupação pelos gestores federais entrevistados, técnicos ou ativistas. No entanto, exceto nos casos em que há a consciência de que a política pública é das OSCs, feitas para elas, e por elas, como os casos da economia solidária, dos catadores de resíduos sólidos, dos pontos de cultura e da diversidade cultural, nas demais falas, a questão da autonomia das OSCs é uma ideia difusa, muitas vezes não percebida como uma questão. A frase já citada do entrevistado da Secretaria de Economia Solidária relembra os casos em que a autonomia das OSCs é reconhecida com maior ênfase: *"Não existe economia solidária estatal. É da sociedade, dos trabalhadores. Se você tem uma ingerência do Estado sobre essa economia, já não é mais solidária"* (Gestor com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Senaes/MTE).

A fala a seguir, oriunda de uma gestora do atualmente extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, destaca outro viés que parece ter sido adotado por diversas frentes de políticas: a perspectiva de que a participação das OSCs ao longo ciclo da política pública reforça a autonomia. A *participação como método de governo*, uma das diretrizes fortes do governo federal que estava no poder Executivo naquele momento, tem como pano de fundo a perspectiva de que as OSCs existem, possuem identidade própria, são relevantes e devem participar do processo. Existe uma ideia de legitimidade da política que é reforçada pela participação da OSC em todo o ciclo. Apenas uma OSC autônoma garante legitimidade.

> *"Uma das formas de garantir a autonomia é construir junto."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – MDA).

Ouvir as OSCs, reconhecê-las enquanto atores importantes, abrir-lhes espaços de interlocução, construir juntos são aspectos que reforçam a autonomia das entidades civis. Essa escuta também garante a coordenação de governo, nessa, que é a grande diferença apontada pelos gestores quanto ao papel do Estado. Se, na maioria das vezes, os burocratas ativistas se identificam com as OSCs – não gostam da burocracia, partilham interesse público, são engajados com a ideia de coletividades, acham os controles excessivos –, precisam garantir que têm um papel coordenador e formulador das políticas. A criação de canais de contato com as OSCs legitima esse papel.

Na mesma direção, é possível identificar várias falas que reforçam a necessidade de o Estado prover recursos públicos para viabilizar o fortalecimento institucional das OSCs e, por esta via, as suas condições de atuação autônoma:

> *"Devia existir um fundo para o fortalecimento institucional."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura"- SPM).

> *"Duas coisas diferentes: uma que executem a nossa política, outra que tenham incentivo para se fortalecerem."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursado – SDH).

A frase de um gestor da SDH revela outra face da questão da autonomia: a necessidade percebida pelos gestores de ter que fazer com que as entidades se alinhem às diretrizes, procedimentos e metas da política pública.

> *"O certo é a gente conseguir alterar os paradigmas na parceria, para o Estado poder definir o que é preciso e as entidades se alinharem. Tem muitas entidades, mais assistencialistas, que querem apenas financiamento para fazer o que já faziam."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – CGPCD/SDH).

São casos em que as diretrizes da política ou do governo conflitam integral ou parcialmente com o modo de operar das OSCs. Contudo, esta forma de intervenção *nos paradigmas da parceria* não foi suficientemente abordada pelos nossos entrevistados. Também não há uma abordagem direta sobre a questão da *cooptação de OSCs pelo poder público*, nem a percepção clara dos limites entre indução de cima para baixo ou de captura da burocracia pública pelos atributos positivos identificados nas OSCs. Alguns, por terem vindo de experiências de atuação em OSCs, apresentam uma visão mais *compreensiva* sobre possíveis enganos ou informações inadequadas prestadas pelas OSCs. Por já terem estado *do outro lado do balcão*, entendem *o que as entidades civis queriam dizer*.

Conclusão: as narrativas de uma burocracia ativista

Há ainda muito para se investigar e analisar sobre as relações entre Estado e OSCs no Brasil. Este artigo buscou demonstrar a relevância do enfoque do momento de implementação de políticas públicas, em particular, se esta implementação conta com a participação das organizações civis. Tanto o cenário de atuação das OSCs, quanto as falas dos gestores públicos, quanto o novo marco regulatório provocam uma série de considerações. Contudo, precisamos ser concisos.

O debate teórico sobre a agenda reaviva-se em algumas direções. Esperamos ter demonstrado que existia, no Brasil pré-golpe, uma categoria especial de burocrata, o burocrata ativista. Esse achado não foi esperado, muito pelo contrário, essa categoria se configurou após o ciclo de entrevistas já ter se encerrado. Ao analisarmos as entrevistas, deparamo-nos com um conjunto de atores motivados em trabalhar com a Sociedade Civil, que implementa

políticas com OSCs e que, longe de considerar as OSCs um mero *mal necessário* para substituir um Estado débil e desaparelhado, considera as parcerias com as OSCs imprescindíveis, agregadoras de valor, de eficiência e de legitimidade para as políticas.

Partíssemos de uma separação rigorosa entre o papel do Estado/público e o papel da Sociedade/privado seria de imaginar que a contratualização com OSCs se desse por falta de opção pública e/ou estatal para realização do serviço ou entrega do produto. Não foi o que foi observado. Esta descoberta insere-se no campo dos estudos que enfocam formas de discricionariedade por parte dos membros da burocracia e que problematizam a ideia de fronteiras rígidas entre Estado e Sociedade. Há agentes de Estado com interpretações bastante próximas dos entendimentos compartilhados pelas OSCs. Este compartilhamento de valores, princípios e interesses comuns entre agentes públicos e as OSCs não está relacionado a vínculos pessoais mantidos entre si, como no modelo dos *anéis burocráticos*, mas sim a uma percepção compartilhada sobre um conjunto fundamental de questões e valores, entre os quais se destacam o entendimento sobre a necessária participação das organizações civis na implementação da política pública e a conquista de benefícios coletivos para a sociedade.

Constatamos que, de forma heterogênea, não linear, com gradações e ênfases diferentes, grande parte da burocracia que opera a execução de políticas com OSCs acredita que as OSCs devem ser ouvidas, que as etapas burocráticas devem ser simplificadas e que os ganhos, inclusive intangíveis, compensam. Mais que isso, em muitos casos, observamos que os gestores se identificam com as OSCs, no sentido do compartilhamento do interesse público. Foi interessante cotejar a percepção dos gestores federais sobre as OSCs e a percepção dos dirigentes de OSCs sobre si mesmos – a partir dos artigos organizados por Elisa Reis (2013) – e constatar muito mais pontos de convergência do que o oposto.

Além da análise dos discursos, observamos, ainda que sem aprofundar a questão neste artigo, como uma peça técnica e política, como a Lei 13.019/2014, também traduz uma compreensão de que existe um campo intermediário entre o público e o privado, que é o campo específico das organizações da sociedade civil. A análise do discurso emitido pela Lei 13.019/2014 nos permite dizer que o Estado reconhece juridicamente um campo híbrido ou misto entre o Estado e o Mercado, e que esse campo é o das Organizações da Sociedade Civil.

Sabemos também que as leis tendem a ser uma espécie de fotografia de uma disputa que está sempre em processo. A Lei 13.019 (e suas alterações) certamente corresponde a um estágio da disputa que provavelmente já se encontra em outros níveis. As regulamentações estaduais e municipais são novas disputas. As unidades de controle interno e externo já estão a organizar seus enfoques. As OSCs estão a movimentar-se. A prática efetiva da lei também já aponta para novos recursos de poder que estão sendo mobilizados.

Ainda é cedo para sabermos os reais impactos do novo marco regulatório, especialmente em sua implementação nos estados e municípios, onde as demandas por contratualizações com as OSCs são ainda mais intensas. Como há margem de discricionariedade, é aí que entram os valores, orientações e interesses dos gestores e dirigentes públicos.

Restou evidente que, para esses gestores, a participação da Sociedade Civil na implementação das políticas públicas não só não é um problema, como por muitas vezes é estritamente necessária. A esses gestores, aplicamos a classificação de burocratas ativistas. Ainda que muitos deles trabalhassem na linha de frente operacional da celebração de parcerias e não fossem exatamente militantes, outros tantos militavam na busca de soluções burocráticas e políticas para a efetivação da participação. Talvez possam ser considerados uma *comunidade epistêmica*, não no seu sentido forte do termo, como uma comunidade que se reúne e formula seus propósitos, mas como uma comunidade de práticos que compartilhavam valores e princípios difusos, além de um senso de responsabilidade na implementação das políticas e programas que coordenavam.

São gestores que, sem se constituírem numa rede estruturada, mostraram-se efetivamente motivados em relação ao trabalho com OSCs. Também esses agentes, especialmente os burocratas ativistas que continuam no governo, estão a reavaliar suas alternativas. Embora a tendência geral de crescente participação das OSCs na implementação de políticas pareça não ter sido afetada pelo Golpe, o que parece estar em disputa é o conteúdo político dessa orientação geral, entre formas mais ou menos disfarçadas de terceirização e precarização dos serviços e formas autênticas de construir e implementar juntos a política pública.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. (2015), *Ativismo na Burocracia?* O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE; Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela (org.). Brasília: ENAP. pp. 143-175.

ABREU, Rafael Ventura. (2013), A visão das ONGs sobre as parcerias com o Estado: formas distintas de se posicionar perante "um mal necessário"? In: REIS, Elisa P. *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 83-121.

AVRITZER, Leonardo. (2012), Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, pp. 383-398.

BRASIL. (2014), *Lei 13.019/2014*.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (1999), Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, Nuria Cunill. (org.). *O público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV. pp. 15-48.

DYSMAN, Maria Carolina. (2013), A institucionalização das ONGs no Brasil: novos repertórios, dilemas e tensões. In: REIS, Elisa P. (org.). **ONGs:** Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 51-81.

FRASER, Nancy. (1990), Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, v. 25, n. 16, pp. 56-80.

HABERMAS, Jürgen. (1996), "Further reflections on the public sphere". In: CALHOUN, Craig (ed.) *Habermas and the public sphere***.** Cambridge/MA: The MIT Press. pp. 421-479.

HABERMAS, Jürgen. (1999), "Popular sovereignty as procedure". In: BOHMAN, James; REHG, Willian (ed.). *Deliberative Democracy* — Essays on reason and politics. Cambridge/MA: The MIT Press. pp. 37-66.

HANN, Chris; DUNN, Elizabeth (ed.). (1996), *Civil society*: challenging Western models. 1 ed. New York: Routledge.

LIMA NETO, Fernando. (2013), Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções. In: REIS, Elisa. *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 143-172.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. (2014), *A participação das ONGs nas políticas públicas*: O ponto de vista de Gestores Federais. Brasília: IPEA. Texto para Discussão IPEA 1949.

MEDEIROS, Rogério de Souza. (2013), A autonomia revisitada: marcos históricos nos padrões de relacionamento entre as ONGs e o Estado no Brasil.

In: REIS, Elisa. *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 223-280.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. (2014), Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA. *Texto para Discussão 1940*.

RAPIZO, Emmanuel. (2013) Percepção identitária e construção de legitimidade - as fronteiras simbólicas das ONGs. In: REIS, Elisa. (org.). *ONGs*: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras. pp. 123-142.

REIS, Elisa P. (org.). (2013), *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras.

SCHWARZ, Letícia. (2017), *"Avanços da Democracia? Parcerias entre Estado e Sociedade Civil no Brasil do Pré-Golpe de 2016*: a percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil". Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. João Pessoa: UFPB.

WEBER, Max. (1984), *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann. Trad. José Medina Echavarria e outros. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max. (1994), *Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. 1. Tradução da quinta edição revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann. Tradução de Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. 3 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

WEBER, Max. (1980). Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída. Uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: _____. *Os Pensadores* - Textos Selecionados de Max Weber. Seleção de Maurício Tragtenberg. Maurício Tragtenber e outros (Trad.). 2 ed. São Paulo: Abril Cultural. pp. 1-85.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 28/08/2018 – Aprovado em 07/12/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.446
10.20336/rbs.446

Intersecções de gênero, sexualidade e classe em tribunais do júri: valores morais em disputa

Marcela Zamboni*
Helma J. S. de Oliveira**
Emylli Tavares do Nascimento***

RESUMO

Neste trabalho, investigamos como os operadores jurídicos disputam valores morais em casos de homicídio afetivo-conjugal. A pesquisa de campo foi realizada nos dois Tribunais de João Pessoa, Paraíba, sendo o seu *corpus* composto por autos processuais e julgamentos. As narrativas dos operadores jurídicos ressoaram convenções morais contingenciais ajustadas às reiteradas formas de exclusão enquadradas nas performatividades de gênero e sexualidade (em disputa com outros marcadores sociais da diferença). Contudo, o comportamento subversivo das vítimas e dos acusados gerou desestabilizações nas narrativas discriminatórias. Isso indica que as fronteiras do que é considerado culturalmente inteligível podem ser expandidas normativamente e resultar em mudanças relativas ao controle da sexualidade.
Palavras-chave: Homicídio afetivo-conjugal. Operadores jurídicos. Valores morais.

* Professora e pesquisadora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPB, e coordenadora do GRAV (Grupo de Relações Afetivas e Violência).
** Doutoranda em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPB e pesquisadora do GRAV (Grupo de Relações Afetivas e Violência).
*** Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba e colaboradora do GRAV (Grupo de Relações Afetivas e Violência).

ABSTRACT

PERCEPTION AND PERFORMANCE OF FORENSIC PRACTITIONERS IN CASES OF INTIMATE PARTNER HOMICIDE: INTERSECTIONS OF GENDER, SEXUALITY, CLASS AND MORAL VALUES

In this work, we investigate how forensic practitioners dispute moral values in cases of intimate partner homicide. The field research was carried out in the two Courts of João Pessoa, Paraíba, and its corpus consists of procedural records and judgments. The narratives of forensic practitioners resonated with contingent moral conventions adjusted to the repeated forms of exclusion within the performativity of gender and sexuality (in dispute with other social markers of difference). However, the subversive behavior of the victims and the accused generated destabilization in discriminatory narratives. This indicates that the boundaries of what is considered culturally intelligible can be expanded normatively and result in changes relative to the control of sexuality.
Keywords: Intimate partner homicide. Forensic practitioners. Moral values.

1 Introdução

Este trabalho teve a intenção de evidenciar valores sociais em disputa em dois tribunais do júri, a partir das intervenções dos operadores jurídicos – promotor de justiça, juiz e defensor público ou advogado particular –, no que concerne ao crime de homicídio[1] afetivo-conjugal[2], mediante a análise de duas fontes de pesquisa distintas: autos processuais e julgamentos. As considerações formuladas no presente estudo obtiveram materialidade a partir de dois casos selecionados.

No ano de 2011, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), iniciamos a pesquisa sobre homicídio afetivo-conjugal no Fórum Criminal Ministro Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Mello, da cidade de João Pessoa, Paraíba, investigando a perfor-

1 Como os casos que serão apresentados neste artigo não foram enquadrados na Lei do Feminicídio (Lei 13.104/15), por terem sido julgados antes de 2015, optamos por utilizar o termo homicídio, a fim de evitar problemas interpretativos.

2 Apesar de existir certo desconforto com o termo "afetivo-conjugal", não encontramos outro que pudesse substituí-lo. Evitamos utilizar a denominação de "crimes de paixão", na tentativa de estabelecermos certo distanciamento das leituras jurídicas que tratam a temática. Dessa forma, "homicídios afetivo-conjugais" correspondem aos crimes praticados (independente do gênero) contra parceiros/as de um relacionamento íntimo (atual ou passado).

mance adotada pelos operadores jurídicos que atuam nos dois Tribunais do Júri da Capital. Esse estudo foi elaborado com o intuito de dar continuidade aos debates existentes no âmbito das Ciências Sociais acerca da temática de homicídios praticados no espaço privado e íntimo, considerando as implicações dessas interpretações jurídicas no mundo social. Por ora, apresentamos parte dos resultados da pesquisa de campo, demonstrados por meio de casos cujas decisões jurídicas ocorreram nos anos de 2012 e 2013, mas que dão o tom dos resultados da investigação realizada até aqui.

Essa curiosidade científica nos direcionou para a última fase do fluxo do Sistema de Justiça Criminal, quando os comportamentos criminalizados estarão sob julgamento jurídico. Sendo os homicídios crimes dolosos contra a vida, ou seja, crimes violentos letais intencionais (CVLI), cabe aos tribunais do júri, em processo bifásico, responder sobre a absolvição ou a condenação do sujeito incriminado. Quando os operadores jurídicos realizam a investigação criminal e o juiz de direito entende que estão configurados a materialidade do crime e os indícios de autoria, a discussão sobre o caso passa para a fase de recomposição dos "fatos" a fim de que representantes da sociedade civil – os juízes leigos – decidam sobre a culpabilidade do réu (cf. NUCCI, 2013). Esta é a característica particular dos tribunais do júri: a atribuição legal concedida às pessoas da sociedade civil para constituir o conselho de sentença responsável por emitir o veredicto final sobre os casos julgados. Aos operadores do direito cabe o exercício, em plenário, do poder da argumentação e do uso da retórica jurídica, no intuito de alcançar o convencimento dos juízes leigos.

Buscamos os registros documentais[3] dos casos escolhidos para que as linguagens e discursos escritos servissem de parâmetro comparativo para um "ponto central" da pesquisa: a performance argumentativa dos operadores jurídicos nas sessões de julgamentos de homicídios afetivo-conjugais. Quer dizer, não acompanhamos todo o trâmite temporal de construção da narrativa jurídica sobre os casos, porém, com a permissão ofertada pelos Juízes, pudemos conhecer da "realidade construída" (VIANNA, 2002) no âmbito da esfera administrativa e compilada nos autos processuais. Isso porque sabemos que "os autos vão sendo montados no tempo, através do esforço em

3 Consideramos os documentos principais da denúncia, artifícios de defesa e posicionamentos decisórios do magistrado como elementos para a composição dos "fatos".

codificar de forma burocraticamente adequada as experiências que ali se desenrolam" (VIANNA, 2002, p. 86). E, quando já construídos, seguem para a decisão final proferida pelo juiz de direito, que, no nosso estudo, traduz juridicamente os votos dos juízes leigos.

Destacamos, assim, a importância da análise de um mesmo tema a partir de perspectivas distintas, ou seja, a feitura dos autos processuais e a análise situacional do julgamento. A elaboração analítica dessas duas fontes de pesquisa revelou a importância do caráter situacional que tece as decisões jurídicas, não apenas pela existência de uma adequação da linguagem entre uma e outra fonte – oral ou escrita; formal ou informal –, mas também porque o resultado do julgamento depende em grande medida da atuação e percepção dos operadores jurídicos.

Na obra *Outsiders: estudo da sociologia do desvio*, Howard Becker (2008, p. 157) criou o conceito de empreendedores morais, dividindo-o em duas categorias: criadores de regras e impositores de regras. Enquanto os criadores de regras estariam interessados na elaboração e/ou reformulação de regras, de modo que o conteúdo delas tenha aplicabilidade e esteja de acordo com sua diretriz moral – o que considera justo, por exemplo –, os impositores de regras agiriam no sentido de aplicar uma regra e demonstrar que tal aplicação está sendo eficaz, está combatendo o problema que originou a regra – a investigação de determinado crime, por exemplo.

Consideramos neste trabalho que os operadores jurídicos atuariam tanto como criadores de regras – levando em conta o espaço subjetivo que se tem para julgar a conduta do acusado e o caráter situacional do julgamento – quanto como impositores de regras – na medida em que os seus argumentos são também baseados na lei e os resultados de tais julgamentos igualmente dependem dos preceitos jurídicos adotados por esses operadores do direito[4]. Assim, apresentaremos percepções, performances e disputas travadas entre os operadores jurídicos, em casos de homicídio afetivo-conjugal, tomando-os como empreendedores morais.

A fim de compreender a dinâmica do procedimento processual e o seu registro documental, iremos analisar, simultaneamente, os autos processuais e os julgamentos dos dois casos selecionados, com o intuito de evidenciar

4 Apesar da sentença depender dos julgamentos dos juízes leigos (representantes do povo), o juiz de carreira é o responsável pela dosimetria da pena, quando há condenação do réu.

a questão de gênero, classe, o exercício da sexualidade e os valores morais. Este trabalho está dividido em três seções: I. Caso 1: "Será que era conhecida pelo quartel todo? *Maria Quartel*?", II. Caso 2: "Você sabe dizer se ele era namorador? O que não se configura defeito" e III. Intersecções de gênero, sexualidade, classe e valores morais.

2 Caso 1: "Será que era conhecida pelo quartel todo? *Maria quartel?"*

O primeiro caso em que pudemos analisar tanto os autos processuais quanto o julgamento tratou de uma tentativa de homicídio, praticada por um policial militar, de 47 anos, contra a sua ex-namorada, de 18 anos, com quem manteve um relacionamento amoroso durante nove meses. O crime ocorreu em um bar. A vítima foi atingida com três disparos de arma de fogo, deixando-a gravemente ferida. Constam nos autos que, antes desse ocorrido, o acusado havia atingido a vítima com golpes de faca peixeira no interior do Batalhão da Polícia Militar, tendo sido preso em flagrante. Depois de sua fuga, praticou o crime relatado aqui. Os autos processuais também mencionam que a vítima já havia recebido várias ameaças de morte por parte do acusado. No julgamento, a Acusação sustentou a tese de homicídio qualificado na forma tentada, pedindo pela condenação do acusado, por não ter havido chance de defesa por parte da vítima e ser a conduta do acusado desproporcional aos motivos do crime. A Defesa sustentou a tese da negativa de autoria, pedindo a absolvição do acusado.

Analisando os dados etnográficos sobre a sessão do julgamento, restou explícito que a performance dos operadores jurídicos estava alicerçada na invocação de convenções morais relativas ao gênero e à sexualidade. No interrogatório do acusado, por exemplo, o Juiz conduziu as perguntas partindo de uma narrativa que questionava a liberdade sexual da vítima:

> *Juiz*: O senhor tinha conhecimento, quando o senhor tinha essa convivência com a vítima, que a vítima não era assim tão exclusiva do senhor? Que ela ficava com outras pessoas?
> *Acusado*: Eu sabia, mais ou menos...
> *Juiz*: Desconfiava?
> *Acusado*: Mas eu não era realmente casado com ela.

> *Juiz*: Não era casado com ela. Não vivia com ela. Não era companheiro dela, não era nada, ela podia de vez em quando dar uma "ficadinha".
> *Acusado*: A vida é dela. Eu não tinha compromisso nenhum com ela.
> [...]
> *Juiz*: E entrava assim, normalmente? Qualquer pessoa entra no quartel assim, querendo, chega lá e é só meter a cara e "emburacar", ou não? Ou é porque ela era conhecida lá da tropa?
> *Acusado*: Chegando lá, falando com o pessoal, entra.

Observamos que o decurso de nove meses de relação íntima foi desconsiderado pelo operador jurídico ao intitular o relacionamento como mera "*convivência*", ou, posteriormente, ao indicar que o acusado "*não era nada*" da vítima. Com efeito, a prática de atos sexuais pelos envolvidos, de forma casual e sem obedecer ao pressuposto de "exclusividade", resultou na ilegitimidade do relacionamento aos olhos do magistrado, uma vez que não se enquadrava no modelo "casamento reprodutivo", fundamentado na monogamia heterossexual (RUBIN, 2012). Com suas indagações, o Juiz acabou por favorecer as argumentações da Defesa, ao sugerir que a vítima poderia ter sofrido tentativa de homicídio por parte de qualquer um, já que sua conduta sexual indicava fácil aproximação com outros homens, além do acusado.

Devemos considerar que tais convenções discursivas denotam as disputas políticas do campo, tal como sugerido por Bourdieu (1989). Neste sentido, é preciso "enclausurar" o discurso que foi apresentado como chave interpretativa, confrontando-o com sentidos diversos ao do controle sexual da vítima. Segue trecho da oitiva de uma das testemunhas, o homem com quem a vítima encontrava-se no dia do crime:

> *Juiz*: Será que era conhecida pelo quartel todo? [...] Maria quartel?
> *Depoente*: Não sei informar ao senhor.
> *Juiz*: Quanto tempo faz que o senhor deixou essa "ficância" com a vítima? Depois desses tiros, o amor arrefeceu?
> *Depoente*: Tive três contatos com ela por telefone, aí eu peguei e troquei meu chip.
> [RISOS DA PLATEIA]
> *Juiz*: É, né? Já pensou o cara entrar numa fria dessa, né? Aí acabou o amor?

O fato de a vítima ter estado acompanhada, no momento do crime, por outro homem – com quem esteve envolvida por algumas semanas – possibi-

litou aos operadores jurídicos o desenvolvimento de uma construção argumentativa baseada em uma suposta infidelidade conjugal feminina, denotando uma posição semelhante à de ré. Mediante as perguntas formuladas pelo Juiz, ficam expressas as conjecturas sobre a mulher colocar-se em condição de vulnerabilidade por ter relacionamentos amorosos descomprometidos com diversos homens; ou seja, a vítima poderia ter contribuído com o atentado contra a sua vida.

Noutro viés, as respostas "desinteressadas" do réu revelaram que a mulher (a vítima) não o traía, pois ele não era "*realmente casado com ela*", não havia um relacionamento "sério" entre ambos. Tais narrativas foram acionadas pelo Juiz como reforço da negativa de autoria do crime, pois, em tese, a desobrigação da fidelidade evitaria um descontrole emocional ou uma atitude passional por parte do acusado. Essa associação de argumentos é frequente na atuação dos profissionais do direito em casos de homicídio afetivo-conjugal (cf. BLAY, 2008, p. 213), e indicativa da persistente (re) produção de decisões judiciais consubstanciadas em preconceitos contra as mulheres vítimas de violência, consoante verificaram Pimentel, Pandjiarjian e Belloque (2006), ao realizarem um estudo crítico sobre as legislações e as jurisprudências firmadas em países da América Latina e do Caribe.

No campo jurídico, apesar de a existência das regras escritas tender a limitar a variabilidade de comportamentos dos agentes do direito, resta certo arbítrio nos atos desses profissionais (BOURDIEU, 1989, p. 223). Os juízos de valor desvendados no momento das inquirições sobre os comportamentos morais de réus e de vítimas ressaltam essa condição de "flexibilidade", ou seja, o arbítrio na construção das decisões jurídicas. Em resumo,

> o juiz, ao invés de ser sempre um simples executante que deduzisse da lei as conclusões diretamente aplicáveis ao caso particular, dispõe antes de uma parte de autonomia que constitui sem dúvida a melhor medida da sua posição na estrutura da distribuição do capital específico de autoridade jurídica; os seus juízos, que se inspiram numa lógica e em valores muito próximos dos que estão nos textos submetidos a sua interpretação, têm uma verdadeira função de *invenção* (BOURDIEU, 1989, p. 223, grifo do autor).

As transcrições acima corroboram com a nossa compreensão de que a figura do juiz pode vir a dizer muito sobre as narrativas morais que interferem na atuação do Poder Judiciário, nos casos de homicídio afetivo-conjugal julgados.

Neste sentido, ele pode ser considerado tanto um moderador quanto um empreendedor moral, tanto por criar quanto por impor regras (BECKER, 2008).

O manejo de convenções morais verificado não só na atuação do juiz, bem como na performance do promotor de justiça, do defensor público e/ou do advogado particular, expõe as narrativas do júri sobre a sociedade (SCHRITZMEYER, 2012, p. 31), isto é, exibe a compreensão social quanto aos padrões de relacionamentos afetivo-conjugais esperados. Mais do que isso, revela como os discursos jurídicos são constituídos por convenções de gênero e de sexualidade (e outros marcadores sociais da diferença) e como tais normas organizam as estratégias argumentativas exibidas nas sessões de julgamento.

O termo *Maria quartel* foi utilizado pelo Juiz que presidia a sessão. Na análise documental do processo, essa e outras narrativas foram modificadas pela técnica judiciária que transcreveu o julgamento. A comparação entre esses dois métodos de análise – documental e situacional – evidencia a necessidade da análise *in loco* da sessão de julgamento. A passagem entre a linguagem utilizada no julgamento e os termos técnicos presentes nos autos processuais não é um mero formalismo. Em verdade, ela é indicadora das disputas que compõem e percorrem os processos judiciais. Se por um lado o termo "Maria Quartel" é invocado em plenário para intervir simbolicamente no julgamento, por outro lado ele desaparece nos autos documentais, em uma tentativa de omitir o emprego de uma linguagem moral nas práticas judiciárias.

