

SOCIOLOGIA, INOVAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL

ORGANIZADORES

Antonio Carlos Andrade Ribeiro
André Ribeiro Lacerda
Andreia Pinto Rabelo
Sérgio Procópio Carmona Mendes
Velcimiro Inácio Maia

SOCIOLOGIA, INOVAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL

ORGANIZADORES

Antonio Carlos Andrade Ribeiro
André Ribeiro Lacerda
Andreia Pinto Rabelo
Sérgio Procópio Carmona Mendes
Velcimiro Inácio Maia



2024 - Ampla Editora

Copyright da Edição © Ampla Editora

Copyright do Texto © Os autores

Editor Chefe: Leonardo Pereira Tavares

Design da Capa: Ampla Editora

Diagramação: Juliana Ferreira

Revisão: Os autores

Sociologia, inovação e transformação organizacional está licenciado sob CC BY-NC 4.0.



Essa licença permite que outros remixem, adaptem e desenvolvam seu trabalho para fins não comerciais e, embora os novos trabalhos devam ser creditados e não possam ser usados para fins comerciais, os usuários não precisam licenciar esses trabalhos derivados sob os mesmos termos. O conteúdo da obra e sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores e não representam a posição oficial da Ampla Editora. O download e o compartilhamento da obra são permitidos, desde que os autores sejam reconhecidos. Todos os direitos desta edição foram cedidos à Ampla Editora.

ISBN: 978-65-5381-218-5

DOI: 10.51859/ampla.sit185.1124-0

Ampla Editora

Campina Grande – PB – Brasil

contato@amplaeditora.com.br

www.amplaeditora.com.br



2024

Conselho Editorial

Adilson Tadeu Basquerote – Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Alexander Josef Sá Tobias da Costa – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Andréa Cátia Leal Badaró – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Andréia Monique Lermen – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Antoniele Silvana de Melo Souza – Universidade Estadual do Ceará

Aryane de Azevedo Pinheiro – Universidade Federal do Ceará

Bergson Rodrigo Siqueira de Melo – Universidade Estadual do Ceará

Bruna Beatriz da Rocha – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Bruno Ferreira – Universidade Federal da Bahia

Caio Augusto Martins Aires – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Caio César Costa Santos – Universidade Federal de Sergipe

Carina Alexandra Rondini – Universidade Estadual Paulista

Carla Caroline Alves Carvalho – Universidade Federal de Campina Grande

Carlos Augusto Trojaner – Prefeitura de Venâncio Aires

Carolina Carbonell Demori – Universidade Federal de Pelotas

Caroline Barbosa Vieira – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Christiano Henrique Rezende – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Cícero Batista do Nascimento Filho – Universidade Federal do Ceará

Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dandara Scarlet Sousa Gomes Bacelar – Universidade Federal do Piauí

Daniela de Freitas Lima – Universidade Federal de Campina Grande

Darlei Gutierrez Dantas Bernardo Oliveira – Universidade Estadual da Paraíba

Denilson Paulo Souza dos Santos – Universidade Estadual Paulista

Denise Barguil Nepomuceno – Universidade Federal de Minas Gerais

Dinara das Graças Carvalho Costa – Universidade Estadual da Paraíba

Diogo Lopes de Oliveira – Universidade Federal de Campina Grande

Dylan Ávila Alves – Instituto Federal Goiano

Edson Lourenço da Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

Elane da Silva Barbosa – Universidade Estadual do Ceará

Érica Rios de Carvalho – Universidade Católica do Salvador

Fábio Ronaldo da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Fernanda Beatriz Pereira Cavalcanti – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Fredson Pereira da Silva – Universidade Estadual do Ceará

Gabriel Gomes de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas

Gilberto de Melo Junior – Instituto Federal do Pará

Givanildo de Oliveira Santos – Instituto Brasileiro de Educação e Cultura

Glécia Morgana da Silva Marinho – Pontifícia Universidad Católica Argentina Santa Maria de Buenos Aires (UCA)

Higor Costa de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Hugo José Coelho Corrêa de Azevedo – Fundação Oswaldo Cruz

Igor Lima Soares – Universidade Federal do Ceará

Isabel Fontgalland – Universidade Federal de Campina Grande

Isane Vera Karsburg – Universidade do Estado de Mato Grosso

Israel Gondres Torné – Universidade do Estado do Amazonas

Ivo Batista Conde – Universidade Estadual do Ceará

Jaqueline Rocha Borges dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Jessica Wanderley Souza do Nascimento – Instituto de Especialização do Amazonas

João Henriques de Sousa Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina

João Manoel Da Silva – Universidade Federal de Alagoas

João Vitor Andrade – Universidade de São Paulo

Joilson Silva de Sousa – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

José Cândido Rodrigues Neto – Universidade Estadual da Paraíba

Jose Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro

Josenita Luiz da Silva – Faculdade Frassinetti do Recife

Josiney Farias de Araújo – Universidade Federal do Pará

Karina de Araújo Dias – SME/Prefeitura Municipal de Florianópolis

Katia Fernanda Alves Moreira – Universidade Federal de Rondônia

Laís Portugal Rios da Costa Pereira – Universidade Federal de São Carlos

Laíze Lantyer Luz – Universidade Católica do Salvador

Lara Luiza Oliveira Amaral – Universidade Estadual de Campinas

Lindon Johnson Pontes Portela – Universidade Federal do Oeste do Pará

Lisiane Silva das Neves – Universidade Federal do Rio Grande

Lucas Araújo Ferreira – Universidade Federal do Pará

Lucas Capita Quarto – Universidade Federal do Oeste do Pará

Lúcia Magnólia Albuquerque Soares de Camargo – Unifacisa Centro Universitário

Luciana de Jesus Botelho Sodré dos Santos – Universidade Estadual do Maranhão

Luís Miguel Silva Vieira – Universidade da Madeira

Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas

Luiza Catarina Sobreira de Souza – Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central

Manoel Mariano Neto da Silva – Universidade Federal de Campina Grande

Marcelo Alves Pereira Eufrazio – Centro Universitário Unifacisa

Marcelo Henrique Torres de Medeiros – Universidade Federal Rural do Semi- rido

Marcelo Williams Oliveira de Souza – Universidade Federal do Pará

Marcos Pereira dos Santos – Faculdade Rachel de Queiroz

Marcus Vinicius Peralva Santos – Universidade Federal da Bahia

Maria Carolina da Silva Costa – Universidade Federal do Piauí

Maria José de Holanda Leite – Universidade Federal de Alagoas

Marina Magalhães de Moraes – Universidade Federal do Amazonas

Mário C zar de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Michele Antunes – Universidade Feevale

Michele Aparecida Cerqueira Rodrigues – Logos University International

Miguel Ysrrael Ramírez-Sánchez – Universidade Aut noma do Estado do México

Milena Roberta Freire da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Nadja Maria Mourão – Universidade do Estado de Minas Gerais

Natan Galves Santana – Universidade Paranaense

Nathalia Bezerra da Silva Ferreira – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Neide Kazue Sakugawa Shinohara – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Neudson Johnson Martinho – Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Mato Grosso

Patrícia Appelt – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Paula Milena Melo Casais – Universidade Federal da Bahia

Paulo Henrique Matos de Jesus – Universidade Federal do Maranhão

Rafael Rodrigues Gomides – Faculdade de Quatro Marcos

Ramón da Silva Santos – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Re ngela Cíntia Rodrigues de Oliveira Lima – Universidade Federal do Ceará

Rebeca Freitas Ivanicska – Universidade Federal de Lavras

Regina Márcia Soares Cavalcante – Universidade Federal do Piauí

Renan Gustavo Pacheco Soares – Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns

Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília

Ricardo Leoni Gonçalves Bastos – Universidade Federal do Ceará

Rodrigo da Rosa Pereira – Universidade Federal do Rio Grande

Rubia Katia Azevedo Montenegro – Universidade Estadual Vale do Acaraú

Sabrynna Brito Oliveira – Universidade Federal de Minas Gerais

Samuel Miranda Mattos – Universidade Estadual do Ceará

Selma Maria da Silva Andrade – Universidade Norte do Paraná

Shirley Santos Nascimento – Universidade Estadual Do Sudoeste Da Bahia

Silvana Carloto Andres – Universidade Federal de Santa Maria

Silvio de Almeida Junior – Universidade de Franca

Tatiana Paschoalette R. Bachur – Universidade Estadual do Ceará | Centro Universitário Christus

Telma Regina Stroparo – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Thayla Amorim Santino – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Thiago Sebastião Reis Contarato – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Tiago Silveira Machado – Universidade de Pernambuco

Valvenarg Pereira da Silva – Universidade do Estado de Mato Grosso

Vinícius Queiroz Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Virgínia Maia de Araújo Oliveira – Instituto Federal da Paraíba

Virginia Tomaz Machado – Faculdade Santa Maria de Cajazeiras

Walmir Fernandes Pereira – Miami University of Science and Technology

Wanessa Dunga de Assis – Universidade Federal de Campina Grande

Wellington Alves Silva – Universidade Estadual de Roraima

William Roslindo Paranhos – Universidade Federal de Santa Catarina

Yáscara Maia Araújo de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Yasmin da Silva Santos – Fundação Oswaldo Cruz

Yuciara Barbosa Costa Ferreira – Universidade Federal de Campina Grande



2024 - Ampla Editora

Copyright da Edição © Ampla Editora

Copyright do Texto © Os autores

Editor Chefe: Leonardo Pereira Tavares

Design da Capa: Ampla Editora

Diagramação: Juliana Ferreira

Revisão: Os autores

Catálogo na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

S678

Sociologia, inovação e transformação organizacional / Organização de Antonio Carlos Andrade Ribeiro, André Ribeiro Lacerda, Andreia Pinto Rabelo, et al. – Campina Grande/PB: Ampla, 2024.

Outros organizadores: Sérgio Procópio Carmona Mendes, Velcimiro Inácio Maia.

Livro em PDF

ISBN 978-65-5381-218-5

DOI 10.51859/ampla.sit185.1124-0

1. Sociologia das organizações. I. Ribeiro, Antonio Carlos Andrade (Organizador). II. Lacerda, André Ribeiro (Organizador). III. Rabelo, Andreia Pinto (Organizadora). IV. Título.

CDD 302.35

Índice para catálogo sistemático

I. Sociologia das organizações

Ampla Editora

Campina Grande – PB – Brasil

contato@amplaeditora.com.br

www.amplaeditora.com.br



2024

Autores e Autoras

ANA CAROLINA BICHOFFE

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (PPG-Pol/Ufscar/Fapesp) com estágio de doutoramento no Departamento de Sociologia da Universidade da Califórnia (UC) Berkeley. Pesquisadora sênior do Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI/UFSCar). Também pesquisadora: Núcleo de estudos Poder, economia e crise: políticas públicas e desenvolvimento (NEPECPPD/UFF); Rede de Estudos Socioeconômicos e Organizacionais da Amazônia (RESOA); Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Emoções, Sociedade, Poder, Organização e Mercado (NESPOM/Unesp Araraquara). Desde 2018 coordena o Núcleo de Pesquisa sobre Dominação Financeira e Econômica (DOFINE) na Universidade Federal do ABC.

ANDRÉ L RIBEIRO-LACERDA

Doutor em Sociologia pela UnB, pesquisa de pós-doutorado em Psicobiologia na UFRN. Trabalha na pós-graduação em sociologia com sociologia econômica, sociobiologia do conhecimento nos temas impactos da modernização sobre estruturas sociais, basicamente famílias e ocupações.

ANTONIO CARLOS ANDRADE RIBEIRO

Doutor em Sociologia, professor adjunto na Universidade Federal de Ouro Preto e líder do Observatório de Redes, Inovações e Organizações (OIRO-UFOP). Áreas de pesquisa: gênese e transformação em campos organizacionais, inovação no setor público. Atualmente, coordena a pesquisa *Ação social e significação no enfretamento dos riscos à inovação no setor público*.

CLÁUCIA PICCOLI FAGANELLO

Mestra em Sociologia (UFRGS) e doutoranda em Administração (PUCRS). Professora Substituta de Direito e Administração no Instituto Federal Catarinense. Pesquisadora sobre Estado, Democracia, Participação e Administração Pública. Integrante dos grupos de pesquisa d-GOVS - Governança e Sociedade Digital (PUCRS) e do GEDAP - Estado Democracia e Administração Pública UFRGS). Integrante de diversas assessorias multidisciplinares a movimentos sociais (principalmente nas áreas de direito à cidade e direito das mulheres).

CLÓVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Pesquisador com interesse em relações entre sociedade e Estado, processos grupais e institucionais na gestão pública.

DANIELA REZENDE

Doutora em Ciência Política, Professora associada no Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal de Ouro Preto. Pesquisadora na área de Gênero e Política, tem interesse no tema diversidade e desigualdade nas organizações.

ERICK ELYSIO REIS AMORIM

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (2006), Mestrado em Economia pela Universidade de Brasília (2010) e é Doutorando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - EBAPE. Atualmente é pesquisador do Centro de Eficiência em Sustentabilidade Urbana – CESU/Teresina-PI e Superintendente do Estado do Piauí em Brasília. Tem experiência na área de Economia e Administração, com ênfase em Finanças Públicas, Saneamento e Planejamento Urbano e Inovação Tecnológica.

GUSTAVO MELO SILVA

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010). Professor Associado no Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis (DECAC) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP/UFSJ) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território (PGDPLAT/UFSJ).

JOÃO VICENTE LIMA

Doutor em Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. Tem orientado, pesquisado e publicado em um campo que é a intersecção da sociologia econômica, sociologia da inovação e da tecnologia e sociologia ambiental.

MARISA SINGULANO

Doutora em Sociologia, Professora Adjunta no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto. Pesquisadora e coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Econômico e Social (NUPEDES/UFOP). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD/UFRGS). Tem desenvolvido pesquisas sobre sistemas agroalimentares e "economia alimentar criativa" em regiões metropolitanas.

MONIQUE MENEZES

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ e especialista em Concessões e Parcerias Público Privada pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP/London School of Economics. Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Piauí, coordenadora-adjunta do Centro de Eficiência em Sustentabilidade Urbana – CESU/Teresina-PI e Superintendente de Parcerias e Concessões do Governo do Estado do Piauí.

SÉRGIO PROCÓPIO CARMONA MENDES

Doutor em Ciências Sociais, Professor na UEMG, líder do Observatório de Redes, Inovações e Organizações. Atualmente coordena a pesquisa Antropologia dos fenômenos sociotécnicos e atua em projetos de Antropologia Digital.

VELCIMIRO INÁCIO MAIA

Doutor em Sociologia, Professor Associado da Universidade Federal de São João del-Rei. Desenvolve pesquisas na área da Sociologia Econômica e Organizacional, com ênfase em Análise de Redes Sociais. Integrante do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Análise de Redes Sociais (GIARS-UFMG) e do Observatório de Redes, Inovações e Organizações (OIRO-UFOP).

Apresentação

Esta obra foi produto do projeto de extensão: Colóquio Brasileiro de Sociologia Organizacional, cujo objetivo consistiu em discutir como as diferentes vozes da teoria sociológica contribuem para a análise do mundo organizacional. Em sua primeira edição, debateu as contribuições da sociologia aos estudos sobre processos de transformação e inovação nas organizações. O evento reuniu trabalhos de natureza teórica e empírica. No primeiro grupo de palestras as exposições mostraram como diferentes correntes da teoria sociológica fundamentam modelos analíticos que permitem explicar como as organizações e seus processos mudam ao longo do tempo. No segundo grupo de palestras, foram apresentados estudos empíricos sobre transformação e inovação organizacional, a fim de oferecer um quadro geral sobre pesquisas brasileiras atuais que investigam o tema.

Deve-se ressaltar que muitas teorias sociológicas clássicas e contemporâneas forneceram e ainda fornecem *insights* fundamentais para análise organizacional. A sociologia organizacional registra uma longa história de interesse pela análise do impacto da estrutura social sobre o funcionamento das organizações e dos processos sociais sobre as dinâmicas organizacionais. Neste percurso, destacou que as relações sociais estão presentes tanto nos âmbitos formais, quanto informais das organizações. Tanto internamente, integrando seus membros, quanto externamente, conectando-as com outras organizações. Portanto, entende-se que os estudos sociológicos sobre o tema da transformação e inovação organizacional podem se desenvolver pelo menos a partir de três aspectos: 1) o comportamento dos agentes promotores de mudança; 2) a relação entre estrutura social e mudança; 3) as relações de interdependência entre agentes da mudança.

Este livro está organizado em onze capítulos:

1- “Redes e difusão de inovações”, de Velcimiro Inácio Maia. O capítulo envolve os principais conceitos acerca da difusão da inovação. O termo inovação tem sido utilizado reiteradamente nos tempos recentes e corre o risco de cair na banalização e no lugar comum. Difusão e inovação são conceitos imbricados, daí

surge a questão: existe inovação sem o processo de difusão, de adoção? O capítulo procura resgatar teóricos relevantes que trabalharam o tema, desde Gabriel Tarde (1890) em sua microssociologia sobre “as leis da imitação”; Schumpeter (1934), com o conceito de inovação como introdução comercial de um novo produto ou uma combinação de algo já existente; os estudos seminais de “difusão das inovações” de Rogers (1962), como um processo social de comunicação e adoção; o “Modelo de difusão” de Bass (1969); até as questões de contágio social, redes e difusão de produtos de Van den Bulte (2011), entre outros.

2- “As organizações segundo a nova sociologia evolucionista”, de André L. Ribeiro Lacerda. Explicações evolucionistas sempre foram malvistas na sociologia. Costumam ser sintetizadas sob o guarda-chuva do darwinismo social que vigorou na sociologia no final do século XIX e começo do século XX e desapareceu, entre as boas razões, pela sua defesa ideológica de abordagens racistas e sexistas. Nos anos de 1970, com o surgimento e desenvolvimento da sociobiologia, o debate volta à tona com a perspectiva de incorporar abordagens evolucionistas para entender o comportamento social, a partir das revoluções experimentadas pela genética de populações e etologia. A ecologia das organizações, a ecologia humana e o espaço de Blau são teorizações sociológicas que tentam explicar a estrutura e dinâmica de mudança das organizações. A nova sociologia evolucionista na perspectiva de Turner, Machalek e Maryanski, no entanto, proporcionam uma abordagem evolucionista diferente dessas mudanças.

3- “Reformas administrativas e velhas soluções: as bases sociológicas do modelo gerencial”, de Cláucia Piccoli Faganello. A Administração Pública Brasileira é uma área de conhecimento em disputa. No campo prático, estrutura-se através do Aparelho do Estado, sendo o atual modelo adotado o Gerencialismo, resultado da implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Este trabalho pretende responder a seguinte questão: Quais as bases sociais que configuram as concepções vigentes de público e privado na adoção do gerencialismo no Brasil? Para tal, é necessário compreender por que as concepções hegemônicas de reformas tendem a ser adotadas sem que haja uma reflexão ou a formulação de propostas que respeitem as peculiaridades do caso brasileiro.