Tais ponderações remetem ao "campo de lo estatal", noção empregada por Eva Muzzopappo e Carla Villalta, na qual o Estado pode ser visto como uma arena de disputas em que o poder é exercido para "transformar, inovar ou manter condições que repercutem de diversas maneiras e com distinta intensidade na vida cotidiana dos sujeitos"[5] (2011, p. 18). Por consequência, as autoras afirmam que as práticas burocráticas e os documentos produzidos pelo Estado, como as leis, os regulamentos, os processos e os discursos institucionais, devem ser considerados como resultantes das relações de poder que compõem esse campo estatal.

Em termos de análise documental, isso implica dizer que os dados estatais devem ser submetidos a um "campo de indagação" (MUZZOPAPPO;

5 Tradução livre de: "transformar, inovar o matener condiciones que repercuten de diversas maneras y com distinta intensidad en la vida cotidiana de los sujetos" (MUZZOPAPPO; VILLALTA, 2011, p. 18).

VILLALTA, 2011, p. 25), no qual sejam ponderadas as circunstâncias temporais e os contextos que possibilitaram sua produção, considerando, principalmente, que a elaboração do documento foi viabilizada no interior de disputas entre atores sociais pelo poder de legitimação via Estado.

Os relatos apresentados também nos fizeram perceber, nas argumentações dos operadores do direito, uma relação entre a fugacidade das muitas relações amorosas da contemporaneidade e a reprovada infidelidade entre os casais. Não constava nos autos processuais nenhuma informação de que a vítima traiu o acusado enquanto se relacionava amorosamente com ele. Mesmo assim, durante o julgamento, as repetidas narrativas dos operadores do direito mencionavam a possibilidade de o acusado ter sido traído. A desconfiança do acusado era plausível, na visão desses profissionais. Por outro lado, recaíam sobre ele outras acusações criminais, como tortura de preso, deserção, maus tratos aos filhos[6] etc. Esses fatores parecem ter contribuído para a condenação dele a dez anos de reclusão. Por maioria de votos, os jurados acataram a tese acusatória de tentativa de homicídio duplamente qualificado. Neste caso, o estigma acerca dos "maus predicados" da vítima relacionados à forma com que ela exercia a sua sexualidade foi menor do que aquele do réu.

A performance dos operadores jurídicos foi norteada pelo sistema de valores vigentes na sociedade. No cenário do tribunal do júri, revelaram-se as convenções morais constituídas por performatividades[7] de gênero e de sexualidade. As discussões sobre a conduta sexual da vítima, especialmente, conjugaram expressões contemporâneas representativas de determinada liberdade sexual ("*ficância", "a vida é dela"*), porém há significados tradicionais referentes ao controle da sexualidade feminina (obrigação de fidelidade por parte da namorada, caso houvesse "*compromisso sério*"). Deste modo, contextos de reprodução, de apropriação, de deslocamento e de transformações de práticas sociais passam a ser percebidos no campo das decisões jurídicas (cf. BOURDIEU, 1989; 2002), justamente quando a construção dessas decisões influencia a (re)produção de padrões de comportamento para as relações amorosas.

6 Uma das testemunhas de acusação declarou que ele costumava queimar o filho com cigarros.

7 Trabalhamos com a noção de performatividade desenvolvida por Judith Butler, considerando que as performances de gênero e de sexualidade estão submetidas a determinados códigos de significação que, ao operar através de normas discursivas e de instituições reguladoras, reciprocamente, limitam e possibilitam a inteligibilidade da performance (BUTLER, 2014).

A encenação dos fatos contados pelos operadores jurídicos no momento do julgamento do réu denota o que Mariza Côrrea (1983) chamou de composição de *fábulas* – ou o caráter teatral presente no ritual do júri. Segundo Schritzmeyer (2012, p. 166-167), a narrativa construída se instrumentaliza através de um discurso *dramático-sociológico*, posto que se fundamenta em certa lógica de organização social. Assim, os operadores jurídicos se valem de performatividades culturalmente inteligíveis que se atualizam ao serem aplicadas no julgamento do réu e na descrição de comportamentos sociais de réu e de vítima.

A ideia de uma abordagem "dramática" dos fatos sociais foi introduzida pelo filósofo Kenneth Burke[8] e utilizada por Erving Goffman. A organização social foi traduzida na metáfora teatral, a partir da diferenciação de duas regiões de atividade: o palco e os bastidores. Segundo Goffman (1989, p. 29-41), a cerimônia ocorre quando os valores oficiais comuns da sociedade são enfatizados em uma representação – através da reafirmação das crenças. O indivíduo tende a incorporar os valores cultuados em seu grupo social, utilizando a máscara que possa responder à situação. O estudo do rito deve considerar não só o espaço onde a cerimônia ocorre como também os gestos corporais e o padrão de linguagem utilizado. No caso em questão, as risadas do público leigo, quando das observações do Juiz, denotaram a cumplicidade de ambos e a inadequação ritualística, do ponto de vista do direito de defesa e da vida privada e íntima da vítima.

Nesse sentido, a análise do julgamento por meio de fontes e de perspectivas distintas mostrou-se técnica relevante, sem a qual não seria possível alcançar a "dramaticidade" dos fatos sociais nem as performatividades de gênero e de sexualidade invocadas narrativamente pelos operadores jurídicos. A investigação empreendida revelou a importância dos episódios que não puderam ser transcritos no processo, não só porque existe uma adequação da linguagem entre o julgamento e o texto produzido, mas também porque esse último oculta a importância do que é dito ou silenciado no ritual de julgamento.

8 Deve-se ressaltar a importância desse autor na obra de Goffman.

3 Caso 2: "Você sabe dizer se ele era namorador? O que não se configura defeito…"

O desfecho deste caso processual era esperado pela sociedade pessoense há três anos. Diferentemente do julgamento anteriormente relatado, houve grande repercussão na cidade. Os meios de comunicação informavam que uma estudante de 18 anos havia sido morta por seu "namorado"[9], após ter revelado que estava grávida do acusado. Conforme as informações jornalísticas, o corpo da vítima havia sido encontrado em um matagal distante da residência da família e continha indícios de crime sexual. Além dos elementos do crime mencionados acima, os envolvidos pertenciam a famílias com boas condições financeiras e certa influência política. Este caso também é um dos poucos, dentre os registrados na pesquisa sobre homicídio afetivo-conjugal, em que atuaram no julgamento tanto o advogado particular quanto o assistente de acusação.

Na sessão de julgamento, o acusado informou que, a princípio, propôs o aborto à vítima, sob a justificativa de que ele seria expulso de casa. Tendo deixado a "namorada" em dúvida sobre o que fazer, marcou um encontro, tarde da noite, para conversarem sobre o assunto. A vítima recebeu uma ligação telefônica do seu "namorado" (número confidencial) e minutos depois foi pega pelo réu na casa de uma amiga. Após discussão dentro do carro dele – porque a vítima estava temerosa em abortar –, o réu disse tê-la deixado em uma rua "esquisita" do bairro em que moravam e que logo em seguida outro carro se aproximou. O acusado declarou também que partiu em seu veículo, não sabendo o que ocorreu com a moça.

Como a vítima não retornou à sua casa, foi dada como desaparecida. As famílias não sabiam do relacionamento íntimo do casal e, após informações de amigas, alguns dos familiares da vítima chegaram até o trabalho do acusado para perguntar-lhe quando teria estado com ela. Segundo o testemunho de um primo da vítima, o acusado demonstrou certa frieza quanto à notícia do desaparecimento e, estranhamente enunciou: *"vou colaborar"*. O acusado negava ser namorado da vítima, mas afirmava ter mantido relações sexuais com ela.

9 Devemos destacar que, no momento do julgamento, o tipo de relação estabelecida entre réu e vítima era duvidoso: não se sabia ao certo se foi um namoro ou se foi um relacionamento esporádico. Por isso, colocaremos os termos *namorado* e *namorada* entre aspas.

A tese da Defesa, composta por dois advogados, profissionais de competência reconhecida, era de negativa de autoria. O réu só estava sendo acusado por exclusão, por não terem encontrado o "verdadeiro" agressor da vítima. Já a Acusação trabalhava com a tese de homicídio triplamente qualificado[10] – por ter sido crime praticado por motivo torpe, pelo uso da asfixia e pela impossibilidade de defesa da vítima – e aborto não consentido. Ao final do julgamento, o Conselho de Sentença acolheu a tese da Acusação, sendo o réu condenado a dezessete anos e seis meses de reclusão, em regime fechado.

O crime foi bastante divulgado pela mídia e por grupos sociais, entre eles, o *Mães na Dor*[11]. O estranhamento quanto a um crime afetivo-conjugal ocorrido entre famílias de classe média, com influências políticas, aguçou a curiosidade da população. O auditório do Tribunal do Júri permaneceu lotado durante quase todo o julgamento. Neste sentido, Debert, Ferreira e Lima (2008, p. 185) já haviam assinalado que, nos crimes em que os sujeitos envolvidos são de extratos medianos e altos da sociedade, a cobertura midiática costuma ser intensa, buscando reunir informações capazes de tornar o crime inteligível, haja vista a quebra da noção sacralizada de família.

A Defesa convocou uma ex-namorada e uma "ficante" de condições socioeconômicas semelhantes às do réu para serem testemunhas. Em plenário, ambas enfatizaram a boa conduta do acusado:

> *Juiz*: Você ficava com o acusado?
> *Testemunha*: Isso.
> *Juiz*: Mas era a ex-namorada dele?
> *Testemunha*: Isso.
> *Juiz*: E ele ficava com a vítima?
> *Testemunha*: Não sei dizer...

10 A denúncia de homicídio pode reunir mais de uma circunstância qualificadora, somando o que o ensino jurídico chama de qualificadora subjetiva (motivo torpe, por exemplo) a uma ou duas qualificadoras objetivas (mediante asfixia e com dificuldade de defesa da vítima, por exemplo). Na verdade, basta haver uma circunstância qualificadora para que ocorra a mudança de variação da pena base de 6 a 20 anos de prisão (homicídio simples) para pena base de 12 a 30 anos de prisão (homicídio qualificado). As outras circunstâncias qualificadoras que forem apresentadas pelo Ministério Público serão consideradas agravantes sobre a pena-base, conforme o Código Penal, art. 61, II c/c art. 121, § 2º. (Cf. NUCCI, 2013, p. 281).

11 Grupo formado por mulheres, mães de filhas(os) assassinadas(os) de João Pessoa, a fim de clamar por "justiça" diante do problema familiar e de segurança pública. Após a morte da vítima, sua mãe passou a ter apoio dessas outras mães que perderam seus filhos em situações de violência e tornou-se uma das lideranças do grupo. Para saber mais, conferir a dissertação de Anna Georgea Lima (2013).

> *Juiz*: Em outras palavras, você sabe dizer se ele era namorador? O que não se configura defeito, lhe adianto logo, né? Ele era um rapaz tranquilo, era um rapaz calmo?
> [...]
> *Juiz*: Mas ele tinha muitas namoradas ou ele era um rapaz que despertava a atenção e o desejo das moças do bairro? [...] O que é que você me diz dele como pessoa atraente, como pessoa que fascina o sexo oposto?
> *Testemunha*: Na época eu perguntei a Fulano[12], um amigo dele. E ele me disse que não era namorador, era pessoa de muitos amigos.
> *Juiz*: O que eu quero perguntar é se ele era um rapaz que era muito assediado pelas moças, ou não tem conhecimento?
> *Testemunha*: Não tenho conhecimento.

A análise dos dados etnográficos colhidos na sessão de julgamento mostra que o Juiz denotava cuidados, no sentido de não constranger a testemunha a dizer algo que desabonasse a imagem do réu. As questões sobre os atributos sexuais deste, isto é, ser "*namorador*", "*muito atraente*", "*pessoa que fascina o sexo oposto*" e "*muito assediado*", logo ganharam a ressalva de que ser namorador "*não se configura defeito*". Se o acusado é atraente e muito assediado, recai sobre a mulher a posição de quem assedia, de quem provoca o encontro amoroso. Semelhante ao Caso 1 apresentado neste trabalho, as performatividades de gênero e de sexualidade, especialmente o controle da sexualidade feminina, estão comumente "mediando" a acusação de assassinato de mulheres e, mais uma vez, atribuindo a elas parte da responsabilidade pela violência imposta.

O Promotor de Justiça iniciou sua investigação considerando o princípio jurídico da *presunção de inocência* do réu[13]. No entanto, no decorrer do caso constatou que os indícios das provas apontavam para a culpabilidade do acusado. Deste modo, a posição de moderador das regras jurídicas se revelava diante de colocações de terceiros sobre a idoneidade do réu, sobre suas origens familiares "estruturadas":

> Gostaria de dizer, antes de tratar, de seguir, confidenciando a todos aqui, e todas, que quando este processo me chegou às mãos, muitas foram as pessoas que chegaram a minha pessoa para dizer que não po-

12 Sempre que for necessário, realizaremos tal substituição dos nomes dos atores sociais, no intuito de preservar os envolvidos no processo.
13 Conforme Constituição Federal Brasileira, art. 5º, LVII.

> deria ter sido *o acusado*. Vieram pessoas públicas, advogados, amigos, [...] diziam: "*Não pode ter sido esse rapaz, ele é de uma família muito estruturada, ele é educado, ele jamais poderia ter tirado a vida dessa moça*"[14]. Então, naquele primeiro momento eu preferi aceitar que não teria sido ele. Outra pessoa teria sido o verdadeiro autor desse crime. Bárbaro crime. E foi assim que eu comecei a investigação judicial. [...] Para minha surpresa, para todo caminho que eu percorria, a informação retornava ao réu. [...] Ora, se eu tinha o réu como inocente até aquele momento, recorri a sua versão, da forma como ele houvera narrado à autoridade policial e comecei a esmiuçar. Se eu conseguir provar no processo tudo aquilo que ele diz, não foi ele, foi outra pessoa. Então comecei a esmiuçar esse interrogatório. E cada coisa que ele falava, cada atitude que tomava, cada reação dele no processo me trazia ou me deixava cada vez mais convicto de que ele era o autor (Promotor de Justiça).

Naquele dia[15] ocupamos o espaço que é destinado à Promotoria de Justiça, a convite de um dos membros do Ministério Público. Assim, vez ou outra, também registrávamos comentários de bastidores de outros promotores de justiça e ouvintes. Um desses profissionais do direito, por exemplo, admirava-se: *"É um sociopata, esse cara"*, referindo-se ao réu. Enquanto isso, o Promotor de Justiça se declarou surpreso com a "frieza" do réu no curso do processo.

As informações reunidas acima se tornam relevantes na medida em que evidenciam a atuação desempenhada por certos marcadores sociais da diferença (BRAH, 2006) no processo de sujeição criminal e de *criminação*. Por ser considerado um "*rapaz educado*", de "*família estruturada*", o acusado não carregava consigo o estigma de "bandido", consoante definição de Michel Misse (2010). Com efeito, a influência de marcadores sociais, como classe e gênero, permitiu-lhe usufruir do princípio constitucional de presunção de inocência, posto que sua imagem não guardava correspondência com

14 Os destaques apresentados no trecho são grifos nossos.

15 Geralmente nos mantemos entre a plateia para exercer a observação participante e, no momento da decisão dos jurados, quando apenas os profissionais e estudantes do Direito recebem permissão para permanecer no recinto e se aproximar do plenário, seguimos com esses para ocupar assentos próximo à Defesa ou à Acusação. No caso, somos enquadradas como "estudantes". Naquele dia, diante do nosso horário de chegada e do grande número de cidadãos que ocupavam a plateia, restou-nos considerar nossos contatos com interlocutores do campo e acolher a oferta de estar entre os representantes do Ministério Público que também se interessaram em assistir ao julgamento.

"o sujeito criminal que é produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais" (MISSE, 2010, p. 17). Por conseguinte, as narrativas manejadas pelos operadores jurídicos, visando tornar inteligível o cometimento do crime, precisaram se voltar para outros estigmas psicossociais, como é o caso de "*sociopata*".

No transcorrer da sessão de julgamento, o réu manteve o comportamento contido e o olhar cabisbaixo, sempre com um terço nas mãos e com postura corporal voltada para o Juiz. Essa imagem corporal assume elementos da figura do homem pecador, que jura inocência (negativa de autoria) e adere à prática orante, a fim de demonstrar sua competência moral; ao passo que os predicados "frio" e "sociopata", destinados ao acusado, tentavam construir a figura do criminoso contumaz e, portanto, irrecuperável. Assim, esses esforços discursivos e performáticos levavam a um balanceamento entre os modelos *biopsíquico* e *moral* de (des)construção da figura do criminoso (TEIXEIRA, 2012).

De outro lado, a Defesa tentou desqualificar a vítima, questionando se ela seria uma "*menina desregrada*", pois foi à casa do "ficante" quando pretendeu manter relações sexuais com ele. De forma bastante tendenciosa, disse o advogado: "*a Defesa não quis dizer que a vítima era vadia...*". Aqui, mais uma vez, percebemos o esforço em inverter a posição da mulher de vítima de homicídio à posição de corresponsável por sua morte violenta, visto que sua conduta sexual foi apresentada como "moralmente inadequada", tal como em outros casos investigados.

A indagação acerca dos vínculos sexuais e/ou afetivos costuma ser direcionada à mulher, como forma de questionar práticas sexuais que tendem a escapar de um contexto social de maior controle normativo. Comumente, os apelos morais sobre comportamentos sociais esperados numa relação afetivo-conjugal exigem que ela seja fiel e dedicada ao companheiro (Cf. SESTINI, 1979; CORRÊA, 1983; BLAY, 2008; ELUF, 2009; FACHINETTO, 2012; ZAMBONI; OLIVEIRA, 2016). É o que foi sugerido pela Defesa: "[...] a moça era 'desregrada' por ter procurado o acusado na casa dele, quando decidiu estabelecer um vínculo sexual com ele" (Advogado de Defesa).

O controle sexual feminino, presente não só nos argumentos construídos pela Defesa – quando apresentou a vítima como *"desregrada"* –, mas também na forma com que o Juiz conduziu as perguntas a uma das testemunhas, indagando-a se o acusado "*fascinava"* o sexo oposto ou era muito "*assedia-*

do" pelas mulheres, não difere de um dos primeiros estudos realizados no Brasil por Mariza Corrêa (1983, p. 54), ao transcrever a fala de um operador do direito: "A argumentação tem que ser dirigida para o que a sociedade acredita, e nessa sociedade ainda é difícil argumentar com o amor livre ou com a igualdade de direitos de ambos" (CORRÊA, 1983, p. 54).

Neste caso, o relacionamento da vítima com o acusado não foi esmiuçado pelo Juiz de modo a sugerir que aquela não se comportou segundo os padrões morais exigidos – tal como o fizera no Caso 1, referindo-se à vítima como *Maria quartel*. Entretanto, o réu foi tratado como possível objeto de desejo, assediado pelas mulheres. Nos processos interacionais, os atores realizam um recorte que define o que é relevante e apropriado em uma determinada situação. Tal seleção foi chamada por Goffman (1989) de moldura. A moldura funciona como um dispositivo cognitivo e prático, viabilizando o processo de interação social. No caso em questão, pode-se dizer que a moldura apresentada pelo Juiz foi marcada, nos dois julgamentos, pelo controle da sexualidade feminina e liberdade sexual masculina.

As regras morais podem, de alguma forma, se sobrepor às leis, mesmo, ou especialmente, em um ambiente legal. O registro dos discursos fundamentados em certa moralidade reafirma que o cenário do tribunal do júri é um espaço no qual se expressam os valores que norteiam as práticas sociais por meio das performances dos operadores jurídicos. Este entendimento se apoia na contribuição de Weiss (2015, p. 16):

> [...] "moral" refere-se, em sentido bastante abrangente, à dimensão prática da vida humana, à esfera da ação, conquanto essa se oriente por princípios que dividem as coisas entre bem e mal, bom e ruim, certo e errado, justo e injusto. Desse modo, é possível perceber que a moral é algo indissociável da vida coletiva [...].

A análise dos discursos e performances dos operadores jurídicos dos Tribunais do Júri, portanto, demonstra a importância deste estudo no sentido de atualizar as circunstâncias em que esses julgamentos jurídico-morais se processam e quais valores sociais são por elas salvaguardados (SCHRITZMEYER, 2012, p. 165).

4 Intersecções de gênero, sexualidade, classe e valores morais

No plenário do Júri, são perceptíveis as disputas narrativas sobre a vida íntima e pregressa dos sujeitos envolvidos no crime, para além das discussões sobre regras jurídicas formais. Notadamente, as principais estratégias argumentativas utilizadas pelos operadores jurídicos são aquelas que dão centralidade ao correto desempenho de performatividades[16] de gênero e de sexualidade por vítimas e acusados(as). Logo, quando manejadas em plenário, tais performatividades são articuladas e constituídas reciprocamente com modalidades sexuais, raciais e classistas (dentre outros marcadores sociais), passando a compor a moldura representativa dos cenários e dos atores sociais implicados no crime.

Significa dizer que, nas disputas narrativas travadas nos tribunais do júri, as personagens protagonistas do crime precisam se conformar a certas representações, forjadas mediante convenções culturalmente inteligíveis de feminilidade e de masculinidade, para serem reconhecidas como sujeitos jurídicos, correspondendo aos papéis de vítima ou de acusado(a). Conclui-se também que, muito mais que a análise da conformação dos tipos legais e das qualificadoras do crime, o julgamento dos casos permite negociações em torno das situações de morte – nas quais pode haver perdão ou condenação – a depender da adequação dos sujeitos a outras normas sociais.

Tais considerações são corroboradas pelas análises de Adriana Vianna, em sua tese de doutoramento, particularmente a noção de que as "ações judiciais não podem ser deduzidas exclusivamente da legislação" (2002, p. 21), bem como de que nelas há margem para negociações, ou seja, não se trata apenas da aplicação de regras formais a um caso concreto, mas da vivência de situações que variam conforme os sujeitos envolvidos, constituindo "experiências judiciais".

Ao aplicarmos essas ponderações ao Caso 2, descrito anteriormente, percebemos a disputa narrativa promovida pelos operadores do direito sobre a representação da mulher falecida. Sua caracterização como vítima foi questionada por meio do exercício de sua sexualidade, ao praticar atos sexuais

16 Trata-se da noção de Judith Butler de "atos performativos discursivamente compelidos" (2014, p. 9).

em um relacionamento "casual". Não obstante, sua representação como vítima "de fato" foi concretizada pelo reforço a outras convenções de gênero, embasadas na qualificação da maternidade, afinal, sua morte teve como motivação a recusa em realizar um aborto cirúrgico, em que pese as tentativas de convencimento realizadas por seu parceiro. Em outras palavras, sua morte adquiriu significado na medida em que performatizou o sofrimento e o sacrifício materno. Tal recurso narrativo trata-se da "maternagem da ação política", nos termos de Efrem Filho (2017, p. 202), estratégia discursiva comumente acionada em cenários de reivindicação da violência. Neste contexto, a correspondência com certas convenções generificadas assegurou o reconhecimento da mulher assassinada como uma "vida perdível", cuja morte é passível de luto (BUTLER, 2017).

No tocante ao Caso 1, além do relacionamento da vítima não se enquadrar no parâmetro de "arranjo familiar", não havia possibilidade de performatizar a figura materna. O exercício da sexualidade (frequentemente contestado pelos operadores do direito) ocorria de forma "não exclusiva", de modo que as relações da vítima nem ao menos se assemelhavam ao modelo monogâmico e marital. Com efeito, os atos sexuais praticados não apresentavam nenhuma "desculpa" razoável para afastar o axioma da "negatividade sexual", explicado pela antropóloga Gayle Rubin (2012). Segundo a autora, o pensamento ocidental sobre o sexo, produzido e difundido por instituições como igrejas, escolas, mídia, família, psiquiatria e o sistema criminal, é alicerçado na noção de que ele deve ser tratado com suspeita. De acordo com essa lógica, "virtualmente todos os comportamentos eróticos são considerados maus a menos que uma razão específica para isentá-lo tenha sido estabelecida. As mais aceitas desculpas são o casamento, a reprodução e o amor" (RUBIN, 2012, p. 13).

Ademais, considerando o sistema de hierarquia de valor sexual traçado por Rubin, o sexo praticado pela vítima do Caso 1 ocuparia a base de uma pirâmide erótica, em razão de uma série de fatores: os encontros entre o casal ocorriam em locais públicos (no Batalhão da Polícia Militar), existia grande diferença geracional (a vítima possuía 18 anos e o acusado 47 anos) e, certamente, os atos sexuais eram executados com o fim de obter prazer, sem intenção reprodutiva:

> De acordo com esse sistema, a sexualidade que é "boa", "normal", e "natural" deve idealmente ser heterossexual, marital, monogâmica, re-

> produtiva e não-comercial. Deveria ser em casal, relacional, na mesma geração, e acontecer em casa. Não deveria envolver pornografia, objetos fetichistas, brinquedos sexuais de qualquer tipo, ou outros papéis que não o masculino e o feminino. Qualquer sexo que viole as regras é "mal" (sic), "anormal" ou "não-natural". O sexo mal (sic) pode ser homossexual, fora do casamento, promíscuo, não-procriativo, ou comercial. Pode ser masturbatório ou se localizar em orgias, pode ser casual, pode cruzar linhas geracionais, e pode se localizar em locais "públicos" [...] (RUBIN, 2012, p. 15).

Ressaltamos, ainda, que os operadores jurídicos investiram em uma estratégia argumentativa alicerçada na infidelidade conjugal da mulher do Caso 1 para promover sua desconstituição narrativa enquanto vítima "de fato"[17]. Eles fomentaram uma explosão discursiva sobre a suspeita ou a prática efetiva de sexo extraconjugal, visando à desaprovação pelos juízes leigos, cujos valores morais foram contrariados.

Ocorre que a notória repercussão da infidelidade conjugal feminina nos Tribunais do Júri é resultante da influência recíproca entre normas de gênero e de sexualidade. Neste sentido, as convenções morais acionadas em plenário revelam as bases das desigualdades de gênero e, simultaneamente, evidenciam que a experienciação da sexualidade por homens e mulheres é julgada de forma distinta. Aqui, gostaríamos de considerar o argumento de Rinaldi (2015, p. 29) quando afirma que os depoimentos dos envolvidos poderiam afetar os rumos dos processos, inclusive, no que diz respeito ao moralmente intolerável, a ponto de justificar o crime.

> Os agentes do Direito, ao defender, acusar e julgar, não agiam apenas disciplinando e normatizando os litigantes por meio de valores universais ou dominantes, nesse sentido, a moralidade construída pelos envolvidos, em seus depoimentos, seria capaz de afetar os rumos do processo, os contornos, criados por vítimas e acusados, do que seria o moralmente intolerável a ponto de justificar um crime, poderiam ser, por vezes, incorporados pelos profissionais do Direito quando tratavam, em âmbito jurídico, de um delito.

17 Sobre criminalidade feminina no contexto das relações afetivo-conjugais, procurar Rinaldi (2015).

No Caso 2, o Promotor de Justiça destacou a sua dificuldade em considerar o réu culpado, quando do início das investigações, identificando-o como oriundo da classe média-alta e detentor de respeitável comportamento social. Este operador jurídico disse a si mesmo: *"Não pode ter sido esse rapaz, ele é de uma família muito estruturada"*. Outros profissionais do direito, em momentos diversos, enfatizaram perante o público e, especialmente, o Conselho de Sentença a posição de estudante universitário do réu, com um *"belo futuro pela frente"*. Inversamente, percebemos o entrelaçamento entre pobreza, instrução educacional e violência. Nos homicídios afetivo-conjugais, o recorte de classe se aproxima do recorte de gênero e norteia os julgamentos dos operadores jurídicos enquanto sujeitos sociais e agentes do Poder Público:

> A análise da posição concreta dos indivíduos nas relações de poder, consideradas as formas que essa posição assume na vivência cotidiana, é necessária para se avaliarem direitos constituídos e disputas por direitos (BIROLI, 2018, p. 10).

A articulação entre classe e gênero nas construções narrativas dos operadores jurídicos também pode ser visualizada pelo recurso ao modelo "cidadão útil à sociedade" (CÔRREA, 1983). No Caso 1, o mau desempenho das funções relativas ao trabalho enquanto policial militar corroborou para a condenação do acusado, pois sua utilidade social passou a ser contestável. Outros fatores como maltratar os filhos e ter sido pego em flagrante agredindo a vítima contribuíram para a feitura de um quadro de degeneração social constituído por convenções de gênero e de classe em torno de uma masculinidade agressiva e bestial (McCLINTOCK, 2010), presumivelmente voltada para a prática de violência. A conformação a tais convenções permitiu o ajuste da sua figura à de "algoz", personagem masculino construído em narrativas que envolvem violência para atuar como o "monstro", o "assassino", para dar materialidade ao que é extremo e inadmissível e para consolidar o "avesso narrativo" da vítima (EFREM FILHO, 2017, p. 172).

Diversamente, no Caso 2, a figura masculina foi suavizada pela mobilização discursiva permeada por noções de gênero e de classe, da "família estruturada". A caracterização narrativa do acusado em torno de sua família impediu que ele fosse visto com ares de agressividade, como homem capaz de praticar atos violentos. Por outro lado, o pertencimento à classe social privilegiada forjou obstáculos que auxiliaram no seu distanciamento do estig-

ma de "bandido" ou de "criminoso de carreira", pois, como evidenciado por Misse, "a sujeição criminal é um processo de criminação de sujeitos, e não de cursos de ação" (2010, p. 21). Nestes termos, a condenação do acusado no Caso 2 tornou-se possível não porque ele fugia completamente do modelo "cidadão útil à sociedade", mas porque o seu "avesso narrativo" (a vítima) se conformava mais concretamente às convenções de gênero, ao desempenhar a performatividade materna.

O Caso 1 também expõe a aquiescência do público leigo em relação ao termo "*Maria quartel"*, o que pode indicar uma consonância entre o comportamento do juiz e as ditas "regras da sociedade". Como os casos de homicídio ou tentativa de homicídio são julgados pelo Tribunal do Júri e quem profere a decisão é o Conselho de Sentença, representando a sociedade civil, o social deve estar profundamente conectado com as leis. Como esclarece Weiss (2015, p. 16):

> Os princípios morais orientam a vida dos indivíduos, o que, por sua vez, exerce um impacto sobre a vida em grupo. Por outro lado, diferentes configurações sociais criam ou validam diferentes princípios morais com diferentes consequências sobre a vida dos indivíduos.

No estudo sobre a construção social dos crimes de homicídios dolosos, Klarissa Silva (2008) lembra que os jurados são pessoas comuns, com diferentes saberes e valores morais e que são chamados a decidir individualmente sobre a liberdade do réu, em conformidade com o princípio do livre convencimento. Em estudo sobre contágio social no tribunal do júri, Zamboni e Faria (2018, p. 202) também ressaltam a função jurídico-social destinada aos jurados, quando se discutem a liberdade e a particularidade das decisões, no tocante à avaliação sobre o quanto a ação delituosa fere as regras sociais e morais ou pode receber a benesse do perdão da sociedade, através do Conselho de Sentença.

As teses de defesa e de acusação associam os aspectos legais a vertentes da moralidade, a fim de influenciar os jurados[18], que alcançam temporariamente a condição de "juízes" e acabam por reproduzir convenções morais manipuladas em juízo. Assim, surge um consenso acerca do sentido do mundo social que interfere na produção da decisão judicial.

18 Sobre a relação estabelecida entre os jurados e os operadores jurídicos nos tribunais do júri, consultar Marcela Zamboni e Jairo Faria (2018).

Considerações finais

As estratégias argumentativas observadas neste trabalho estão relacionadas com a (re)produção de certo padrão afetivo e sexual, promovido e difundido através da performance dos operadores do direito. Tal padrão decorre de uma matriz cultural que demanda a coerência entre normas de gênero, sexo e práticas do desejo como condicionante para que ocorra a inteligibilidade e o reconhecimento da identidade do sujeito e de seu modo de viver (BUTLER, 2014, p. 39).

A persistência dos operadores jurídicos em conformar discursivamente as qualificações dos sujeitos envolvidos no crime com certas convenções morais, fundadas em performatividades de gênero e de sexualidade (em sua constituição recíproca com outros marcadores sociais da diferença), oportuniza a demonstração de que esse campo de inteligibilidade opera por meio de lógicas de exclusão, produzindo "exteriores constitutivos" à norma.

Todavia, ao refletir sobre a construção dos processos e o julgamento dos casos, não devemos pensar em uma instância burocrática judicial completamente rígida, em que não há espaço para dinamicidade. Como bem notou Adriana Vianna (2002, p. 92), embora nas ações judiciais não seja possível apreender, totalmente, a complexidade por trás da realidade social, é exatamente por tratar da vida de pessoas concretas que essas práticas judiciárias permitem a abertura para mudanças nas disputas de narrativas. Afinal, os atores sociais envolvidos no crime – e que participam da feitura da decisão judicial – são dotados de agência, isto é, são capazes de subverter o sentido das normas sociais e provocar desestabilizações narrativas. É por meio desse movimento que as fronteiras do que é considerado culturalmente inteligível podem ser expandidas. São exemplos dessa mobilização os vocábulos "ficância" e "ficante", reveladores de novas configurações afetivas.

Além disso, a capacidade narrativa possibilita representar nossos estados morais como também permite constituir relatos de ação moral (BUTLER, 2015, p. 24). Portanto, a repetição dos relatos e a tentativa de manipular convenções morais, conforme as contingências das percepções pessoais e profissionais dos operadores do direito sobre as performatividades de gênero e de sexualidade e sobre as relações sociais afetivas, podem repercutir na composição de novas formas de assimilar as liberdades sexuais de mulheres e homens.

Referências

BECKER, Howard S. (2008), *Outsiders*: Estudos de sociologia do desvio. Trad. Maria Luiza X. de Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

BIROLI, Flávia. (2018), *Gênero e desigualdades*: limites da democracia no Brasil. 1 ed. São Paulo: Boitempo.

BLAY, Eva Alternman. (2008), *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. 1 ed. São Paulo: USP – Curso de Pós-Graduação em Sociologia; Ed. 34.

BOURDIEU, Pierre. (2002), *A dominação masculina*. Trad. Maria Helena Kühner. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BOURDIEU, Pierre. (1989), *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. 1 ed. Lisboa: DIFEL.

BRAH, Avtar. (2006), Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu*, v. 26, janeiro-junho, pp. 329-376.

BUTLER, Judith. (2014), *Problemas de Gênero:* feminismo e subversão da identidade. Trad. Renato Aguiar. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BUTLER, Judith. (2015), *Relatar a si mesmo*: crítica da violência ética. Trad. Rogério Bettoni. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

BUTLER, Judith. (2017), *Quadros de Guerra:* quando a vida é passível de luto? Trad. Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CORRÊA, Mariza. (1983), *Morte em família:* representações jurídicas de papéis sexuais. 1 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal.

DEBERT, Guita Grin; FERREIRA, Maria Patrícia Corrêa; LIMA, Renato Sérgio de. (2008), "Violência, Família e o Tribunal do Júri". In: DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de (org.). *Gênero, família e gerações:* Juizado Especial Criminal e Tribunal do Júri. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/UNICAMP. pp. 177-209.

EFREM FILHO, Roberto. (2017), *Mata-mata:* reciprocidades constitutivas entre classe, gênero, sexualidade e território. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

ELUF, Luiza Nagib (2009). *A paixão no banco dos réus* – Casos passionais célebres: de Pontes Visgueiro a Lindemberg Alves. 4 ed. São Paulo: Saraiva.

FACHINETTO, Rochele Fellini. (2012), *Quando eles as matam e quando elas os matam*: uma análise dos julgamentos de homicídio pelo Tribunal do Júri. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

GOFFMAN, Erving. (1989), *A representação do eu na vida cotidiana*. Trad. Maria Célia Santos Raposo. 4 ed. Petrópolis: Vozes.

LIMA, Anna Georgea Franco Feitosa Mayer de Araújo. (2013), *Rituais da dor*: uma análise do Grupo Mães na Dor de João Pessoa-PB. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Antropologia. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

McCLINTOCK. Anne. (2010), *Couro imperial:* raça, gênero e sexualidade no embate colonial. Trad. Plínio Dentzien. 1 ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

MISSE, Michel. (2010), Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova*, ano 3, n. 79, pp. 15-38.

MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. (2011), Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, v. 47, n. 1, pp. 13-42.

NUCCI, Guilherme de Souza. (2013), *Tribunal do Júri*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PIMENTEL, Silvia; BERLOQUE, Juliana; PANDJIARJAN, Valéria. (2006), "Ilegítima impunidade de assassinos: um estudo crítico da legislação e da jurisprudência na América Latina". In: CÔRREA, Mariza; SOUZA, Érica Renata de (org.). *Vida em Família:* uma perspectiva sobre os crimes de honra. Campinas – SP: Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/UNICAMP, Coleção Encontros. pp. 65-134.

RINALDI, Alessandra de Andrade. (2015), *A sexualização do crime no Brasil:* um estudo sobre criminalidade feminina no contexto de relações amorosas (1890-1940). 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad X; FAPERJ.

RUBIN, Gayle. (2012), *Pensando Sexo:* notas para uma teoria radical da política da sexualidade. Tradução pela Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/1582>. Acesso em: 20 de julho de 2018.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. (2012), *Jogo, ritual e teatro*: um estudo antropológico do Tribunal do Júri. 1 ed. São Paulo: Terceiro Nome.

SESTINI, Maria Alice Travaglia. (1979), *O tribunal do júri:* uma forma de distribuição da justiça. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Campinas, SP: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp (IFCS).

SILVA, Klarissa Almeida. (2008), Construção social dos crimes de homicídios dolosos: compreendendo fluxo dos papéis e impunidade dos indivíduos a partir da análise das tipologias. In: *XXXII ENCONTRO ANUAL DA*

ANPOCS, 2008, Caxambu/MG. Anais... online. Disponível em: https://anpocs.com/index.php/papers-32-encontro/gt-27/gt08-23/2352-klarissasilva-construcao/file.

TEIXEIRA, Cesar Pinheiro. (2012), "Frios", "pobres" e "indecentes": esboço de interpretação de alguns discursos sobre o criminoso. In: MISSE, Michel; WERNECK, Alexandre (org.). *Conflitos de (grande) interesse:* estudos sobre crimes, violências e outras disputas conflituosas. Rio de Janeiro: Garamond. pp. 179-203.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. (2002), *Limites da menoridade*: tutela, família e autoridade em julgamento. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Rio de Janeiro: Museu Nacional (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

WEISS, Raquel. (2015), Apresentação do Dossiê "Sociologia da Moral". *Sociologias*, v. 17, n. 39, pp. 16-24.

ZAMBONI, Marcela; FARIA, Jairo Rocha de. (2018), Contágio social em tribunais do júri. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 6, n. 3, pp. 195-218.

ZAMBONI, Marcela; OLIVEIRA, Helma J. S. de. (2016), *Homicídios afetivo-conjugais sob a lente dos operadores jurídicos*. João Pessoa: Editora da UFPB.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 30/07/2018 – Aprovado em 27/10/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.435
10.20336/rbs.435

"Menos política, mais eficiência": uma análise sociológica das práticas de auditoria e produção de sentidos morais no campo burocrático

Simone Magalhães Brito*

RESUMO

O objetivo desse artigo é discutir a experiência moral de auditores e os valores que organizam as práticas de auditoria para compreender, especificamente, como esses valores – centrados no ideal de transparência – informam ou pretendem afetar as disputas na elite do campo burocrático. A pesquisa é de natureza qualitativa, baseada em 17 entrevistas, com auditores de um órgão de controle interno (o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União-CGU), sobre as políticas de transparência e suas experiências cotidianas de combate aos desvios.
Palavras-chave: Auditoria. Transparência. Valores Morais.

* Professora Associada da Universidade Federal da Paraíba.

ABSTRACT

"LESS POLITICS, MORE EFFICIENCY": A SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF AUDIT PRACTICES AND MORAL VALUES IN THE BUREAUCRATIC FIELD

This article aims to analyse the moral experience of public auditors and the moral values organizing audit practices in order to understand how moral values-particularly those connected to transparency- organize and inform disputes in the bureaucratic field. It is a qualitative research based on 17 interviews with public auditors about the routines of transparency policy and daily practices of fighting corruption.
Keywords: Audit. Transparency. Moral Values.

Esse artigo analisa a economia moral que organiza as práticas de auditoria e o ideal de transparência num órgão de controle interno. Longe de um diagnóstico sobre os órgãos de controle, sua ideia é apresentar as práticas de auditoria como uma rotina de produção de valores morais e, especialmente, como essa economia moral em andamento busca distinguir os auditores (e sua necessidade para o sistema) de outros quadros da burocracia brasileira, tentando estabelecer a sua necessidade para superação de problemas nacionais. Nesse sentido, busco demonstrar como os ideais de objetividade e racionalidade técnica estão conectados a tensões morais e a interesses na naturalização das lógicas de dominação.

Numa perspectiva teórica já bem estabelecida, é possível indicar como a sistemática de auditorias ganha cada vez mais o papel de uma tecnologia disciplinar (STRATHERN, 2000; SHORE, 2009). Assim, uma vez que o controle sobre a administração pública vem sendo realizado por burocracias em disputa, pretendo demonstrar como uma parcela dessa burocracia se utiliza dos valores produzidos nas técnicas de auditoria para fortalecer seu lugar na organização do Estado. A partir da experiência de auditores em um órgão de controle interno, busco apresentar o horizonte moral que ordena suas práticas ou a constituição dos outros da auditoria, e, a partir disso, objetivo indicar traços gerais de uma economia moral da burocracia em que os sentidos de virtude e desinteresse se tornam um capital importante nas disputas sobre a 'divisão do trabalho da dominação' (BOURDIEU, 2014).

1 Poder, burocracia e valores universais

A necessidade de abertura e conhecimento das ações do governo, a partir da disponibilização de informações que caracteriza o ideal das políticas de transparência, possui uma clara afinidade com o fortalecimento de uma sociedade de auditoria (POWER, 1999). Na base dessa associação entre transparência e cultura de auditoria, está a ascensão de um Estado regulatório (MORAN, 2003), movido pela necessidade de controle dos riscos, vigilância e equilíbrio de informações, num modelo derivado da lógica de mercado e das tentativas de construção de um ambiente de igualdade entre os jogadores. A ordenação desses elementos num conjunto de instrumentos para governar e, especificamente, a ampliação de um corpo burocrático encarregado de produzir a abertura do Estado são relativamente recentes. Contudo, enquanto uma promessa de ordenação do mundo, os valores que organizam auditorias e transparência não podem ser dissociados do fundamento do projeto do Esclarecimento, em que a imagem da iluminação em oposição às sombras da selvageria, superstição e mistério alimentou cruzadas civilizadoras e fortaleceu o imperialismo (COMAROFF; COMAROFF, 2003). É bastante tentador aproximar Adorno e Horkheimer (1985) e os Comaroff para dizer que a fundamentação moral das práticas de auditoria e transparência seria apenas uma atualização ou reforço dos ideais civilizadores, numa "dialética do esclarecimento" atualizada numa situação em que o acesso à informação, ao fortalecer a ideia de um jogo equilibrado, naturaliza os modos dos interesses corporativos e a expansão do capital. Porém, mesmo que essa filosofia crítica do mundo da transparência e auditoria aponte um caminho importante de entendimento da economia política contemporânea, carece ainda dos elementos essenciais da economia moral que organiza o Estado e, especialmente, de uma compreensão dessas transformações através do cotidiano das burocracias e das rotinas de produção da dominação (GUPTA, 2012). Portanto, é necessário começar por compreender o conjunto de valores em torno das políticas de transparência e como sua incorporação pelos agentes públicos reorganiza o campo do poder estatal.

A leitura particular da teoria weberiana que se tornou corrente nos estudos sociológicos sobre a burocracia enfatiza sua racionalidade técnica, criando uma situação em que tanto os teóricos quanto os burocratas compartilham da mesma compulsão pelas formas universais – os modelos de

organização e administração do Estado. Aqui, para compreender o sentido das disputas morais nessa parcela da burocracia, tento situar as práticas de auditoria e os ideais de transparências num quadro de problematizações teóricas que, apesar de suas diferenças, são complementares no esforço de compreender a universalização de valores através de uma perspectiva prática – das figurações de interesses e disputas de poder:

1. A tentativa de qualificar a relação entre a vida moral e o Estado é um elemento central da filosofia política. A crítica de Hegel à perspectiva kantiana sobre a efetivação da liberdade, que seria baseada em formas abstratas e vazias (formais) da vida moral, propõe uma ênfase na experiência, na caracterização de suas circunstâncias e conflitos. Neste sentido, ainda que o Estado encarne a possibilidade de liberdade, sua forma é marcada pelas determinações do momento histórico. Aqui, a burocracia pode ser pensada como elemento de mediação entre a vida moral e as leis, ou entre o que o povo é e a realização da liberdade. Essa crítica apresenta o fundamento filosófico do debate em que se desenvolvem as diversas sociologias do Estado, sempre mantendo as burocracias como elemento de mediação, ora com mais ênfases nas leis e no dever ser, ora na experiência e no devir. Considero as teorias de formação do Estado de Elias e Bourdieu como exemplos dessa última, constituindo importantes horizontes de pesquisa, não apenas por enfatizarem a centralidade do Estado na compreensão dos valores e de sua universalização, mas, especialmente, pelo caráter processual de suas perspectivas. Para Bourdieu (2011), a 'monopolização do universal' pelo Estado, que é uma espécie de capacidade de naturalização dos valores da dominação, é realizada no próprio campo burocrático. Desse modo, uma vez que o campo burocrático necessariamente trabalha com a legitimação de valores, mudanças nos sentidos do oficial vão desequilibrar sua organização (BOURDIEU, 2014) e demandar uma nova estabilidade ou sintonia com um padrão de autocontrole das emoções (ELIAS, 1993). Desse modo, é importante destacar que o processo de universalização de valores se desenvolve em meio a uma intensa trama de interações que não é racional, no sentido de que não é resultado do planejamento de indivíduos ou grupos. No caso específico aqui analisado, percebe-se que os valores da transparência e auditoria permitem a abertura de condições de possibilidade para que frações da burocracia disputem capital e tentem assumir posições mais estratégicas no topo da organização estatal.

2. Dado o acirramento das disputas entre as parcelas da burocracia, a fragmentação de valores, a situação em que cada segmento da burocracia tentasse projetar um sentido distinto de Estado, pareceria uma possibilidade. No entanto, há em todos os campos de disputa um "reconhecimento universal do reconhecimento do universal", ou um interesse no desinteresse, que permite compreender tanto a produção social de valor quanto a concordância sobre os valores que devem ser universalizados. Segundo Bourdieu, "é universal nas práticas sociais reconhecer como valiosas as condutas baseadas na submissão, ainda que aparente, ao universal" (2011, p. 153). Numa análise do campo burocrático, isso implica o fato de que as disputas entre parcelas da burocracia se dão sobre quem consegue 'se submeter' mais fielmente ao ideal do desinteresse. Diante do fato de que há lucros em seguir a forma virtuosa ou se adequar às demandas do oficial, é possível aproximar o modelo bourdieusiano da ideia de economia moral (THOMPSON, 2015). Falar de uma economia dos valores permite o tensionamento e a compreensão do movimento entre valores econômicos e "humanos", financeiros e "sagrados" (ZELIZER, 2011), diluindo os modelos de compreensão da vida moral que traçam grandes divisões entre formas de racionalidade e solidariedade, economia e ética. Especialmente, essa perspectiva permite confrontar a ideia firmemente estabelecida na bibliografia de que a vida moral da burocracia é marcada pela indiferença (HERZFELD, 1991) e entender a relevância de sentir-se virtuoso.

3. Esse modelo que permite enxergar frações da burocracia envolvidas numa economia moral em que se disputa e se produz os sentidos universais (de desinteresse) precisa se aproximar dos trabalhos antropológicos recentes que buscam compreender as intercessões entre poder e moralidades nas rotinas de produção do Estado e da ordem (GUPTA, 2012; HULL, 2012; FASSIN, 2013; SHORE, 2009). Esse diálogo é interessante porque seu olhar etnográfico permite uma abertura no modelo teórico do campo burocrático e, especialmente, confronta as lógicas de pesquisa que assumem que o Estado é aquilo que ele projeta, que sua prática é uma simples confirmação dos projetos modernistas de ordenamento e conquista (SCOTT, 1998). Nessa perspectiva crítica, que percebe Estados como artefatos culturais (SHARMA; GUPTA, 2006) e políticas como tecnologias de poder, observa-se como uma história de disputas, uma forma fluida, multifacetada, marcada por distintas camadas e projetos, se representa como uma forma singular e coerente (SHARMA; GUPTA, 2006, p. 10).

Esses três horizontes teóricos não se encaixam de modo simples, suas tradições estão em conflito. No entanto, sua aproximação se justifica na tentativa de criar uma base teórica que permita compreender as rotinas de produção do Estado e de seus valores universais ou, mais especificamente, a dimensão moral do exercício da dominação.

Como já foi discutido (BRITO, 2018), a pesquisa encontrou os problemas de estudar o topo das hierarquias de poder - 'studying up' (NADER, 1972). Com base na perspectiva de Denzin (1997; 2001) de "mundos narrados", foram realizadas entrevistas com auditores de órgãos de controle interno e externo, mas aqui tratarei exclusivamente de 17 entrevistas realizadas no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União-CGU durante o segundo semestre de 2016. A maioria das entrevistas durou entre 45 minutos e 1 hora e o roteiro estava dividido em 3 blocos de questões (sobre como se aprende a ser auditor, rotinas de trabalho e percepção dos problemas éticos da sociedade brasileira). Conforme foi estabelecido no diálogo com os auditores, todos os nomes foram modificados, uma vez que não me interessa identificar indivíduos em particular, mas as rotinas e valores comuns.

2 "Nadando no sentido contrário"

As questões iniciais buscaram compreender o cotidiano dos auditores e as rotinas que engendram a conexão entre auditoria e transparência. De modo consistente, a apresentação do trabalho de auditoria começa enfatizando o caráter técnico de suas atividades, como um modo distintivo de se posicionar diante da realidade e dos problemas de qualquer organização administrativa.

Um jovem auditor sintetiza o sentido da auditoria e, especialmente, a "precisão de seus parâmetros" como um conhecimento objetivo e eficaz para transformar as práticas de administração pública. Segundo ele, quando sua instituição age baseada nesses parâmetros indicados pela auditoria, elimina-se o risco de interesses políticos. Ainda que esses existam, a instituição apresenta um modo de elaborar avaliações que lhe possibilita o distanciamento das disputas e o foco nas formas puramente administrativas. Esse conjunto de aparatos técnicos permite, por exemplo, construir uma separação entre os objetivos da instituição e os interesses da mídia (que, segun-

do alguns relatos, constantemente procura novas informações e potenciais escândalos):

> A mídia eventualmente vai pinçar mesmo, mas se ela está fazendo isso é porque está entendendo que aquilo ali merece esse destaque. E isso faz parte... A preocupação que a gente tem é com o relatório de auditoria, que ele seja o mais preciso possível. A avaliação da gestão pode ter fatos positivos e negativos. Não posso exagerar nem os fatos positivos e nem negativos, tem que ter a medida exata. Se for um destaque positivo, precisa tratar como destaque positivo, mas sem passar do ponto que seja o correto, negativamente. Se a imprensa vai destacar o aspecto negativo, aí é da agenda dela. Isso pode acontecer? Pode. Para mim não é um problema, faz parte. Cabe aos órgãos responderem de forma satisfatória (Augusto, MT)

Para este auditor, a possibilidade de que os resultados de seu trabalho sejam utilizados e interpretados de um modo que foge do seu controle é algo que faz parte do jogo e que, num certo sentido, deverá ser corrigido pelos próprios padrões de eficiência do órgão. É verdade que essa percepção não é compartilhada por muitos auditores. No entanto, destaco a argumentação de Augusto porque, em suas palavras e modos, ele expressa um ideal de auditor, especialmente de burocrata. Em todas as entrevistas, geralmente havia uma certa negociação para o uso do gravador, alguns perguntavam se era mesmo necessário, afirmavam ter dúvidas sobre ter algo relevante a dizer ou mesmo se eram as pessoas indicadas para dar a resposta certa. Augusto aceitou imediatamente ser gravado e disse ter certeza de que eu também não me incomodaria se ele gravasse aquele encontro para o caso de "alguma eventualidade". Sua fala é marcada pela ênfase em termos como na "medida exata", "cuidado com as palavras", "clareza", "imparcialidade", "eficiência". Além disso, afirma que a transparência já é um fato nos diversos órgãos do sistema federal, restando aos estados e municípios acompanhar a mesma tendência. Ocupando um cargo de chefia, 31 anos, branco, possui graduação e mestrado em Economia numa das maiores universidades brasileiras e estava se preparando para o doutorado - segundo ele, requisito essencial para poder levar adiante a reflexão que seu cargo exige. Na sua opinião, a ciência da auditoria é um campo que congrega os conhecimentos e tecnologias mais avançados sobre administração, informação, mercado financeiro e psicologia, permitindo que instituições como aquele Ministério "entreguem"

informações claras sobre o funcionamento do Estado. Aqui não é possível discutir o lugar dos órgãos de auditoria na produção de escândalos e nem a questão igualmente importante da afinidade entre políticas de transparência e políticas do escândalo, mas é interessante apenas pensar que essas performances para definir o desinteresse da auditoria ocorrem num contexto em que a economia do escândalo assumiu papel central no campo político (GRÜN, 2011). Por isso, a ideia de que existe (a) uma medida exata da avaliação e (b) uma função para as avaliações em que nenhuma das duas será perturbada pelo discurso midiático ou quaisquer outros interesses políticos é indicativo das rotinas de ritualização e integração do Estado transparente. Perguntado se era possível perceber mudanças a partir da ampliação dos processos de auditoria, Augusto afirma que sim e destaca a centralidade da CGU na realização dessa tarefa. Para ele, através de suas auditorias, a CGU possui um papel muito claro nas mudanças da administração pública:

> A auditoria vai ser um dos fatores para influenciar a realidade, algumas vezes mais, às vezes menos, algumas vezes de forma mais qualitativa, outras não. Mas acredito que sim. Por exemplo, quando a gente vai num órgão e pergunta 'como vocês estão divulgando informação disso?', já passa a ser da agenda do gestor. Pode ser mais ou menos, mas a questão da divulgação vai agora ser da agenda. Quando a gente avalia a conformidade de algum relatório, de algum instrumento de transferência, aquilo ali também passa a ser prioridade pro gestor. Eu acho que a gente acaba ajudando em algum grau a definir a prioridade. Quando a gente estabelece alguma impropriedade, aquilo ali vai entrar na agenda do gestor de alguma forma que não aconteceria sem o trabalho de auditoria (Augusto, MT).

Aqui, mais uma vez, Augusto reúne e sintetiza elementos centrais do universo normativo da auditoria ao expressar a expectativa de que suas recomendações irão corrigir e direcionar as ações dos gestores. Ao longo da entrevista, seus exemplos buscaram demonstrar como esse exercício já é rotina naquele ministério, como os "diálogos" em torno dos processos de auditoria modificaram o sistema federal e permitiram que a transparência seja uma realidade e que a grande maioria dos gestores saiba que a auditoria é uma forma de 'diálogo'. Outro auditor, Pedro, igualmente num cargo de chefia, afirmou que o trabalho agora era muito mais em termos de "afinação", já que os sistemas de controle estão muito bem estabelecidos e os gestores

sensibilizados sobre a necessidade de seguir o recomendado pela CGU. Pedro também citou o diálogo como a marca que a CGU estaria estabelecendo: já que a "a auditoria é um aprendizado", o órgão modificou a antiga concepção de auditoria como fiscalização e criou uma abertura para que seja possível aprender a ser eficiente. Diante dessas perspectivas da auditoria como diálogo, algumas vezes perguntei por que algumas pessoas poderiam considerar que ser auditado não é uma posição confortável. As respostas sempre traziam o riso e um sentido de mudança: antes, as auditorias eram processo difíceis em que alguns auditores poderiam se sentir superiores aos auditados ou tratá-los com preconceito pelo fato de não conhecerem os padrões corretos de gestão, mas isso mudou bastante e hoje o auditor chega com a postura de "resolver problemas", "ajudar na gestão", "dialogar" e até "entender que às vezes a lei é complicada".