4- “Teoria Antropológica e inovação em sistemas sociotécnicos”, de Sérgio Procópio Carmona Mendes. O capítulo pretende abordar uma linha do pensamento antropológico sobre os objetos técnicos, especificamente a teoria proposta por André Leroi-Gourhan (1911-1986), na qual o conceito de sistema sociotécnico é descrito e analisado a partir de uma perspectiva não antropocêntrica. A teoria proposta configura uma importante expressão de um conjunto de reflexões sobre as relações entre cultura, técnica e tecnologia. Nesse sentido, o eixo central consiste em demonstrar como os conceitos de objeto técnico, tendência técnica, fato técnico e ambiente técnico possibilitam uma perspectiva teórica que configura os fundamentos de uma “Antropologia dos fenômenos sociotécnicos”, na qual os atores não-humanos, como o ambiente técnico, também fazem parte das relações de eficácia prática e simbólica das inovações técnicas.

5- “Inovações sociotécnicas na transição para sistemas agroalimentares territorializados e sustentáveis”, de Marisa Singulano. A transição para sistemas agroalimentares sustentáveis e territorializados tem ganhado centralidade na agenda pública e no meio acadêmico no contexto de crises ambiental, econômica e de saúde que afetam as sociedades contemporâneas. Apresentamos a discussão sobre processos de transição em sistemas agroalimentares focando no papel das inovações sociotécnicas em sua condução. Tal discussão se baseia na literatura recente sobre o tema, bem como em dados de pesquisa realizada em Belo Horizonte sobre políticas alimentares e sistemas agroalimentares onde identificam-se ao menos duas inovações relevantes – a inserção da pauta alimentar no planejamento urbano e o processo de construção de um sistema participativo de certificação orgânica.

6- “Interações, significados e mudança organizacional”, de Antônio Carlos Andrade Ribeiro. Objetivo do capítulo é mostrar como significados organizados em uma narrativa sustentam o processo de mudança e resistência à mudança organizacional. Teoricamente, estabelece um diálogo com a perspectiva da sociologia da linguagem. Neste sentido, oferece uma breve introdução ao debate sobre sociologia e linguagem destacando os principais elementos que orientaram a análise de um caso abordado no artigo. Empiricamente, analisa-se a narrativa que sustenta os Fóruns de Combate à Corrupção no Brasil. O artigo destaca os aspectos da narrativa FOCCO e seu impacto no processo de mudança organizacional. Assim

revela como a narrativa no caso analisado direcionou a ação dos agentes no processo de mudança organizacional e o enfrentamento aos riscos às inovações FOCCO.

7- “Instituições estatais como experiências vivas: um olhar para a formação em facilitação de conversas na Câmara Municipal de Belo Horizonte”, de Clóvis Henrique Leite de Souza. O capítulo apresenta como surgiu e foi desenvolvida formação para servidoras(es) da Câmara Municipal de Belo Horizonte que visava a melhoria da qualidade das interações conversacionais em reuniões remotas. A análise do caso parte do entendimento de instituições estatais como experiências vivas, tendo sido possível constatar que a formação inovadora ocorreu tanto pela ação empreendedora de um servidor quanto pelas interações de sujeitos constituintes da instituição pública. A reflexão corrobora com a compreensão de dinâmicas de inovação e transformação na gestão pública, em especial, considerando uma perspectiva complexa da criatividade em organizações estatais.

8- “Inovação no Setor Público e os Laboratórios Urbanos Vivos”, de Monique Menezes e Erick Elysio. O capítulo discute a inovação no setor público a partir do fenômeno social dos Laboratórios Urbanos Vivos (ULL), que são caracterizados como ambientes que fornecem recursos compartilhados e reúnem várias partes interessadas usando distintos métodos de experimentação do mundo real para criar, comunicar e promover novos conhecimentos. O escopo desse artigo consiste em analisar o papel que os ULL podem desenvolver como ferramenta no processo de produção de políticas públicas. Para isso, realizamos uma discussão sobre a produção de políticas públicas e os ULL e uma reflexão crítica sobre a transposição desses laboratórios do contexto europeu para o contexto do Sul Global. O artigo apresenta um estudo de caso do CESU-Teresina, um ULL voltado a validar tecnologias climáticas para áreas urbanas.

9- “Aqui tudo parece/Que era ainda construção/E já é ruína”: partidos e cotas eleitorais de gênero no Brasil, de Daniela Rezende. A partir de pesquisa empírica com seções partidárias de mulheres, Daniela Rezende reflete sobre os partidos políticos como organizações e as dinâmicas internas de poder que podem constrianger a efetividade de inovações como as cotas eleitorais de gênero e de financiamento de campanha.

10- “Métricas sobre o Estado: reflexões sobre governança, contabilidade e performance do Estado Brasileiro (anos 1980)”, de Ana Carolina Bichoffe. O capítulo analisa os efeitos da financeirização sobre o Estado brasileiro. Especificamente, como nos anos 1980-90, em um contexto de endividamento e crise econômica aguda, a adoção de um conjunto de novas práticas contábeis condicionou a possibilidade de o Estado brasileiro ingressar no “*debt-market*” internacional e, simultaneamente, à estruturação de um mercado próprio de títulos da dívida soberana.

11- “Sociologia da organização econômica do desenvolvimento local no Campo das Vertentes de Minas Gerais”, de Gustavo Melo Silva. Parcerias, arranjos, redes e outras relações organizacionais são apontadas como possibilidades de promoção do desenvolvimento local. O enfoque deste capítulo está na imersão social em mercados de *souvenirs* em estanho, da tecelagem tradicional e de receptivos turísticos na microrregião do Campo das Vertentes de Minas Gerais. Os mercados analisados, entre 2010 e 2020, foram construídos socialmente e se tornaram efetivos por meio da solidariedade entre indivíduos e organizações, com papéis operacionais e interesses econômicos imersos em relações sociais

Sumário

CAPÍTULO I - REDES E DIFUSÃO DE INOVAÇÕES	16
CAPÍTULO II - AS ORGANIZAÇÕES SEGUNDO A NOVA SOCIOLOGIA EVOLUCIONISTA	33
CAPÍTULO III - REFORMAS ADMINISTRATIVAS E VELHAS SOLUÇÕES: AS BASES SOCIOLÓGICAS DO MODELO GERENCIAL	45
CAPÍTULO IV - TEORIA ANTROPOLÓGICA E INOVAÇÃO EM SISTEMAS SOCIOTÉCNICOS.....	61
CAPÍTULO V - INOVAÇÕES SOCIOTÉCNICAS NA TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS AGROALIMENTARES TERRITORIALIZADOS E SUSTENTÁVEIS	79
CAPÍTULO VI - INTERAÇÕES, SIGNIFICADOS E MUDANÇA ORGANIZACIONAL	93
CAPÍTULO VII - INSTITUIÇÕES ESTATAIS COMO EXPERIÊNCIAS VIVAS: UM OLHAR PARA A FORMAÇÃO EM FACILITAÇÃO DE CONVERSAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE BH.....	110
CAPÍTULO VIII - INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E OS LABORATÓRIOS URBANOS VIVOS	123
CAPÍTULO IX - “AQUI TUDO PARECE/QUE ERA AINDA CONSTRUÇÃO/E JÁ É RUÍNA”: PARTIDOS E COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO BRASIL.	138
CAPÍTULO X - MÉTRICAS SOBRE O ESTADO: POR UMA SOCIOLOGIA DA CLASSIFICAÇÃO DO RISCO DE CRÉDITO SOBERANO BRASILEIRO	152
CAPÍTULO XI - SOCIOLOGIA DA ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL DO CAMPO DAS VERTENTES DE MINAS GERAIS.....	176

Capítulo I

REDES E DIFUSÃO DE INOVAÇÕES

Velcimiro Inácio Maia

1. INTRODUÇÃO

A construção de conceitos é uma etapa importante para o estabelecimento de qualquer campo científico. A ciência caminha por meio do estabelecimento de conceitos, da busca de consensos, mesmo que isso às vezes seja ponto de polêmicas entre pesquisadores. O que é isso, o que é aquilo, são perguntas que devem ser respondidas. Os cientistas adoram (e precisam) se embasar em outros que os antecederam ou mesmo em seus contemporâneos, tidos como relevantes para aquele campo sobre os quais se debruçam em seus estudos. Por isso, a demarcação é tão necessária, deve haver algum nível razoável de consenso entre as pessoas que trabalham e usam determinadas coisas. Assim, o campo científico se estrutura e evolui. O tema inovação e difusão não é diferente.

Neste capítulo, tentaremos mostrar o que vem a ser o termo inovação e como o processo de difusão é crucial. A questão básica é de que a inovação necessita de um processo de socialização para se efetivar, daí a importância do estudo das redes sociais.

Nossa discussão pretende compilar os principais conceitos acerca da difusão da inovação. O assunto em voga tem sido usado reiteradamente nos tempos recentes e corre o risco de cair na banalização e no lugar comum. Difusão e inovação são conceitos imbricados e podemos nos indagar se existe inovação sem o processo de difusão, de adoção. Passaremos pelos teóricos que trabalharam o tema, desde Gabriel Tarde (1907) com sua microssociologia sobre as leis da imitação; Joseph Schumpeter (1934) com o conceito de inovação como a introdução comercial de um novo produto ou uma combinação de algo já existente; pelos estudos seminais de difusão das inovações de Everett Rogers (2003)¹, como um processo social

¹ Sua tese de doutorado deu origem ao livro *Diffusion of Innovations*, uma extensa revisão de estudos relativos à difusão de inovações, notadamente de inovações tecnológicas no meio agrícola e que também incluía estudos em diferentes áreas, dentre elas marketing. O estudo inicial de Rogers foi ampliado continuamente e deu origem a cinco edições (1962, 1971, 1983, 1995 e 2003).

de comunicação e adoção; pelo modelo de difusão de Frank Bass (1969); até as questões de contágio social, redes e difusão de produtos de Van den Bulte (2000) entre outros.

Enfim, o caminho entre uma invenção e uma inovação passa necessariamente por um processo social: a difusão.

2. UMA ESPETACULAR INVENÇÃO PERDIDA?

Imaginem um material capaz de resistir a altas temperaturas e a ataques nucleares. Supostamente, a solução para esse problema poderia ter vindo de uma situação um tanto inusitada. Vejamos o caso a seguir.

Um cabelereiro britânico sem formação acadêmica, mas curioso por química, que contava vantagens dizendo ter criado produtos antes de grandes empresas de cosméticos como L’Oreal e Garnier, chamado Maurice Ward², nos anos 1980, adquiriu uma extrusora (máquina que gera produtos padronizados por um processo mecânico que força materiais através de uma matriz) para realizar seus supostos experimentos. Ele tentou descobrir um material que fosse inovador para a fabricação de capôs de automóveis (a Citroën procurava materiais para seus carros na época), para isso afirmava ter testado várias misturas em sua extrusora, mas foi em vão. Diz a ‘lenda’ que o material utilizado foi granulado e ficou esquecido em seu depósito. Até que em 1985 um acidente aéreo fatal para 55 pessoas, ocorrido em Manchester, chamou sua atenção. As vítimas desse acidente morreram em decorrência da inalação de fumaça em um incêndio na aeronave antes mesmo da decolagem. Ward, então, pensou que algum material resistente a altas temperaturas pudesse ser um bom produto. Foi aí que ele resgatou o material que havia guardado e começou a testar diferentes composições para gerar o seu polímero resistente ao calor. E supostamente conseguiu. Ele o batizou de *Starlite* e começou a apresentá-lo ao público, chegando a ganhar certa fama ao demonstrar seu produto em redes de TV. Vários vídeos no Youtube podem ser vistos sobre o assunto ainda atualmente.

No entanto, Ward desejava proteger sua invenção ao ponto de nem mesmo patentear-la. Nas demonstrações nem ao menos deixava alguém manusear seu produto e, se manuseasse tinha que ser inspecionado para não levar consigo algum resquício do material. Ele não aceitava que empresa alguma pudesse ter a tal ‘fórmula secreta’, apenas queria licenciá-la. No final dessa história Ward faleceu, em 2011, sem ter recebido ganho financeiro algum por sua invenção.

² Mais detalhes consulte: <https://www.bbc.com/portuguese/curiosidades-42737179>

Atualmente, um ex-amigo de Ward tenta transformar a fórmula de *Starlite* em produtos viáveis, com autorização da família³.

Seria simplesmente um embuste de alguém querendo fama? Apenas uma fórmula banal que qualquer pessoa pode replicar em casa? Controvérsias e polêmicas à parte nessa inacreditável história, colocamos aqui a pergunta que nos interessa: o que uma ‘invenção’ precisa ter para se tornar de fato uma ‘inovação’?

Pois bem, podemos dizer que uma inovação precisa:

- Ser viável economicamente (potencial de lucro ou economia de custos).
- Mudar a realidade para melhor.
- Ter baixo risco envolvido (desenvolvimento, lançamento ou implementação).
- Ser aceita (envolve a aceitação das pessoas ou grupos em mudar um comportamento – difusão e adoção).

Vamos deixar os primeiros itens desta lista para outras áreas do conhecimento e, neste capítulo, vamos nos concentrar na última, a difusão / aceitação.

3. O QUE É INOVAÇÃO?

A análise microssociológica concentra a investigação da sociedade a partir das ações e reações dos atores sociais em suas interações. Um marco inicial pode ser dado pelas obras de Gabriel Tarde sobre as ‘leis da imitação’. Gabriel Tarde entendia os fenômenos sociais como processos mentais, notadamente a imitação, que teria sua origem na invenção. Para ele a invenção se dá individualmente e a imitação coletivamente. O processo social seria assim caracterizado pela ‘invenção’ de poucos e ‘imitação’ por parte de muitos. Para Tarde (1907, p. 93) a sociedade é “uma coleção de seres com tendência a se imitarem entre si, ou que, sem se imitarem, atualmente, se parecem, e suas qualidades comuns são cópias antigas de um mesmo modelo”.

A abordagem de Tarde trata a sociedade a partir do coletivo, apesar de ser inicialmente caracterizado como criador de uma sociologia do individualismo. Ao renegar uma abordagem panorâmica e categorizante da ação social tal como concebidas por Durkheim e Weber, Tarde esboçou uma microssociologia que abordava o indivíduo como um lugar inquieto de interação, inserido numa rede social, num movimento de ideias, inovações, num fluxo. Segundo sua teoria, a inovação se faz por meio de um processo social enraizado na imitação.

³ Mais detalhes consulte: <https://www.starlitethermashield.com/about.html>

Já numa visão mais ‘econômica’, para Joseph Schumpeter, um dos pioneiros do debate sobre as transformações tecnológicas e o desenvolvimento econômico, os investimentos nas novas combinações de produtos e processos produtivos de uma empresa repercutem diretamente em seu desempenho financeiro, de modo que o moderno empresário capitalista deveria ocupar ao mesmo tempo um papel de liderança econômica e tecnológica. O comportamento empreendedor, com a introdução e a ampliação de inovações tecnológicas e organizacionais nas empresas, constitui um fator essencial para as transformações na esfera econômica e seu desenvolvimento no longo prazo (Schumpeter, 1934). Como evidencia Schumpeter, o capitalismo moderno é um sistema de inovação permanente. De forma pragmática, inovação para Schumpeter seria peça crucial para o desenvolvimento econômico. Ele oferece como contribuição conceitual a distinção entre ‘invenção’ e ‘inovação’, ressaltando a importância desta última sobre a primeira.

Para Rogers (2003, p. 12) “inovação é uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção”. Interessante ressaltar que não interessa se essa ideia, prática ou objeto é nova. O que interessa é quando se dá a percepção por parte das pessoas ou grupos. O tempo decorrido entre uma criação, uma invenção, uma descoberta e a real adoção pelas pessoas pode, não raramente, ser longo. Vejamos o exemplo a seguir.

O cinto de segurança para automóveis foi patenteado em 1895 nos Estados Unidos da América, mas até o início do século XX os carros nem vinham com este item de fábrica. Aos poucos, alguns fabricantes começaram a oferecer cintos como itens opcionais, mas modelos com cintos de segurança causavam certa repulsa nos compradores, justamente por passar a impressão de que carros que precisam de cintos são menos seguros. Somente em 1959, Nils Bohlin, um engenheiro aeronáutico sueco, patenteou um cinto de segurança com três pontos de fixação que se enrolava automaticamente, facilitando o uso pelas pessoas, o que ajudou bastante sua aceitação. No Brasil, o cinto de segurança passou a ser item obrigatório de fábrica somente em 1968. E passou a ser de uso obrigatório somente em 1997. Hoje, todos nós sabemos da importância do uso dos cintos em automóveis, mas, como mostramos, essa inovação demorou bastante tempo para ser aceita e largamente usada pelas pessoas.

Nos próximos itens trataremos melhor sobre o papel da difusão no processo de aceitação de uma inovação.

4. OS PRIMÓRDIOS DA PESQUISA SOBRE DIFUSÃO

O estudo da difusão de inovações em sua forma atual pode ser rastreado das teorias e observações do sociólogo francês Gabriel Tarde (Rogers, 2003). Tarde foi importante para a gênese de alguns conceitos-chave sobre difusão, como: liderança de opinião, curva-S de difusão e o papel do *status* socioeconômico na difusão interpessoal, muito embora ele não usasse essas mesmas palavras para tais conceitos. Tais ideias teóricas foram estabelecidas por Tarde (1907) em seu livro “As Leis da Imitação”. O que ele chamou de “imitação” é o que hoje chamamos de “adoção” de uma inovação.

Tarde observou que a taxa de adoção de uma nova ideia normalmente seguia uma curva em forma de S ao longo do tempo. Astutamente, percebeu que a decolagem na curva em S de adoção começava a ocorrer quando os líderes de opinião em um sistema passavam a usar esta novidade. O pensamento de rede de difusão foi envolvido na explicação que Tarde fez sobre a curva em S, apesar de ele não usar exatamente os conceitos atuais, como líderes de opinião, redes, homofilia e heterofilia. A palavra-chave de Tarde, ‘imitação’, implica que um indivíduo aprende sobre uma inovação e a adota copiando de outra pessoa, o que implica que a difusão é um processo social de redes de comunicação interpessoal.

Para Tarde (1907) a difusão das inovações foi uma explicação básica e fundamental da mudança do comportamento humano, para ele invenção e imitação são atos sociais elementares.