A ideia de que a auditoria seria uma forma de "diálogo", uma "mediação entre os ideais de gestão e a realidade dos gestores" ou uma "tentativa conjunta de resolução de problemas" surgiu como característica central da explicação dos auditores da CGU sobre seu trabalho. Na pesquisa com auditores de um tribunal de contas estadual (BRITO, 2017), essa perspectiva ainda é embrionária e há muito mais força na ideia da auditoria como um embate com formas dinâmicas de resistências e artimanhas para se opor à fiscalização e controle. Contudo, mesmo na CGU, especialmente nas conversas mais informais, sem o efeito do gravador, era comum a expressão da dúvida sobre a efetividade do trabalho, sobre a possibilidade de, por exemplo, ter formas transparentes, quando há uma cultura de tratar o público como propriedade pessoal. Nesse momento, quando não estava em jogo exibir a fachada do controle e do Estado transparente, ouvi que aquela confiança seria coisa dos cargos de chefia, "puro discurso" de quem coordena "de longe" e não tem que enfrentar "o trabalho lá na ponta". Em conversa com um informante, perguntei sobre essa diferença tão clara, como se se tratasse de dois mundos – um mundo em que auditores e auditados dialogam e outro em que o auditor luta com uma corrupção endêmica. Ele confirmou essa diferença que, contudo, para ele, não teria qualquer relação com as técnicas do trabalho de auditoria, mas seria efeito de pessoas e suas posições na instituição: aqueles que acreditam que as auditorias têm um efeito positivo nos modos de governar são os que ocupam cargos de chefia e precisam dialogar com as pessoas fora da instituição; os outros ("mais realistas") saberiam que as

formas de desvio evoluem muito mais rápido do que os recursos disponíveis para desenvolvimento das técnicas de controle e, por sua experiência "na ponta", saberiam que estavam "perdendo a batalha". Apesar da importância dessa categorização nativa, essas variações são modulações na aplicação do mesmo ideal, têm em comum a crença na superioridade das técnicas de auditoria como fundamento para organização das práticas de governo. Em ambos os casos, auditar vai se construindo como imperativo categórico para as práticas que organizam o Estado. Esse imperativo circunscreve um modo de orientar e direcionar as ações dos auditados que, se for universalizado através da correta aplicação de instrumentos técnicos, pode produzir o Estado transparente.

No contexto de complexificação das atividades administrativas, esse imperativo da auditoria busca construir um caráter superior ao que antes era "apenas fiscalização". O conjunto de práticas e demandas que superam a fiscalização surge como elemento importante na construção da imagem dos auditores e de sua necessidade para a ordem administrativa, especificamente, na justificação de seu lugar distintivo no conjunto das funções que organizam o Estado e o corpo burocrático. A aplicação "de regras e prazos" junto com as "antigas cobranças que caracterizam a fiscalização" são vistas como ações fundamentais à medida que diminuem as margens de desvio e garantem um sentido forte de observação e concordância sobre o que deve ser feito. No entanto, os auditores entrevistados consideram que há também um novo sentido que se sobrepõe a essas atividades: a definição de prioridades, a orientação sobre o que deve ser feito.

Não há dúvidas de que essa mudança já é conhecida como parte dos ideais do novo gerencialismo. Contudo, é importante perceber como seus valores vão se estabelecendo na prática e, especialmente, como seus objetivos são traduzidos na vida da burocracia e produzem tecnologias morais. Nesse sentido, os auditores elaboram (tanto no sentido psicanalítico quanto político) uma intensa afinidade entre suas práticas de auditoria e as políticas de transparência. Essa afinidade é tão estreita que vários auditores mais antigos afirmaram que essa sempre foi uma preocupação, a que só agora está se dando a devida atenção, pois o cerne do trabalho de auditar sempre foi revelar como o trabalho estava sendo feito, "não deixar nada escondido". Uma auditora que se definiu como "auditora muito antes de existir a CGU" se disse impressionada com as pessoas que acreditam haver algo novo no mundo

da auditoria. Para ela, sempre se soube que o olhar do "técnico sem partido" é o único capaz de solucionar os problemas do Estado. A diferença é que a política conseguia evitar a divulgação desses trabalhos e hoje a "população quer saber". A fala de outra auditora indica algo dessa prática:

> A questão da clareza tem que ser perseguida independente da mídia ou de qualquer coisa. Mesmo antes da LAI, os relatórios de auditoria já eram publicados e eles precisavam ser claros. Por isso, o trabalho da mídia é válido mesmo aumentando a demanda... A preocupação com a clareza passa ser maior, o cuidado com as palavras, a imparcialidade do trabalho... Tudo isso tem que estar presente. A imparcialidade sempre foi o foco. Claro que com a mídia há uma preocupação um pouco maior com esses aspectos, mas a CGU sempre teve que se preocupar com essa clareza (Sara, MT).

Clareza, imparcialidade, neutralidade política e eficiência são alguns dos valores que organizam a definição do trabalho de auditoria. Poderia trazer ainda muitas referências de entrevistas e do diário de campo, mas há um momento da pesquisa que foi muito significativo para a compreender a autoimagem do auditor e sua experiência moral e, especificamente, para entender a oposição de valores que ordena suas práticas. Quando um dos chefes de setor teve a ideia de, para me "ajudar a terminar as entrevistas", reunir 5 auditores ao mesmo tempo, presenciei um pequeno debate sobre o que a sociedade percebe e o que, de fato, é a experiência do auditor. Como minhas perguntas não faziam muito sentido naquilo que mais parecia um grupo focal, eles começaram a me explicar as dificuldades do seu dia a dia e uma fala especificamente obteve grande concordância, de modo que os presentes pareciam se sentir contemplados e suas imagens foram sendo retomadas ao longo da conversa:

> Você já viu a televisão: ela é formada por diversos pixels. Quando você olha de longe, você vê a imagem perfeitamente. Se você olhar bem de pertinho, você vai ver que são milhões de pontinhos, que, obviamente, você não vai enxergar dessa forma. Eu acho que a visão da sociedade é essa visão de longe da TV, a visão do auditor é minuciosa: em cima desses pontinhos que são milhões. Quando você tem, por exemplo, um programa como o Bolsa Família que transferia 15 bilhões e foi aumentando e em 2015 chegou a, salvo engano, 28 bilhões. Se você for levantar de forma geral o que se tem de fiscalização, o que é feito de transparência, para quem está de fora, realmente, é muita coisa. Mas

> quem atua com aquilo não enxerga esse todo, enxerga uma determinada área e você vê um montante imenso de coisas que precisam ser analisadas... E quando você enxerga isso, parece que você está nadando no sentido contrário. [...]. As políticas sociais no Brasil só têm aumentado, tanto em quantidade quanto em valor. Isso significa que há mais áreas para serem fiscalizadas e auditadas. A angústia do auditor é essa: ele vê aquele montante de recurso, parece que a gente não está evoluindo, cada dia chega mais demanda, parece que a gente não consegue evoluir na melhoria do controle, do gestor atuar. [...] A gente caminhou um passo, só que tem um caminho imenso. (Leandro, MT)

A relação imagem/pixel é usada para expressar a capacidade inerente ao processo de auditoria e aos auditores de perceber e revelar os desvios constitutivos de nossa organização social, chamando atenção para o modo como as irregularidades parecem compor o Estado e, especialmente, como as outras pessoas não conseguem enxergá-las. Nessa metáfora, através de sua técnica, o auditor é capaz de perceber as distorções e, ao mesmo tempo, o responsável por confrontá-las, "nadando no sentido contrário". Ao longo da conversa, essa ideia foi várias vezes retomada pelos outros auditores por sua suposta capacidade de resumir a experiência da auditoria pública. Um deles parabenizou o colega pela imagem que resumia o seu cotidiano de tentar produzir uma explicação contrária ao discurso político. No final da discussão, um dos auditores reinterpretou essa metáfora para me explicar sua atuação através dos termos que utilizei no título: "a gente precisa de menos política e mais eficiência". Desse modo, percebemos que a experiência moral da auditoria é descrita como uma agonística entre uma forma virtuosa e o mundo de desvios, entre o conhecimento técnico e os discursos políticos.

3 Os Outros da Auditoria

Para adensar a compreensão dessa tensão que compõe a experiência moral da auditoria, é necessário especificar melhor seus elementos, especialmente como os auditores buscam universalizar o sentido de suas ações ou, para usar mais diretamente os termos bourdieusianos, a constituição de seu interesse no desinteresse - que aqui se mostra num conjunto de virtudes no tratamento da coisa pública que emerge na relação com os outros que compõem o Estado. Assim, é importante entender quem são esses outros e que tipo de demandas apresentam:

> Um grande desafio na implementação da Lei de Acesso foi exatamente os valores e essa resistência que a gente encontrou da parte dos gestores. São gestores que estão no governo há 20 ou 30 anos e que sempre agiram de uma forma, sempre encararam aquela informação, aquele relatório, aquela reunião que eles faziam, como uma coisa deles, não como uma informação pública. E essa mudança de mentalidade, de paradigma, foi custosa, teve bastante reuniões envolvidas, muitos eventos. E até hoje, quando um órgão recebe um pedido de informação e nega, o cidadão vai escalonando até chegar na CGU. A CGU não só precisa fornecer o acesso quanto esclarecer o gestor de por que aquele acesso é devido, porque aquela informação é pública (Rodolfo, MT).

A cultura política dos gestores, especialmente daqueles mais antigos e vindo de lugares pequenos e regiões distantes, seria marcada por formas arcaicas de administração, que são, em todos os seus elementos éticos e estéticos, exatamente o cenário a que a CGU pretende se opor. Desse modo, os auditores da CGU se apresentam como responsáveis pela estruturação de rotinas de contraposição à existência de segredos e lealdades tradicionais no Estado. O prestígio das ações de auditoria (e sua necessidade) depende da caracterização da política como manutenção de práticas que reforçam a opacidade e o poder, evidentes em alguns gestores de 'perfil antigo', mas que também podem se apresentar como risco se seus próprios auditores não tiverem o devido distanciamento do que está sendo auditado.

Uma vez que consideremos esses auditores como parte de uma burocracia que ajuda o Estado a "ver" (SCOTT, 1998) e que, principalmente, "projeta" e "imagina" o Estado (GUPTA, 2012), a sua negação sistemática das formas da política e o cultivo da técnica como realização do desinteresse se tornam elementos muito importantes. Nesse sentido, um dos melhores dados sobre a forma como os auditores tentam consolidar e fortalecer sua posição na burocracia estatal através de uma suposta negação da política é etnográfico. Minha semana de pesquisa na CGU em Brasília aconteceu no final de julho de 2016, momento marcado pelo intenso debate sobre o impeachment e por confrontos e protestos nas ruas. Nas 17 entrevistas, marcadas por várias conversas informais, sugestões de leitura e indicações de processo, em quase 22 horas de gravação, não há qualquer menção ao momento político. Foi dito algumas vezes que agora existia um público que ia às ruas lutar pelo seu direito, mas não houve menção específica àquele momento da política nacional. Perguntei a uma das auditoras especificamente sobre a

mudança de nome da instituição. Para ela, era uma pena se houvesse mesmo tal mudança, porque CGU já era uma "marca", mesmo pessoas que não entendiam nada do funcionamento do Estado sabiam que a CGU combatia irregularidades; contudo, "fora essa questão da publicidade", não haveria problemas, porque o órgão não seria afetado por questões de governo. Não acredito que essa seja a totalidade da compreensão dessa auditora em particular. Certamente, é apenas uma estória que se conta aos visitantes. Todavia, é uma narrativa muito importante para a construção das imagens que se deseja projetar, como os auditores esperam ser vistos.

Para que a construção do desinteresse como valor fundamental desse grupo seja melhor compreendida, é necessário observar a relação dos agentes pesquisados com suas ideias de população ou povo. Essa relação é, em sua maior parte, mediada pela materialidade de processos - notícias, denúncias, pedidos de informação etc. No entanto, isso não impede que os sentidos atribuídos ao povo sejam elementos fundantes da experiência dos auditores e que a presença desse povo ausente seja um dos principais elementos na ordem de justificação de suas atividades. Alguns auditores fazem questão de indicar que a população vem se preocupando cada vez mais com o resultado do trabalho dos órgãos de fiscalização. Por isso, há a produção de uma agenda que seria guiada pelos pedidos e indicações de um público bem informado:

> Também houve uma mudança no cidadão: o cidadão está mais atento, busca controlar mais. Você tem uma população na rua, questionando as políticas públicas, a decisões que são tomadas [...] Você vai abrindo espaços para que o cidadão não apenas exerça controle social, mas também contribua, fazendo que haja uma democracia participativa (Heloísa, MT).

Contudo, na maioria das vezes, o povo é caracterizado pelo seu alheamento às questões da transparência e combate à corrupção. Algumas vezes essa falta de preocupação se dá pelo próprio desconhecimento do trabalho dos órgãos de controle:

> Embora tenha aumentado bastante a demanda por informações pelos cidadãos, ainda não se tem uma percepção do trabalho, do que faz um tribunal de contas ou a controladoria geral da União. Você percebe que

> o controle social é bem frágil, a legislação prevê que um determinado conselho vai ter que fiscalizar aquele programa e você chega lá e ninguém sabe que tem que fiscalizar aquele programa (Sara, MT).
>
> A gente tem mais de 5000 municípios, mais de 90% deles tem menos de 50 mil habitantes, são muito pequenos. Quando você está numa capital há um certo nível de instrução, mas quando você vai pro interior, a questão da transparência é bem frágil. As pessoas não sabem a quem recorrer (Bernardo, MT).

Nessas falas, é possível perceber um problema sistematicamente indicado quando se caracteriza a população: o fato de que esta não sabe como ter acesso à informação e não entende o funcionamento do Estado. Essa caracterização lembra constantemente a necessidade e importância da própria CGU. Ao me mostrar o andar onde ficava a ouvidoria, uma auditora explicou como os que ali trabalhavam eram sobrecarregados, muitas vezes essas demandas nem eram atribuição da CGU, mas, segundo ela, como para muitas pessoas no Brasil existiam apenas o Ministério Público e depois a CGU "como órgãos responsáveis por resolver irregularidades e que funcionam", as demandas nunca paravam de chegar. Algumas falas na ouvidoria caminham nesse mesmo sentido ao indicar que um novo trabalho foi incorporado a suas atribuições: orientar as pessoas a como percorrerem as trajetórias entre órgãos estatais para solução de seus problemas. Assim, a falta de participação popular, em geral, é associada ao baixo nível de conhecimento das funções e órgãos do Estado, condição que potencializa a necessidade do trabalho da própria CGU e traz ainda mais responsabilidades para seus membros.

Para estabelecer suas características, sentidos e valores morais, a auditoria pública precisa construir um sentido de população. No caso dos tribunais de contas, essa relação é tensa e marcada pelo sentido negativo (BRITO, 2017): uma população que não fiscaliza suficientemente. É interessante que, no caso aqui discutido, os aspectos negativos de uma população que não reconhece seus direitos e não entende o funcionamento do Estado terminam trazendo mais uma função para o órgão e garantindo sua centralidade no quadro da burocracia, uma vez que os discursos projetam uma população que precisa recorrer a CGU para entender o Estado.

Nas disputas internas da burocracia, o papel de mediação na produção de um Estado transparente pode ser um potente gerador de capital simbólico. As

auditorias são pensadas como um conjunto de práticas que podem "afinar" ou "coordenar" os diversos setores do Estado. Dois auditores usaram a metáfora da afinação de instrumentos para explicar o que as auditorias realizam, produzindo a importante imagem de que se trata da produção de harmonia e consenso. Além disso, se considerarmos as auditorias públicas e os sistemas de transparência como tecnologias do poder, especialmente naquilo em que ultrapassam as ações de fiscalização, percebemos que seu projeto só ganha sentido quando existe um 'feedback' (ainda que esse feedback seja mediado ou imaginado), quando as pessoas respondem aos chamados para assumir seu lugar nas fiscalização e controle do Estado. Nesse sentido, a construção da transparência e o combate à corrupção a partir das práticas de auditoria produzem e projetam tanto um Estado ideal quanto a sua população. A fala seguinte exprime o sentido em que o auditor/burocrata indica que o trabalho daquela agência não é simplesmente disponibilizar informações:

> A transparência é uma forma de prevenção da corrupção. Com a transparência a gente inibe que o gestor desvie, o gestor sabe que vai ser cobrado, que vai ter alguém de olho. Mas a transparência por si só acaba sendo inócua se, do outro lado, não há um controle social. Não adianta publicar todas as informações do governo se não tem ninguém que vá olhar. Então essa parte de fomentar o controle social, de criar cidadãos responsáveis para realmente cobrar dos gestores, é um trabalho que a gente faz aqui (Rodolfo, MT).

A ideia de "criar cidadãos responsáveis" lembra os grandes esquemas modernistas de controle da população pelo Estado (SCOTT, 1998). No entanto, os sentidos morais orientando esse processo, o chamado à participação, são apresentados como recusas das formas estabelecidas da política e, como já indicado, do conflito. Se estivéssemos diante de ordenações lógicas, essa negação do poder e da política seria incoerente: a argumentação sobre a centralidade das auditorias para combater os desvios se baseia na necessidade de mais poder aos auditores e à população. No entanto, esse jogo de sentido é produzido através imperativos morais que se contrapõem à aparência da dominação – a ênfase nas virtudes e nos imperativos que devem ser seguidos universalmente reforçam a possibilidade de que se creia no desinteresse dos auditores.

Em resumo, é possível observar que os "outros" da auditoria, aqui a que suas práticas se opõem, podem ser identificados com a política. Para que

as potencialidades resultantes de uma administração baseada em auditorias surjam, é necessário que os interesses políticos sejam substituídos por formas mais técnicas de decisão e que a população se engaje como fiscalizadora - uma função quase técnica. A composição desses valores opera uma associação ou afinidade entre conhecimento técnico e imperativo moral, em que o primeiro não oferece qualquer tipo de oposição ao segundo. Na verdade, estes se moldam numa oposição à política e suas tradições. Seguindo a perspectiva bourdieusiana, podemos inferir como esse interesse nas formas desinteressadas de administração do Estado produz um sentido de centralidade para auditorias e seus auditores no campo burocrático. Do mesmo modo, se entendemos a burocracia como um campo de disputas em torno do trabalho de dominação, observamos que o esforço de construção das auditorias como uma nova prática, especialmente como uma rota para escapar do tensionamento do sistema político, coloca os auditores numa posição de centralidade na organização do Estado. Além disso, as práticas de auditoria produzem uma economia moral particular na medida em que deslocam as formas de racionalização como modo *par excellence* de ordenação da burocracia e permitem sua vivência como uma agonística, um conjunto de valores capazes de produzir sentidos de autenticidade e verdade.

Conclusão

A experiência apresentada acima traduz um quadro dos valores burocráticos muito distante dos sentidos de distanciamento e frieza que normalmente lhe são atribuídos. Na verdade, temos aqui que os ideais de transparência associados à confiança na neutralidade das técnicas de auditoria produzem um sentido quase messiânico de suas possibilidades e sua necessidade para transformação do país. A impossibilidade de confiar nos políticos traz uma obrigação ainda maior a essa parcela da burocracia que é: orientar tanto o povo quanto os outros segmentos da burocracia estatal, uma vez que a auditoria possui capacidade não só de analisar os gastos e o passado das gestões, mas também pode acompanhá-la e sugerir novos caminhos para o uso adequado dos recursos. É interessante notar que, seguindo um roteiro bem estabelecido na retórica internacional da transparência, todos os problemas nacionais parecem poder ser resolvidos a partir da ampliação do trabalho realizado pelos auditores. Não houve menção a qualquer tipo de problema

ou condição que não seria contemplada e resolvida pelo trabalho de fiscalização e auditoria. Destaco que o esforço para fazer parecer que a auditoria é um diálogo está duplamente relacionado a uma estratégia de fortalecimento no campo burocrático: em primeiro lugar, transformar todas as reticências ao processo de auditoria em confissão de culpa cria uma separação muito clara entre puros e impuros, honestos e corruptos, que só pode fortalecer uma imagem positiva dos auditores. Segundo, diante dos outros segmentos da burocracia, especialmente daqueles que têm poder de polícia, destacar sua capacidade de diálogo e negociação se mostra como um importante caminho de fortalecimento da imagem do auditor à medida que a produção de acordos e consensos tem sido muito limitada. Além disso, a descrição da experiência de auditor é também o relato ou descrição de indivíduos que se destacam pela capacidade manter o desinteresse num país ou cultura marcados pelo vício e desvio.

Desse modo, percebemos que a negação da política e tentativa de construção de uma burocracia virtuosa têm um duplo fim político que é (i) tanto o seu estabelecimento entre as elites da burocracia (ii) quanto maiores espaços de poder na projeção do Estado. Através do caso dos auditores, é possível perceber como transparência e controle também se referem à tentativa de regular disputas internas à burocracia estatal e à reordenação do poder entre certas frações do serviço público. Quando se suspende a ideia simplista de que os ideais de transparência são como rotinas de revelação do poder, é possível observar (a) seu estabelecimento como a produção sistemática de um outro Estado; (b) sua fundamentação normativa através de práticas distintivas e exercícios de poder capazes de tornar os auditores e auditorias 'mais relevantes' que outras práticas, e (c), especialmente, seu papel na 'divisão do trabalho da dominação'.

Referências

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. (1985), *A dialética do Esclarecimento. Fragmentos filosóficos.* 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

BOURDIEU, Pierre. (2011), *Razões práticas. Sobre a Teoria da ação*. 11 ed. Campinas: Papirus.

BOURDIEU, Pierre. (2014), *Sobre o Estado:* Cursos no College de France (1989-92). 1 ed. São Paulo: Cia. das Letras.

BRITO, Simone Magalhães. (2017), Para Além da Técnica: experiência moral e combate à corrupção em processos de auditoria pública. *Política & Trabalho – Revista de Ciências Sociais*, n. 46, p. 49-69.

BRITO, Simone Magalhães. (2018), "Estados imaginados" e novas virtudes: notas sobre a construção das políticas de transparência e combate à corrupção. *Horiz.antropol.,* v. 24, n. 50, p. 25-52. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010471832018000100025&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2018.

COMAROFF, John; COMAROFF, Jean. (2003), Transparent Fictions; or, the Conspiracies of a liberal imagination: an afterword. In: WEST, Harry; SANDERS, Todd. (Ed.) *Transparency and Conspiracy. Ethnographies of suspicion in the New World Order*. Durham; London: Duke University Press. pp. 287-299.

DENZIN, Norman. (1997), *Interpretive Ethnography*. 1 ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

DENZIN, Norman. (2001), *The reflexive interview and a performative social science*. Qualitative Research, v. I, n. I, pp. 23-46.

ELIAS, Norbert. (1993), *O Processo Civilizador*. Volume 2: Formação do Estado e Civilização. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

FASSIN, Didier. (2013), *Enforcing order*: an anthropology of urban policing. 1 ed. Cambridge: Polity Press.

GRÜN, Roberto. (2011), Escândalos, tsunamis e marolas: apontamentos e desapontamentos sobre um traço recorrente da atualidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 77, pp. 151-174. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092011000300013. Acesso em: 12 nov. 2018.

GUPTA, Akhil. (2012), *Red tape*: bureaucracy, structural violence, and poverty in India. 1 ed. Durham: Duke University Press.

HERZFELD, Michael. (1991), *The Social Production of Indifference*: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. 1 ed. New York: Berg.

HULL, Matthew. (2012), *Government of Paper.* The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan. 1 ed. Oakland: University of California Press.

MORAN, Michael. (2003), *The British Regulatory State*: High Modernism and Hyperinnovation. 1 ed. Oxford: Oxford University Press.

NADER, Laura. (1972) "Up the Anthropologist-Perspectives gained from Studying up". In: HYMES, Dell H. (Ed.) *Reinventing Anthropology*. New York: Pantheon Books. pp. 284-311.

POWER, Michael. (1999), *The audit society – rituals of verification*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press.

SCOTT, James C. (1998), *Seeing like a State*. How certain schemes to improve the human condition have failed. 1 ed. New Haven; London: Yale University Press.

SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. (Ed.) (2006), *The Anthropology of the State*: a reader. 1 ed. Malden; Oxford; Victoria: Blackwell Publishing.

SHORE, Cris. (2009), Cultura de auditoria e governança iliberal: universidades e a política da responsabilização. *Mediações.* v. 14, n. 1, pp. 24-53.

STRATHERN, Marilyn. (2000), *Audit cultures*: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy. 1 ed. London: Routledge.

THOMPSON, Edward Palmer. (2015), *Costumes em comum*. Estudos sobre a cultura popular tradicional. 1 ed. São Paulo: Cia. das Letras.

ZELIZER, Viviana. (2011), *A negociação da intimidade*. 1 ed. Petrópolis: Vozes.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 25/07/2018 – Aprovado em 27/11/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.447
10.20336/rbs.447

Uma sociedade capitalista sem os valores utilitários do egoísmo racional: O Brasil no início do século XXI

Luís Silva Barros*
Irlena Maria Malheiros da Costa**
César Barreira***

RESUMO

Este artigo se volta para a análise da atual crise institucional no Brasil, buscando um estudo mais aprofundado dos fundamentos éticos e valorativos da sociedade brasileira. Seguindo a crítica de Souza (2017) à teoria sociológica brasileira, argumentaremos que a correta interpretação do ethos brasileiro requer uma análise do pensamento utilitarista. Existe no cerne do utilitarismo um lado revolucionário e 'antipatriarcal' que se contrapõe a um ethos sadomasoquista sustentado por uma servidão voluntária típica de uma sociedade escravocrata. Desenvolvemos este argumento por meio de uma breve reconstrução genealógica que nos remete a gênese do utilitarismo e por meio, também, de um engajamento com o pensamento antiutilitarista. Não negamos que haja valores utilitários de cunho mercadológico nas relações interpessoais no Brasil contemporâneo, mas que este tipo de utilitarismo é contrário à filosofia utilitária original e que, portanto, reforça os valores do familismo patriarcal e de um Estado burguês.
Palavras-chave: Brasil. Ética. Utilitarismo.

* Doutor em Anthropology pela University of Arizona (EUA). Professor Visitante no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará.
** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Bolsista PNPD/CAPES no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará.
*** Professor Titular em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará.

ABSTRACT

A CAPITALIST SOCIETY WITHOUT THE UTILITARIAN VALUES OF RATIONAL SELFISHNESS: BRAZIL AT THE START OF THE 21ST CENTURY

This article addresses the current institutional crisis in Brazil by seeking a more in-depth study of the moral and ethical values of Brazilian Society. Following Souza's (2017) critique of Brazilian sociological theory, we argue that a correct interpretation of the Brazilian *ethos* requires an analysis of utilitarian thinking. There is a revolutionary and anti-patriarchal kernel within utilitarianism that opposes the sadomasochist *ethos*, which is sustained by a voluntary servitude characteristic of a slave-societies. We develop this argument by briefly reconstructing utilitarianism's genealogy and also by means of an engagement with antiutilitarian thinking. We do not deny that there are utilitarian values associated with market logics in contemporary Brazilian interpersonal relationships, only that this type of utilitarianism is contrary to original utilitarian philosophy and which, therefore, reinforces the values of patriarchal familism and the bourgeoise state.
Keywords: Brazil. Ethics. Utilitarianism.

1 Introdução

A atual conjuntura de crise que passa o Brasil neste começo do século XXI fez ressurgir uma demanda por novas interpretações sobre a sociedade brasileira (CARDOSO; OLIVEIRA; FAUSTO, 2018; CASARA, 2017; CALDEIRA, 2017; KARNAL, 2017). Apesar de a crise ter um caráter prioritariamente institucional, seus fundamentos encontram-se na complexa interrelação entre certos valores que permeiam nossa cultura e política, economia e sociedade. Por se tratar de uma discussão relacionada ao *ethos* (WEBER, 2001, p. 46) da sociedade brasileira, teremos que buscar respostas em um arcabouço teórico que explique fenômenos políticos e econômicos por meio de valores morais da sociedade.

Souza (2017) nos oferece um arcabouço teórico que interpreta o Brasil por meio de uma *antinomia valorativa*. Ele discute a antinomia valorativa da sociedade brasileira estabelecendo uma contraposição entre o 'familismo do patriarcalismo rural' e os 'valores universalizantes' do Estado, que nascem em 1808 com a abertura dos portos e a chegada da família real portuguesa ao Brasil e se consolidam em 1888 com a libertação dos escravos (SOUZA, 2017, p. 72).

Acreditamos que essa antinomia valorativa está essencialmente correta, mas também que o arcabouço teórico ganharia em poder explicativo se incluirmos um terceiro elemento interpretativo-conceitual que representa uma ausência: o utilitarismo. O utilitarismo é um elemento moral e valorativo ausente na construção social, cultural e política do Brasil, que serve de contraposição ao 'familismo patriarcal rural' e também aos 'valores universalizantes' propostos por Souza. Nosso modelo transforma a antinomia original em uma dialética entre os três elementos: o Estado moderno, os mercados capitalistas e a escravidão (SOUZA, 2017, p. 41). Mostraremos que o utilitarismo, apesar de ser um elemento ausente da cultura brasileira, é um fator explicativo da 'elite do atraso'.

Nossa insistência na análise dialética vem de um entendimento de que existe uma antinomia presente dentro dos 'valores universalizantes' e de que uma discussão sobre o 'atraso brasileiro' requer um entendimento mais detalhado desta. Descrita por Hobsbawn (2011, p. 20), a antinomia dos valores universalizantes surge historicamente através de seu conceito de 'dupla revolução', em que a Revolução Francesa e a Revolução Industrial marcam, em conjunto, o advento da modernidade. O importante para a presente discussão são as ideologias utilitárias que serviram de base para o sucesso da expansão capitalista (HOBSBAWN, 2014a), que se deslanchou após o fracasso das revoluções de 1848. Assim, a verdadeira antinomia que temos no ocidente é entre duas culturas: a patrimonial (tanto a de Estado quanto a de mercado) e a utilitária (tanto a da sociedade civil democrática quanto a de mercado), que coexistem no período da expansão capitalista e colonização europeia iniciada no século XVI (WOLF, 1997).

Vemos que, ao longo da história do capitalismo do século XX, o *ethos* utilitarista oscila entre fases ativa e dormente. O capitalismo não muda; o que varia é a presença ou ausência deste *ethos* em sua dinâmica. No caso dos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, temos uma forte presença do *ethos* utilitário no período do Pós-Guerra – mais especificamente nos Anos Dourados do Capitalismo entre 1951 e 1973 (SKIDELSKI, 2009, p. 116 - 126) –, o que gerou um 'espírito' do capitalismo americano de pleno emprego (KALLEBERG, 2009, p. 4). Já no período subsequente, entre os anos 80 e a crise econômica de 2007-2008, vemos um certo adormecimento destes mesmos valores utilitários com a chamada 'virada neoliberal' (HARVEY, 2007). É, neste vácuo moral, que ideologias mercantis e práticas coloniais

passam a ser reinseridas no cerne das relações capitalistas no século XXI (ŽIŽEK, 2015, p. 11), especialmente no que diz respeito ao surgimento de novas relações servis pensadas extintas.

No caso do Brasil, não conhecemos um capitalismo remotamente parecido com o vivido pelos americanos nos 'Anos Dourados do Capitalismo'. A modernidade brasileira – seja esta a presença de um Estado burocrático moderno ou o capitalismo de mercado – é marcada de maneira *sui generis* pela ausência do *ethos* utilitário. Nas palavras de Souza (2017, p. 32): "a escravidão é nosso berço". Se não podemos dizer que o Brasil desenvolveu um capitalismo utilitário nos moldes dos países ricos, então não podemos afirmar que o capitalismo brasileiro se encontra em um momento de declínio moral. Dada que a ausência do *ethos* utilitário é estrutural, temos que trabalhar o problema com base na própria construção social do Brasil.

Entretanto, antes de descrever o caso brasileiro, temos que esclarecer o que é este elemento utilitário e por que está ausente em nossa cultura e modernidade. Temos que ir além da definição do utilitarismo como um conceito moral, discutido explicitamente e em detalhe nas obras de Jeremy Bentham e John Stuart Mill. O que nos interessa aqui é explicar o utilitarismo revisitando suas origens e certos aspectos de sua história cultural e sociológica. Iremos revisitar os trabalhos de Locke (2002) e Weber (2001), que descreveram não só certos princípios, mas também práticas associadas a uma moralidade utilitária, um *ethos* cuja alteridade se constrói a partir do indivíduo egoísta, mas não egocêntrico. Neste sentido, entendemos o egocentrismo como forma deturpada do utilitarismo.

De forma simplificada, podemos dizer que existem duas narrativas associadas ao utilitarismo. Nossa principal tarefa é identificar e distinguir, no nível teórico e da maneira mais clara possível, estas duas narrativas. Um diálogo com o pensamento crítico antiutilitarista parece-nos um bom ponto de partida, pois acreditamos que muitos aspectos do utilitarismo podem ser esclarecidos por meio de contrapontos com o associativismo (MARTINS, 2008). Em seguida, apresentaremos uma análise histórica e cultural do utilitarismo para dar maior sustentação aos argumentos apresentados ao longo do artigo.

A crítica do pensamento antiutilitarista (MARTINS, 2008) tem dois momentos. No primeiro, visa-se demonstrar que o utilitarismo promove valores de mercado alienadores baseados numa lógica do lucro que gera tendên-

cias individualizantes. Estes valores beneficiaram os projetos coloniais nos séculos XIX e XX e continuam beneficiando projetos imperialistas em pleno século XXI (PERKINS, 2006). É importante ressaltar que, de fato, argumentos utilitários são usados para promover a lógica do lucro às custas da valorização do trabalho. A história do capitalismo internacional (HOBSBAWN, 2014b) está repleta de exemplos que corroboram esta tese. Entretanto, defendemos que este é apenas um aspecto do utilitarismo.

O outro aspecto aparece num segundo momento do pensamento antiutilitarista, quando este se utiliza da teoria crítica para argumentar que o utilitarismo produz efeitos anômicos que minam o conteúdo associativista das inter-relações humanas (MARTINS, 2008, p. 108). Este argumento não possui nenhuma sustentação antropológica, pois significaria negar todas as formas de associação civil das sociedades ocidentais e, em especial, relegar o associativismo anglo-saxão ao status de mercado voltado para o lucro, coisa que não é.

O argumento também é problemático do ponto de vista histórico, porque o capitalismo não é um sistema estático. Se é verdade que o utilitarismo é seu núcleo ideológico, é verdade também que ele não é uma forma platônica imutável e, pelo contrário, possui uma genealogia. Assim, devemos levar em conta tanto sua evolução no contexto particular de cada sociedade quanto a possibilidade de que o *ethos* utilitarista pode se extinguir ou se reconfigurar.

Um exemplo é o caso dos EUA. Lá, o período posterior à década de 1970 foi desconstruído e reconstruído, transformando o que era um capitalismo "social democrata" – que até então formava o espírito da sociedade americana – em um capitalismo "neoliberal" (HARVEY, 2007). Este capitalismo foi construído a partir de uma justaposição com ideologias neoconservadoras (HARVEY, 2003), as quais se assemelham a configurações pré-modernas de servidão (CALDEIRA, 1999) voltadas para práticas mercantilistas de dominação similares às feitas pelos impérios coloniais do século XIX (HOBSBAWN, 2014b).

Assim, do ponto de vista histórico e evolutivo, o que temos é a mutação de um *ethos* que tem sua origem na concepção do que é "útil", mas que gradualmente se reconstitui na racionalidade descrita por Martins (2008): instrumental e voltada para a maximização do lucro. Sem um estudo aprofundado desta dinâmica histórica e das transformações sociais, perdemos poder explicativo e deixamos de compreender as razões pelas quais o que

era uma filosofia voltada para a liberdade e o bem-estar se transforma em uma lógica do ganho e do lucro como fim em si mesmo. Portanto, para traçar a genealogia do utilitarismo, teremos que entender as demandas sociais no contexto de seu surgimento, contexto este que precede sua solidificação como conceito claramente articulado nos trabalhos de Jeremy Bentham e John Stuart Mill.

Na concepção de Bentham (1996) e Mill (2015), a racionalidade instrumental do utilitarismo faz parte de todo e qualquer 'cálculo social' de busca pela felicidade e incorpora certos valores simbólicos que permeiam as relações de troca nas sociedades ocidentais, especialmente as de cultura anglo-saxã e germânica (WEBER, 2001). Porém, foi Durkheim (2015) quem demonstrou que a distinção entre as inter-relações simbólicas e associativas, por um lado, e as de cunho instrumental (LUKES, 1969), por outro, é artificial. Isto significa que buscamos na gênese do utilitarismo a demanda dos pensadores anteriores a Bentham e Mill, a dizer: John Locke (2002) e David Hume (2009). O argumento central a ser enfatizado para uma correta releitura do utilitarismo é que, na época de Locke, a demanda social, como veremos na próxima seção, era por um fim do patriarcalismo e do autoritarismo pré-moderno. O utilitarismo tem, portanto, um caráter historicamente 'antiautoritário', o que é contrário não somente ao sadomasoquismo institucionalizado (SOUZA, 2017, p. 41), mas também ao que La Boétie (CHAUI, 2013, p. 13) denominou *vontade de servir*.

Podemos demonstrar este aspecto antiautoritário no cerne da filosofia utilitarista, historicamente, lembrando a forte associação desta ideologia tanto com movimentos políticos da Inglaterra do século XVII quanto com a construção política e socioeconômica dos EUA no século XIX. Nestes contextos, vemos um claro elemento revolucionário centrado na ideia de democracia e liberdade oposta à vontade de servir e ao sadomasoquismo do Brasil colonial. Este lado revolucionário e 'antipatriarcal' do utilitarismo é pouco explorado nas leituras críticas, especialmente as leituras críticas no contexto da teoria sociológica brasileira. Argumentaremos que este lado do utilitarismo explica tanto o desenvolvimento de um Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos quanto o atraso do Estado brasileiro por sua ausência.

Esta questão de ausência do utilitarismo surge quando perguntamos qual é a contribuição da cultura utilitária, no sentido proposto por Durkheim (2015) e Weber (2001), para a formação do Brasil. Existem evidências, es-

pecialmente no que tange a eficiência de nossas instituições (FERGUSON, 2011; SOTO, 2001), de que a contribuição do utilitarismo para nossa cultura é muito limitada. Por isso reafirmamos que é a ausência do utilitarismo um dos fatores explicativos da nossa cultura, política, economia e sociedade.

Nossa primeira tarefa é voltar às origens históricas do utilitarismo para distinguir o utilitarismo voltado para os interesses do mercado do utilitarismo que surge como negação do autoritarismo patriarcal, resquício da transição europeia do feudalismo para o capitalismo. Se os problemas da América Latina são resultado de um patrimonialismo autoritário, é possível que os ideais utilitários tenham algo a oferecer em termos de um discurso emancipatório.

2 Revisitando as origens históricas e conceituais do utilitarismo

A formulação explícita do pensamento utilitarista surge nos trabalhos de Bentham (1996) e Mill (2015) já nos séculos XVIII e XIX, respectivamente. Esta formulação é a base para toda formação do pensamento econômico neoclássico dos períodos subsequentes e é este pensamento que tanto marxistas quanto a teoria crítica do pensamento antitutilitarista (MARTINS, 2008) questionam. Existe, porém, um outro utilitarismo de cunho 'antipatriarcal', que é menos explorado pelas teorias econômicas e sociológicas. Este utilitarismo é desenvolvido no século XVII e surge no contexto histórico da Guerra Civil Inglesa (1642-1651).

Quando se pensam as grandes revoluções que impactaram a história do mundo, dificilmente lembramos da Guerra Civil Inglesa. Antes mesmo da Revolução Americana, da Revolução Francesa ou da Revolução Russa, a Guerra Civil Inglesa trouxe consigo os ideais do liberalismo e do que viria a ser o utilitarismo. Se no plano econômico tratou-se de um conflito entre a classe burguesa emergente e a aristocracia rural proprietária de terras, no plano moral, político e ideológico representou uma disputa entre o direito divino dos reis e os princípios da democracia parlamentarista.

Hill (1991) apresenta dados e argumentos para demonstrar que se tratou de uma verdadeira revolução filosófica e epistemológica, cuja a importância não deve ser subestimada: ao contrário de outras guerras civis que tratam apenas de *quem* deve governar sem mudar a cultura ou os princípios de uma sociedade, a Guerra Civil Inglesa tratou de definir *como* se deveria governar

e o que significava governar através da inclusão dos indivíduos no processo decisório versus governar por meio da autoridade hereditária. A Guerra Civil Inglesa foi, portanto, uma "guerra de ideias" também e foi a primeira revolução vitoriosa da história europeia moderna, fazendo do parlamento o poder governante *de facto*.

No estudo da Ética Protestante, Weber (2001) explica o *espírito* do capitalismo como sendo "uma individualidade histórica (...) do ponto de vista do seu significado cultural" (WEBER, 2001, p. 43) e faz uso das obras do utilitarista americano Benjamin Franklin para elucidar, no cotidiano das práticas sociais, o significado desse *espírito*. Por exemplo, nos textos *Necessary Hints to Those That Would Be Rich (1736)* e *Advice to a Young Tradesman (1748)*, Benjamin Franklin enuncia o que Weber (2001, p. 45) chama de "confissão de fé", exprimindo o espírito do capitalismo como uma "filosofia de avidez", em que o ideal dos homens honestos baseia-se no processo de acumulação de capital próprio como um fim ascético em si mesmo. A menção explícita e recorrente do termo "útil" nas obras de Franklin para descrever certas virtudes morais é o ponto chave desta nova epistemologia utilitária. De acordo com Franklin, "[a] honestidade é útil, pois assegura o crédito; e é assim com a pontualidade, com a industriosidade, com a frugalidade e essa é a razão pela qual são virtudes" (apud WEBER, 2001, p. 46).

A ênfase no termo "útil", que obviamente reflete uma cultura e moralidade específicas do contexto histórico e geográfico em que viveu (a Nova Inglaterra do século XVIII), ressalta a ideia do dever do indivíduo para com sua carreira e defende esta postura como sendo aquilo "que há de mais característico na ética social da cultura capitalista [constituindo] sua base fundamental" (WEBER, 2001, p. 47 – colchete nosso).

Deve-se ressaltar que este ponto é muito similar à discussão trazida por Durkheim (2016, p. 192) a respeito da transição de uma solidariedade mecânica para uma orgânica. Ao contrário do que se pensa, é pelo fato de o utilitarismo se voltar para o individualismo e para a divisão social do trabalho que se torna possível o surgimento de configurações sociais orgânicas reguladas por relações contratuais. Assim, o ponto de partida para a discussão do espírito do capitalismo, antes mesmo de discutirmos seus aspectos imperialistas e coloniais, é o entrelaçamento inseparável de seu funcionamento ao da ideologia utilitarista que vem substituir a lógica das sociedades servis ou escravocratas.

Weber (2001, p. 49) argumenta que esta nova mentalidade baseada em uma moral capitalista teria sido vista na Idade Média como sendo "o mais baixo tipo de avareza e como uma atitude completamente isenta de respeito próprio" (WEBER, 2001, p. 49). Explica ainda que esse tipo de mentalidade medieval é válido também para qualquer outro sistema social pouco adaptado "às condições do capitalismo moderno" (WEBER, 2001, p. 49) e vemos que a cultura da sociedade brasileira apresenta em seu patriarcalismo o mesmo tipo de repulsa à moral capitalista de relações horizontais. De fato, o atraso sociopolítico e econômico explicado pela repulsa moral não é tão surpreendente assim. Weber já havia mostrado que, justamente, "naqueles países cujo desenvolvimento burguês-capitalista (...) permaneceu atrasado" (WEBER, 2001, p. 49), a "absoluta falta de escrúpulos na ocupação de interesses egoístas na obtenção do dinheiro" predominou de forma universal. De fato, este é um dos argumentos centrais de Holanda (2017, p. 92), quando explica o 'malogro comercial de um Mauá' pela incompatibilidade com nosso personalismo patriarcal.

Neste ponto, devemos ter cuidado para não cair no que Souza (2015) chama de racismo do culturalismo liberal-conservador. Não se trata aqui de defender a falsa dicotomia entre sociedades decentes e corruptas, artificialmente construída pelas elites que desejam justificar e, acima de tudo, legitimar seus privilégios (SOUZA, 2015, p. 105). O que estamos discutindo aqui é uma lógica utilitária em contraposição à lógica patrimonialista, que gera o tipo de capitalismo aventureiro, voltado para a aquisição de riqueza fácil e característico de todos os tipos de sociedade econômica que não conseguiram estabelecer uma ordem legal com leis e regras claramente estabelecidas (SOTO, 2001, pp. 87-89), sem dois pesos e duas medidas.

Por isso, enfatizamos que o cerne do utilitarismo em sua função 'antiautoritária' está centrado nos princípios descritos por Locke (2002), que desenvolveu sua filosofia liberal voltada para o individualismo e centrada no direito de propriedade que formaria a base da distribuição de terras e do direito de propriedades na formação dos EUA (FERGUSON, 2011, pp. 309-314). É justamente em Locke que vemos com maior clareza os instintos utilitários, antipatriarcais e contrários ao *ethos* patrimonialista. Já no início do *Segundo Tratado sobre o Governo*, Locke abre sua exposição com uma referência ao seu *Ensaio Relativo a Certos Princípios Falsos* dizendo:

> Foi mostrado [...] que Adão não tinha [...] autoridade de qualquer natureza sobre seus filhos [...] [e, portanto,] é impossível que os governantes hoje existentes no mundo obtenham qualquer proveito ou derivem a menor sombra de autoridade daquilo que julgam ser a fonte de todo o poder, ou seja o domínio do privado e a jurisdição paterna de Adão. [...] Parece-me oportuno, para este objetivo, definir o que entendo ser poder político; que o poder de um magistrado sobre um súdito distingue-se do pátrio poder sobre os filhos, do senhor sobre servos, do marido sobre a mulher, e do nobre sobre o escravo. [...] Entendo, pois, poder político o direito de elaborar as leis [...] e de utilizar a força da comunidade para garantir a execução de tais leis (LOCKE, 2002, pp. 13-14 – colchetes nossos).

A passagem acima já sugere que Locke caminha na direção de fundamentar o governo de forma distinta da do "pátrio poder sobre os filhos, do senhor sobre os servos". Vale ainda apresentar brevemente alguns dos principais pontos do trabalho de Locke para contrastar a conexão entre o utilitarismo liberal e o antipatriarcalismo autoritário. Analisaremos aqui apenas os capítulos *Do Estado da Natureza* e *Propriedade*, respectivamente, os capítulos II e V do *Segundo Tratado*.

Para Locke, o estado da natureza é "um estado de total liberdade [e] também de igualdade, no qual qualquer poder e jurisdição são recíprocos, e ninguém tem mais do que qualquer outro" (LOCKE, 2002, p. 15 – colchete nosso). Explica ainda que o fundamento deste estado é a "obrigação de amor recíproco entre os homens, sobre o qual baseia os deveres que temos uns para com os outros, donde deriva as grandes máximas de justiça e caridade" (LOCKE, 2002, pp. 15-16 – colchete nosso). É neste ponto que Locke esclarece sua noção de liberdade. O estado da natureza "mesmo em se tratando de um estado de liberdade não implica em licenciosidade" (LOCKE, 2002, p. 16).

Quase exatos duzentos anos depois[1], vemos em Durkheim (2016, p. 15) um argumento similar, mostrando que a 'liberdade do indivíduo' é fruto e não contrário à regulamentação. A dicotomia correta, tanto em Locke quanto Durkheim, seria, portanto, entre 'liberdade' e 'licenciosidade'. A sutileza do argumento está na demonstração de que o estado de natureza, teorizado por Hobbes (2009), tem a licenciosidade em sua origem, gerando a conclusão

1 O *Segundo Tratado sobre o Governo* foi escrito em 1690 e o *Da Divisão Social do Trabalho* em 1893. Porém, é no prefácio da segunda edição de 1902 que esta análise aparece.

equivocada de que somente com Estado ou Leviatã podem os homens viver em paz. Porém, se a liberdade já é oposta à licenciosidade, os homens não estariam "obrigados a submeter-se à vontade caprichosa de um rei" (LOCKE, 2002, p. 20).

É neste ponto que Locke introduz seus argumentos sobre a propriedade privada, dizendo que "fica patente que Deus [...] deu a terra aos filhos dos homens, concedendo-a em comum a todos os homens" (LOCKE, 2002, p. 29). O pulo do gato, em direção ao que se tornaria um argumento a favor do utilitarismo baseado na propriedade privada, surge na passagem seguinte, em que irá "demonstrar como os homens podem chegar à propriedade de partes daquilo que Deus deu à Humanidade em comum" (LOCKE, 2002, p. 29). A solução elegante de Locke é a associação que cria entre o trabalho e o direto de posse do indivíduo àquilo que é fruto do seu próprio trabalho. O autor escreve:

> Embora a terra e todos os seus frutos seja propriedade comum a todos os homens, cada homem tem uma propriedade particular em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho de seus braços e a obra das suas mãos, pode-se afirmar, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire da natureza no estado em que lhe forneceu e no qual o deixou, mistura-se e superpõe-se ao próprio trabalho, acrescentando-lhe algo que pertence ao homem e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, agregou-lhe com seu trabalho um valor que o exclui do direito comum de outros homens. [...] Podemos fixar o tamanho da propriedade obtida pelo trabalho pelo tanto que podemos usar com vantagem para a vida e evitando que a dádiva se perca; [é] a condição da vida humana, que exige trabalho material com que trabalhar, necessariamente introduziu a propriedade privada (LOCKE, 2002, pp. 30-34 – colchetes nossos).

Podemos concluir esta seção dizendo que o utilitarismo pode ser recíproco, associativo e humanista sem cair na armadilha do individualismo licencioso e personalista. Talvez seja o momento de repensar a economia capitalista contemporânea e os seus resultados nefastos na condição humana através de uma genealogia do utilitarismo, procurando determinar o que é fruto de seu fracasso e o que é de fato um efeito de outras influências epistemológicas, ideológicas e culturais. É possível que esta seja a maior de todas

as ironias do pensamento pós-colonial: o argumento utilitarista original, que começa como um tratado sobre o governo e se torna a base da lógica capitalista, é também o argumento mais ferrenho e devastador do patriarcalismo, que pôde ser incorporado ao capitalismo brasileiro sem dificuldade devido à ausência de ideologias utilitárias entre nosso povo e, acima de tudo, nossas elites.

3 Utilitarismo como colesterol: o bom e o ruim

Como argumentamos até agora, é a ausência do utilitarismo em sua acepção original que sustenta o tipo de solidariedade licenciosa responsável pela estruturação da sociedade desigual, violenta e sadomasoquista que ainda caracteriza o Brasil. Durkheim (2016) mostrou ser a solidariedade orgânica decorrente da divisão do trabalho e de um aumento de liberdade que produz uma redução dos efeitos nefastos da solidariedade licenciosa. Por outro lado, sabemos que o conceito de utilitarismo passou a ter o significado diferente do original, permitindo que os valores do 'familismo do patriarcalismo rural' sejam perfeitamente compatíveis com o espírito do capitalismo contemporâneo, seja em sua forma aventureira, seja em sua forma imperialista ou neoliberal. Assim, cabe um esclarecimento a respeito destas duas formas de utilitarismo.

Durkheim (2015), em sua discussão sobre a propriedade privada, foi um dos primeiros a perceber que existem dois significados quando nos referimos ao conceito de utilitarismo. Por um lado, é o vínculo simbólico que une pessoas a objetos por meio do trabalho, o que permite às relações utilitárias um caráter associativo:

> [a] segunda regra da moral humana: aquela que [...] protege a propriedade da pessoa [...] contra atentados ilegítimos. A primeira pergunta a ser feita relaciona-se com as causas que determinam o estabelecimento dessa regra. De onde vem o respeito que a propriedade alheia inspira, respeito que a lei consagra por meio de sanções penais? [...] O problema reside em saber em que consiste o vínculo que une a pessoa a objetos que lhe são externos [...]. Diz Stuart Mill: 'A propriedade não implica mais que o direito de cada um sobre seus talentos pessoais, sobre aquilo que ele pode produzir ao aplicá-los' (*Economia Política*, 1, 256). (DURKHEIM, 2015, pp. 145-146).

Neste sentido, o utilitarismo, mesmo que voltado para a propriedade privada, tem um caráter essencial para a construção de uma sociedade orgânica

e cosmopolita. Não se trata aqui do problema da exploração que busca a incessante acumulação de lucro, a qual estrutura a lógica do capitalismo, como afirma a interpretação antiutilitarista. O que o utilitarismo representava naquele momento histórico era mais uma reação do pensamento liberal às relações feudais[2] (BLOCH, 2015), relações estas de pouca transparência e muita arbitrariedade. Ao contrário do que sugere o pensamento antiutilitarista, a busca por relações sociais mais transparentes não necessariamente diminui ou elimina formas humanísticas de associação.

Durkheim percebeu a diferença entre estas duas interpretações do utilitarismo quando observou que, nas sociedades modernas, existem formas de propriedade que não são vinculadas ao trabalho, mostrando o caráter ideológico que os economistas conferem ao utilitarismo:

> [o] postulado no qual essa teoria baseia-se parece ser tão evidente que o encontramos na base dos mais diferentes sistemas: os socialistas o invocam, assim como os economistas. [Porém,] a propriedade não é adquirida exclusivamente por meio do trabalho, pode derivar também de outras fontes [...]. O herdeiro é investido de bens dos quais não é o autor e que nem sequer deve a um ato daquele que os criou. [...] Restam as doações [...] se a propriedade só é respeitável e normal quando alicerçada no trabalho, como poderia ser legítima baseada na doação? [...] [O] próprio Mill reconhecia que é preciso haver algum limite justamente porque não é moral nem útil que os homens enriqueçam sem nada ter feito (DURKHEIM, 2015, pp. 146-147).

A separação do utilitarismo em seus dois sentidos mostra dois fenômenos distintos. Primeiro, mostra que em algum momento histórico houve uma deturpação de seu sentido original. Em segundo lugar, nada impede que nos apropriemos do utilitarismo em seu sentido original para influenciar relações sociais no Brasil, por meio de narrativas fortalecedoras de configurações sociais modernas e capazes de romper com a lógica sadomasoquista que permeia nosso tecido social contemporâneo. Porém, isso é uma questão que vai muito além da discussão semântica.

2 Bloch (2015) explica que, além do período feudal, localizado por historiadores na Idade Média Europeia, existe o conceito de feudalismo que sociologicamente define um estado ou grau de civilização. De fato, foi durante a Revolução Francesa que o termo, ou melhor, o adjetivo "feudal" se popularizou e o famoso decreto de 11 de agosto de 1789 afirmou que "[a] Assembleia Nacional destruiu completamente o regime feudal".