Mas os *insights* criativos de Tarde não foram imediatamente seguidos por estudos empíricos de difusão. Só após um intervalo de quarenta anos, no estudo sobre milho híbrido de Ryan e Gross⁴ isso foi acontecer. Os cientistas sociais contemporâneos de Tarde não dispunham dos instrumentos metodológicos para realizar estudos de difusão quantitativos. Sua abordagem sugerida para a pesquisa de difusão se calou por várias décadas até que um ‘colégio invisível’⁵ de estudiosos norte-americanos se uniu em torno das leis da imitação de Tarde. Eles perceberam que a teoria de Tarde poderia ser testada através de pesquisa empírica. (Rogers, 2003, p. 41-42).

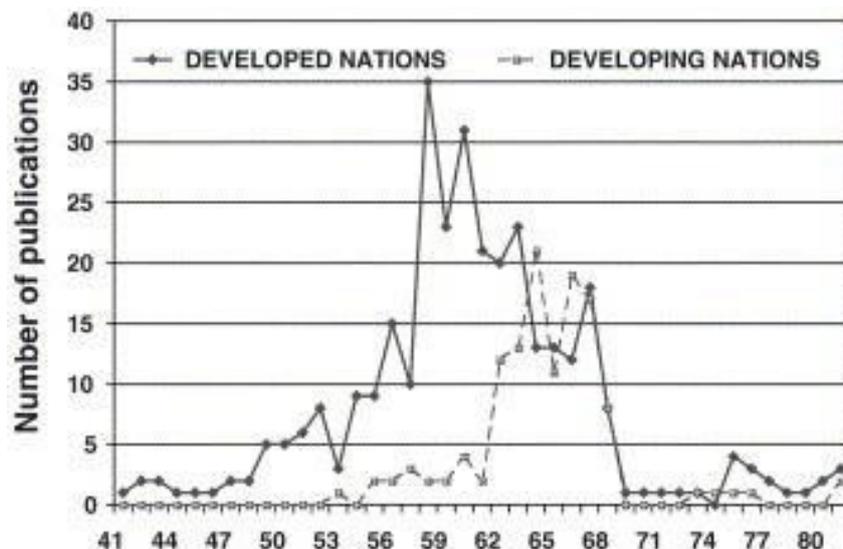
⁴ Em 1943 os sociólogos Bryce Ryan e Neal Gross publicaram um estudo sobre a adoção de sementes de milho híbrido por fazendeiros de Iowa. No estudo descobriram que os fazendeiros não adotaram o uso das sementes por informações, mas sim após testemunharem o sucesso das sementes em outras fazendas e também após testarem as sementes em parte de seus campos. Desde o primeiro fazendeiro a usar as sementes até que a metade dos fazendeiros passasse a usar as sementes decorreu um prazo de nove anos.

⁵ *Invisible college* constitui uma rede informal de pesquisadores que se forma em torno de um paradigma intelectual para estudar um tema comum.

Outra contribuição basilar pode ser reconhecida nos trabalhos de Georg Simmel. Estudiosos sobre difusão, estimulados pelo conceito que Simmel criou de *stranger*, derivaram conceitos como distância social, heterofilia, *cosmopolitaness*, e a noção de que a pesquisa em ciências sociais deve tentar ser objetiva. Simmel também apontou os cientistas sociais no sentido de estudar as redes de comunicação, uma ferramenta conceitual cada vez mais útil na compreensão de como as inovações se difundem em um sistema. Simmel⁶ *apud* Rogers (2003, p. 42) escreveu: “os grupos com os quais o indivíduo é filiado constituem um sistema de coordenadas, por assim dizer, de modo que cada novo grupo com o qual ele se torna afiliado circunscreve-lhe mais precisão e menos ambiguidade”. Assim as relações em rede de um indivíduo servem para influenciar, e muitas vezes para restringir, as suas ações individuais. O inovador, como um tipo de estranho (*stranger*), pode mais facilmente desviar-se das normas do sistema por ser o primeiro a adotar novas ideias. (Rogers, 2003, p. 42).

Durante a década de 1950 muitos estudos sobre difusão foram realizados, principalmente por sociólogos rurais dos Estados Unidos da América. Eles foram diretamente influenciados pelo estudo de Ryan e Gross. Rogers (2003) compara o número de publicações sobre o tema entre as décadas de 1940 e 1980, conforme figura 1.

Figura 1 – Número de publicações sobre difusão por sociólogos rurais por ano, para os Estados Unidos e Europa versus nações em desenvolvimento



Fonte: Valente e Rogers (1995) *apud* Rogers (2003, p. 47)

Segundo Rogers (2003), a pesquisa sobre difusão é um tema especial de estudo em comunicação, embora tenha começado fora do campo acadêmico da comunicação. A abordagem

⁶ SIMMEL, Georg. (1922/1955) *The Web of Group-Affiliations*, trans. by Reinhard Bendix. New York: Free Press.

de estudos sobre difusão foi tomada por uma variedade de campos disciplinares, como: educação, antropologia, saúde pública, ciência política, geografia, marketing e outros. Até meados da década de 1960 cada disciplina dessas estudava a difusão à sua maneira, até que as fronteiras entre as tradições começaram a se romper. A tradição da sociologia rural foi uma das principais precursoras dos estudos acerca da difusão. Ora, a sociologia rural trata dos problemas sociais da vida rural. As universidades rurais com seus objetivos de ensino, pesquisa e extensão acabam por gerar novas tecnologias e estendê-las aos produtores rurais. Daí a obviedade da relevância dos estudos sobre difusão nesse campo.

Desde estes precursores do estudo sobre difusão muita coisa foi e está sendo feita, como veremos a seguir.

5. A DIFUSÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Muitos termos hoje, de tão usados, podem gerar alguma confusão. Portanto, antes de discutir a difusão e adoção de tecnologias, se faz necessário estabelecer alguns conceitos fundamentais, quais sejam: (1) tecnologia, (2) inovação e, (3) difusão.

Muitos estudos sobre inovação recaem sobre as inovações tecnológicas, isso leva à utilização das palavras inovação e tecnologia como sinônimas, mas:

Uma tecnologia é um projeto para a ação instrumental que reduz a incerteza nas relações causa-efeito envolvida para alcançar um resultado desejado. Uma tecnologia geralmente tem dois componentes: (1) um aspecto de *hardware*, que consiste na ferramenta que incorpora a tecnologia como um material ou objeto físico, e (2) um aspecto de *software*, que consiste na base de informação para a ferramenta. (Rogers, 2003, p. 13).

Por outro lado, “uma inovação é uma ideia, prática, ou objeto que é percebido como novo pelo indivíduo ou outra unidade adotante”. (Rogers, 2003, p. 12).

Já a difusão é o processo em que uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social. É um tipo especial de comunicação, em que as mensagens estão concentradas em novas ideias. (Rogers, 2003, p. 5).

Para Rogers (2003) não importa se a ideia já existia ou não, desde que seja inédita para os potenciais adotantes dela. Para ser difundida, uma inovação precisa ser comunicada por meio de certos canais, através do tempo, entre os membros de um sistema social. São quatro, portanto, os elementos que dão base ao seu modelo: inovação, canais de comunicação, tempo e sistema social.

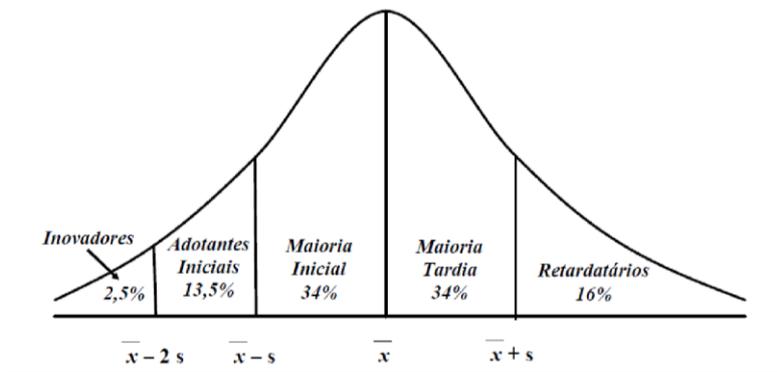
Uma definição parecida foi dada por Katz, Levin e Hamilton (1963, p. 240, *grifos dos autores*):

Vista sociologicamente, o processo de difusão pode ser caracterizado como (1) a *aceitação*, (2) ao longo do *tempo*, (3) de algum *item* específico – uma ideia ou prática, (4) por indivíduos, grupos ou outras *unidades de adoção*, ligados (5) por *canais* específicos de comunicação, (6) para uma *estrutura social*, e (7) para um determinado sistema de valores, ou *cultura*.

A teoria de Rogers (2003) considera que as inovações não se difundem de modo linear pelos diferentes segmentos de uma sociedade ou grupo social. Rogers identificou cinco etapas ao longo das quais uma inovação passa a ser adotada. Cada etapa corresponde a um perfil que as pessoas têm quanto à reação diante de inovações. Os adotantes são classificados em cinco categorias (tipos ideais de perfil):

- **Inovadores (*Innovators*)** – um pequeno e seletivo grupo de pessoas que tendem a adotar novas tecnologias e comportamentos em seus primeiros estágios de desenvolvimento mesmo que isso implique em riscos maiores. Normalmente eles também são formadores de opinião e lançadores de tendências para os grupos para os quais é uma referência;
- **Adotantes iniciais (*Early Adopters*)** – constituem um grupo maior que os Inovadores e ainda possuem alguns traços de inovação, embora não tenham a mesma disposição para assumir os riscos associados às inovações em seus estágios preliminares de desenvolvimento;
- **Maioria inicial (*Early Majority*)** – constitui um segmento amplo do público-alvo da inovação e é um primeiro sinal de que uma determinada tecnologia ou produto entrou em fase de difusão, isto é, ganhou massa crítica. Normalmente, quando o processo de inovação atinge este ponto sua difusão pelo restante da sociedade ou grupo alvo é bem mais fácil. Interromper o processo de difusão neste estágio é tão custoso quanto o esforço inicial para difundir-la, pois as pessoas já estarão adaptadas à nova tecnologia e será mais difícil convencê-las a abdicarem.
- **Maioria tardia (*Late Majority*)** – Outro segmento amplo, mas que revela maior resistência às inovações e, portanto, tende a retardar a sua adoção até o ponto em que ela já demonstrou claramente suas vantagens;
- **Retardatários (*Laggards*)** – último segmento a adotar uma inovação, quando ela já se encontra em uma fase madura de implantação e os riscos envolvidos na sua adoção são bem menores. Muitos deles se encontram isolados em suas redes sociais.
- A classificação das categorias de adotantes de um novo produto em relação ao tempo de adoção da inovação proposta por Rogers (2003) é mostrada na figura 2.

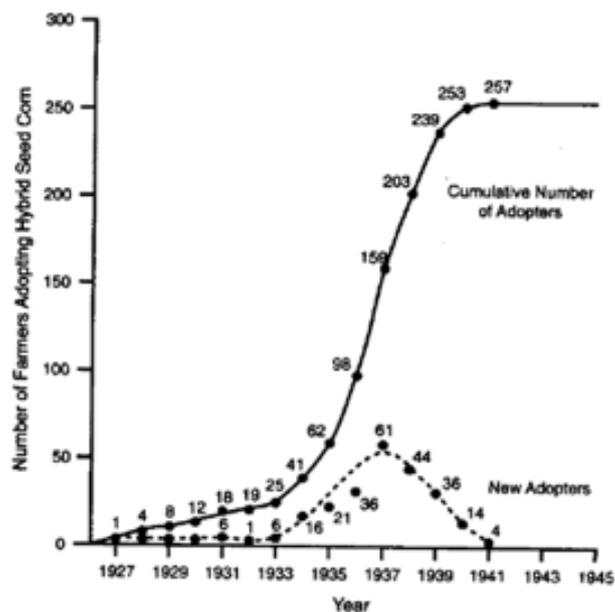
Figura 2 – Categorização de adotantes da inovação



Fonte: Adaptado de Rogers (2003, p. 281)

Uma distribuição de adotantes ao longo do tempo segue o modelo de boca de sino (fig. 2) e a de adotantes em uma base cumulativa segue o modelo de curva em S. Vide o exemplo da pesquisa sobre difusão de sementes de milho híbrido de Ryan e Gross (1943) na figura 3.

Figura 3 – Número de novos adotantes a cada ano e o número cumulativo de adotantes de sementes de milho híbrido em duas comunidades do Iowa.



Fonte: Ryan e Gross (1943) apud Rogers (2003, p. 273)

O número cumulativo de adotantes do milho híbrido se aproxima de uma curva em forma de S ao longo do tempo, enquanto a distribuição de frequência do número de adotantes médios por ano se aproxima de uma curva normal em forma de sino. Perceba que a partir de certo ponto as curvas dão um salto de crescimento, é o ponto de inflexão, onde a inovação ganhou massa crítica e podemos dizer que a partir dali realmente ela está tendo sucesso.

Rogers (2003) também identificou cinco fatores críticos que influenciam na difusão de inovações em qualquer segmento:

- a) Vantagem relativa – A probabilidade de adoção cresce na medida em que a inovação apresenta vantagens evidentes em relação ao produto, serviço ou comportamento atual.
- b) Compatibilidade com sistemas e valores – quanto mais a inovação for compatível com a situação preexistente maior a probabilidade de sua adoção.
- c) Complexidade / facilidade da transição – Quanto mais complexas forem as mudanças envolvidas na inovação menor serão as probabilidades de adoção.
- d) Possibilidade de testar – A possibilidade de experimentar uma inovação antes de se tomar uma decisão definitiva aumenta a probabilidade de sua adoção (ex.: *test-drive*, amostra grátis etc.).
- e) Visibilidade da mudança e seus benefícios – Quanto mais auto evidentes as vantagens da inovação maior a probabilidade de sua adoção.

Também na década de 1960, foi objeto de estudo de Fourt e Woodlock (1960) a ação da propaganda na oscilação da demanda por produtos. Pouco depois, Mansfield (1961) considerou a comunicação interpessoal como principal influência na difusão de uma inovação. Posteriormente, Frank Bass lançou mão dessas duas premissas – a comunicação de massa e a comunicação interpessoal – para desenvolver seu modelo. O modelo de Bass (1969) serviu de base para muitos pesquisadores sobre difusão. Ele foi baseado em uma formulação matemática a partir da adoção de produtos inovadores como uma interação entre usuários e potenciais usuários.

Como já vimos, Rogers (2003) definiu cinco grupos de perfis: (1) Inovadores; (2) Adotantes iniciais; (3) Maioria Precoce; (4) Maioria Tardia; e (5) Retardatários. Para Bass (1969), em sua formulação matemática, os perfis (2) a (5) são agrupados como ‘imitadores’. “Os imitadores, ao contrário dos inovadores, são influenciados no momento da adoção pelas decisões de outros membros do sistema social” (Bass, 1969, p. 216).

Não é nosso objetivo neste capítulo destrinchar a equação de Bass⁷, apenas para ilustrar, ela parte da premissa de que: “A probabilidade de que uma compra inicial seja feita em dado momento T em que nenhuma compra ainda foi feita é uma função linear do número de compradores anteriores”. Assim,

$$P(T) = p + (q/m) Y(T), \text{ onde:}$$

⁷ Para mais detalhes, ver o artigo seminal de Bass: “*a new product growth for model consumer durables*”.

p e q/m são constantes e $Y(T)$ é o número de compradores anteriores;

p é a probabilidade de uma compra inicial em $T=0$ e sua magnitude reflete a importância dos inovadores no sistema social, é o coeficiente de inovadores;

q é o coeficiente de imitação;

m é o número de consumidores (tamanho do mercado); e

$(q/m) Y(T)$, representa a pressão que os imitadores sofrem à medida que o número de compradores aumenta.

Muitos estudos têm sido feitos desde então. Em editorial da *International Review of Sociology*⁸, Esquinas (2021, p. 343), diz que estudos sobre inovação cresceram enormemente nas últimas décadas. Como resultado, eles se tornaram um terreno muito difícil para pesquisa social e para a discussão acadêmica. Uma dificuldade inicial seria de natureza conceitual. A produção de conhecimento social sobre inovação. O autor ressalta temáticas e pesquisadores que trataram do assunto, como:

- Inovação desencadeada pela Ciência e Tecnologia – Ogburn (1971); Merton (1996); Mulkey (1972); Collins (1983).
- Inovação e transformação industrial – Lester & Piore (2009).
- Difusão – Coleman *et al.* (1966); Rogers (2003).
- Impacto na sociedade – Castells (1996).

Todavia, para Esquinas (2021) ainda existem muitas lacunas na compreensão do papel dos fenômenos em inovação e o relativo abandono da Sociologia quanto aos estudos relacionados à inovação pode ser parte deste problema.

Poderíamos tentar exaurir o tema ‘Difusão da inovação’, mas seria bem longo. Aqui apenas tentamos mostrar brevemente como isso tem sido tratado no campo das Sociais. Para desdobramentos, indicamos os *papers* de Cottrill, Rogers e Mills (1989) e Cancino, Merigó e Coronado (2017) que usaram metodologias cientométricas para mostrar a produção sobre temáticas de inovação, difusão da inovação e transferência de tecnologias.

6. A ACEITAÇÃO

Novamente, vamos lançar mão de mais um exemplo para mostrar que o fato de algo ser ‘bom’ não basta para que seja aceito pelas pessoas. O controle de frequência nas escolas sempre foi uma coisa enfadonha, tanto para alunos quanto para professores. Para resolver esse

⁸ *international review of sociology*, vol. 31, issue 3 (2021). Disponível em: <https://www.tandfonline.com/toc/cirs20/current>

problema, certa vez, uma Instituição de Ensino aplicou uma inovação tecnológica: instalou em todas as salas de aula computadores ligados em rede que dispunham de leitores biométricos de digitais. A intenção era livrar o professor de perder tempo com as chamadas durante as aulas, pois cada aluno simplesmente registraria sua presença passando a digital no terminal. A experiência durou alguns semestres, até ser abandonada. Os alunos se acumulavam em filas nos terminais, tumultuando o início das aulas, alunos que por um motivo ou outro não conseguiam ter a digital lida forçavam o professor a fazer um documento para abonar a falta, gerando quase sempre mais papelório. E ainda ocorriam casos de alunos que deliberadamente sabotavam o sistema, simplesmente desconectando o plugue da tomada elétrica ou danificando o leitor ótico (principalmente em dias de avaliação). No final, o sistema foi abolido.

Portanto, nem sempre uma boa ideia se torna uma inovação de fato, pelos motivos mais diversos.

Por outro lado, também pode ocorrer o contrário: algo ‘ruim’ pode ser difundido deliberadamente. Giacomini Filho, Goulart e Caprino (2007), citando Hartley (1990) mostram o caso da empresa Nestlé que no início dos anos 1970 usou o marketing social para posicionar o uso do leite em pó como substituto do leite materno (hoje é bem claro os benefícios do aleitamento materno e os malefícios de sua falta). No início deste capítulo afirmamos que a inovação deve ‘mudar a realidade para melhor’, no entanto, é fato que a difusão de inovações tem sido amplamente utilizada de forma gerenciada pelas organizações e nem sempre para o bem das pessoas.

Ora, tanto organizações, quanto indivíduos, adotam as inovações de maneiras diversas e com vários graus de resistência. E não podemos descartar a relevância do uso de meios massivos de comunicação para a aceleração da adoção de novidades. Seja no uso de novas tecnologias, produtos, serviços, processos produtivos, modelos de negócios, estruturas organizacionais etc. E as novas mídias, surgidas no Século XXI, têm impulsionado a gestão de inovação de forma assustadora. Hoje, primeiro se alavancam as novidades por meio dos meios massivos e, somente depois entram em cena os meios interpessoais. Até mais ou menos duas décadas atrás tínhamos apenas as mídias usuais de comunicação: rádio, TV, revistas, jornais etc. Atualmente, temos uma saturação impressionante de canais, como as mídias sociais (Facebook, Instagram, Telegram, WhatsApp, Twitter etc.). E não sabemos onde isso vai parar.

Rogers (2003) fala sobre a importância que os ‘líderes de opinião’ dentro das redes interpessoais têm para influenciar as atitudes das pessoas. Para o autor, “o comportamento dos líderes de opinião é importante para determinar a taxa de adoção de uma inovação em um

sistema” (p. 300). Ele trabalha dois conceitos importantes em redes: homofilia e heterofilia. A Homofilia representa uma barreira para a adoção de inovações, já as redes heterófilas são mais facilitadoras da adoção. Homofilia, foi conceituada por Lazarsfeld e Merton (1964, p. 23), mas Tarde (1907, p. 90) já dizia que “as relações sociais são mais estreitas entre as pessoas que se assemelham por identidade de ocupação profissional e educação, mesmo quando são concorrentes, do que com aqueles que mais precisam um do outro”. Heterofilia representa o grau em que os pares de indivíduos na rede são diferentes em certos atributos. Homofilia, por outro lado, seria o grau de semelhança em certos atributos.

Novamente, não pretendemos aqui esgotar o assunto sobre redes sociais e difusão da inovação, mas replicamos a seguir as generalizações elencadas por Rogers (2003, p. 307 - 330):

Generalização 1: As redes de difusão interpessoal são em sua maioria homófilas. Por exemplo, indivíduos de status mais alto em um sistema raramente interagem diretamente com aqueles de status mais baixo. Da mesma forma, os inovadores raramente conversam com os retardatários.

Generalização 2: Quando as redes de difusão interpessoal são heterófilas, os seguidores buscam líderes de opinião de nível socioeconômico mais elevado, com maior escolaridade, com maior grau de exposição na mídia de massa, que são mais cosmopolitas, têm maior contato com agentes de mudança e são mais inovadores.

Generalização 3: Os líderes de opinião têm maior exposição à mídia de massa do que seus seguidores.

Generalização 4: Os líderes de opinião são mais cosmopolitas do que seus seguidores.

Generalização 5: Líderes de opinião têm maior contato com agentes de mudança do que seus seguidores.

Generalização 6: Líderes de opinião têm maior participação social do que seus seguidores.

Generalização 7: Os líderes de opinião têm status socioeconômico mais alto do que seus seguidores.

Generalização 8: Os líderes de opinião são mais inovadores do que seus seguidores.

Generalização 9: Quando as normas de um sistema social favorecem a mudança, os líderes de opinião são mais inovadores, mas quando as normas do sistema não favorecem a mudança, os líderes de opinião não são especialmente inovadores.

Generalização 10: A interconectividade em rede de um indivíduo em um sistema social está positivamente relacionada à inovação do indivíduo. Se os indivíduos são convencidos a adotar novas ideias pela experiência de colegas próximos com uma inovação, então quanto mais comunicação interpessoal um indivíduo tiver com esses colegas próximos, mais inovador ele será ao adotar a nova ideia.

Para Rogers (2003, p. 274) as redes interpessoais são centrais na difusão, para ele “a curva de difusão em forma de S ‘decola’ quando as redes interpessoais são ativadas na

disseminação das avaliações subjetivas dos indivíduos de uma inovação de ponto a ponto em um sistema”. Para o autor, após 10% a 20% de adoção o processo se torna quase impossível de ser freado.

Mas o efeito direto das mídias massivas na adoção vem sendo posto em xeque pelo menos desde Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1944), que em suas pesquisas sobre eleições nos EUA, perceberam que as pessoas pareciam ser muito mais influenciadas em suas decisões políticas pelo contato direto com outras pessoas do que pelos meios de comunicação de massa. Para eles o processo de difusão ocorre num ‘modelo de fluxo em duas etapas’: o primeiro passo vai das mídias para os líderes de opinião e o segundo dos líderes para seus seguidores. No entanto, o modelo de duas etapas não é o suficiente para esgotar o assunto. O estudo de redes sociais (*SNA – Social Network Analysis*) ganhou muita força e contribuições teóricas de lá para cá.

Van den Bulte (2000), por meio de um estudo com dados de 31 eletrodomésticos durante um período de 74 anos (1923-1996), mostra como a velocidade de adoção de novos produtos foi aumentando nos EUA. Ele também afirma que as condições econômicas e as mudanças demográficas estão relacionadas à velocidade de difusão. Segundo Van den Bulte (2000), quase toda a variação na velocidade de difusão pode ser explicada pelo (1) aumento sistemático do poder de compra e variações no ciclo de negócios (desemprego), (2) mudanças demográficas e (3) natureza dos produtos estudados (por exemplo, produtos com padrões concorrentes aparecem apenas tardiamente no conjunto de dados).

Chakravorti (2004) argumenta que está mais difícil fazer com que os consumidores adotem inovações, pois os mercados estão cada vez mais assumindo as características das redes. Para ele, as interconexões entre empresas são tão abundantes que a adoção de uma inovação por um depende da adoção sistemática por outros. Para Chakravorti (2004) as inovações tentam mudar o *status quo*, e por isso os mercados resistem a ela. Para ele, isso fica ainda mais difícil quando os *players* estão fortemente interconectados. Por outro lado, entender como as redes funcionam pode ser um trunfo valioso para o sucesso.

Novos modelos que avaliam a difusão de inovações têm evoluído e complementado os padrões propostos por Bass (1969) e Rogers (2003) entre outros. Van den Bulte e Joshi (2007), por exemplo, analisaram a difusão de inovações em mercados com dois segmentos: ‘influenciadores’ que estão mais em contato com inovações e que afetam o segmento de ‘imitadores’, cujas adoções não afetam os influenciadores. Estes autores contribuem para o estudo em difusão e suprem algumas lacunas deixadas por seus antecessores.

Enfim, a tradição de pesquisa em redes sociais se desenvolveu bastante desde seus precursores, como Georg Simmel, Jacob Moreno dentre outros. Pesquisadores como Harrison White, Mark Granovetter, Ronald Burt e outros não podem deixar de serem citados para o estudo da análise de redes sociais. São referências que não temos como detalhar no presente capítulo, mas que deixamos como indicações de literatura.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste capítulo tentamos apresentar alguns dos principais conceitos acerca da difusão da inovação. Tema que inquieta as ciências sociais há muito tempo e que ganhou bastante força nas últimas décadas, principalmente devido ao aumento da competitividade das organizações no contexto econômico mundial com ênfase no desenvolvimento tecnológico e do impacto na vida das pessoas.

Este capítulo procurou mostrar algumas dessas contribuições teóricas e, ao mesmo tempo, tecer alguns exemplos práticos. O caso do *Starlite*, uma suposta invenção que não logrou êxito em sua difusão; os cintos de segurança que demoraram tanto tempo para serem aceitos; a chamada de presença de alunos feita por meio de leitura digital que foi sabotada e o uso do leite em pó, que foi alavancada em detrimento do aleitamento materno.

Enfim, os três conceitos principais que nosso leitor deve se ater são os de inovação, difusão e redes sociais. Essas são as palavras-chave para o entendimento do processo social envolvido entre uma invenção e uma real inovação.

Tivemos a limitação de tão somente apresentar, de forma não exaustiva, alguns nomes importantes na temática da difusão de inovações. O estudo das redes sociais é um importante caminho para a compreensão das formas de sucesso ou insucesso das inovações e, por fim, esperamos ter deixado essa inquietação na mente do nosso leitor.

REFERÊNCIAS

BASS, F. M. A new product growth for model consumer durables. **Management Science**, Providence, v. 15, n. 5, p.215-227, may 1969.

CANCINO, Christian A.; MERIGÓ, José M.; CORONADO, Freddy C. Big names in innovation research: a bibliometric overview. **Current Science**, v. 113, n. 8, 2017.

CASTELLS, M. **La sociedad de la información**. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

CHAKRAVORTI, Bhaskar. The New Rules for Bringing Innovations to Market. **Harvard Business Review**. mar. 2004. Disponível em: <<https://hbr.org/2004/03/the-new-rules-for-bringing-innovations-to-market?language=pt>>. Acesso em: 15 abr 2022.

COLEMAN, J.; KATZ, E.; MENZEL, H. **Medical innovation: a diffusion study**. New York: Bobs Merrill, 1966.

COLLINS, H. M. The Sociology of Scientific Knowledge: Studies of Contemporary Science. **Annual Review of Sociology**, v.9, n.1, p.265-285, 1983.

COTTRILL, Charlotte A.; Rogers, Everett M.; MILLS, Tamsy. Co-citation analysis of the scientific literature on innovation research traditions: diffusion of innovations and technology transfer. **Knowledge**, v. 11, n. 2, p.181-208, 1989.

ESQUINAS, Manuel Fernández. Sociological perspectives on innovation: key research issues and interdisciplinary prospects, **International Review of Sociology**, v.31, n.3, p.343-355, 2021.

FOURT, L. A.; WOODLOCK, J. W. Early prediction of market success for new grocery products. **The Journal of Marketing**, Chicago, v. 24, n. 1, p.31-38, jan./mar. 1960.

GABRIEL, Marcelo Luiz dias da Silva. **Difusão e adoção de tecnologia**: análise das relações de causalidade entre concepções e atitudes dos estudantes universitários de São Paulo. Tese (Doutorado em Educação) Unicamp, Campinas, SP: [s.n.], 2011.

GIACOMINI FILHO, Gino; GOULART, Elias Estevão; CAPRINO, Mônica Pegurer. Difusão de inovações: apreciação crítica dos estudos de Rogers. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, n. 33, ago. 2007.

HARTLEY, Robert F. **Errores en el marketing**. Madrid: Paraninfo, 1990.

KATZ, Elihu; LEVIN, Martin L.; HAMILTON, Herbert. Traditions of Research on the Diffusion of Innovation. **American Sociological Review**, v. 28, n. 2, p.237-252, Apr. 1963.

LAZARFELD, Paul F.; BERELSON, Bernard; GAUDET, Hazel. **The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Election**. New York: Duell, Sloan, and Pearce, 1944.

LAZARFELD, Paul F.; MERTON, Robert K. Friendship as Social Process: A Substantive and Methodological Analysis. In: BERGER, Monroe *et al.* (Ed.). **Freedom and Control in Modern Society**. New York: Octagon, 1964.

LESTER, R.; PIORE, M. **Innovation: the missing dimension**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

MANSFIELD, E. Technical change and the rate of imitation. **Econometrica: journal of the Econometric Society**, Chicago, v. 29, p.741-766, 1961.

MERTON, R. K. **On social structure and science**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

MULKAY, J. M. **The Social Process of Innovation**: A study in the sociology of science. London: Macmillan, 1972.

OGBURN, W. Efectos sociales de los inventos. In: OGBURN, W; NIMKOFF M. (Eds.). **Sociología**. Madri: Aguilar, 1971, p.818-836.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. Nova York: Free Press, 2003.

RYAN, Bryce; GROSS, Neal C. The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities. **Rural Sociology**, v.8, n.15, RS(E), 1943.

SCHUMPETER, J. **The Theory of Economic Development**. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1934.

TARDE, Gabriel. **Las Leys de la imitación**. 2 ed., trad. Alejo Garcia Górgora. Madrid: Daniel Jorro, 1907.

VALENTE, Thomas W.; Rogers, Everett M. The origins and development of the Diffusion os Innovations Paradigm as na Example of scientific Growth. **Science Communication**, v. 16, n. 3, p.238-269. PH(N), 1995.

VAN DEN BULTE, Christophe. New Product Diffusion Acceleration: Measurement and Analysis. **Marketing Science**, v.19, n.4, p.366-380, 2000.

VAN DEN BULTE, Christophe; JOSHI, Yogesh V. New Product Diffusion with Influentials and Imitators. **Marketing Science**, v. 26, n.3, p.400-421, 2007.

Capítulo II

AS ORGANIZAÇÕES SEGUNDO A NOVA SOCIOLOGIA EVOLUCIONISTA

André Ribeiro Lacerda

1. INTRODUÇÃO

Em Cuiabá, corredores inteiros de alguns shoppings centers estão praticamente isolados. Várias lojas fecharam. Por outro lado, chama atenção a “colonização” que certa rede de farmácia tem feito em várias áreas da cidade. Um contexto que se apresentou como adverso para algumas empresas, parece de grande oportunidade para outras. Como explicar isso?

As teorias econômicas das organizações e a abordagem de ecologia das populações fornecem possíveis explicações para o que acontece em Cuiabá. Ambas têm utilizado o darwinismo como um instrumento teórico.

O darwinismo é um paradigma que desenvolveu uma indústria de pesquisas na biologia. Lá ele é celebrado e festejado. As espécies evoluem, mas podemos dizer que as sociedades também evoluem. Partindo disso, podemos dizer que o darwinismo também pode ser aplicado para se entender a dinâmica social das organizações sociais. Inspirado em Hodgson e Knudsen (2010, p. 1) pode-se dizer que os organismos competem por recursos e as organizações fazem o mesmo. Elas se adaptam e mudam. Algumas falham e morrem enquanto outras prosperam. “As organizações aprendem e transmitem informações”. Podemos ver esses processos como darwinianos?

A história da análise sociológica tende a mostrar que, ainda hoje, existe uma forte resistência à recepção ao darwinismo entre os sociólogos. Portanto, dizer que as organizações competem por recursos e comportam-se de uma maneira geral conforme prediz o darwinismo ainda parece uma heresia na sociologia. No entanto, novos espaços têm se aberto, periódicos como o *Social Force*, entre os mais tradicionais da sociologia nos EUA, têm se disposto a aceitar publicações sociológicas que dialoguem com a biologia.

2. TEORIA DA EVOLUÇÃO E MUDANÇA SOCIAL

A teoria da evolução darwiniana pode ser vista como uma teoria da mudança social. Talvez, por isso, tenha atraído tanta atenção quando passou a ser invocada na sociologia para explicar a mudança de organizações sociais.

A presença de uma perspectiva evolucionista na teoria social é anterior ao darwinismo (Bock, 1980; Turner & Machalek, 2018). Herbert Spencer, dois anos antes da publicação de *A Origem das Espécies*, questionava se existiria um movimento no tempo de seres vegetais e animais mais simples e mais homogêneos que resultaria em organismos mais complexos e heterogêneos. Rigorosamente existe aqui diferenças em relação ao que defende o darwinismo, mas Spencer acreditava que a sociedade teria evoluído nesse sentido.

Evolução, segundo Spencer no seu *The Principles of Sociology*, era um movimento de algo relativamente homogêneo para algo mais complexo e isso se aplicaria não somente a sociedades, mas também a entidades físicas, psicológicas e biológicas.

A primeira grande perspectiva teórica sociológica, o funcionalismo, recorreu a analogias biológicas para explicar o estágio de evolução das sociedades mais simples para as mais complexas. E, como o corpo humano, as partes das sociedades, à medida que evoluíram, podiam ser analisadas em termos de suas funções (Turner & Machalek, 2018).

E, dentro da teorização funcionalista e da modelagem de estágios, surgiu outra perspectiva teórica: a análise ecológica. Dessa abordagem, veremos adiante, desenvolveu-se uma análise que pretende explicar a dinâmica social das organizações, a ecologia populacional das organizações.

O sociólogo Émile Durkheim em sua tese de Doutorado, *A Divisão do Trabalho Social* (1893) recorreu ao conceito de seleção natural de Darwin para explicar como as forças que produzem diferenciação social (ou especiação social) giram em torno do crescimento populacional, aumento da densidade de nicho (material e moral), aumento da competição e seleção mais intensa levando à especialização (ou especiação social). É assim que ele entende como se dá a passagem de sociedades baseadas em solidariedade mecânica para sociedades baseadas em solidariedade orgânica.

Embora tenha sido uma ideia influente para a sociologia e as ciências sociais no século XIX, a noção de evolução social enfrentou sérios questionamentos, principalmente quando esteve embutida na perspectiva do darwinismo social, que mais justificava do que explicava as diferenças biológicas, sociais, e culturais entre os seres humanos (Degler, 1991).

Ou seja, a compreensão da mudança e das diferenças, fossem elas sociais ou culturais sempre foi um problema difícil para os evolucionistas na sociologia. Degler (1991) nos fala dos usos produtivos e indevidos da teoria evolucionista nas ciências sociais nos Estados Unidos, do seu florescimento ao seu declínio nos anos de 1920.

3. QUANDO CHOVE, TRANSBORDA – DESENVOLVIMENTOS DE TEORIAS ORGANIZACIONAIS NOS ANOS 1970

Amburgey e Rao (1996) fizeram uma descrição interessante da riqueza de teorias organizacionais que surgiram nos anos de 1970: quando chove, transborda. É usando esse ditado que eles descrevem o desenvolvimento de teorias organizacionais no final da década de 1970 nos Estados Unidos.

O período de três anos entre 1975 e 1978 viu a introdução de quatro novas e influentes perspectivas sobre organizações. Em 1975, Oliver Williamson publicou *Markets and Hierarchies*, que redefiniu a análise de custos de transação. Dois anos depois duas novas perspectivas são propostas: John Meyer e Brian Rowan publicaram um artigo que lança a ideia sobre organizações institucionalizada e Michael Hannan e John Freeman apresentam em um artigo a perspectiva deles de ecologia populacional das organizações. E finalmente, em 1978, Jeffrey Pfeffer e Gerald Salancik publicaram seu livro sobre a teoria da dependência de recursos, *The External Control of Organizations*.

Das quatro perspectivas lançadas, duas são abordagens sociológicas, o que mostra o prestígio do campo da sociologia das organizações no debate sobre a teoria das organizações. E, conforme veremos mais adiante, Turner (2003) ambiciona contribuir com sua explicação a partir da nova sociologia evolucionista.