Soto (2001) demonstrou que a ausência de uma ética utilitarista na América Latina impede o surgimento de um capitalismo mais justo e democrático característico do Estado de direito e bem-estar social, similar ao que se vê nos países ocidentais com altos índices de igualdade e desenvolvimento humano. O autor argumenta ainda que são a clareza e a transparência quanto ao reconhecimento dos direitos de propriedade que garantem estes resultados socioeconômicos. É possível interpretar aquilo que Soto (2001, p. 123) chama de "mistério" da consciência política como sendo manifestações do que chamo de *ethos* utilitário (RAND, 1964; WEBER, 2001). Isto é o que Locke já havia descrito como uma questão dos direitos de propriedade privada baseados no trabalho e que Durkheim (2016, p. 187) apresentou como "solidariedade contratual". Entretanto, ainda temos que responder: como chegamos a esse *ethos* utilitário?

É Durkheim (2016) quem vai sintetizar essa evolução social e, aqui, a descrevemos usando o trabalho de autores brasileiros contemporâneos. Começamos com a solidariedade mecânica regulada pelo *ethos* autoritário (CHAUI, 2013) e patrimonialista (SOUZA, 2017) e, "à medida que avançamos na evolução social" (DURKHEIM, 2016, p. 145), reparamos que uma de duas coisas pode acontecer. A primeira é que a consciência coletiva simplesmente se sobrepõe à individual, porque o agente utilitário entende que a solidariedade orgânica significa que o melhor para o indivíduo – ele próprio – é também melhor para o grupo, e vice-versa.

Em um segundo cenário, talvez mais comum, os impulsos sadomasoquistas continuam presentes mesmo com as mudanças sociais, gerando a antinomia valorativa com os impulsos da alteridade. Neste caso, Durkheim (2016) entende que a sociedade se mantém coesa por meio de uma forma de solidariedade híbrida, com partes iguais de elementos valorativos mecânicos e orgânicos. Sugere, então, que dois fatores são essenciais para que tal sociedade mantenha o mínimo de organicidade. O primeiro fator é a disciplina da ação (ou do trabalho), que deve ter um caráter de continuidade distinto dos impulsos ínfimos e intermitentes da solidariedade mecânica. O segundo fator é a clara definição das crenças e práticas, que, quando transparentes, deixam menos margem para divergências individuais e aumentam a intensidade da consciência coletiva.

Apoiado em Freyre (2016a), Souza (2017) traz uma discussão similar no âmbito de raça. Explica que processo de urbanização e industrialização foi

um fator decisivo de mudança ao diminuir a importância da sociedade e cultura patriarcal e permitiu o surgimento do mulato habilidoso – "o elemento médio, sob a forma de uma meia-raça" (SOUZA, 2017, p. 64), intimamente associado à formação de uma classe média, tanto no sentido da mobilidade social quanto no sentido da criação de diferenciação social que transforma a outrora "raça condenada" em "classe condenada".

Porém, o ponto chave deste argumento, para a presente discussão, é a natureza desta nova classe social, destes novos bacharéis que constituem "uma nobreza associada às funções do Estado e de um tipo de *cultura mais retórica e humanista* do que a *cultura mais técnica e pragmática* do mestiço artesão" [grifo meu] (SOUZA, 2017, p. 66).

Apesar da importância de contextualizar as mudanças culturais por meio de uma discussão de raça, vemos, no nível dos valores, a evolução de duas mentalidades a partir de uma mesma origem patriarcal: uma que é simplesmente a mesma lógica simbólica de dominação mascarada na forma de uma cultura "retórica e humanista", e outra que tenta romper com o passado por meio de uma cultura "técnica e pragmática". Temos, assim, três categorias: (1) o patrimonialismo original, (2) o patrimonialismo retórico e humanista da nova sociedade urbana (SOUZA, 2017, p. 60) e (3) o elemento utilitário técnico e pragmático, que é reprimido ou relegado a segundo plano ao longo do processo de construção social brasileira.

Souza (2017, p. 66) explica ainda que a consequência desta nova cultura, desta nova forma de 'patrimonialismo de corte', é o surgimento de novas rivalidades e preconceitos que se proliferam na medida que se intensifica a competição entre novos elementos da sociedade. Estas rivalidades funcionam como um mecanismo de distinção que provoca "o prazer da 'superioridade' e do mando" (SOUZA, 2017, p. 67) e cria uma classe que pode ser explorada a baixo custo. Entretanto, percebemos que, independentemente da questão de raça, temos o mesmo princípio do sadomasoquismo, que pode ser interpretado como a falta da 'ética utilitarista'.

Conclusão

Temos no Brasil hoje o que podemos chamar de capitalismo sem os valores utilitários, um capitalismo que, ao mesmo tempo, exibe o 'familismo patriarcal', o 'sadomasoquismo das relações patrimoniais' e falsos valores

universalizantes que não incluem os valores originais do utilitarismo. Neste artigo, procuramos mostrar a importância de uma separação epistemológica dos dois possíveis significados do utilitarismo, porque acreditamos que uma análise mais precisa de nossa condição social requer, além de um estudo genealógico de nossas origens, um estudo de valores que estão ausentes em nossa cultura.

Mostramos que utilitarismo emergiu como reação ao patriarcalismo e autoritarismo, característicos das relações sociais existentes na Inglaterra dos séculos XVII, XVIII e XIX. Também tentamos mostrar que foi a partir de uma demanda de emancipação das estruturas semifeudais dos séculos anteriores que o utilitarismo surge como uma filosofia voltada para a busca da liberdade, igualdade e felicidade humana. Finalmente, argumentamos que esta proposta original se deturpou em um utilitarismo que define as relações sociais por meio de uma visão mercadológica incompatível com princípios democráticos.

No caso dos EUA do século XX, esta distinção entre 'utilitarismo democrático' e 'utilitarismo mercadológico' foi expressa claramente na máxima de Ayn Rand, na qual afirmou que "[a] ética objetivista advoga e sustenta o egoísmo racional[3]" (RAND, 1964, p. 1 – colchete nosso). Não foi coincidência que Rand (1964) escreveu estas palavras proféticas no momento em que o capitalismo americano passava por um período de fraqueza intelectual, que inevitavelmente levaria para a virada neoliberal uma década depois. Como já proposto, este utilitarismo definiu o capitalismo no período de aproximadamente 22 anos entre o pós-guerra e o início do período neoliberal (HARVEY, 2007). Finalmente, buscamos neste embate ideológico uma explicação para o Brasil e, mudamos em nossa análise, concluímos que seria muito difícil utilizar o utilitarismo como variável explicativa para dinâmica evolutiva da sociedade brasileira. Porém, a ausência do *ethos* utilitarista, baseado em um "egoísmo racional Radiano", em nossa cultura tem valor explicativo, pois sugerimos que ela está positivamente correlacionada com a presença de um sadomasoquismo enraizado em nossas instituições.

Pode-se argumentar, portanto, que a condição social brasileira é fruto de uma cultura autoritária e patriarcal (FREYRE, 2016b; SONDROL, 1991), e

3 O texto original é em inglês. A tradução apresentada aqui é de inteira responsabilidade do presente autor.

não de uma cultura utilitarista burguesa que surgiu na Europa Ocidental a partir das ideias revolucionárias dos séculos XVII, XVIII e XIX com as Revoluções Inglesa, Americana, Francesa e, posteriormente, com a 'Primavera dos Povos' (HOBSBAWN, 2014a; 2014b). Especulamos ainda que a ausência de uma 'ética' utilitarista pode ser um fator que promove e reproduz práticas autoritárias e patriarcais na esfera do Estado e dos mercados, sustentadas pelo *ethos* patrimonialista em nossa cultura. Concordamos com Souza (2017, p. 207) quando afirma que nosso liberalismo é falso e conservador: para ser liberalismo de verdade, deve por definição possuir uma base utilitarista.

Martins (2008, p. 113) menciona o "esforço de Durkheim de articular as representações coletivas com as experiências dos indivíduos em interação na vida cotidiana" como ponto de partida para "articular teoricamente suas reflexões sobre as representações coletivas, com as teses, aparentemente opostas, do pragmatismo social norte-americano", representado nas figuras de William James, George Herbert Mead e John Dewey. Se olharmos atentamente para as influências e trabalhos destes autores, percebemos uma conexão com a proposta utilitarista, em seu sentido original, com a proposta associativista.

Devemos lembrar o texto *O Individualismo e os Intelectuais* (LUKES, 1969), em que Durkheim reafirma a dignidade do indivíduo como o objeto sagrado de qualquer sociedade cosmopolita, de forma que a solidariedade orgânica mais elevada não é mediada nem pela 'cultura nacional' nem pela 'doutrina religiosa tradicional', mas sim pela aderência a princípios e valores políticos associados aos direitos individuais e à defesa da dignidade humana. Logo no início do texto, Durkheim afirma que existe uma ambiguidade preliminar que deve ser esclarecida: "a condenação do individualismo foi facilitada pela indistinção deste conceito com o utilitarismo estreito e o utilitarismo egoísta de Spencer e dos economistas[4]" (apud LUKES, 1969, p. 20). De fato, o que impressiona no caso brasileiro é a completa ausência de qualquer ideologia remotamente ligada ao utilitarismo, com exceção das ideias neoliberais e ideais do capitalismo pós-moderno que têm tido certa inserção em alguns círculos da sociedade brasileira.

4 O texto original é em inglês. A tradução apresentada aqui é de inteira responsabilidade do presente autor.

Referências

BENTHAM, Jeremy. (1996), *The Collected Works of Jeremy Bentham*: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. a new ed. Oxford: Oxford University Press.

BLOCH, Marc. (2015), *A Sociedade Feudal*. 1 ed. Lisboa: Edições 70.

CALDEIRA, Jorge. (1999), *A Nação Mercantilista*: Ensaio sobre o Brasil. 1 ed. São Paulo: Editora 34.

CALDEIRA, Jorge. (2017), *História da Riqueza no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil.

CARDOSO, Fernando H.; OLIVEIRA, Miguel D. de; FAUSTO, Sérgio. (2018), *Crise e Reinvenção da Política no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

CASARA, Rubens R. R. (2017), *Estado Pós-Democrático*. Neo-Obscurantismo e Gestão dos Indesejáveis. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHAUI, Marilena. (2013), *Contra a Servidão Voluntária*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica.

DURKHEIM, Émile. (2015), *Lições de Sociologia*: Física dos Costumes e do Direito. 1 ed. São Paulo: Edipro.

DURKHEIM, Émile. (2016), *Da Divisão Social do Trabalho*. 1 ed. São Paulo: Edipro.

FERGUSON, Niall. (2011), *Civilization*: The West and the Rest. reprint ed. Allen Lane: Penguin Books.

FREYRE, Gilberto. (2016a), *Sobrados e Mucambos*. 1 ed. São Paulo: Global Editora.

FREYRE, Gilberto. (2016b), *Ordem e Progresso*. 1 ed. São Paulo: Global Editora.

HARVEY, David. (2003), *The New Imperialism*. revised ed. Oxford: Oxford University Press.

HARVEY, David. (2007), *A Brief History of Neoliberalism*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press.

HILL, Christopher. (1991), *The World Turned Upside Down:* Radical ideas during the English Revolution. 4 ed. London: Penguin History.

HOBBES, Thomas. (2009), *Leviatã*: ou Matéria, Formas e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. 1 ed. São Paulo: Martin Claret.

HOBSBAWN, Eric. (2011), *A Era das Revoluções 1789 – 1848.* ed revista. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

HOBSBAWN, Eric. (2014a), *A Era do Capital 1848 – 1875*. ed revista. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

HOBSBAWN, Eric. (2014b), *A Era dos Impérios 1875 – 1914*. ed revista. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (2017), *Raízes do Brasil*. nova ed. São Paulo: Companhia das Letras.

HUME, David. (2009), *Tratado da Natureza Humana*: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais. 2 ed. São Paulo: Editora UNESP.

KALLEBERG, Arne L. (2009), "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition". *American Sociological Review*, n. 74, pp. 1-22.

KARNAL, Leandro. (2017), *Todos Contra Todos*. O Ódio Nosso de Cada Dia. 1 ed. Rio de Janeiro: LeYa.

LOCKE, John. (2002), *Segundo Tratado sobre o Governo*. 1 ed. São Paulo: Martin Claret.

LUKES, Steven. (1969), "Durkheim's 'Individualism and the Intellectuals'". *Political Studies*, v. 17, n. 1, pp. 14-30.

MARTINS, Paulo H. (2008), "De Lévi-Strauss a M.A.U.S.S. – Movimento Antiutilitarista nas Ciências Sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, pp. 105-130.

MILL, John S. (2015), *On Liberty, Utilitarianism and Other Essays*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press.

PERKINS, John. (2006), *Confessions of an Economic Hit Man*. 1 ed. San Francisco: Plume Books.

RAND, Ayn. (1964), *The Virtue of Selfishness:* a New Concept of Egoism. 1 ed. New York: Signet.

SKIDELSKI, Robert. (2009), *Keynes*: The Return of the Master. reprint ed. New York: Allen Lane.

SONDROL, Paul C. (1991), "Totalitarian and Authoritarian Dictators: a Comparison of Fidel Castro and Alfredo Stroessner". *Journal of Latin American Studies*, v. 23, ed. 3, pp. 599-620.

SOTO, Hernando de. (2001), *O Mistério do Capital*: Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. 1 ed. Rio de Janeiro: Record.

SOUZA, Jessé. (2015), *A Tolice da Inteligência Brasileira*: ou como o País se deixa manipular pela Elite. 1 ed. Rio de Janeiro: LeYa.

SOUZA, Jessé. (2017), *A Elite do Atraso*: da Escravidão à Lava Jato. 1 ed. Rio de Janeiro: LeYa.

WEBER, Max. (2001), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 4 ed. São Paulo: Martin Claret.

WOLF, Eric R. (1997), *Europe and the People without History*. 1 ed. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

ŽIŽEK, Slavoj. (2015), *Problema no Paraíso*: do fim da história ao fim do capitalismo. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 02/10/2018 – Aprovado em 10/12/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.448
10.20336/rbs.448

Indiferenciação por identidade: de História e Consciência de Classe à Dialética do esclarecimento

Lucas Trindade da Silva*

RESUMO

Enunciado central na teoria sociológica clássica e contemporânea é aquele que concebe a modernização das sociedades como uma ruptura em relação a uma pré-modernidade totalizada pelo mito e pela religião e, ato contínuo, como o crescente encerramento das ordens, esferas ou subsistemas da sociedade em legalidades próprias ou códigos intrínsecos e intransitivos. Pretende-se, neste artigo, realizar uma leitura da tradição que vai da reificação (Lukács) à identidade promovida pela racionalidade instrumental (Adorno e Horkheimer) como uma crítica radical àquele imaginário, na medida em que concebe a constituição de uma nova forma de indiferenciação no caminho da modernidade capitalista.
Palavras-chave: Reificação. Racionalidade instrumental. Identidade.

* Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente é pós-doutorando do PNPD/CAPES no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas. E-mail para contato: lucastrindadedasilva@yahoo.com.br.

ABSTRACT

UNDIFFERENTIATION BY IDENTITY: FROM HISTORY AND CLASS CONSCIOUSNESS TO DIALECTIC OF ENLIGHTENMENT

A central statement in classical and contemporary sociological theory is one that conceives the modernization of societies as a rupture in relation to a pre-modernity totalized by myth and religion and, as a consequence, the growing closure of the orders, spheres or subsystems of society in their inherent legalities or intrinsic and intransitive codes. This article intends to make a reading of the tradition that goes from the reification (Lukács) to the identity promoted by the instrumental rationality (Adorno and Horkheimer) as a radical critique to that imaginary in the measure in which it conceives the constitution of a new form of undifferentiation in the way of capitalist modernity.
Keywords: Reification. Instrumental Rationality. Identity.

1 Introdução

A despeito da sua incisiva autocrítica em 1967, denunciando o fundamento idealista implicado tanto na concepção do proletariado como sujeito-objeto idêntico da história como numa concepção de totalidade que tendia a menosprezar o caráter decisivo do econômico como momento predominante numa ontologia materialista do ser social, pode-se dizer que *História e Consciência de Classe* continuou, durante todo o século XX, a ser a obra de Lukács de maior importância para a compreensão de alguns desenvolvimentos posteriores da teoria social, sobretudo por sua influência no chamado marxismo ocidental (ANDERSON, 2004), principalmente seus ecos nas obras de Adorno e Horkheimer.

Como se sabe, não são estas tendências que fazem *História e Consciência de Classe* ter uma importância crucial em obras como *Eclipse da Razão* e *Dialética do Esclarecimento*, pois já aí Adorno e Horkheimer anunciam uma perspectiva crítica ao conceito hegeliano-marxista de totalidade, assim como, a partir de uma reflexão sobre a singularidade do capitalismo tardio e o fascismo, abandonam qualquer esperança idealista no papel revolucionário intrínseco ou necessário do proletariado. A importância do conjunto de ensaios de Lukács, escritos entre 1919 e 1922 e publicados como livro em 1923, reside na fundamentação de uma crítica dos fenômenos superestruturais e ideológicos nos elementos trazidos

pela crítica marxiana da economia política articulados ao conceito weberiano de *racionalização*[1].

Essa primeira transição da crítica da economia política para a crítica da ideologia operada por Lukács está sintetizada no seu conceito de *reificação*[2], desenvolvido principalmente no célebre ensaio *A Reificação e a Consciência do Proletariado*.

O objetivo do presente artigo é o de ler a linhagem que vai da *reificação* à *lógica da identidade* promovida pela racionalidade instrumental como uma crítica radical, muito embora devedora do conceito weberiano de *racionalização formal*, à compreensão da modernidade como um processo marcado pela crescente autonomização das "ordens" ou "esferas" da vida em "legalidades próprias" (WEBER, 2016, pp. 367-368), dos subsistemas em "meios simbólicos generalizados" (PARSONS, 1969; 1974) e da modernidade definida como diferenciação funcional dos sistemas parciais em códigos binários intransitivos (LUHMANN, 1998; 2006; 2010).

Nas etapas a seguir buscarei, em primeiro lugar, evidenciar, através de leitura do ensaio *A Reificação e a Consciência do Proletariado*, a compreensão do conceito de *reificação* como síntese dos conceitos de *fetichismo da mercadoria* (Marx) e *racionalização formal* (Weber). Antes disso, enfatizarei algumas passagens do ensaio *Consciência de Classe* que dizem respeito à forma particular como Lukács estabelece um corte entre pré-modernidade e modernidade, ou melhor, entre pré-capitalismo e capitalismo.

Num segundo momento, tratarei das continuidades e descontinuidades em relação ao conceito de *reificação* na *Dialética do Esclarecimento*. Procurarei defender, segundo o interesse da problemática anunciada acima, que

1 Há, portanto, como escreve Zizek (2003, pp. 160-161), tanto uma "filiação" a partir de "temas que foram desenvolvidos pelas diferentes linhas da chamada Teoria Crítica chegando até os Estudos Culturais de nossos dias (por exemplo, a noção de que seriam componentes estruturais de toda a vida social o 'fetichismo da mercadoria', a 'reificação' e a 'razão instrumental' etc.)", como uma "quebra radical", já que "em comparação com o marxismo ocidental 'padrão' da Escola de Frankfurt, *História e consciência de classe* é ao mesmo tempo muito mais engajado politicamente como filosoficamente é muito mais marcadamente hegeliano especulativo (veja, por exemplo, a noção de proletariado como sujeito e objeto da história, ideal com o qual os membros da Escola de Frankfurt nunca sentiram-se confortáveis)".

2 "Extrapolating from Marx's discussion of the 'fetishism of commodities' in *Capital*, and applying insights from Bergson, Simmel and Weber, he introduced the notion of reification to characterize the fundamental experience of bourgeois life. This term, one not in fact found in Marx himself, meant the petrification of living processes into dead things, which appeared as an alien 'second nature'. Weber's 'iron cage' of bureaucratic rationalization, Simmel's 'tragedy of culture' and Bergson's spatialization of *durée* were thus all part of a more general process" (JAY, 1984, p. 109).

nessa obra Adorno e Horkheimer operam a passagem de uma visão paradoxal da *reificação* (legalidade do todo *vs.* legalidades específicas às partes) presente em Lukács, amparado em Engels, para uma afirmação da racionalização instrumental como promotora de uma *lógica da identidade* ou de um processo totalizante de *homogeneização* de todas as dimensões da vida.

Por último, na forma de considerações conclusivas, buscarei fundamentar a expressão *indiferenciação por identidade* como uma perspectiva alternativa, heurística e criticamente produtiva, ao enunciado da autonomização das esferas sociais, sobretudo da modulação sistêmica da modernidade como diferenciação funcional.

2 Fetichismo, racionalização formal, reificação

Para Lukács (2003, pp. 148-149), é só no capitalismo que podemos falar propriamente em "interesses de classe", dado que em formações sociais pré-capitalistas tais interesses nunca "*conseguem* se distinguir claramente no que concerne ao aspecto econômico", isto porque numa "sociedade dividida em castas, em estamentos etc." há união inextricável entre os elementos econômicos, políticos e religiosos.

No encalço da célebre passagem d'*O Manifesto* de 1848[3], é só a "hegemonia da burguesia" que consegue, segundo Lukács (2003, p. 149), operar um verdadeiro desencantamento das relações de classe, expressas então em seu fundamento exclusivamente econômico. A diferença mais importante "é que toda sociedade pré-capitalista forma uma unidade incomparavelmente menos *coerente*, do ponto de vista econômico, do que a capitalista" (LUKÁCS, 2003, p. 149). Naquela, "a autonomia das partes é muito maior, e suas interdependências econômicas são muito menos desenvolvidas do que no capitalismo" (LUKÁCS, 2003, p. 149). A fragmentação das "partes da sociedade",

3 "Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas. Rasgou todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus 'superiores naturais', para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do 'pagamento à vista'. Afogou os fervores sagrados da exaltação religiosa, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do comércio. Em uma palavra, em lugar da exploração dissimulada por ilusões religiosas e políticas, a burguesia colocou uma exploração aberta, direta, despudorada e brutal" (ENGELS; MARX, 2007, p. 42).

reproduzida pela débil "circulação das mercadorias", impossibilita "a coesão organizacional da sociedade e do Estado", a constituição de sua "forma unitária", o que faz com que as relações econômicas apareçam sob "formas quer naturais e religiosas, quer políticas e jurídicas" (LUKÁCS, 2003, p. 152). Em tais sociedades, continua Lukács (2003, pp. 152-153), as "categorias econômicas e jurídicas são objetiva e *substancialmente inseparáveis e entrelaçadas umas nas outras*".

Isso não nega "o fundamento econômico objetivo de todas as formas de sociedade" (LUKÁCS, 2003, p. 154), pelo contrário, afirma-se aqui que "as classes só podiam ser retiradas da realidade histórica imediatamente dada por *intermédio da interpretação da história* operada pelo materialismo histórico, enquanto no capitalismo as classes são essa realidade imediata e *histórica*" (LUKÁCS, 2003, p. 155).

Vemos assim, a partir dessas passagens, como Lukács compartilha com o "discurso sociológico hegemônico" (TAVOLARO, 2005; 2007; 2017) a visão das sociedades pré-modernas como formações sociais indiferenciadas[4], algo que repercute tanto em Adorno e Horkheimer quanto na teoria habermasiana do agir comunicativo. A peculiaridade do discurso lukácsiano sobre a modernidade é que a afirmação de uma dessacralização das relações de exploração que passam a se exprimir claramente como relações de classe e da *autonomização* do econômico em relação ao jurídico, ao religioso e ao político é imediatamente acompanhada de uma reflexão sobre a imposição de um novo fator totalizante de indiferenciação (formal): a *reificação* – proposição que defenderei a seguir.

4 Embora compartilhem uma visão da pré-modernidade como marcada pela indiferenciação, na qual a totalização mítica ou religiosa joga um papel central, os clássicos da sociologia acentuam eventos ou processos distintos como fundamentais na passagem, mais ou menos disruptiva, para uma modernidade marcada pela diferenciação dos órgãos e funções ou pela autonomização das esferas, ordens ou formas da vida social: em Durkheim (2010), como se sabe, a complexificação e desenvolvimento da divisão do trabalho social; em Simmel (2006), tanto o processo necessário (e metafísico) que vai da vida às formas autônomas (ciência, arte, direito, jogo, sociabilidade etc.) como o caráter decisivo do desenvolvimento da economia monetária na separação e autonomização entre "sujeito" e "objeto", "para que ambos realizassem o próprio desenvolvimento de forma mais pura e rica" (SIMMEL, 1998, p. 23); em Weber (2016), a desmagificação (desencantamento) do mundo promovida pelas religiões de salvação e rejeição do mundo, que explicitam e desenvolvem as barreiras entre o mundo objetivo (profano) e o subjetivo (orientado para a salvação), assim como intensificam as tensões entre a esfera religiosa e as ordens mundanas (econômica, política, intelectual, estética, erótica).

A relação entre a crítica da ideologia presente em *História e Consciência de Classe*, característica do marxismo ocidental, e a crítica marxiana da economia política é explicitada já nas primeiras páginas de *A Reificação e a Consciência do Proletariado*, em que Lukács (2003, p. 193) concebe a mercadoria, ponto de partida da obra madura de Marx, como "o problema central e estrutural da sociedade capitalista em todas as suas manifestações vitais". É na "estrutura da relação mercantil", portanto, que se pode encontrar "o protótipo de todas as formas de objetividade e de todas as suas formas correspondentes de subjetividade na sociedade burguesa" (LUKÁCS, 2003, p. 193).

> Nosso objetivo é somente chamar a atenção – pressupondo as análises econômicas de Marx – para aqueles problemas fundamentais do caráter fetichista da mercadoria como forma de objetividade, de um lado, e do comportamento do sujeito submetido a ela, de outro (LUKÁCS, 2003, p. 194).

Trata-se de uma afirmação continuamente reiterada ao longo do ensaio: o seu fim é o desdobramento das consequências subjetivas do fetichismo enquanto estrutura objetiva, central e singularizante das relações sociais no capitalismo. Podemos falar de uma abordagem filosófica e sociológica do problema do fetichismo, conhecida a relação de Lukács com Weber, da qual emerge a problemática da racionalização, e com Simmel, de quem irá assumir as reflexões sobre a tragédia da cultura.

Lukács reconhece que em Marx já existe uma significativa elaboração da dimensão *subjetiva* do desenvolvimento da forma-valor, de ascenso possível ao pensamento somente quando já está plenamente desenvolvida na forma-dinheiro, "categoria universal de todo o ser social" no modo de produção capitalista consolidado e em plena expansão. É no capítulo sobre a mercadoria, mais especificamente na seção sobre o fetichismo, que se encontra, para Lukács (2003, p. 198), a descrição do "fenômeno fundamental da reificação".

Objetivamente, a reificação se exprime na cisão entre o mundo das coisas e a atividade humana, subjetivamente é a própria atividade do ser humano que aparece apartada da força de trabalho que a realiza. Por um lado, objetivamente, é o "trabalho humano abstrato (portanto, formalmente igual)" (LUKÁCS, 2003, p. 200) que permite a permutabilidade de distintas mercadorias; de outro, subjetivamente, tal trabalho humano abstrato "torna-se também o princípio real do processo efetivo de produção de mercadorias" (LUKÁCS, 2003, p. 200).

> Se perseguirmos o caminho percorrido pelo desenvolvimento do processo de trabalho desde o artesanato, passando pela cooperação e pela manufatura, até a indústria mecânica, descobriremos uma racionalização continuamente crescente, uma eliminação cada vez maior das propriedades qualitativas, humanas e individuais do trabalhador (LUKÁCS, 2003, p. 201).

Até aqui, como se evidencia, nada além de Marx. A síntese que marca o conceito de *reificação* e certa linhagem interna ao marxismo ocidental se apresenta algumas linhas após o trecho acima transcrito. "Para nós, o mais importante é o princípio que assim se impõe [no processo industrial de trabalho]: o princípio da racionalização baseada no cálculo, na *possibilidade do cálculo*" (LUKÁCS, 2003, p. 202 – colchetes nossos), que expressa e é expresso na: 1) produção especializada, em que o "processo torna-se a reunião objetiva de sistemas parciais racionalizados, cuja unidade é determinada pelo puro cálculo, que por sua vez devem aparecer *arbitrariamente* ligados uns aos outros" (LUKÁCS, 2003, pp. 202-203); 2) consequente fragmentação dupla do objeto e do sujeito da produção.