4. UMA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA PARA INVESTIGAR A DINÂMICA DAS ORGANIZAÇÕES: A ECOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES

A década de 1970 foi academicamente agitada nos EUA, como se não bastasse o lançamento das quatro novas perspectivas sobre as organizações, em 1975 o entomologista Edward Wilson publicou *Sociobiology: The New Synthesis*. Partindo da síntese construída por darwinistas e mendelianos nos anos de 1930, Wilson apresentou uma grande quantidade de dados baseados em descobertas comportamentais comparativas e sugeriu assim uma nova síntese.

Esta nova síntese, denominada sociobiologia, sugeria incluir o comportamento humano em seu objeto de investigação. O volumoso livro foi festejado, mas seu último capítulo, que incorporava os seres humanos, gerou grande polêmicas nas ciências sociais de maneira geral e uma forte resistência na sociologia (Ferreira, 2000). O ressurgimento da teoria evolucionista na sociologia recomeçou mal.

Dois anos depois, dois sociólogos estudiosos da perspectiva sociológica de ecologia humana, da Escola de Chicago, ex-alunos de Amos Hawley, publicaram um artigo, “*The population ecology of organizations*”, que pretendia identificar o motivo da existência de tanta diversidade de organizações.

Segundo essa perspectiva ecológica, as organizações existem em um nicho de recursos – podem ser clientes, membros, fregueses e recursos de governos. Elas competem pelos recursos disponíveis nesse nicho, ou seja, como as espécies no mundo biológico, as organizações exploram seus nichos e, como consequência, no processo de competição, podem morrer ou diminuir quando seu nicho é muito explorado (Hannan & Freeman, 1977; 1989).

Um conceito importante da ecologia das organizações é a noção de densidade do nicho. Trata-se do número total de organizações que opera em um nicho. Quando existem muitas organizações em um nicho, ou seja, quando sua densidade é alta, a competição entre as organizações cresce e algumas organizações podem “morrer” ou serem incorporadas por organizações mais bem sucedidas.

Um exemplo desse processo social de competição em um nicho de recursos que resulta em “morte” ou fusões de organizações pode ser ilustrado pelo nicho das lojas de varejo nos Estados Unidos. A competição entre as grandes lojas de departamento tem sido intensa. Muitas lojas desapareceram ou mudaram para outro nicho de recursos. A J.C. Penney, com sede no Texas, costumava vender de tudo: cortadores de grama, móveis, utensílios, roupas íntimas e vestidos, mas, para não competir com organizações como a *Sears, Kmart, Walmart*, mudou para outro nicho, abandonando o varejo informal para se concentrar em roupas e acessórios para a classe média (Hannan & Freeman, 1989, Turner, 2000).

Compatível com que defende a ecologia urbana da Escola de Chicago, a competição em um nicho de recursos é institucionalizada via sistemas socioculturais pela expansão dos mercados (Hannan e Freeman, 1977; 1989; Turner, 1995; 2003). Quanto maior a escala, escopo e dinamismo dos mercados, mais esses mercados incentivarão as organizações a entrarem em nichos onde outras organizações estão tendo sucesso, o que institucionaliza a competição que

resulta do aumento da densidade em um nicho e provoca a morte de organizações por meio de fusões, falências ou aquisições por organizações consideradas mais aptas.

Voltando aos *shoppings centers* e farmácias de Cuiabá, a perspectiva ecológica de populações de Hannah e Freeman (1977) teria uma explicação para o que vem acontecendo. Ela poderia ser dada nos seguintes termos: no caso dos *shopping centers*, a pandemia do coronavírus teria acelerado o processo de morte e fusões no curto prazo de várias organizações que estavam em situação crítica em nichos de maior densidade. No longo prazo, isso atingiu várias outras, pois os *shopping centers* ficaram fechados durante quase um ano. De qualquer forma, a ecologia das organizações poderia esclarecer por que muitas organizações morreram, algumas sobreviveram e outras conseguiram prosperar.

As farmácias, assim como os supermercados, pertencem a nichos que durante a pandemia parecem ter concentrado mais disponibilidade de recursos, pois foram organizações que não foram obrigadas a fechar, e por isso, os dois setores podem ter atraído mais organizações, aumentando a densidade dos seus nichos. Os comerciantes de Chapada dos Guimarães, cidade com 19.453 habitantes em Mato Grosso, segundo dados do IBGE (2020), dizem que a população da cidade teria aumentado em 10.000 habitantes durante a pandemia. Uma hipótese para explicar esse aumento populacional em termos de ecologia comportamental, defenderia que moradores da capital, Cuiabá, se deslocaram para lá buscando uma cidade menor e para sair de seus apartamentos. Talvez isso esclareceria por que o número e porte de supermercados na cidade aumentou durante esse período e houve um aumento de sua densidade.

Para Hannan e Freeman (1977), a dinâmica social dos mercados apresenta períodos de declínio, de crescimento e diferenciação, aumentando assim o número de nichos de recursos materiais e não materiais disponíveis para as organizações. Por sua vez, a falta de mercados ou sua falta de dinamismo limita o número de nichos de recursos e, portanto, o número e diversidade de unidades organizacionais que buscam recursos.

5. AS ORGANIZAÇÕES SEGUNDO A NOVA SOCIOLOGIA EVOLUCIONISTA

Uma crítica à abordagem da ecologia das organizações, inclusive de uma perspectiva darwinista, é que ela explica a emergência de diferentes tipos de organizações, mas não fornece uma explicação detalhada sobre o que acontece dentro das organizações. A sobrevivência das organizações não está vinculada ao seu modo de funcionamento. Como organismos que sobrevivem em um ambiente, a sobrevivência das organizações teria relação apenas com a

dinâmica do ambiente – mudanças na disponibilidade de recursos – e não com as organizações em si. Alguns críticos sugerem que a explicação tende a ser mais lamarckista do que darwinista. A nova sociologia evolucionista aborda essa questão. Turner (2003, 2018) particularmente centra-se nessa questão.

A seção de Evolução, Biologia e Sociedade da *American Sociological Association* tem abordado os mais diversos temas. Jonathan Turner é um dos seus principais membros. E, entre os temas abordados por Turner está o que ele e outros sociólogos como Alexandra Maryanski e Richard Machalek chamam de nova sociologia evolucionista (Turner & Maryanski, 2008; Turner & Machalek, 2018). Nesse livro, e em outros artigos (Turner, 2015), Turner tem defendido uma nova abordagem sociológica para a teoria das organizações.

Segundo Turner (2003, 2018), existem limitações no empréstimo que a ecologia organizacional faz do darwinismo para entender fenômenos socioculturais, pois muitas das propriedades e dinâmicas socioculturais são muito diferentes daquelas conceituadas dentro de uma estrutura teórica darwiniana.

As sociedades são construídas a partir de domínios institucionais, Turner (2003) apresenta como exemplos, a economia política, direito, parentesco, religião, educação e sistemas de estratificação – classes sociais e desigualdades entre seus membros de categorias sociais diferentes no espaço de Blau.

O “espaço Blau” é uma construção teórica que foi desenvolvida por McPherson (1983) e assim nomeada em homenagem ao sociólogo austríaco Peter Blau. Mais tarde foi re-elaborada por McPherson e Ranger-Moore (1991). O espaço Blau consiste em um sistema de coordenadas multidimensional, criado a partir de um conjunto de variáveis sociodemográficas como dimensões.

McPherson (1983) revê o conceito de nicho, quantificado-o explicitamente de uma forma que tenta unir geografia, tempo e composição social das organizações. Ele ambiciona reconsiderar o conceito de nicho de uma forma inovadora, tornando-o de fácil compreensão e fazendo dele uma imagem da estrutura estática e dinâmica da comunidade. Essa nova roupagem fornece uma ligação teórica entre a teoria macroestrutural agregada de Blau (1977a,b) e a dinâmica microestrutural da demografia organizacional (Pfeffer, 1983). O modelo foi testado com dados de organizações de uma cidade do centro-oeste americano.

McPherson (1983) entende que um dos problemas com a aplicação do modelo de ecologia de populações para as organizações é que seus limites não são tão distintos. Indivíduos podem ser membros de várias organizações, ou podem entrar e sair delas repetidamente. A

afiliação de indivíduos com muitas organizações é uma característica bem conhecida da sociedade industrial.

Entre os outros animais, os nichos atingem um tamanho máximo geneticamente determinado quando o ambiente fornece alimentos suficientes, diferentes das organizações, onde raramente há um determinado limite para seu tamanho.

Uma população de organizações, então, não é um conjunto de criaturas discretas que podem acasalar uns aos outros para se reproduzirem, mas “uma espuma de bolhas, constantemente compartilhando ou trocando membros, crescendo e morrendo, e sendo absorvido e segmentado em resposta às mudanças de condições” McPherson (1983, p. 520).

Turner (2018) argumenta que a ecologia das populações tem se concentrado em investigar espaços sociais em que as organizações têm fins lucrativos, nichos de mercado. Mas, segundo ele, existem outros tipos de espaços de quasi-mercados que geram recursos não econômicos. Membros potenciais são um nicho de recursos para organizações voluntárias. Sua densidade tende a crescer conforme o nível de riqueza, educação e outras características (McPherson, 1983).

Em seu livro, *Structural Contexts of Opportunities*, Blau (1994) conceitua espaços macroestruturas sociais como sendo as distribuições de indivíduos diferenciados marcados por “parâmetros” como etnia, gênero, nível de renda, escolaridade, ocupação e praticamente qualquer diferença que seja relevante em uma sociedade.

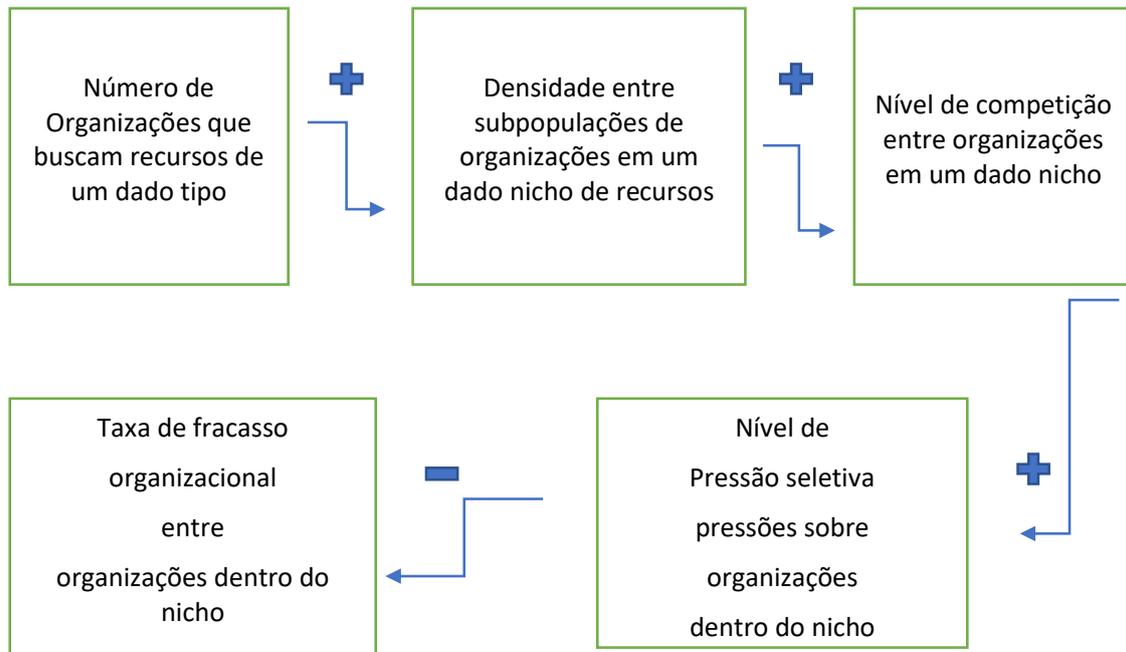
McPherson e Ranger-Moore (1991) têm conceituado esses espaços como Espaços de características de Blau (*Blau-space*). Cada nó ou parâmetro marca diferenças potenciais e constitui um nicho de recursos para organizações que buscam membros ou talvez doações (Turner & Machalek, 2018).

O trabalho de MacPherson (1981), segundo Turner, mostra algumas limitações no conceito de nicho de recursos apresentado pela ecologia das organizações, pois ele ignoraria que instituições são construídas a partir de unidades coletivas, como grupos especialmente inseridos nas organizações, que por sua vez, estão circunscritos a uma comunidade. Enquanto a estratificação social revela desigualdade na distribuição de recursos dentro de domínios institucionais para membros de diferentes unidades categóricas, cria-se assim uma classe, etnia e gênero que funcionam como base para a estratificação.

Segundo Turner (2015), as variáveis nichos de recursos, densidade de nicho, competição e seleção são conceituadas conforme a figura 1.

Um nicho é conceituado como um local de tipos particulares de recursos que as organizações precisam para se sustentar. O número de organizações em uma população e o nível total de recursos disponíveis afetam a densidade de organizações em um nicho.

Figura 1. Dinâmica Darwiniana Básica em Ecologia Organizacional



Fonte: Turner (2015, p. 334).

A baixa densidade reduz a competição, enquanto a alta densidade aumenta a competição por recursos em um nicho. À medida que a competição aumenta, as pressões seletivas também aumentam e dão início a um processo de separação entre as organizações que estão mais adaptadas daquelas que não estão tão adaptadas.

Os nichos variam em termos de taxa de sustentabilidade de recursos. Quando recursos em nichos são altamente variáveis, isso pode colocar organizações maiores em desvantagem em comparação com “organizações de subnicho” menores e mais especializados, principalmente porque as organizações maiores tendem a ter que sustentar uma sobrecarga maior em decorrência da demanda crescente comparativamente com organizações menores, que tendem a ter menores custos indiretos e, portanto, uma capacidade maior para mudar seus produtos.

Turner (2015; 2018) afirma que o argumento da ecologia de organizações de que o aumento de uma população gera um processo de diferenciação e toda a dinâmica social que desmbocha em competição foi muito usado pelos precursores da sociologia para entender

fenômenos macrossociais. Mas, a ecologia organizacional centrou-se em investigar fenômenos social no nível meso social. No entanto, Turner identifica mudanças no sentido de voltar a investigar fenômenos no nível macrossocial. Como exemplos ele menciona além dele mesmo (Turner, 2015), o trabalho de Lenski (2005).

A chave para essa mudança conceitual, segundo Turner (2015) reside em entender as forças integradoras que regulam e controlam o processo de diferenciação social e a dinâmica ecológica inerente a tal diferenciação, pois isso abriria novos nichos de recursos. É a partir dessa motivação que ele apresenta outros mecanismos de seleção que não são darwinianas e que já estavam presentes na tradição sociológica.

6. O PROCESSO DE SELEÇÃO SPENCERIANA SEGUNDO TURNER

A ideia de que uma evolução lamarckista e spenceriana poderiam explicar fenômenos sociais de maneira mais satisfatória do que o darwinismo não constitui novidade. No debate entre as teorias organizacionais esse tema tem estado presente. Fora desse circuito, Carneiro tem sido um entusiasta das contribuições de Spencer (Carneiro, 1981; Rindos *et al.*, 1985) e Currie e Mace (2011) fizeram uma interessante discussão da compatibilidade entre Darwin e Spencer para entender a evolução de organizações sociopolíticas.

A contribuição de Spencer, conforme Turner (2015), é que sua concepção de seleção permitiria incorporar a dimensão da agência do ator social humano. Em sistemas socioculturais, atores individuais e coletivos têm capacidade de agência, o que lhes permite reconstruir fenótipos sociais sob pressão de seleção de uma maneira decididamente lamarckista.

Para Turner (2015), as tendências mais darwinianas da ecologia organizacional (ele reconhece que existem tendências menos darwinianas) visualizam a agência humana como uma resposta adaptativa ou estratégica para superar a tendência inercial dos sistemas socioculturais, pois estes têm que lidar com variação na densidade do seu nicho, com competição mais intensa por recursos e, conseqüentemente, por níveis mais altos de pressão seletiva.

Mas, talvez, defende Turner, o tipo de seleção mais prevalente não seja a darwiniana, mas aquela que ocorre sob condições de baixa densidade de unidades corporativas para resolver problemas prementes, pois a maior parte da evolução sociocultural envolve o empréstimo de modelos organizacionais por tentativa e erro ou a invenção de novos tipos de

unidades sociais e sistemas culturais em resposta a problemas adaptativos onde não há fenótipos sociais viáveis (Turner, 2015).

A seleção seria, portanto, uma pressão sob uma população para encontrar uma solução ou enfrentar as consequências desintegradoras que resultam da “morte” de uma sociedade ou de sua conquista por uma sociedade mais adaptada.

Muitas formas de organizações tiveram que ser inventadas antes que elas pudessem ser selecionadas e, portanto, à medida que a escala de complexidades das sociedades humanas cresceu, a seleção tem sido mais spenceriana do que darwiniana (Turner, 2015).

Indivíduos e organizações estão sob pressão para encontrar soluções e, por isso, criam tipos de fenótipos socioculturais, pois eles não podiam ficar esperando a mudança sociocultural equivalente de variações aleatórias ou mutações porque eles tinham que agir naquele momento ou enfrentar consequências desintegradoras.

Turner (2018) não apresenta a seleção spenceriana com uma opção para substituir a seleção darwiniana. A ideia é que elas devem ser integradas. Somente depois que novas formações socioculturais se mostrarem adaptativas em um ambiente e começarem a aumentar em número e a consumir recursos é que existe uma mudança da seleção spenceriana para darwiniana.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria das organizações tem se apresentado com um espaço fértil para debates sobre o uso de modelos evolutivos para explicar fenômenos sociais. Nesse sentido, a abordagem turneriana é bastante restrita. Conforme o próprio Turner (2015) admite, existem vários tipos de explicações mais ou menos darwinianas e propostas lamarckistas e spencerianas. Turner (2018) apresenta novos modelos de seleção natural: seleção spenceriana do tipo 1 e 2, seleção durkheimiana e seleção marxiana.

O hibridismo seletivo de Turner parece ter sido bem recebido pelos estudiosos da evolução sociocultural, embora O'Malley (2007) veja problemas no teste de hipóteses formuladas por perspectivas macroestruturais. Particularmente eu também tendo a ver dificuldades em testar hipótese tão amplas.

Currie e Mace (2011), no entanto, argumentam que muitas das características definidoras e das suposições das teorias evolucionistas spencerianas representam hipóteses testáveis que podem ser reconciliadas com uma perspectiva darwiniana da evolução cultural.