É aqui que se liga de forma indissociável a *racionalização* do econômico pensada por Weber – a configuração metódica dos meios adequados para alcançar o fim de acumulação de capital privado, atrelada à passagem de uma racionalidade material para uma racionalidade formal, ou seja, a aplicação de métodos racionais universalizáveis – e a concepção marxiana (embora o Lukács dos anos 20 ainda não tivesse tido acesso aos manuscritos juvenis de Marx) de alienação ou *estranhamento*, cisão entre trabalho e força de trabalho, trabalhador e processo de trabalho, trabalhador e produto do trabalho[5].

> A atitude contemplativa diante de um processo mecanicamente conforme às leis e que se desenrola independentemente da consciência e sem a influência possível de uma atividade humana, ou seja, que se manifesta como um sistema acabado e fechado, transforma também as categorias fundamentais da atividade imediata dos homens em relação ao mundo: reduz o espaço e o tempo a um mesmo denominador e o tempo ao nível do espaço. [...] O tempo é tudo, o homem não é mais nada; quando muito, é a personificação do tempo (LUKÁCS, 2003, pp. 204-205).

5 Para um aprofundamento da presença do conceito weberiano de *racionalização* em *História e Consciência de Classe*, ver Teixeira, 2010.

Vê-se aqui o pleno desdobramento das consequências implicadas nas oposições entre valor de uso e valor de troca, trabalho útil e trabalho abstrato, qualidade e quantidade e, finalmente, espaço e tempo, já elaboradas por Marx, mas agora num contexto histórico de radicalização dos processos de racionalização do processo de trabalho com a introdução dos métodos tayloristas de aumento de produtividade e economia de tempo. A temporalização "científica" do processo de trabalho, visando produzir a maior quantidade de mercadorias no menor intervalo de tempo possível, junto à concentração de todos os saberes (*know-how*) difusos entre os trabalhadores na "gerência científica" evidencia, de forma sensível, uma quantificação/abstração crescente de toda experiência concreta e qualitativa na relação entre o sujeito e o produto do seu trabalho.

Diante dessas forças objetivas levadas a cabo pela empresa moderna, entendida como a generalização do "trabalho *racionalmente mecanizado*" (LUKÁCS, 2003, p. 206), a subjetividade torna-se agente passivo, meramente contemplativo, "a personalidade torna-se o espectador impotente de tudo o que ocorre com sua própria existência, parcela isolada e integrada a um sistema estranho" (LUKÁCS, 2003, p. 205).

O ponto de inflexão fundamental é que tais processos necessariamente se estendem para além do mundo do trabalho e do espaço disciplinar da empresa moderna, de modo que "o destino do operário torna-se o destino geral de toda a sociedade" (LUKÁCS, 2003, pp. 206-207).

> A separação do produtor dos seus meios de produção, a dissolução e a desagregação de todas as unidades originais de produção etc., todas as condições econômicas e sociais do nascimento do capitalismo moderno agem nesse sentido: substituir por relações racionalmente reificadas as relações originais em que eram mais transparentes as relações humanas. [...] o princípio da mecanização racional e da calculabilidade deve abarcar todos os aspectos da vida (LUKÁCS, 2003, p. 207).

A associação com as páginas finais d'*A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (WEBER, 2004) é imediata: o dever da profissionalização/especialização desvinculado de qualquer ética, a ascese profissional convertida num fim em si mesma, a renúncia ao "homem universalista", a atividade esvaziada de sentido, o poder crescente dos bens exteriores sobre os seres humanos e, sobretudo, a realização da tendência à generalização da

racionalidade econômica – a metódica calculista, a ação racional referente a fins –, "das frias mãos esqueléticas das ordens racionais" (WEBER, 2016, p. 391) para todos os âmbitos da vida social, todos estes temas deixam de ser sugeridos para serem afirmados. No Lukács de *História e Consciência de Classe*, a relação entre *racionalização* e *reificação* deixa de ser uma interrogação possível no terreno dos juízos de valor (nos termos de Weber, 2004) para ser categoricamente exclamada.

O problema dos seus mestres em Heidelberg – Lukács (2003, pp. 213-214) se refere especialmente a Simmel, mas podemos facilmente generalizar para Weber – é que eles não conseguem, com seus conceitos respectivos de *tragédia da cultura moderna* e *racionalização*, ir "além da simples descrição", mantendo-se no nível das "formas exteriores de manifestação da reificação", separando assim "os fenômenos da reificação e o fundamento econômico de sua existência". Lukács (2003, pp. 214-216), entretanto, não deixa de atentar para a perspicácia de Weber ao perceber a analogia entre o Estado moderno e moderna empresa capitalista.

Citando-o longamente, o autor húngaro chama atenção para a reflexão weberiana sobre a separação análoga entre funcionário/meios administrativos e produtor imediato/meios de produção, assim como para o processo similar de racionalização formal nos dois casos: tanto o juiz como a gerência produtiva baseiam a sua ação em saberes sistematizados em regras que conferem *previsibilidade* e *calculabilidade* aos procedimentos jurídicos e produtivos, respectivamente. "Surge uma sistematização racional de todas as regulamentações jurídicas da vida, sistematização que representa, pelo menos em sua tendência, um sistema fechado e que pode se relacionar com todos os casos possíveis e imagináveis" (LUKÁCS, 2003, p. 216).

O princípio do cálculo racional se orienta sempre mais para a generalização e para a eliminação do acaso existente em situações concretas imprevisíveis e no "arbítrio individual", agindo assim como a condição principal na constituição do "caráter *contemplativo* da atitude capitalista do sujeito" (LUKÁCS, 2003, p. 218).

Lukács (2003, pp. 219-220, itálico meu) menciona explicitamente a "*racionalização formal* do direito, do Estado, da administração etc." que, "objetivamente e realmente", assim como a empresa capitalista moderna, decompõe "todas as funções sociais em seus elementos" através de uma "pesquisa semelhante das leis racionais e formais que regem esses sistemas parciais".

Subjetivamente, a racionalização de tais ordens implica em efeitos análogos na consciência, devido "à separação entre o trabalho e as capacidades e necessidades individuais daquele que o realiza".

Podemos então afirmar que, para Lukács (2003), a *reificação* não significa apenas a afirmação da lógica da economia e do fetichismo – em que as relações sociais aparecem transfiguradas numa relação entre coisas – em todas as esferas da vida social, muito embora seja central para ele a imputação dos fenômenos da *reificação* aos seus fundamentos econômicos, ao fetichismo da mercadoria. Significa também, e aí está a influência do conceito weberiano de *racionalização*, o desenvolvimento de processos *formais* análogos em todas as esferas da sociedade capitalista moderna. Tal unidade, subjacente aos processos objetivos de estruturação formal das diversas esferas, liga-se necessariamente a processos também unitários de subjetivação: em todos os âmbitos, o desenvolvimento de processos de trabalho formalizados tecnicamente e crescentemente independentes dos sujeitos que o realizam (*estranhamento*) cria uma subjetividade puramente contemplativa, aniquilada, cindida em relação ao mundo que a rodeia.

"Foi o capitalismo a produzir pela primeira vez, com uma estrutura econômica unificada para toda a sociedade, uma estrutura de consciência – formalmente – unitária para o conjunto da sociedade" (LUKÁCS, 2003, p. 221). Essa estrutura de consciência é marcada por uma atitude contemplativa não só em relação ao mundo objetivo, mas também em relação à própria subjetividade, que aparece como constituída por "faculdades objetivadas e coisificadas".

Exemplo maior da reificação da subjetividade se encontra, para Lukács (2003, p. 222), na "prostituição" da experiência presente no jornalismo, em que "a própria subjetividade, o saber, o temperamento e a faculdade de expressão tornam-se um mecanismo abstrato". Cita, para ilustrar a reificação na vida íntima, "a franqueza ingenuamente cínica" de Kant, que define o casamento como "a união de duas pessoas de sexos diferentes em vista da posse recíproca de suas propriedades sexuais durante toda a sua vida" (LUKÁCS, 2003, p. 223).

A separação entre *númeno* e *fenômeno*, na *Crítica da Razão Pura*, é vista por Lukács (2003) como expressão maior, no domínio filosófico, do *estranhamento* entre a objetividade e a subjetividade característico da reificação. Na ciência, ou melhor, na concepção positivista da ciência, a reificação se expressa sobretudo no elogio ao dado, à factualidade, à especialização crescente, em suma, à imediaticidade do objeto construída pelas disciplinas

parciais, tendentes a formar, cada uma, "um sistema formalmente fechado de leis parciais e especiais, para o qual o mundo que se encontra fora do seu domínio e sobretudo a matéria que ela tem por tarefa conhecer, ou seja, *seu próprio substrato concreto de realidade*, passa sistemática e fundamentalmente por inapreensível" (LUKÁCS, 2003, p. 229).

Essa resumida incursão, sobre a manifestação da *reificação* em distintos domínios ou esferas da vida, nos serve para abordar uma questão crucial no diálogo de Lukács com Weber: o paradoxo existente entre subordinação e autonomia no processo de *racionalização* das esferas, em outras palavras, o paradoxo da racionalização/reificação como desenvolvimento simultâneo de uma legalidade social geral e de legalidades particulares a cada esfera.

Tal paradoxo – "esse 'sistema de leis'... que regula a totalidade, que *por princípio e qualitativamente* é diferente daquele que regula as partes" – é concebido por Lukács (2003, pp. 227) como uma "irracionalidade" produzida pela "divisão capitalista do trabalho". O próprio processo generalizado de decomposição das diversas "funções parciais da sociedade" gera uma dinâmica particular de "interesses profissionais e de *status* dos especialistas" que intensifica as tendências à formação de legalidades e lógicas específicas a cada função. Tal "movimento divergente" é perceptível tanto nas "partes de um setor determinado" como nos "grandes setores produzidos pela divisão social do trabalho" (LUKÁCS, 2003, p. 227-228), e então Lukács cita uma passagem em que Engels discorre sobre "a relação entre direito e economia":

> ... com a necessidade da nova divisão do trabalho, que cria *juristas profissionais*, abre-se um novo setor autônomo que, não obstante toda sua dependência geral em relação à produção e ao comércio, possui também uma capacidade particular de reagir nesses setores. Num Estado moderno, o direito deve não somente corresponder à situação econômica geral e ser sua expressão, mas também ser uma *expressão coerente em si mesma*, que não se deixa abalar por contradições internas. E, para consegui-lo, reflete de maneira cada vez mais infiel as condições econômicas [...]. (ENGELS, Carta a Konrad Schmidt, 27/10/1890, apud LUKÁCS, 2003, p. 228).

A importância da passagem acima, que justifica a longa transcrição, está no seu reforço da ideia de *reificação* não necessariamente como uma homogeneização das diversas esferas sociais no sentido de uma identidade crescente entre elas, mas como um processo de *formalização* unitária das esferas

que, em suas dinâmicas particulares, diferem consideravelmente e até crescentemente, dada a afirmação progressiva dos "interesses profissionais e de *status*" próprios a cada uma das funções e/ou setores da sociedade.

Dito isto, a inquietação que imediatamente emerge refere-se à diferença entre *reificação* e *racionalização*:

1) Em primeiro lugar, vimos como em Lukács a *racionalização* como *reificação* considera o *fetichismo* implicado na forma-valor – a abstração real realizada pela relação mercantil em que relações entre seres humanos se dão como relações entre coisas – e o *estranhamento* no processo capitalista de trabalho como as bases causais para pensar a reificação das outras esferas da vida social. Desse modo, o "momento predominante [übergreifende Moment]" (MARX, 2011, p. 49) do econômico é preservado no raciocínio lukácsiano. E é por encontrar uma fundamentação causal para a reificação generalizada das relações sociais que Lukács vê uma saída para o niilismo implicado na ideia de tragédia da cultura moderna e nas passagens mais obscuras da obra de Weber. Para Lukács, é por se tratar de um processo *formal*, nunca inteiramente totalizante dos *conteúdos* da vida, que a reificação pode ser superada através da eliminação *prática* (implodindo a condição contemplativa do sujeito) dos seus fundamentos econômicos.

2) Em segundo lugar, reiteremos, aquilo que em Weber é abordado de maneira compreensiva e considerado como uma tendência possível na modernidade, em Lukács, é pensado de uma perspectiva fundamentalmente crítica sobre um *pathos* não só em plena realização como em crise.

Assim, para Lukács, se o processo de *autonomização* das esferas sociais não pode ser afirmado como ilusório, já que dinâmicas reais de legalidade própria se realizam no interior das esferas em particular, esta *autonomia* é paradoxalmente realizada por um processo geral que, em todos os âmbitos, revela a mesma lógica de racionalização/reificação/formalização. Todas as esferas tendem a ser presididas por princípios de calculabilidade e previsibilidade e, em todas, há a conformação de sujeitos contemplativos, cindidos e estranhos àquilo que produzem ou realizam. É a unidade da forma que determina a unidade da estrutura da consciência. Por outro lado, o paradoxo da unidade lógico-formal da autonomização/diversificação das diversas esferas é determinado pela reificação na esfera econômica, de modo que podemos falar, lendo Lukács, em um momento predominante do econômico na *integração* dos diversos processos de *autonomização*.

3 Lógica da identidade

Uma primeira leitura d'*A Dialética do Esclarecimento*, principalmente do seu célebre ensaio *A Indústria Cultural: O Esclarecimento como Mistificação das Massas*, pode talvez levar à conclusão, apressada, de que se trata de uma mera ampliação da reflexão sobre a *reificação* na abordagem do fenômeno da *cultura de massa*. Na medida em que esta se forma e se expande através da *indústria cultural*, tratar-se-ia mais uma vez de demonstrar a estrutura formal unitária compartilhada pela *empresa* moderna no âmbito econômico-material e a *empresa* no nível da produção e difusão cultural. Tratar-se-ia novamente da percepção, numa esfera particular, da relação intrincada entre *racionalização*, *estranhamento* e *dominação*, da generalidade do fenômeno da *reificação,* portanto.

De modo algum estamos julgando tal leitura como equivocada, mas, como foi dito, trata-se de uma primeira leitura que deve ser aprofundada, articulando o ensaio sobre *A Indústria Cultural...* e o primeiro ensaio da obra, *O Conceito de Esclarecimento*. Só assim nos parece possível extrair os novos elementos trazidos por Adorno e Horkheimer em relação a Lukács. Nos primeiros, a percepção de uma *lógica da identidade*, operada pela generalização da *racionalidade técnico-instrumental* para todos os âmbitos da vida, nos leva para além da uma concepção crítica da estrutura formal unitária dos processos de racionalização/reificação, pois os próprios conteúdos das diversas esferas da vida social passam a exprimir um incômodo ar de semelhança, de *identidade*. Deste modo, é isso que buscarei defender nas páginas seguintes: a crítica ao enunciado da autonomização/diferenciação das esferas sociais em Adorno e Horkheimer singulariza-se por acusar a relação entre a *unificação* do princípio de estruturação formal das esferas sociais (racionalização, reificação) e a *homogeneização* dos seus conteúdos (identidade), o que denominarei mais à frente de *indiferenciação por identidade*.

N'*O Conceito de Esclarecimento*, ensaio central e introdutório d'*A Dialética do Esclarecimento*, a relação com a obra de Lukács publicada 24 anos antes e com aquela elaboração essencialmente crítica do conceito de *racionalização* como *reificação* se evidencia logo nos primeiros parágrafos.

"O programa do esclarecimento era o desencantamento do mundo", escrevem Adorno e Horkheimer (1985, p. 19). Como sabemos, o desencantamento do mundo significa, na acepção weberiana, a sua *desmagificação*, a supera-

ção da causalidade ética mítica e das concepções carismáticas e concretas de causa e efeito típicas da magia. A racionalização operada pelas religiões salvíficas, tendo seu cume no ascetismo intramundano protestante, representou uma etapa fundamental no chamado desencantamento do mundo.

O "programa do esclarecimento", fundado no conhecimento científico das coisas e dos seres humanos, representa outra etapa. Para Adorno e Horkheimer (1985, pp. 19-20), amplamente baseados nos escritos de Bacon, desencantar o mundo, livrar-se do mito e da magia, significa suplantar o *medo* que gera o mito, a ambivalência misteriosa do *mana* que se esconde por trás da aparência sensível das coisas, para assim investir os homens "na posição de senhores".

Mas não são apenas as coisas da natureza que escondem mistérios, uma zona de ininteligibilidade que apavora; também os homens, na imagem de mundo mítica, são ambivalentes. Assim, para a natureza e para as relações humanas vale o mesmo princípio: conhecer é dominar. "Só o pensamento que se faz violência a si mesmo é suficientemente duro para destruir os mitos... Poder e conhecimento são sinônimos". (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 20).

Conhecer para livrar-se do medo, para dominar a natureza e os seres humanos, implica a renúncia ao *sentido* e a substituição do "conceito pela fórmula, [d]a causa pela regra e pela probabilidade" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 21 – colchetes meus). Impõe-se aquele elemento enfatizado por Lukács para pensar a racionalização/reificação nas sociedades capitalistas, o *princípio da calculabilidade*. Elimina-se o espanto através do conhecimento, torna-se conhecido quando se torna previsível. A formalização do mundo em um sistema de leis revela o anseio por uma transparência dócil, sem surpresas. A eliminação da treva traduz-se no anseio pela eliminação da possibilidade do contingente e do novo. "Doravante, a matéria deve ser dominada sem o recurso ilusório a forças soberanas ou imanentes, sem a ilusão de qualidades ocultas. O que não se submete ao critério da calculabilidade e da utilidade torna-se suspeito para o esclarecimento" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 21).

Embora Adorno e Horkheimer empreendam um esforço (repetidas vezes acusado de a-histórico) de encontrar os elementos contraditórios do esclarecimento em Ulisses e em Platão (ver Adorno e Horkheimer, 1985, p. 21), assim como Lukács investiga as antinomias do pensamento burguês em Heráclito (ver Lukács, 2003, pp. 360-361, nota 146), tanto para os frankfurtianos como para o autor húngaro é só na modernidade capitalista que os

fenômenos da reificação e da mistificação implicada no esclarecimento são radicalizados e acessíveis pelo pensamento.

> [...] o número tornou-se o cânon do esclarecimento. As mesmas equações dominam a justiça burguesa e a troca mercantil. [...] A sociedade burguesa está dominada pelo equivalente. Ela torna o heterogêneo comparável, reduzindo-o a grandezas abstratas. Para o esclarecimento, aquilo que não se reduz a números e, por fim, ao uno, passa a ser ilusão: o positivismo moderno remete-o para a literatura. "Unidade" continua a ser a divisa, de Parmênides a Russell. O que se continua a exigir insistentemente é a destruição dos deuses e das qualidades (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 23).

A afinidade com o conceito lukacsiano de *reificação* se evidencia: a equivalência geral de trabalhos e mercadorias qualitativamente diferentes – a redução quantitativa de diferentes conteúdos pela forma-valor – aparece como fundamento da quantificação dos conteúdos conceituais (a sua eliminação) implicada numa ciência que toma como modelo a forma matemática. A abstração da troca mercantil leva às últimas consequências a utopia da unidade e a eliminação da heterogeneidade presente no "programa do esclarecimento".

"O preço que os homens pagam pelo aumento de seu poder é a alienação daquilo sobre o que exercem o poder" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 24). É a "identidade" da dominação que "constitui a unidade da natureza", em que "a essência das coisas revela-se como sempre a mesma" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 24).

O esclarecimento é fetichista – ao tornar mensurável e equiparável a heterogeneidade dos objetos – e por isso alienante – ao unificar e homogeneizar o mundo segundo o modelo abstrato e unificado da própria identidade que conhece (a identidade orientada para o domínio); são as qualidades do próprio objeto que se tornam inapreensíveis, estranhas[6].

6 Tais afinidades são precisamente demarcadas por Hall (2011, p. 67): "Adorno draws a great deal on Lukács's elaboration and development of Marx's concept of commodity fetishism, particularly the idea of a general concept of social illusion and the critique of immediacy that this entails. Indeed in many respects *Dialectic of Enlightenment* could be read as an anthropological extension of the concept of fetishism and a deepening of the philosophical analysis of the relationship between identity and exchange. Adorno also shares Lukács's view that modern science and philosophy are no free of this illusion insofar as they are contemplatively positioned toward social reality".

Racionalização é, portanto, como em Lukács, reificação (fetichismo), alienação e dominação.

Nada de novo? *A Dialética do Esclarecimento* não iria além de uma modulação aforística, apesar dos longos parágrafos, e nietzscheana, apesar do marxismo, do Lukács de *A Reificação e a Consciência do Proletariado*? Ou seja, uma abordagem materialista, fundada na crítica da economia política, do fenômeno conceituado por Weber como racionalização da vida?

Por certo, diversos comentadores buscaram enfatizar não só as afinidades, mas também as diferenças na passagem de *História e Consciência de Classe* às formulações de Adorno e Horkheimer.

Quanto a um dos aspectos mais conhecidos da crítica de Adorno e Horkheimer ao jovem Lukács, escreve Musse (1994, p. 34) citando *Teoria Tradicional e Teoria Crítica*,

> Horkheimer desconfia da afirmação de um sujeito global supratemporal e com isso esquiva-se do artifício dialético que concebe o proletariado como um sujeito-objeto idêntico. O sujeito da "filosofia materialista" – descartados os modelos do espírito abstrato ou da razão em si mesma – não é o Eu, tampouco o absoluto, mas sim os "homens de uma determinada época histórica".

Puzone (2017, p. 241) reconhece a ausência de "qualquer menção explícita de Horkheimer ao livro de Lukács", *História e Consciência de Classe*, mas percebe "com nitidez a quem se endereça o pequeno texto" intitulado "Transfiguração metafísica da revolução'", "aforisma que foi excluído da edição final de *Dämmerung*"[7]. Aqui Horkheimer, continua Puzone (2017, p. 241), se refere criticamente a certos "intelectuais que simpatizavam com a revolução por motivos filosóficos, e não por conta da incapacidade de satisfazerem-se as necessidades materiais dos trabalhadores no capitalismo" e afirma que, contra este "reino da perfeita pecaminosidade" e o "modo de pensar 'racional calculista'", "seria necessária uma transformação na consciência dos seres humanos para que a 'verdade eterna' surgisse" (PUZONE, 2017, p. 241). Mais que idealismo, Horkheimer aponta para "'o caráter estritamente religioso dessa radicalidade'", da qual fazia parte o jovem Lukács à procura de um sujeito redentor.

7 Trata-se da obra "*Dämmerung: Notizen in Deutschland* [Crepúsculo: notas na Alemanha]", publicada "em 1934, mas cujos excertos são datados do período de 1926 a 1931, e sob o pseudônimo de Heinrich Regius" (NOBRE et al., 2013, p. 158).

Hall (2011), por sua vez e a partir da *Dialética Negativa* (ADORNO, 2009), evidencia duas principais críticas: a) a um "anticapitalismo romântico" (HALL, 2011, p. 62) na apreciação lukácsiana das sociedades pré-modernas, evidente na passagem sobre a supressão capitalista de "relações originais em que eram mais transparentes as relações humanas" (LUKÁCS, 2003, p. 207), romantismo que bloquearia pensar tanto o fenômeno da reificação em formações pré-capitalistas como a possibilidade de pensar relações de troca pós-capitalistas justas e não-reificadas; e b) à "conflação" idealista entre *reificação* e *objetividade*, entre uma "objetividade ilusória" que aliena a "subjetividade" e "uma objetividade genuína para além do sujeito" (HALL, 2011, p. 69). Maar (2006, p. 150) enfatiza o mesmo ponto:

> O primado dialético do objeto constitui, nesta medida, por exemplo, a possibilidade de retirar a questão da reificação (*Verdinglichung*) do plano subjetivo em que Lukács a dispusera. Não porque apreendera a reificação como questão no plano da consciência (o que não fez), mas porque reificação e consciência de classe são tratadas sem uma adequada apreensão da objetividade, permanecendo assim limitadas no plano dos pressupostos idealistas do primado do sujeito, de ideias que perderam a referência de parte de seu conteúdo... A distinção entre objetividade (*Objektivität*) e reificação (*Verdinglichung*) constitui um dos resultados fundamentais da perspectiva dialética do primado do objeto.

Assim, os comentadores citados destacam, de um ponto de vista mais propriamente teórico, a dificuldade do conceito de *reificação* lukácsiano em pensar uma objetividade não-reificada, dificuldade que tem como consequência política a supervalorização (idealista, romântica ou mesmo religiosa) do sujeito, encarnado no proletariado, em detrimento do objeto.

Nosso problema, como já explicitamos, é distinto. Trata-se de demarcar as descontinuidades, não em relação à questão do materialismo ou de uma concepção propriamente materialista, que não abandona o primado do objeto, do sujeito revolucionário, mas em relação à questão da (in)diferenciação das esferas sociais na modernidade capitalista. Retomemos *O Conceito de Esclarecimento*.

"O princípio da imanência, a explicação de todo acontecimento como repetição, que o esclarecimento defende contra a imaginação mítica, é o princípio do próprio mito" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 26).

O esclarecimento, em seu horror diante da imagem mítica do mundo, acaba por transfigurar-se em uma nova mitologia. Se de fato há uma ruptura na passagem do concreto ao formal, do difuso ao concentrado, típica dos processos de racionalização, nessa ruptura também há continuidade, pois, se o esclarecimento supera o mito através de uma racionalidade de domínio da natureza que se desdobra numa racionalidade de domínio dos próprios seres humanos, o medo, o assombro que antecede a emergência do mito permanece – de forma novamente generalizada, formalizada e unificada – no esclarecimento.

Para não voltar ao mito, o esclarecimento exclui a princípio a possibilidade da exterioridade ameaçadora e, desse modo, é o signo maior do desespero que, para aplacar o medo, busca transformar tudo em familiaridade especular. Se no mito o assombro é perceptível na ambivalência das coisas – que são sempre duais, elas mesmas e o *mana*, a divindade, o transcendente etc. –, a ciência busca anular a própria possibilidade do medo, afirmando a imanência absoluta do seu objeto. Vira os olhos para dentro ao conceber o seu domínio e se convence da inexistência do que está para além, do que é outro e está do lado de fora[8].

É por isso que Adorno e Horkheimer (1985, pp. 26-27) escrevem que o esclarecimento – ao afirmar no mundo a identidade unificada de si mesmo – acaba por reproduzir e ratificar "a sabedoria fantástica" do "destino que, pela retribuição, reproduz sem cessar o que já era. O que seria diferente é igualado... O preço que se paga pela identidade de tudo com tudo é o fato de que nada, ao mesmo tempo, pode ser idêntico a si mesmo". Na formalização científica, a autonomia do singular deve ser aniquilada de antemão tal qual a vontade do herói trágico frente às forças divinas.

Mais uma vez nossos autores recuperam, já que estamos seguindo o curso do texto, o modelo da relação mercantil fetichizada para exprimir a lógica da identidade que o esclarecimento propaga: "O preço dessa vantagem, que é a indiferença do mercado pela origem das pessoas que nele vêm trocar suas mercadorias, é pago por elas mesmas ao deixarem que suas possibilidades inatas sejam modeladas pela produção de mercadorias que se podem

8 "O esclarecimento é a radicalização da angústia mítica. A pura imanência do positivismo, seu derradeiro produto, nada mais é do que um tabu, por assim dizer, universal. Nada mais pode ficar de fora, porque a simples ideia do 'fora' é a verdadeira fonte da angústia" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 29).

comprar no mercado" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 27). Ao entrar no círculo infernal da identidade – e nele já se nasce – que caracteriza tanto o mercado como a lógica formal das ciências, todo tom torna-se cinza.

A vitória da "racionalidade objetiva", escrevem Adorno e Horkheimer (1985, pp. 38-39), é também a vitória da imediaticidade, "a submissão de todo ente ao formalismo lógico", reduzindo a "pretensão de conhecimento" ao "mero perceber, classificar e calcular", quando tal pretensão deveria se definir, na verdade, pela "negação determinante de cada dado imediato".[9] Trata-se de mais um elemento que aproxima o esclarecimento do mito: "Na pregnância da imagem mítica, bem como na clareza da fórmula científica, a eternidade do factual se vê confirmada e a mera existência expressa como o sentido que ela obstrui" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 39).