Currie e Mace (2011) mostram como essas ideias podem ser testadas usando análise comparativa filogenética.

Aldrich *et al.* (2008) na defesa de um darwinismo generalizado indicam que Darwin reconheceu o significado mais amplo do núcleo de suas ideias. Ele propôs que a seleção natural opera sobre componentes da linguagem e que ela teria favorecido grupos tribais com propensões morais e outras que servem ao bem comum.

Olhando dessa perspectiva, teóricos da ecologia das organizações e no campo denominado de evolução cultural entendem que o princípio de seleção pode ajudar a explicar não só a sobrevivência de indivíduos, mas também de grupos, costumes, nações, empresas e outras instituições sociais.

Como bem colocam Aldrich *et al.* (2008), o fato de a evolução ser um conceito central na biologia não significa que seja um conceito inerentemente biológico. A evolução pode acontecer em outros domínios desde que existam condições para um processo evolutivo.

A sugestão de Turner de que existiram dinâmicas não darwinianas na evolução das organizações constitui um atraente convite para aqueles que querem entender a dinâmica das organizações para além da realidade das estruturas de mercado. As investigações empíricas dirão o quanto a agenda proposta por Turner pode ser produtiva.

REFERÊNCIAS

ALDRICH, H.E. et al. In defence of generalized Darwinism. **J Evol Econ** (2008) 18:577–596.

AMBURGEY, T. L. and RAO, H. Organizational ecology: past, present, and future directions. **The Academy of Management Journal**, Vol. 39, No. 5 (Oct., 1996), pp. 1265-1286.

BLAU, P. M. **Structural contexts of opportunities**. Chicago & London: University Chicago Press, 1994.

BLAU, P. M. **Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure**. New York: Free Press, 1977.

BOCK, K. Teorias do progresso, desenvolvimento e evolução. In Bottomore, T. & Nisbet, R. (Org.) **História da Análise Sociológica**, RJ: Zahar Editores, 1980.

CARNEIRO, R. L. Darwinian Selection, Symbolic Variation, and the Evolution of Culture [and Comments and Reply]. In Rindos, D. et al. **Current Anthropology**, Feb., 1985, Vol. 26, No., pp. 65-88.

CARNEIRO, R. L. Herbert Spencer as an anthropologist. **The Journal of Libertarian Studies**. Vol. V, No. 2 (Spring 1981).

CURRIE, T.E.; MACE, R. Mode and tempo in the evolution of socio-political organization: reconciling 'Darwinian' and 'Spencerian' evolutionary approaches in anthropology. **Phil. Trans. R. Soc. B** (2011) 366, 1108–1117.

DEGLER, C. **In search of human nature**. New York/London: Oxford University Press, 1991.

FERREIRA, A. L. R. **Sob o espectro de Darwin: a sociologia e as abordagens biossociais**. Tese de doutoramento, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2000.

HANNAN, M. T. and FREEMAN, J. **Organizational Ecology**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

HANNAN, M. T. and FREEMAN, J. The population ecology of organizations. **American Journal of Sociology** 82: 929-964.

HODGSON, G. M. and KNUDSEN, T, N. **Darwin's Conjecture The Search for General Principles of Social and Economic Evolution**. London and Chicago: University of Chicago Press, 2010.

LENSKI, G. **Ecological-evolutionary theory: Principles and applications**. Boulder: Paradigm Press, 2005.

MCPHERSON, Miller. Ecology of Affiliation. **American Sociological Review**. **48** (4): 519–532, 1983

MCPHERSON, Miller; RANGER-MOORE, James. Evolution on a dancing landscape: organizations and networks in dynamic blau space. **Social Forces**. **70** (1): 19–42, 1991.

O'MALLEY, M.A. Evolutionary Approaches in the Social Sciences. In Outhwaite, W. and Turner, S. P. **The Sage Handbook of Social Science Methodology**. Los Angeles: Sage Publications, 2007.

PFEFFER, J. Organizational demography. In Lawrence Cummings and Barry Staw, eds., **Research in Organizational Behavior**. Greenwich, Conn.: JAI Press.

RINDOS, D. et al. Darwinian Selection, Symbolic Variation, and the Evolution of Culture [and Comments and Reply]. Richerson, P. and Boy, R. Darwinian Selection, Symbolic Variation, and the Evolution of Culture. **Current Anthropology**, v. 26, n. 1Feb., 1985.

TURNER, J. H. Organizational Ecology - Darwinian and Non-Darwinian Dynamics. In Turner, J.H. & Machalek, R. & Maryanski, A. **Handbook on Evolution and Society**. London: Paradigm Publishers, 2015.

TURNER, J.H. & MACHALEK, R. & MARYANSKI, A. **Handbook on Evolution and Society**. London: Paradigm Publishers, 2015.

TURNER, J.H. & MACHALEK, R. **The New Evolutionary Sociology**. New York/London: Routledge, 2018.

Capítulo III

REFORMAS ADMINISTRATIVAS E VELHAS SOLUÇÕES: AS BASES SOCIOLOGICAS DO MODELO GERENCIAL

Cláucia Piccoli Faganello

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira é um campo de conhecimento que tem influências de diferentes campos de conhecimento e ao mesmo tempo busca se consolidar como área própria. Assim, para entender essa área de conhecimento, é preciso compreender a sua instrumentalização no campo prático, ou seja, compreender as concepções de público e privado que estão em jogo e a hegemonia do Gerencialismo, modelo vigente de administração do Estado Brasileiro, resultado da implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A partir disso, este ensaio teórico pretende responder a seguinte questão: Quais as bases sociais que configuram as concepções vigentes de público e privado na adoção do gerencialismo no Brasil? Para tal, é necessário compreender por que as concepções hegemônicas de reformas tendem a ser adotadas sem que haja uma reflexão ou a formulação de propostas que respeitem as peculiaridades do caso brasileiro. No caso brasileiro, é preciso compreender como as estruturas sociais foram se conformando para a mudança da compreensão do papel do público e a aceitação do Gerencialismo como única possibilidade. Para melhor ilustrar essa questão, é necessário lembrar que a Administração Pública, no seu sentido subjetivo, é muito mais ampla do que a prestação dos serviços públicos, ela é o aparelho do Estado, tendo como seu objeto central a relação entre o Estado e a sociedade, de modo a garantir que ambos tenham efetivos seus direitos constitucionais e cumpram, dentro de suas possibilidades, suas obrigações e deveres. Nessa linha, o sentido atribuído à Administração Pública, suas práticas, formulações e concepções estão em permanente disputa na nossa sociedade. A Administração Pública é embebida de política e diretamente ligada ao modelo de Estado dominante também relacionada ao projeto político vigente. Ademais, está amplamente atravessada pelos interesses econômicos, políticos e sociais que permeiam a sociedade. Para

tal, esse ensaio teórico pretende contribuir refletindo sobre as bases sociológicas do Gerencialismo, modelo teórico que embasa a Administração Pública Brasileira.

2. CONCEPÇÃO DE ESTADO: DE WEBER A BOURDIEU

Esta sessão pretende descrever e explicar como que o modelo de Estado Ultraliberal se traduz no Aparelho do Estado da Administração Pública e fazer as devidas críticas a essa concepção, mas sem oferecer soluções para algo que está além dos limites do campo teórico e acadêmico.

Para tal, é necessário compreender como que a concepção de Estado vem se conformando. Aqui, nos filiando a corrente da sociologia pública defendida por Braga e Burawoy (2009, p. 25): em que o sociólogo público “instiga debates dentro ou entre públicos, embora ele ou ela possam não participar deles” e está preocupado com um “conhecimento reflexivo”, que produza debates públicos. No que o autor, baseado em Bourdieu:

chamaria de uma luta classificatória, substituindo debates sobre técnicas quantitativas ou qualitativas, metodologias positivistas e interpretativas, sociologia micro e macro, para privilegiar duas questões: para quem e para que nós praticamos a sociologia? (Bourdieu, 1986, 1988 *apud* Burawoy, 2009, p. 33).

Produzir um debate na sociedade do motivo pelo qual temos um Aparelho do Estado muito mais voltado para o mercado do que para a cidadania, é a finalidade de produzir um trabalho reflexivo.

A concepção de Estado deste ensaio parte de dois autores da sociologia, um clássico e um contemporâneo. Pierre Bourdieu tem uma vasta produção sobre o Estado, mas seus estudos Sobre o Estado (Bourdieu, 2014), somente recentemente foram compilados e começam a fazer parte dos repertórios de quem utiliza o autor como base teórica. Nessa obra, por diferenciar o Estado em duas conceituações, Bourdieu está falando, em uma delas, do Estado na forma como comumente o conhecemos na teoria sociológica, como detentor do “monopólio da violência simbólica legítima” (2014, p. 30), ou seja, como sinônimo de nação, baseado na teoria weberiana de Estado como estrutura burocrática, como Estado racional, pois: “somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física” (Weber, 1999, p. 525). Ainda, conceitua o Estado atual como: “O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” (Weber, 1999, p. 525–526).

Weber (1999, p. 525) coloca o Estado como uma “relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima” (quer dizer, considerada legítima). Assim, para que o Estado exista, as pessoas têm que aceitar, tacitamente ou não, se submeter à autoridade invocada pelos que dominam.

Mas, além de teorizar o Estado, a escolha de Weber para ilustrar essa estrutura junto aos estudos de Bourdieu ocorre porque ambos estudam também a esfera da administração, que ele chama de “uma associação organizada ‘estamentalmente’, e coloca que:

No “Estado” atual, está, portanto, completamente realizada – e isto é essencial para o conceito – a “separação” entre o quadro administrativo, os funcionários e trabalhadores administrativos, e os meios materiais da organização. [...] o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (Weber, 1999, p. 529).

A partir daqui Weber avança para a dominação como administração, pois coloca que no Estado moderno: “o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil” (WEBER, 1999, p. 529). Esse poder colocado é o que constitui o aparato da burocracia, que caminha em direção a um Estado burocrático, que atua com base no direito administrativo e regras racionalmente concebidas. Bourdieu coloca que: “o Estado é um dos princípios da ordem pública; e a ordem pública não é simplesmente a polícia e o exército, como sugere a definição weberiana – monopólio da violência física. A ordem pública repousa sobre o consentimento: o fato de nos levantarmos na hora supõe aceitarmos a hora” (Bourdieu, 2014, p. 35 - 36). A partir disso, conceitua Estado como:

o que chamamos Estado, o que apontamos confusamente quando pensamos em Estado, é uma espécie de princípio da ordem pública, entendida não só em suas formas físicas evidentes, mas também em suas formas simbólicas inconscientes, e tudo indica que profundamente evidentes. Uma das funções mais gerais do Estado é a produção e a canonização das classificações sociais (Bourdieu, 2014, p. 37 - 38).

E chega à ideia mais bem definida do que essa entidade representa:

O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos – diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário. De regressão em regressão, chegamos a um lugar que é fundador de tudo isso. [...] ... o

Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença (Bourdieu, 2014, p. 39).

A crença nessa entidade é o que permite e valida o que Bourdieu chama de atos de “Estado” (usando as mesmas aspas usadas pelo autor), mas que podem também ser os atos administrativos, validados por diplomas legais e que surtem efeito no mundo social.

Bourdieu inova ao colocar que há uma inversão inconsciente dessa lógica, partindo, então, da ideia de que o Estado só existe a partir de seus agentes:

Há uma inversão inconsciente das causas e dos efeitos, típica da lógica do fetichismo, uma fetichização do Estado que consiste em fazer como se o Estado-nação, o Estado como população organizada, existisse primeiro, ao passo que a tese que eu gostaria de avançar e pôr à prova [...] é a ideia inversa: isto é, a de que há um certo número de agentes sociais – entre os quais, os juristas – que representaram um papel eminente [...]. Esses agentes construíram progressivamente essa coisa que chamamos de Estado, ou seja, um conjunto de recursos específicos que autorizam seus detentores a dizer o que é certo para o mundo social em conjunto, a enunciar o oficial e a pronunciar palavras que são, na verdade, ordens, porque têm atrás de si a força do oficial (Bourdieu, 2014, p. 66).

E, a partir dessa noção, podemos começar a compreender o papel do aparelho estatal, pois ele é que operacionaliza a ficção estatal apresentada: “Essa ficção é operatória e pode-se sempre fazer referência a ela, quando nada para dizer que há uma distância entre o oficial e a realidade; uma das armas da crítica é confrontar um regime à sua verdade oficial para mostrar que ele não está conforme ao que diz” (Bourdieu, 2014, p.69).

E quando passa a problematizar o que é público, isso fica mais evidente, principalmente ao vincular o público ao oficial, pois é algo que afeta o mundo social como um todo, relacionado com o princípio da publicidade que rege todos os atos da Administração Pública: “O público opõe-se, portanto, ao particular, ao singular. Em segundo lugar, opõe-se ao escondido, ao invisível” (Bourdieu, 2014, p.69). Aqui passa a discutir qual a gênese dos atos de Estado, os quais devem sempre seguir ao interesse público e, para tal, a gestão dos atos tem que ter esse interesse também. Para o autor: “A gênese do Estado é a gênese de um lugar de gestão do universal, e ao mesmo tempo, de um monopólio do universal, e de um conjunto de agentes que participam do monopólio de fato dessa coisa que, por definição, é o universal” (Bourdieu, 2014, p. 149).

Ideia novamente ligada ao público, como algo que deve ser para todos, para uma universalidade. E coloca a distinção entre o Estado como administração e o Estado como território, apesar de útil politicamente, como “insignificantes cientificamente”, pois na prática, são conceituações interdependentes:

o modelo da gênese de Estado que eu gostaria de propor tem como princípio uma fórmula simples: o Estado no sentido restrito, Estado 1 (administração, forma de governo, conjunto de instituições burocráticas etc.), se faz fazendo o Estado em sentido amplo, Estado 2 (território nacional, conjunto de cidadãos unidos por relações de reconhecimento, que falam a mesma língua, portanto, aquilo que se põe sob a noção de nação). Portanto, o Estado 1 se faz fazendo o Estado 2. Eis a fórmula simplificada. De modo mais rigoroso, a construção do Estado como campo relativamente autônomo exercendo um poder de descentralização da força física e da força simbólica, e constituído assim em objeto de lutas, está inseparavelmente acompanhada pela construção do espaço social unificado que é de sua alçada (Bourdieu, 2014, p. 176).

A partir dessa construção da ideia de Estado, do desenvolvimento até aqui e da definição ampliada de Estado weberiana, Bourdieu (2014, p. 178) questiona: “quem tem interesse no Estado? Há interesse no Estado? Há interesses no público, no serviço público? Há interesses no universal, e quem são seus portadores?”, e conclui essa parte de sua análise sobre a gênese do Estado ampliando Weber, ao buscar entender quem tem o monopólio do monopólio estatal.

3. O ESTADO ULTRALIBERAL

A escolha pela utilização do termo ultraliberal para caracterizar o modelo de Estado atual se deve ao fato de que o neoliberalismo, termo mais utilizado pelos teóricos já não é adequado, pois esse modelo não apresenta novidades em relação ao modelo de dominação liberal, que não deixou de influenciar as ações estatais. Dasso Junior explica:

Não obstante a disseminação que o termo neoliberal atingiu, o mesmo não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhuma (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais contemporâneos que justifique o prefixo *neo* (Dasso Junior, 2006, p. 48).

O sociólogo inglês Colin Crouch diz que o termo neoliberalismo se deu por uma particularidade no modelo norte-americano:

estos nuevos liberales económicos buscaban que el Estado – más específicamente, la ley – cumpliera solo el rol de garantizar la eficacia de las fuerzas del mercado, sin perseguir otros objetivos. Sus ideas se difundieron fácilmente en Estados Unidos, donde pasaron a ser conocidos como “neoliberales”, porque el liberalismo como tal había adquirido allí un significado totalmente distinto. Ahora hay muchas variantes y matices del neoliberalismo, pero si nos quedamos en aquella preferencia fundamental por el mercado sobre el Estado como medio para resolver problemas y alcanzar fines humanos, habremos captado lo esencial (Crouch, 2012, p. 28-29)

Considerando que esse modelo de Estado se pauta na prevalência do mercado sobre o Estado e levando em conta a ferocidade dos seus argumentos atuais e a implementação por parte de seus atores, se justifica a escolha do termo ultraliberalismo neste trabalho.

Esse modelo de Estado tem início, como fenômeno mundial, em meados dos anos de 1970, nos governos da Primeira-Ministra Margaret Hilda Thatcher (1925 – 2013) na Inglaterra

e do presidente Ronald Wilson Reagan nos Estados Unidos da América. Entretanto, segundo Perry Anderson (2003, p. 19), “a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo aconteceu no Chile” durante a ditadura militar, onde ocorreram vários programas de desregulação, demissões em massa, repressão e a privatização de bens públicos.

Posteriormente, reafirmou-se como modelo no Consenso de Washington, evento realizado na cidade de Washington, nos Estados Unidos da América que, segundo Fiori teve: “objetivo era discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da década que alguns chamaram de perdida” (Fiori, 1996, p. 2). A partir dessa reunião, foi publicado um manifesto e um livro com as principais diretrizes que os países latino-americanos deveriam seguir.

A necessidade dessa intervenção, no momento, está calcada em direcionar a atuação desses Estados a fim de estabilizar a economia. As propostas do Consenso de Washington foram:

Primeiro, desregulação dos mercados, sobretudo o financeiro e o do trabalho. E isso já foi feito em quase todos os países da América Latina. Segundo, privatização, de preferência selvagem. Terceiro, abertura comercial. Quarto, garantia do direito de propriedade, sobretudo na zona de fronteira, isto é, nos serviços, propriedade intelectual etc. (Fiori, 1996, p. 5 e 6).

Na América Latina, quando quase todos os países que estavam saindo de regimes militares e restabelecendo seus governos eleitos, o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) emitiu seu próprio documento com orientações para os países latino-americanos fazerem suas reformas, sem nada destoar das diretrizes do Consenso de Washington. Dado o momento de transição de regimes políticos, “o neoliberalismo se apresenta sob as aparências da inevitabilidade” (Bourdieu, 1998, p.44). Os países não deveriam ousar e, sim, cumprir as metas estabelecidas a fim de superar seus maiores problemas políticos e econômicos.

Esse fenômeno, do ponto de vista da esfera estatal, pode ser explicado como:

O processo de regresso do Estado mostra que a resistência à crença e à política neoliberal é tanto mais forte nos diferentes países quanto mais fortes eram neles as tradições estatais. E isso se explica porque o Estado existe sob duas formas: na realidade objetiva, sob a forma de um conjunto de instituições como regulamentos, repartições ministérios etc., e também nas cabeças. [...] O Estado, em todos os países é, em parte, o vestígio de conquistas na realidade social. [...] E o Estado também existe na cabeça dos trabalhadores sob a forma de direito subjetivo (“isso é meu direito”, “não podem fazer isso comigo”), de apego às “conquistas sociais” etc (Bourdieu, 1998, p. 48).

Essa repartição na forma de ver o Estado acaba separando a sua atuação da sociedade e gerando um distanciamento desnecessário entre o que é público e o que é coisa pública,

característica derivada do atual modelo de Estado. A partir disso, nessa modelagem, o cidadão deixa de sentir-se parte do Estado.

No caso brasileiro, seguindo as diretrizes oriundas do Consenso de Washington e do CLAD, já no início do governo do então presidente Itamar Franco, uma série de medidas de caráter ultraliberal começaram a ser pensadas e foram levadas a diante pelo seu sucessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Reforma do Aparelho do Estado, que foi possível pela adesão ao modelo de Estado Ultraliberal.

Uma das primeiras medidas de tal governo foi criar o Ministério da Reforma da Administração Federal e do Aparelho do Estado (MARE), encarregado de estabelecer as principais diretrizes para a reforma administrativa.

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO ULTRALIBERAL

O Gerencialismo como corrente hegemônica surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos, em um momento denominado por Ramonet (1997, p. 23) de “pensamento único”, que tem como principais ideias que “o capitalismo é o estado natural da sociedade”, e, nessa linha, em relação à forma de administrar o Estado, a lógica do privado deve prevalecer sobre a do público.

Burawoy (2009, p. 23), no seu texto *Por uma sociologia pública*, em uma crítica a sociologia academicista, questiona se a solução do mercado é a única possível e se devemos abandonar a ideia de bem público. Para tal responde que “o interesse em uma sociologia pública, em parte, é uma reação e uma resposta à privatização total. Sua vitalidade depende da ressurreição da própria ideia do “público” – esse outro subproduto da tempestade do progresso”. Ao defender uma sociologia pública, o autor está defendendo uma ideia de público, de atuação do Estado, que se materializa na sociedade através dos seus Aparelhos de Estado. Isso amplia e destaca que a luta pelo que é “público” perpassa várias esferas.

Na mesma linha, o sociólogo inglês Colin Crouch (2012, p. 128-129) afirma que a identificação de falhas nas respostas estatais por parte dos críticos neoliberais abre espaço para uma “*agenda de nueva administración, privatización y vuelco al mercado*”. O autor chama atenção específica as respostas desse modelo ao setor público. Para ele, as falhas identificadas na atuação do setor público podem ser reduzidas a três temas principais: falta de resposta dos usuários de serviços públicos, fornecimento de serviços em excesso ou indesejados e incapacidade do setor público de beneficiar-se das melhoras alcançadas pelo setor privado em matéria de eficiência e prestação de serviços.

Segundo Colin Crouch (2012, p. 127): “*cuando Estados influidos por las ideas neoliberales trataran de desarrollar sus actividades propias más cerca de las del sector privado o incluso mudándolas completamente a esse sector [...]*” isso as aproxima do que o autor chama “*de la gran empresa*” e não do mercado, como a política liberal buscava.

Essa forma de administrar o Estado, também pode ser chamado de “Nova Gestão Pública”, que corresponde à versão em inglês *do New Public Management* (NPM) ou à versão em espanhol da *Nueva Gestión Pública* ou *Nueva Gerencia Pública* (NGP) ou *Nuevo Manejo Público* (NMP).

5. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o Brasil avançou significativamente no que se refere à Administração Pública. No entanto, esses avanços não tiveram nem a oportunidade de ser implantados integralmente, pois logo após a promulgação da Carta já tiveram início uma série de reformas que permitiram a entrada do Gerencialismo no Brasil.

No Brasil, Bresser Pereira (2000, p.63-64) defende que o sistema capitalista teve duas grandes reformas da Administração Pública: a “Reforma Burocrática” que atingiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX e o Brasil nos anos 1930, com o governo Vargas; e a “Reforma Gerencial” ou “Reforma da Nova Gestão Pública”. Esta última pode ser dividida em duas “ondas” distintas: a “primeira onda”, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a “segunda onda”, a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional. Como é evidente que é a teoria de Estado que define a teoria da Administração Pública, a NGP é a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal (Dasso Junior, 2014).

Esse conceito, no Brasil, aparece no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que coloca a “Administração Pública gerencial” como a “resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior” (MARE, 1995, p. 21).

A inserção da NGP no Brasil ocorreu a partir da implementação do PDRAE, documento elaborado pelo MARE e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995, posteriormente submetido à aprovação do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, também responsável por escrever a apresentação do PDRAE.

Na apresentação do Plano, as bases gerais já podem ser compreendidas: Cardoso (MARE, 1995, p. 7 e 8) coloca a necessidade da reconstrução da Administração Pública no que ele chama de bases modernas e racionais, denominada de “gerencial” e baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, direcionada para o controle de resultados e a descentralização para que o poder chegue ao cidadão, chamado nessa apresentação de “cliente privilegiado”. Para tal, coloca ser necessária a ênfase na qualidade e na produtividade, uma verdadeira profissionalização do servidor público, a necessidade de flexibilização da estabilidade e a permissão de regimes jurídicos diferenciados dentro da Administração Pública.

A partir daí o documento tem início colocando que o Estado é o ente que tem o poder de legislar e tributar a população, com a legitimidade outorgada pelo processo eleitoral. Destaca que no sistema de produção capitalista são o Estado e o mercado as instituições centrais e que, num momento de crise, o Gerencialismo se apresenta como a forma ideal de reformar o Estado, aquele que se encontra numa crise fiscal, com um esgotamento de sua estratégia estatizante e de intervenção e com uma latente necessidade de superar a Administração Pública burocrática. E coloca como medidas inadiáveis:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (MARE, 1995, p. 11).

O Plano distingue o que é o Aparelho do Estado do Estado como organização burocrática, visão weberiana, aquela que se propõe a superar. A partir disso, passa a explicar o que significa reformar o Estado: “transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais” (MARE, 1995, p. 12). Na sequência, o plano segue colocando um outro processo considerado importante, intitulado de “publicização”, conceituado como: “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (MARE, 1995, p. 12-13).

Há uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, de produzir bens e serviços, e passa a ter um papel de promotor e regulador. Significa deixar para o setor privado as atividades que podem ser

controladas pelo mercado, o que, em outras palavras, quer dizer, privatizar as atividades até então prestadas pelo Estado. O PDRAE cria o conceito de publicizar, ou seja, transferir serviços para um novo setor. Trata-se de uma inovação do PDRAE, o público não-estatal, responsável pela execução de serviços que não podem ser privatizados, pois envolvem um poder de Estado, tais como educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Isso tudo sob a justificativa de que o setor privado é mais eficiente nas tarefas que envolvem produção. Para o Estado resta fortalecer suas funções de regulação e coordenação para um reforço na capacidade de implementação de políticas públicas (governança), pois passa-se de uma Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente para uma Administração Pública gerencial, flexível e eficiente:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável a maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (MARE, 1995, p. 16).

Isso porque a implementação do PDRAE, inspirado na administração de empresas, vai significar: “A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (MARE, 1995, p. 18).

O paradigma gerencial moderno, baseado nos princípios da confiança e da descentralização das decisões, exige do Estado formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Em resumo, propõe um modelo de administração do aparelho do Estado que se opõe à forma até então proposta, com um maior formalismo e rigor técnico, característicos da burocracia tradicional. Entram em substituição a isso a avaliação sistemática, a recompensa por desempenho, a capacitação permanente (já característica da administração burocrática) e acrescenta-se a orientação para o “cidadão-cliente”, o controle por resultados e a competição administrada.

A Reforma do Aparelho do Estado significa, conforme o PDRAE, a introdução das técnicas gerenciais na Administração Pública brasileira. Para tal, propõe uma revisão da organização do Estado, este que para o Plano é: “O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território” (MARE, 1995, p. 41).

Na sequência, o PDRAE coloca que: “O aparelho do Estado ou administração pública lato senso, compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial” (MARE, 1995, p. 41). Nota-se aqui que há uma redução do papel do Estado na sociedade.

Ainda, uma das grandes inovações do PDRAE se refere às formas de propriedade. O núcleo estratégico e as atividades exclusivas permanecem com propriedade estatal, enquanto os serviços não-exclusivos, que serão objeto de publicização, passam a um setor intitulado de público não-estatal e o setor de produção para o mercado, que foi objeto de privatização, passa a ser de propriedade privada.

Cabem ressalvas às atividades que serão objeto de publicização, pois a produção destes serviços envolve a garantia de direitos fundamentais e, sendo objeto de repasse para o novo setor público não-estatal, passam a concorrer com atividades de mercado e correm o risco de gerar ganhos que não podem ser apropriados pelo mercado e nem ter objetivo de lucro. O PDRAE afirma que elas devem ser ofertadas e prestadas por instituições públicas não-estatais, ou seja, passam a ser prestadas por organizações sociais: “em atividades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária” (MARE, 1995, p. 46).

Partindo do conceito de que serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (Di Pietro, 2007, p. 90), os serviços prestados pelo novo setor estarão revestidos de poder público, porém sem garantia de que serão satisfeitas as necessidades da população, pois passam para o mercado e terão “controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado” (MARE, 1995, p. 47). O Estado deixa de ser responsável pelo controle do processo, ficando somente com o controle dos resultados.

O texto defende que o controle irá aumentar, mas o risco de controlar somente os resultados se deve ao fato desta prestação por um ente privado, que não responde diretamente à sociedade, o que pode estabelecer disparidades nas formas de execução do serviço, pois estes atuam com interesses próprios, apenas exercendo o mínimo requerido pelo Estado para a manutenção de suas credenciais de entidades beneficiadas. Surge, assim, no Brasil, o chamado

Terceiro Setor, que tem como premissa gerar uma maior eficiência e reduzir custos do Estado na prestação dos serviços públicos. Dessa forma, se transfere às Organizações Sociais as atividades classificadas como não-exclusivas, tornando possível a sua exploração através da publicização. Esta proposta leva em direção a um Estado mínimo, enxuto, que é parte integrante das teorias e discursos liberais.

O Estado muda claramente de papel, focando suas capacidades muito mais em adquirir governança na gestão do que em ampliar e melhorar a sua prestação de serviços. Como objetivos específicos para os quatro setores: no que se refere ao Núcleo Estratégico, resumidamente o PDRAE prevê: “aumentar a efetividade do núcleo estratégico”, “modernizar a administração burocrática”, “política de profissionalização do serviço público”, “capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas [...] e com as organizações sociais” (MARE, 1995, p. 45, 46).

Para o setor de Atividades Exclusivas: “transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão”, “substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada” e viabilizar o controle social (MARE, 1995, p. 46).

Já para os Serviços Não-exclusivos o foco está na transferência dos serviços através do “programa de publicização”, dando maior autonomia e controle social aos serviços que farão uma “parceria com o Estado, que continuará a financiar a instituição” (MARE, 1995, p. 47).

E, por fim, para o setor de Produção para o Mercado, dispõe sobre a “continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização”, “reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados” e “implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas” (MARE, 1995, p. 47).

Feitas as considerações teóricas, o PDRAE passa a expor sua estratégia de transição, dividida em três dimensões:

a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (MARE, 1995, p. 48)

Essas três dimensões atuarão de forma independente, mas complementar, e vão permitir a alteração do funcionamento da estrutura do aparelho do Estado, pois eliminarão os “principais entraves no sistema jurídico-legal” e também viabilizará “a operacionalização da

cultura gerencial centrada em resultados” e, por fim, “possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos” (MARE, 1995, p. 48).

Ao colocar as transformações dessa forma e propor, principalmente alterações no sistema institucional-legal, o PDRAE coloca como irreversível o caminho a ser seguido, e afirma que: “sem a mudança cultural da administração pública burocrática para a gerencial será impossível implementar as reformas institucionais-legais. E será inviável avançar na dimensão-gestão (MARE, 1995, p. 54). Ou seja, é necessário ir para a esfera da cultura social.

A hegemonia do modelo aparece de forma mais visível na medida em que o PDRAE coloca o Gerencialismo como única alternativa, o que pode inclusive destacar um elemento autoritário do modelo, que é construído dentro de um Ministério, criado para essa finalidade e sem nenhuma forma de consulta à cidadania.

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão-gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorrem. É aí que se definem os indicadores de desempenho, que se treina e motiva o pessoal, que se desenvolvem estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas (MARE, 1995, 54).

Após as alterações que possibilitam a sua implementação, o plano vem com esse caráter de único caminho a ser seguido, sendo que na sequência, quando esclarece a sua dinâmica ainda agrega que: “este plano diretor não pretende esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado, mas tem o firme propósito de tornar irreversível o processo de mudança através de resultados imediatos no curto prazo, e outros de mais longo alcance nos médio e longo prazo” (MARE, 1995, p. 56).

Como documento fundador do modelo gerencial no Brasil, ao mesmo tempo em que afirma que a Administração Pública burocrática é, por natureza, um dos maiores problemas do Estado brasileiro, propõe que o Estado deveria adotar um conjunto de políticas que tenha: (1) definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) garantia de autonomia do administrador; e (3) controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

Analisando especificamente esses objetivos podemos notar uma preocupação exclusiva com as metas, sem considerar os princípios balizadores da Administração Pública, como a moralidade, que perde espaço para a legalidade. Aqui reside uma das principais diferenças do modelo público com relação ao modelo privado. No primeiro, o processo é fundamental, já, no segundo, o lucro é a referência quase exclusiva, desde que dentro dos parâmetros legais. No que

se refere ao segundo objetivo geral, há uma contradição evidente com as obrigações do gestor público, sempre pautado pelo interesse público, portanto sendo impossível uma autonomia incondicional, pois embora detentor de poder discricionário, fica restrito ao que está autorizado pelas normas e interesses estatais, o que coloca a sua discricionariedade abaixo dos interesses coletivos.

Por fim, quanto ao controle de resultados, há a obrigatoriedade no setor público de uma rigorosa observância do processo, dos meios de efetivação e garantias, pois o trato impessoal assim o exige, ficando somente o controle de resultados aquém das necessidades públicas. Assim, em linhas gerais, podemos depreender quais os principais elementos sociais constitutivos do Gerencialismo no Brasil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de Estado é instrumental para se entender a concepção ultraliberal vigente e a dinâmica que torna esse modelo hegemônico. Por sua vez, a concepção hegemônica é essencial para o presente estudo, na medida em que está diretamente relacionada à Administração Pública gerencial. Por tal razão, este ensaio se propôs a compreender teoricamente o conceito de Estado. Observou-se que há dois conceitos que balizam a discussão travada sobre o Estado e sua organização. A visão weberiana pressupõe que o Estado é o detentor do monopólio da força legítima e que se estrutura a partir do seu aparato burocrático, enquanto Bourdieu inverte essa lógica e coloca o Estado como resultado de uma crença amparada nos detentores do monopólio do bem público.

A partir da compreensão da estrutura estatal foi necessário buscar qual a visão de Estado é dominante atualmente e adotou-se a concepção ultraliberal. E, a partir disto, buscou-se a forma como este Estado ultraliberal vem tendo seu aparato administrativo organizado. A revisão teórica mostrou que, com o fim da bipolaridade mundial, o ultraliberalismo se tornou hegemônico e, para tanto, realizou reformas administrativas em diversos países, balizados pelas reformas feitas nos Estados Unidos e na Inglaterra. A principal justificativa veio da necessidade de reduzir a atuação estatal em contraposição aos Estados de providência adotados no pós-segunda Guerra Mundial e que tiveram um viés social, garantindo de forma pública, gratuita e universal direitos fundamentais a toda a cidadania. Criou-se a ideia de que o Estado teve a sua estrutura administrativa ampliada de forma excessiva, gerando falhas na prestação de serviços públicos, tais como: monopólio estatal de determinadas atividades, prestação exagerada de serviços e ausência de diálogo da Administração Pública com as

empresas. Essas ideias motivaram uma agenda de reformas neoliberais que se traduziram nas Administrações Públicas pela implementação da Nova Gestão Pública.

O Gerencialismo surge como um modelo teórico a ser implementado para sanar o excesso de garantias trazidas pela Constituição Federal de 1988 no Brasil. Sua concepção, baseada nas reformas implementadas pela Nova Gestão Pública no mundo na década anterior, teve como marco teórico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Esse foi implementado por uma série de mudanças institucionais-legais, pela prestação do serviço público, pelas novas formas de contratualização, entre outros pontos. Mesmo com as propostas elaboradas em governos progressistas posteriores a implementação do Gerencialismo, essas apresentaram limites, principalmente devido a hegemonia do modelo de Estado Ultraliberal, a baixa participação da sociedade e a limitação dos mecanismos de democracia direta existentes no país.

Assim, após a explanação, considera-se que as concepções sociais que balizaram a Reforma Administrativa no Brasil não apresentaram nada de novo em relação as velhas soluções liberais, sendo somente um incremento ainda maior dos preceitos defendidos pelo liberalismo e arraigados pelo Estado Ultraliberal.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

BRAGA, Ruy; BURAWOY, Michael. **Por uma sociologia pública**. São Paulo: Alameda, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 de maio de 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, nº 01, Janeiro / Março, 2001, p.05-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. **Reforma y Democracia** (Revista do CLAD), Caracas, nº 04, Julho, 1995, p.07-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 4, Outubro/Dezembro, 1999, p. 5-29.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. I **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 01, Janeiro / Março, 1999, p.121-144.

CROUCH, Colin. **La extraña no-muerte del neoliberalismo**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro**. Apresentado no XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Painel: Déficit democrático ou déficit participativo?: um dilema para a América Latina: Brasil, Honduras, Venezuela e Uruguay), Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de novembro de 2006.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã?** Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Direito. Florianópolis, 2006.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Nova Gestão Pública (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**. Apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis – SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em 10 de junho de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 2. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

Capítulo IV

TEORIA ANTROPOLÓGICA E INOVAÇÃO EM SISTEMAS SOCIOTÉCNICOS

Sérgio Procópio Carmona Mendes

1. INTRODUÇÃO

O presente texto pretende expor os resultados parciais de uma pesquisa teórica sobre a hipótese da existência de uma linha de pensamento antropológico sobre os ambientes técnicos, especificamente a teoria proposta por André Leroi-Gourhan, na qual conceito de sistema sociotécnico é descrito e analisado a partir de uma perspectiva peculiar. A teoria proposta por tal autor configura uma importante expressão de um conjunto de reflexões sobre as relações entre cultura, técnica e tecnologia. Nesse sentido, a hipótese central, que será abordada consiste em estudar a produção bibliográfica de Leroi-Gourhan, a fim de demonstrar como a perspectiva antropológica e tecnológica de tal autor permite a elaboração de um quadro teórico no qual o conceito de sistema sociotécnico assume uma posição decisiva para a compreensão, por exemplo, das relações entre humanos e algoritmos nos ambientes digitais contemporâneos.