> Pela mediação da sociedade total, que engloba todas as relações e emoções, os homens se reconvertem exatamente naquilo contra o que se voltara a lei evolutiva da sociedade, o princípio do eu: meros seres genéricos, iguais uns aos outros pelo isolamento da coletividade governada pela força (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 47).
>
> Ao disciplinar tudo o que é único e individual, ele [o esclarecimento] permitiu que o todo não-compreendido se voltasse, enquanto dominação das coisas, contra o ser e a consciência dos homens (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 51).

A racionalização objetiva, formal, técnico-instrumental da natureza e dos laços sociais, em que a ciência positivista vê como num espelho a estrutura das relações mercantis, além de, como em Lukács, generalizar uma mesma estrutura de consciência (dimensão subjetiva), implica sempre na supressão do único e individual, do singular. É a afirmação de uma lógica homogeneizante da identidade que estabelece um elo entre a reflexão sobre o conceito de esclarecimento e sobre a indústria cultural.

Já nas primeiras páginas do ensaio *A Indústria Cultural...*, Adorno e Horkheimer (1985, p. 113) rejeitam a tese de que, com o capitalismo e o eclipse da "religião objetiva", a "diferenciação técnica e social e a extrema especialização levaram a um caos cultural". Para eles, pelo contrário, a "cul-

9 Como vimos, também Lukács (2003) percebeu, e trata-se de um elemento central nas suas reflexões, a relação entre reificação e a consolidação de uma postura subjetiva imediatista em relação à realidade.

tura contemporânea" é caracterizada por uma ordem implacável, que "confere a tudo um ar de semelhança. O cinema, o rádio e as revistas constituem um sistema. Cada setor é coerente em si mesmo e todos o são em conjunto" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 113), implicadas aí a política, a arquitetura e a urbanização. O macro e o microcosmo exprimem uma "unidade evidente". "Sob o poder do monopólio, toda a cultura de massas é idêntica, e seu esqueleto, a ossatura conceitual fabricada por aquele, começa a se delinear" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 114).

A passagem é decisiva no que se refere ao nosso problema: a negação de que o processo de diferenciação social tenha dado lugar a um caos cultural é também a afirmação da cultura de massa, orientada pela lógica da identidade e da semelhança, como um substituto integrativo ao lugar ocupado outrora pela totalização religiosa. À indiferenciação religiosa segue a indiferenciação promovida pela indústria cultural.

Não se trata de buscar a legitimação da cultura de massas e sua lógica de monopólio, sob o véu aurático da obra de arte. "Eles [fala-se aqui do cinema e do rádio] se definem a si mesmos como indústrias, e as cifras publicadas dos rendimentos de seus diretores gerais suprimem toda dúvida quanto à necessidade social de seus produtos" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 114 – colchetes meus). A indústria cultural afirma-se cinicamente.

E como opera a indústria cultural? Como opera a identidade/semelhança no mundo contemporâneo? Como estende as suas malhas?

Para Adorno e Horkheimer (1985), a *dominação* não se dá através da *racionalidade técnica*, esta não é um instrumento daquela. No capitalismo a técnica se converte em função da dominação[10]. "A racionalidade técnica hoje é a racionalidade da própria dominação. Ela é o caráter compulsivo da sociedade alienada de si mesma" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 114). A "técnica da indústria cultural" sacrifica "a diferença entre a lógica da obra e do sistema social" em favor da "padronização" e da "produção em série"

10 "In the identity logic of instrumental reason, Horkheimer and Adorno recognize the original model of domination from which all other forms of domination are but derivatives. Reason is intrinsically totalitarian. It knows no subjects for it recognizes only objects. All reason meets is reified, methodologically and effectively. Formal rationalization already implies instrumental rationalization. Observing reason and militant reason are fused, reducing all that is to a state of dead and manipulable things. Reification is none other than the conjunction and generalization of these two forms of rationalization" (VANDENBERGHE, 2009, p. 175).

(ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 114). Na medida em que também cria a sua própria estrutura subjetiva (de consciência, nos termos de Lukács), tal espraiamento do semelhante, da identidade de todas as coisas, faz prescindir inclusive da necessidade de uma instância central de controle e manipulação, assim como na estrutura mercantil a submissão a uma relação reificada dá-se por livre escolha.

> Quando um ramo artístico segue a mesma receita usada por outro muito afastado dele quanto aos recursos e ao conteúdo; quando, finalmente, os conflitos dramáticos das novelas radiofônicas tornam-se o exemplo pedagógico para a solução de dificuldades técnicas, que, à maneira do *jam*, são dominadas do mesmo modo que nos pontos culminantes da vida jazzística; ou quando a "adaptação" deturpadora de um movimento de Beethoven se efetua do mesmo modo que a adaptação de um romance de Tolstói pelo cinema, o recurso aos desejos espontâneos do público torna-se uma desculpa esfarrapada (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 114).

Não há somente a homogeneização dos conteúdos culturais em seus vários setores específicos (dramaturgia, música, cinema etc.), há também identidade, indiferenciação, entre a "lógica da obra" e a lógica do sistema social, assim como entre trabalho e tempo livre. "Em seu lazer, as pessoas devem se orientar por essa unidade que caracteriza a produção" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 117). Na matéria como na "alma", atua um mesmo "esquematismo", um mesmo sistema de classificação das supostas diferenças. Assim como o trabalhador deve apenas acompanhar o processo industrial de trabalho como se fosse mais um elemento da maquinaria, também o consumidor acompanha apático e com reações mecanicamente previsíveis o fluxo de sons e imagens da indústria cultural: "Desde o começo do filme já se sabe como ele termina, quem é recompensado, e, ao escutar a música ligeira, o ouvido treinado é perfeitamente capaz, desde os primeiros compassos, de adivinhar o desenvolvimento do tema e sente-se feliz quando ele tem lugar como previsto" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 118). Em caso de mal-estar, escreve Zuin (2011, p. 13), a "provável sensação de monotonia é facilmente compensada pela felicidade de se sentir integrado".

A vinculação entre o conceito de esclarecimento, que supera o mito mitologizando-se, e o conceito de indústria cultural torna-se ainda mais inteligível: se no *mana* está inteiramente expresso o medo que gera a necessidade

do mito, por ser o símbolo de que sempre há algo por detrás das coisas ou que as coisas sempre podem ser algo além delas mesmas – fundamento do assombro –, tanto a ciência positivista como a indústria cultural, embora também sejam expressões de um espanto (contra o próprio mito), buscam suprimir o *mana,* atestar a previsibilidade de tudo, incorporá-lo a um esquema e a uma fórmula previamente concebida, evitar desesperadamente o espanto, e aí já são inteiramente mito.

Assim, ao dissertarem sobre a lógica compartilhada pela concepção positivista de ciência (o esclarecimento em sua forma contemporânea), pelos fenômenos da cultura de massa (em suas várias manifestações), pelo processo de trabalho industrial e o consumo de mercadorias, Adorno e Horkeimer parecem seguir a mesma trilha da apropriação marxista do conceito weberiano de racionalização consagrado como *reificação* na pena de Lukács. Percebem uma homologia entre as diferentes esferas da sociedade capitalista contemporânea, uma mesma estrutura formal, a saber, a formalização dos meios e fins de cada esfera segundo princípios de quantificação, calculabilidade e previsibilidade das ações, alienada do sentido ou dos conteúdos concretos e qualitativos das diversas formas de relação com a natureza e com outros seres humanos. Tal processo reificante de formalização cria também uma estrutura subjetiva ou de consciência também unificada, limitada à percepção imediata e estereotipada dos estímulos do mundo objetivo[11].

No entanto, após vivenciarem a ascensão fascista na Europa e a consolidação do capitalismo monopolista, acompanhada da expansão vertiginosa da maquinaria da indústria cultural, e observarem o momento termidoriano da revolução dos sovietes, Adorno e Horkheimer já não mais percebem aquele paradoxo, assinalado por Lukács, entre a legalidade do sistema em geral (racionalização/reificação) e as legalidades particulares às partes (funções ou esferas do sistema).

Na *Dialética do Esclarecimento* – estes "fragmentos", estas "peças dispersas que exprimem, no que têm de inacabado e cheio de arestas, um mundo estilhaçado" (COHN, 1998, p. 12) – o fim do paradoxo é enunciado como um adeus à diferença e a constatação desesperada da identidade entre a "lógica

11 "Inevitavelmente, cada manifestação da indústria cultural reproduz as pessoas tais como as modelou a indústria em seu todo" (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 119).

da obra" (como parte) e a "lógica do sistema" (como todo totalitário)[12]. "A indústria cultural consiste... na repetição do idêntico", no seu jogo de aparência e essência realiza-se uma "diferenciação sempre indiferenciada", escreve Costa (2013, p. 149).

Na "identificação", escreve Stoegner (2017, p. 141), "o sujeito reduz o múltiplo ao unitário, e o princípio que sustenta esse processo é o eu [self]. Por meio de conceitos e termos, o sujeito identifica o mundo exterior, isto é, o que não é ele próprio". Assim, "identidade" é, neste contexto, "primeiramente o pensamento que pressupõe identidade entre pensamento e ser. Implicitamente, toda identidade é idealismo, enquanto que o idealismo é sempre um pensamento da identidade" (STOEGNER, 2017, p. 141). Lembremos que o princípio do eu [self], no contexto da *Dialética do Esclarecimento*, aparece como um princípio amputado de toda autonomia, como parte subsumida à sociedade administrada. A identidade do eu é mero reflexo do todo social. A história, no capitalismo tardio, aparece como "repetição do *sempre-igual*, do *Immergleichen*..." (BASSANI; VAZ, 2011, p. 18).

Considerações finais

Colocando em nossa chave de leitura, em Adorno e Horkheimer há uma inflexão em relação a Lukács, na medida em que a *autonomia* das distintas esferas é concebida como completamente ilusória diante da *integração* totalitária de toda a sociedade por uma cultura de massas brutal, reprodutora da lógica do trabalho industrial. A diferença aparece, então, como falseamento da homogeneização, da identidade, definidora da sociedade produzida pelo capitalismo tardio. Por isso, propomos a expressão *indiferenciação por identidade* para demarcar a crítica radical de Adorno e Horkheimer (amparados no jovem Lukács recém convertido ao marxismo) à concepção da modernidade como um processo de crescente autonomização/diferenciação das esferas sociais.

Embora um conceito propriamente sociológico de *diferenciação social* remeta imediatamente a autores como Spencer[13] e Durkheim (2010, p. 152)

12 Na *Dialética do Esclarecimento*, escreve Martin Jay (1984, p. 261), "the concept of totality lost virtually all of its positive connotations and became almost a synonym for totalitarianism".

13 Temos em Herbert Spencer, em particular no seu ensaio de 1857, *Progress: its law and cause*, a tentativa de formular um conceito não-teleológico e não-valorativo de progresso, que se

– para quem a passagem da pré-modernidade à modernidade é narrada como a transição de sociedades em que "tudo o que é social é religioso" para sociedades em que "as funções políticas, econômicas e científicas se emancipam da função religiosa, constituem-se à parte e adquirem um caráter temporal cada vez mais acentuado" –, é principalmente na sociologia alemã que o imaginário da diferenciação é formulado nos termos da autonomização: a ideia de uma crescente singularização dos diferentes âmbitos da sociedade em lógicas internas.

Dilthey (2010, pp. 26-27), no seu *A construção do mundo histórico nas ciências humanas*, de 1910, escreve, por exemplo, sobre o direito e a arte cada qual como um "sistema de fins". No primeiro, o "aparato visível, em um tempo e em um lugar determinados, de livros de direito, de juízes, de autores de processos, de réus, é inicialmente a expressão de um sistema de fins dotado de determinações jurídicas, graças às quais ele se mostra eficaz". No outro, a "conexão de um drama consiste em uma relação própria entre matéria, atmosfera poética, tema, fábula e meios de apresentação. Cada um desses fatores cumpre uma função na estrutura da obra, funções que são ligadas entre si por meio de uma lei interna da poesia".

Simmel (2006, pp. 61-64), nas *Questões Fundamentais de Sociologia*, de 1917, escreve sobre a autonomização das "formas" em relação aos "conteúdos" práticos que lhes deram origem, ilustrando tal processo através do direito, da arte, da ciência, todas formas que se autonomizaram em relação às necessidades práticas e vitais da sua gênese.

Mas é Weber (2016), em sua *Consideração Intermediária* à Ética econômica das religiões mundiais: ensaios comparados de sociologia da religião, publicados entre 1915 e 1919, que articula de forma mais acabada, entre os clássicos, o enunciado da autonomização das esferas sociais (ver Silva, 2018). Nesse ensaio, Weber (2016, pp. 367-368) reflete sobre a passagem de um mundo encantado e unificado pela magia para uma rejeição crescente do mundo pelas religiões de salvação, o que tem como consequência não só a crescente explicitação da diferença entre os "bens salvíficos *interiores*, con-

funda precisamente no conceito de diferenciação. Baseado nas investigações de Wolff, Goethe e, sobretudo, von Baer, Spencer (1891, p. 10) concebe a diferenciação observada nos processos orgânicos, basicamente a passagem "do homogêneo para o heterogêneo" ou do "simples ao complexo", como uma lei passível de generalização para todos os domínios do cosmos.

cebidos como meios de redenção", e os bens "exteriores" ou "mundanos", mas também o desenvolvimento e a exacerbação das "tensões recíprocas" entre as "legalidades próprias [*Eigengesetzlichkeiten*] das diferentes esferas": religiosa (ética da fraternidade), econômica (lucro privado por meios racionais), política (monopólio da ameaça e uso da violência legítima), intelectual (investigação empírica de causalidades naturais), estética (a forma como meio intramundano de salvação), erótica (a sexualidade valorizada em si mesma).

A gramática das *legalidades próprias* constitui pedra angular daquele enunciado, fundação particularmente produtiva na medida em que pensa, simultaneamente, a autonomia, mas também as afinidades e tensões entre as diversas esferas, permitindo inclusive vislumbrar o desenvolvimento desigual e mesmo a interferência direta de uma esfera na(s) outra(s). Em suas formulações ulteriores, funcionalista e sistêmica, é enfatizada e mesmo radicalizada a dimensão da autonomia em detrimento das tensões.

Parsons (1969; 1974) narra a passagem da indiferenciação pré-moderna, marcada pela fusão entre "estruturas gerais" e "organização religiosa", para a diferenciação dos subsistemas Cultural-valorativo, Socionormativo, Político-governamental, Econômico-adaptacional, cada um deles encerrado através dos seus próprios *meios simbólicos generalizados*: influência (cultura), poder (governo), dinheiro (economia), lealdade (subsistema socionormativo). Para o sociólogo norte-americano – que confere privilégio integrativo à dimensão socionormativa (comunidade societária) –, mais evoluída é uma sociedade quão mais diferenciados e integrados, através de estruturas emergentes em *zonas de interpenetração*, os seus subsistemas.

Luhmann (1998, p. 50), por sua vez, explicitamente define as sociedades modernas como "sociedades que têm a diferenciação funcional como seu esquema primário", topo de uma escala evolutiva antecedido, em sequência, pelas diferenciações: segmentária, centro/periferia e estratificação. Apropriando-se do léxico parsoniano, para Luhmann (2006), os sistemas parciais se encerram através de *meios de comunicação simbolicamente generalizados* (baseiam-se na comunicação como diferença do sistema social em relação ao entorno) ou *códigos binários*: pagamento/não-pagamento (economia), governo/oposição (política), imanência/transcendência (religião), lícito/ilícito (direito), arte/não-arte (estética) etc.

Embora desenvolva o conceito de *acoplamento estrutural* para pensar as formas de integração entre os sistemas parciais, a abordagem sistêmica luh-

manniana radicaliza a intransitividade e exclusividade dos códigos (BECK, 1997), assim como dificulta o reconhecimento das "discrepâncias evolutivas historicamente observáveis entre os diversos sistemas" (BACHUR, 2009, pp. 137-138), na medida em que o primado da diferenciação funcional implica na impossibilidade de primazia de sistemas parciais em particular.

É em relação a uma modulação rígida do enunciado da autonomização das esferas sociais que a formulação de uma *indiferenciação por identidade*, na passagem de *História e Consciência de Classe* para a *Dialética do Esclarecimento*, pode ser lida como antípoda[14]. Se há consenso na teoria sociológica clássica e contemporânea sobre a compreensão da pré-modernidade como marcada pela *indiferenciação mítica*, a modernidade, para Adorno e Horkheimer, ao contrário da diferenciação/autonomia das esferas ou sistemas parciais, revela-se pelo signo de uma nova *indiferenciação*/*heteronomia* de todas as dimensões da vida – ininteligível em termos de "zonas de interpenetração" ou "acoplamentos estruturais" – promovida pela tríade valor-positivismo-indústria cultural.

Tal crítica aos limites postos pela modernidade capitalista à efetiva autonomia (das esferas sociais e dos indivíduos) – que generaliza para toda a sociedade os efeitos do fetichismo da mercadoria e leva ao paroxismo os prognósticos weberianos mais sombrios sobre a racionalização formal-instrumental –, diferente de um "ceticismo em relação à razão", pode ser lida como antecipação do projeto, explicitado na *Dialética Negativa*, de "possibilitar à razão a liberação do não-idêntico nela contido" (MAAR, 2006, p. 136-137).

14 Klein (2015, pp. 164-165), ao questionar a possibilidade de conciliação, proposta por Fischer-Lescano, entre a teoria crítica da sociedade e a teoria luhmanniana dos sistemas sociais, chama a atenção para a necessária crítica ao conceito de diferenciação funcional a partir do primeiro aporte: "Decerto deve-se atentar aqui à seguinte passagem do texto de Fischer-Lescano: 'A principal preocupação da teoria crítica dos sistemas é a regeneração das relações autônomas na sociedade mundial, procurando romper com os padrões de estratificação das instituições sociais'. Em maior ou menor medida, quando se coloca esse objetivo, considero que o pressuposto evolutivo da diferenciação funcional na teoria dos sistemas acaba sendo questionado, notadamente na medida em que a ideia de *acoplamento estrutural*, apresentada por Luhmann, torna-se insuficiente para a compreensão do modo como os subsistemas se relacionam: antes, o que ocorre é, no limite, algum nível de *desdiferenciação*, ou seja, perda de autonomia do sistema – no caso, o jurídico –, como o que estou ciente de que a autonomia, como aparece em sua teoria, nunca busca se equiparar à independência: os subsistemas sofrem influências mútuas, mas, ao fim e ao cabo, utilizam o seu código para decidir as questões internamente, e é a perda disso – e, portanto, da capacidade de reproduzir-se autopoieticamente – que marcaria, a meu ver, a aproximação com a teoria crítica, para que fosse criado o que opto por chamar de o 'espaço' necessário ao exercício da crítica *no sentido específico que lhe fora atribuído por Adorno*".

Referências

ADORNO, Theodor. (2009), *Dialética negativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

ADORNO, Theodor.; HORKHEIMER, Max. (1985), *Dialética do Esclarecimento*. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

ANDERSON, Perry. (2004), *Considerações sobre o marxismo ocidental*; Nas trilhas do materialismo histórico. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial.

BACHUR, João Paulo. (2009), *Distanciamento e crítica*: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas. São Paulo: USP.

BASSANI, Jaison; VAZ, Alexandre. (2011), Sobre o domínio da natureza na filosofia da história de Theodor W. Adorno: uma questão para a educação. *Revista Brasileira De Educação*, v. 16, n. 46, pp. 9-32.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. (1997), *Modernização Reflexiva*: política, tradição e estética na ordem social moderna. 1 ed. São Paulo: Editora UNESP.

COHN, Gabriel. (1998), A atualidade do conceito de indústria cultural. In: MOREIRA, Adalberto da Silva (org.). *Sociedade global*: cultura e religião. Petrópolis, RJ: Vozes. pp. 11-26.

COSTA, Jean Henrique. (2013), A atualidade da discussão sobre a indústria cultural em Theodor W. Adorno. *Trans/Form/Ação*, v. 36, n. 2, pp. 135-154.

DILTHEY, Wilhelm. (2010), *A construção do mundo histórico nas ciências humanas*. 1 ed. São Paulo: Editora UNESP.

DURKHEIM, Émile. (2010), *Da divisão do trabalho social*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. (2007), *Manifesto comunista*. 1 ed. São Paulo: Boitempo.

HALL, Timothy. (2011), Reification, Materialism, and Praxis: Adorno's Critique of Lukács. *Telos*, n. 155, pp. 61-82.

JAY, Martin. (1984), *Marxism and totality*: the adventures of a concept from Lukács to Habermas. 1 ed. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

KLEIN, Stefan. (2015), Sobre a reivindicação sistêmica à criticidade. *Novos estudos CEBRAP*, n. 103, pp. 153-167.

LUHMANN, Niklas. (1998), *Complejidad y Modernidad*: de la unidad a la diferencia. 1 ed. Madrid: Editorial Trolla.

LUHMANN, Niklas. (2006). *La Sociedad de la Sociedad*. 1 ed. México: Editorial Herder.

LUHMANN, Niklas. (2010), *Introdução à teoria dos sistemas*. 1 ed. Petrópolis: Vozes.

LUKÁCS, Georg. (2003), *História e Consciência de Classe.* 1 ed. São Paulo: Martins Fontes.

MAAR, Wolfgang Leo. (2006), Materialismo e primado do objeto em Adorno. *Trans/Form/Ação*, v. 29, n. 2, pp. 133-154.

MARX, Karl. (2011), *Grundrisse:* manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. 1 ed. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.

MUSSE, Ricardo. (1994), Herdeiros do idealismo alemão. *Trans/Form/Ação*, n. 17, pp. 31-37.

NOBRE, Marcos; JANUARIO, Adriano; CONCLI, Raphael; YAMAWAKE, Paulo. (2013), Os modelos críticos de Max Horkheimer. *Novos estudos CEBRAP*, n. 96, pp. 153-163.

PARSONS, Talcott. (1969), *Sociedades*: Perspectivas evolutivas e comparativas. 1 ed. São Paulo: Enio Matheus Guazzelli & Cia. LTDA.

PARSONS, Talcott. (1974), *O Sistema das Sociedades Modernas*. 1 ed. São Paulo: Pioneira.

PUZONE, Vladimir. (2017), Filosofia da história ou reprodução da vida dos indivíduos? A crítica de Max Horkheimer a Georg Lukács e a reformulação do marxismo. *Sociologia & Antropologia*, v. 07, n. 01, pp. 239-265.

SILVA, Lucas Trindade da. (2018), *Biopolítica e o enunciado da autonomização das esferas sociais*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/32140. Acesso em: 07 jan. 2019.

SIMMEL, Georg. (1998), O dinheiro na cultura moderna. In: SOUZA, Jessé; ÖELZE, Berthold. *Simmel e a modernidade*. Brasília: UnB. pp. 23-40.

SIMMEL, Georg. (2006), *Questões fundamentais de sociologia*. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

SPENCER, Herbert. (1891), *Essays:* scientific, political & speculative. 1 ed. Londres: Williams and Norgate.

STOEGNER, Karin. (2017), 'Para além do princípio de gênero': Horkheimer e Adorno sobre o problema de gênero e identificação. *Cadernos de Filosofia Alemã*: crítica e modernidade, v. 22, n. 02, pp. 135-151.

TAVOLARO, Sergio. (2005), Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, pp. 5-22.

TAVOLARO, Sergio. (2007), Variações no interior de um discurso hegemônico? Sobre a tensão 'ação – estrutura' na sociologia contemporânea. *Teoria & Pesquisa*, v. XVI, n. 01, pp. 97-125.

TAVOLARO, Sergio. (2017), Retratos não-modelares da modernidade: hegemonia e contra-hegemonia no pensamento brasileiro. *Civita*, v. 17, n. 3, pp. 115-141.

TEIXEIRA, Mariana. (2010), *Razão e reificação*: um estudo sobre Max Weber em História e Consciência de Classe, de Georg Lukács. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Filosofia. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

VANDENBERGHE, Frédéric. (2009), *A philosophical history of German Sociolog***y**. 1 ed. New York: Routledge.

WEBER, Max. (2004), *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

WEBER, Max. (2016), *Ética econômica das religiões mundiais*: ensaios comparados de sociologia da religião. 1 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

ZIZEK, Slavoj. (2003), De *História e consciência de classe* a *Dialética do esclarecimento*, e volta. *Lua nova*, n. 59, pp. 159-176.

ZUIN, Antônio Álvares Soares. (2011), Sobre a atualidade do conceito de indústria cultural. *Caderno Cedes*, ano XXI, n. 54, pp. 9-18.

Diretrizes para Submissão de Artigos

Normas para submissão de artigos à Revista Brasileira de Sociologia

A Revista Brasileira de Sociologia – RBS publica artigos em Ciências Sociais, preferencialmente em Sociologia. Os textos devem refletir a produção acadêmica e cientifica acerca da realidade brasileira e mundial contemporâneas. As matérias veiculadas na Revista deverão incluir artigos de natureza acadêmica e didática, registrando eventuais reedição de textos clássicos, literatura comentada sobre assuntos variados, textos de metodologia e reflexão sobre conceitos ou autores, hoje imprescindíveis ao profissional do ensino médio e superior.

A Revista é quadrimestral e aceita proposta de Dossiês, mediante Editais Públicos.

Artigos com temáticas diversificadas na área da RBS podem ser submetidos a qualquer data e em caráter de fluxo contínuo, através do e-mail rbsfluxo@gmail.com, obedecendo as regras de submissão em vigor.

Considerando a desejada manutenção do alto padrão de qualidade e especialidade do periódico, todos os artigos a serem publicados são avaliados pelo sistema de pares (avaliação às cegas).

O envio espontâneo de qualquer colaboração implica automaticamente a cessão integral dos direitos autorais à RBS.

Condições para submissão

Os artigos submetidos devem ser inéditos e devem assim permanecer durante a avaliação.

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

Os artigos não devem ultrapassar 50 mil caracteres com espaço, incluindo a bibliografia. O artigo deve ter resumo de 900 caracteres com espaço e 3 (três) palavras-chaves. Deve acompanhar, em arquivo separado, Nome completo do(s) autores(s), titulação, vinculo institucional, endereço.

Propostas de Dossiês devem ser enviadas com a apresentação da temática, sua relevância e abrangência para o campo dos estudos sociológicos. A proposta deve vir acompanhada dos dados dos proponentes: nome completo do(s) autores(s), titulação, vinculo institucional, endereço.

Os artigos submetidos devem conter resumo, titulo do artigo, e palavras-chaves em português e inglês.

As remissões bibliográficas no corpo do texto ou referências após citações a autores, devem seguir a forma (Autor, data) ou (Autor, data, página), como nos exemplos: (MILLS, 1960) ou (BENJAMIM, 1987,p. 205). Se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, eles são diferenciados por uma letra após a data: SIMMEL, 1965a), (SIMMEL, 1965b) etc.

A RBS apoia os esforços relativos à visibilidade das mulheres na produção acadêmica. Assim, as referências bibliográficas ao final do artigo devem conter o prenome das autoras e dos autores, não apenas suas iniciais, como se segue:

Referências bibliográficas:

Livros:

LI, Peilin; SCALON, Celi; GORSHOKOV, Mikhail K.; SHARMA, Kumar (2013), Handbook on Social Stratification in the BRIC Countries: Change and Perspective. 1. ed. Cingapura/ Londres/New Jersey: World Scientific.

Artigos:

TOLBERT, Pamela S. (1986), "Organizations and inequality: Sources of earnings differences between male and female faculty". American Sociological Review n. 59, pp. 227–235.

Coletâneas:

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne I.; DELEON, Peter. (2007), "Social construction and policy design". In: SABATIER, Paul A. (org.). Theories of the policy process. Cambridge, MA: Westview Press.

Teses Acadêmicas:

FORTUNA, Carlos. (1988), Threading Through: Cotton Production, Colonial Mozambique and Semiperipheral Portugal in the World-Economy. Tese de Doutorado. State University of New York – Binghamton.