O método utilizado para a realização dessa pesquisa teórica e bibliográfica foi inspirado no método interpretativo (Geertz, 1973) baseado na descrição densa dos textos estudados, considerando que o método interpretativo também pode ser um notável recurso metodológico para interpretar e descrever os sinais, detalhes e linha de força de textos e documentos. Este recurso da descrição densa aplicada à análise textual vem sendo utilizado pelas Ciências Sociais, de forma muito consistente para estudar o itinerário de linhas de pensamento, existentes nos conjuntos textuais de um campo temático. Portanto, articulando o método interpretativo com a descrição densa foi possível focalizar os detalhes e as linhas de força que ainda não foram enfatizadas por estudos sobre o tema em foco.

Nosso foco foi abordar as proposições feitas no trabalho “Evolução e técnicas” (*Évolution et techniques*), que é uma obra de dois volumes: “O homem e a matéria” (*L’homme et la matière*) de 1943 e “Ambiente e técnica” (*Milieu et technique*) de 1945, ambos reeditados respectivamente em 1971 e 1973. Os diferentes movimentos conceituais da obra foram

anunciados em três pontos: técnicas de fabricação, técnicas de aquisição e técnicas de consumação.

2. A ABORDAGEM DE ANDRÉ LEROI-GOURHAN: A TECNOLOGIA COMPARADA

Como observa Magneli (2019), de certa forma, André Leroi-Gourhan (1911-1986) é pouco conhecido entre Cientistas Sociais no Brasil. Quando reconhecemos seu nome, isso se deve menos ao fato existir um conhecimento detalhado de seus trabalhos e mais devido aqueles que o utilizaram como referência teórica, como Jean-Claude Kaufmann, Laurent Thévenot, Nicolas Dodier, Gilbert Simondon, Edgar Morin e Bruno Latour. Pesquisador de pré-história, de etnologia, de zoologia animal e de geografia humana, Leroi-Gourhan possui um importante papel na formação da Antropologia das técnicas e dos objetos técnicos na França.

Magneli (2019), destaca que tendo se formado, inicialmente, em russo e depois em chinês, ele ingressou na Etnologia, na qual conheceu, por intermédio de seu mestre Marcel Granet, o antropólogo Marcel Mauss, cujos ensinamentos na École Pratique des Hautes Études e no Institut d'Ethnologie foram seguidos por ele. Além disso, enquanto cumpria a função de "bibliotecário auxiliar", ele assistiu de dentro à aventura de transformação do antigo Musée d'Ethnographie du Trocadéro em Musée de l'Homme (fundado em 1937), um marco da antropologia francesa liderado por Paul Rivet. Entre 1937 e 1938, partiu para uma estadia no Japão, que foi importante na sua formação, onde conheceu as técnicas artesanais e as artes japonesas, tendo recolhido 1500 objetos destinados a museus franceses. Leroi-Gourhan foi muito ativo intelectualmente, contribuindo não apenas para as pesquisas francesas em seu vasto campo interdisciplinar, como também para a formação de profissionais e a constituição de instituições e práticas científicas. Passando pelas principais instituições culturais e científicas – École Pratique des Hautes Études, Institut d'Ethnologie, Musée de l'Homme, Collège de France, Centre National de Recherches Scientifiques (C. N. R. S.) e Sorbonne – além disso, foi protagonista na construção institucional do ensino, da pesquisa, do método e da documentação em pré-história e arqueologia.

Nessa perspectiva, Leroi-Gourhan tentava mostrar nos seus cursos como a tecnologia a mais concreta conduzia indubitavelmente à etnologia mais geral, como o estudo das ferramentas e das máquinas acarretava o das estruturas sociais, após o das mentalidades e crenças. Ele tinha aversão ao ensino meramente teórico, de modo que estimulava a pesquisa de campo, com o foco no que poderíamos chamar de documentos materiais.

Rainer Miranda Brito (2015) destaca uma definição fundamental de Leroi-Gourhan, para o qual a “[...] [a] Tecnologia é o estudo dos meios pelos quais o homem reage ao seu ambiente. Mais especificamente, é o estudo dos procedimentos que lhe permite utilizar os materiais disponíveis em seu ambiente físico” (Leroi-Gourhan, 1936:10-3). Assim, a proposta teórica de Leroi-Gourhan distinguia-se das considerações conceituais da Escola Francesa de Sociologia sobre tecnologia, que a considerava as técnicas como vinculadas e derivadas do fato social. A proposição de Leroi Gourhan polemizava drasticamente com a perspectiva Marcel Mauss (1872-1950), que fora seu professor.

De acordo com Brito (2015): “Leroi- Gourhan não foi uma ilustração do legado da Sociologia/Etnologia francesa, mas sim uma de suas partes malditas e talvez indesejadas (Stiegler, 1992).”. Desse modo, Leroi-Gourhan abriu um caminho de investigação independente denominado “tecnologia comparada”. Na definição proposta por Marcel Mauss, “a técnica é uma manifestação social, um fato social como qualquer outro, possuindo, portanto, a especificidade de um domínio próprio que pode ser aglomerado em sua multiplicidade por meio do estudo desse aglomerado de *atos sociais*: por meio da tecnologia. A tecnologia é, desse modo, antes uma ciência (um conjunto organizado de conhecimentos relativos a certos fenômenos), logo, a tecnologia seria uma ciência macroscópica de ocorrências microscópicas, da técnica”.

Desse modo, Brito (2015) salienta que para Marcel Mauss, as técnicas se definem como atos tradicionais agrupados para a obtenção de um efeito mecânico, físico ou químico conhecidos como tais. Eficácia e tradição: é disso que se trata a técnica, como confirma em seu texto sobre as técnicas do corpo. Logo, a Sociologia e a Antropologia/ Etnologia, como ciências dos *atos sociais*, estão integralmente aptas a investigá-las, estão completamente autorizadas a promover sua própria “tecnologia”. Com isso, a tecnologia promovida pela ótica dessa Antropologia seria uma modalidade de apreensão de determinados fatos sociais; – que apesar de possuírem nas técnicas um domínio sociológico próprio para investigação, aquele da tecnologia, não exigem métodos distintos daqueles definidos por esta disciplina dos fatos sociais totais.

Entretanto, Brito (2015) salienta que Leroi-Gourhan aponta que os quadros classificatórios das técnicas não foram estabelecidos por tecnólogos, mas sim por etnólogos que tinham mais em foco uma repartição dos produtos de um grupo estudado por meio de divisões convencionais do que uma análise da fabricação destes produtos” (Leroi-Gourhan, 1993a:13).

Viram, esses etnólogos, a forja e não o trabalho da metalurgia, a vestimenta e não o tear minucioso das fibras. Que tecnologia é esta que se direciona ao produto e não à

produção? É essa a tecnologia em questão, de Mauss e tantos outros, sempre em minúsculo, submetida às explanações sociologizantes. Mas insiste Leroi-Gourhan, na obra da proposição da *Tecnologia comparada* (1993a;1993b), em promover um desvio: a má delimitação da Etnologia como uma circunstância, mesmo com a sombra megalomaniaca da Sociologia por perto, pode impulsionar um estudo tecnológico não sociologizado das técnicas. (Brito, 2015: 209).

Nessa proposta, Brito (2015) chama a atenção que para Leroi-Gourhan (1993), a Tecnologia é um complexo de processos-exercícios metodológicos de estudos acerca das técnicas. A questão é, no fundo, a técnica e seus procedimentos materiais de estudo. Essa implicação desloca então o texto em direção à técnica, ou ao que acerca dela pode tal exercício tecnológico considerar. A proposta é investigar a composição tópica de *conjuntos tecnicamente articulados*. Não há, enfim, nessa proposta-obra de dois volumes uma definição categórica e universalizante de técnica; e por quê? Porque não há *conjunto tecnicamente articulado* capaz de ser apreendido se não pelas vias de uma aferição tecnológica sempre particular. Precisar um *conjunto tecnicamente articulado* é conceber uma tópica alteridade material que se arranja circunstancialmente.

Por tanto, para esse autor, *Fato técnico* e *tendência técnica* são duas ordens de fenômenos de naturezas distintas, mas respectivamente alinhados a (I) uma ordenada peculiar de cada implemento reificado como caso, bem como a (II) uma diretriz previsível, retilínea e inevitável de um implemento técnico. O fenômeno da *tendência* é uma progressão de uma ordem lógica, estabelecido por aquilo que, afirma Leroi-Gourhan (1993a;1993b), independe dos detalhes de apresentação da matéria: pela *natureza de uma existência de determinados materiais arranjados como um conjunto técnico possível*. Assim, uma ferramenta qualquer denuncia sua tendência.

Nesse quadro, a *tendência* é, de alguma forma, um esquadro móvel deslizante sobre um extenso painel acerca de uma organização inorgânica; é neste extenso painel que a diacronia absoluta encontra uma configuração completamente aleatória. E como pode ser um conceito aleatório? Exatamente, por este se tratar apenas de uma expectativa; e esta é orientada pelo primeiro fenômeno: aquele do *fato*, definido como algo imprevisível e particular, um fenômeno único, inextensível, uma espécie de compromisso instável que se estabelece entre as tendências e o ambiente material (Leroi-Gourhan, 1993a:27).

Para Brito (2015), a *Tecnologia comparada* não é mais, ao longo do percurso de escrita dos volumes I e II, apenas um experimento casual realizado em uma folga da Etnologia, mas uma necessidade sintática da experiência de uma fenda disciplinar: uma flexão disciplinar por meio do regime de comparação material progressivamente menos conceitual. E então o *fato* e

a *tendência*, conceituais, dissolvem-se já nos inícios da obra para serem incorporados pelos tópicos-problemas materiais e circunstanciais da obra em curso avançado, no volume II, agora repleta de motes ilustrativos menos teorizáveis do que antes.

Está em pauta a associação, a função como derivada de uma circunstância em que não compete ao analista descritor, ao tecnólogo comparativo, compreender um fundamento, mas apenas tomar nota de alguns aspectos plásticos. Pois uma explicação que conceba o fundamental como exclusivamente sociológico, impede que o ambiente técnico surja em sua unidade dinâmica derivada de “impulsos da Evolução em si” (1993b:344).

Não são necessários os discursos sobre essas circunstâncias, mas apenas a atenção descritiva acerca de como ocorrem: objeções tópicas entre articulações materiais específicas. Minimalista e volumoso, continua esse volume ainda mais fiel à Tecnologia comparada que seu antecessor: o problema técnico se configura sobretudo como um desafio à descrição. (Brito, 2015: 2016).

No Volume II, das publicações dedicadas ao Homem e a Técnica, “Os problemas de origem e difusão” e “Evolução e técnicas”, são dois detalhados capítulos que reelaboram o que foi dito no volume I de maneira um tanto mais ousada: em vez do *fato* e da *tendência*, há agora evolução e criação. E aqui temos a presença de certo evolucionismo em Leroi-Gourhan, ou seja, a relação teórica transversal com Henri Bergson (1859-1941) e suas intuições acerca de uma evolução criadora. A matéria, desta vez no volume II, é agora uma questão que propicia o desequilíbrio, a instabilidade criativa às articulações técnicas e não mais o fundamento.

Brito (2015), observa que a determinação da “ação sobre a matéria” do volume I não resistiu à variação, ao experimento de método implantada pela evolução difusa e fragmentária dos conjuntos tecnicamente articulados no volume II. Não é raro que menções a Leroi-Gourhan sejam acompanhadas de termos como “evolucionista” e “determinista”, como acima se reclamou para cada volume da obra. Para Leroi-Gourhan, tais nomeações eram relativamente pertinentes, embora não muito dignificadoras devido aos prejuízos históricos atados aos termos. No fundo, Leroi-Gourhan, procurava atingir o entremeio do que ele denominou da guerra entre humano (organismo específico), ambiente e matéria.

As técnicas não são, pois, somente um produto da atividade humana, mas sim um universal englobante também, mas não só, da humanidade. As técnicas, enfatiza Leroi-Gourhan, são mais universais que a humanidade. Todas as espécies enfrentam cotidianamente uma guerra de contato com seus ambientes e a matéria que os compõem; lutam contra e a favor de corpos bióticos e abióticos mais e menos rebeldes.

E por isso possui condições elementares de acontecimento que não dizem respeito, em absoluto, ao desenvolvimento diacrônico das populações e tampouco aos detalhes de acontecimento material em cada *conjunto tecnicamente articulado*. É, portanto, como elaborado no volume II, um problema igualmente vital: uma via de evolução. A condição de repetição de soluções para essa inexorável guerra altera, cumulativamente, os termos cotidianos do conflito: repetir o contato entre superfícies é promover uma progressão que tende ao aprimoramento, isto é, que busca a eficácia nesse inevitável combate material.

Brito (2015), enfatiza que através de um longo inventário das inovações técnicas de um ponto de vista da história tecnológica da humanidade, Leroi-Gourhan fez dessa sua obra um compêndio hiperdetalhista de técnicas e seus modos de operação, bem como dos seus resultados momentaneamente estáveis (as ferramentas), sustentados por esta curiosa e paradoxal noção de evolução, que remete a Henri Bergson, mesmo sem que esse fosse diretamente citado por Leroi-Gourhan.

É difícil, para o etnólogo, viver o totemismo ou o matriarcado, já a Tecnologia não exige senão um esforço físico; a descrição de fatos religiosos ou sociais está fortemente ligada ao estado interno do observador e a um esforço ainda maior em conter suas reações pessoais; a Tecnologia se dispõe ao contrário como um estudo de todo experimental. (Leroi-Gourhan, 1993b:10).

Dessa forma, Brito (2015) aponta que a Etnologia não é integralmente suficiente: é preciso afirmar, e Leroi-Gourhan como um etnólogo o faz, que a Etnologia, ou mais extensamente a socioantropologia, não pode investigar materialmente os *conjuntos tecnicamente articulados* se não frustrando sua episteme e seus métodos em prol de uma experimentação que se limite ao condicional tratamento com a matéria. E se a *Tecnologia comparada* toma corpo como experimento, o faz junto de um horizonte já mencionado: o da evolução criadora. A evolução tem importância nessa obra de Leroi-Gourhan menos devido à humanidade e mais devido às técnicas, os ditos *conjuntos tecnicamente articulados*; e embora a lufada conceitual dessa evolução certamente venha de Henri Bergson, é Jean Przyluski (1942) o citado para o desenvolvimento diádico do ambiente técnico: ambiente interior, a expectativa de uma produção/ criação, e ambiente exterior, a reificação de uma tarefa, funcionam ambos como um “[...] organismo que se situa na intersecção de duas séries de fatos [...]” (Leroi-Gourhan, 1993b:396).

E, como se trata de uma inovação técnica é um tipo de evolução dentro do sistema sociotécnico, acontece em seu sentido mais bergsoniano: da criação absoluta de uma “[...] continuação real do passado pelo presente, uma duração que seja um hífen ou um traço de

união [...]” (Bergson, 2003:24), repleta de divergências e alimentada pela novidade implacável. As interrupções do contínuo da evolução sobre as quais escreveu Bergson, aquelas, por exemplo, da precipitação do inorgânico objetivo em uma série criadora-evolutiva, tornam-se nos escritos de Leroi-Gourhan não mais exemplos de pequenas desacelerações dessa evolução, mas sim inscrições dos fluxos de percursos materiais essencialmente criativos que, na acepção de Leroi-Gourhan, se não fundamentalmente sobrepostos ao fenômeno humano, estabelecem com este um emparelhamento de sucessões. Isto é, os materiais, a matéria, evoluem coordenadamente em relação à humanidade sem nela necessariamente dissolverem seus cursos de progressão. E eis novamente a proposição quase contraditória de Leroi-Gourhan: as técnicas são um tanto mais universais quanto a humanidade. Sua obsessão é sobre como se articulam alguns materiais para tarefas específicas e como é possível acerca deles realizar descrições tecnicamente objetivas. Dir-se-ia assim que a *Tecnologia comparada* é uma aposta metodológica minimalista.

A perspectiva de Leroi-Gourhan propõe uma abertura epistemológica em direção a uma Antropologia da inovação tecnológica, a partir da materialidade do próprio ambiente técnico, no sentido de que seriam as condições materiais do próprio objeto que possibilitariam a inovação técnica. Nesse sentido, temos um conceito não antropocêntrico de inovação, na medida em que nos sistemas sociotécnicos os objetos técnicos também são agentes da inovação. Dessa forma, a inovação é vista como um hibridismo entre Ambiente, Objeto e Humano. É como se as características físicas do objeto e do ambiente técnico disponibilizassem a forma e o caminho para a ação inovadora humana.

Um dos grandes objetivos de Leroi-Gourhan é construir uma teoria que denomino arqueo-antropológica sobre a evolução das técnicas. De certa forma, ele se pergunta como determinadas tendências técnicas passam por longos processos de evolução criadora. Seria a verdadeira inovação sociotécnica um processo de longa duração? Pequenas variações na técnica vigente que não afetem as profundas estruturas antropológicas e não passariam de novidades menores? O que é de fato uma inovação criadora em um sistema sociotécnico?

Não há talvez obra mais próxima da proposta de uma “*história antropológica de um ponto de vista tecnológico*” do que a de Leroi-Gourhan. Ele desenvolveu uma análise da hominização e da evolução do humano a partir do reconhecimento de uma autonomia relativa das ações e dos objetos técnicos. Ao invés de reduzi-los ao social, ao histórico ou ao político, Leroi-Gourhan buscou desvendar a lógica própria das técnicas, articulando-a, ao mesmo tempo, com a evolução biológica e a evolução social. (Magneli, 2019: 04).

Leroi-Gourhan empreendeu após quase duas décadas, em *Évolution et Techniques*, uma classificação das técnicas, só que com a construção de uma sistemática teórica e uma reorganização do quadro Maussiano, tendo por base um estudo documental e sistemático mais amplo. No primeiro volume, *L'homme et la matière* (1943), ele estuda as técnicas de fabricação, a partir do qual estabelece os “meios elementares da ação sobre a matéria” –percussão, fogo, água, ar e força; e no segundo volume, *Milieu et techniques* (1945), ele se volta para as técnicas de aquisição (armas, caça, pesca, pecuária, agricultura, mineração e siderurgia) e de consumo (alimentação, vestuário e habitação).

Trata-se aí de um esforço de compreensão do universo técnico-econômico, que tem como ponto de partida o estudo e a classificação dos instrumentos, dos produtos e das ações pelos quais o homem fabrica a partir de matérias brutas oferecidas por um meio à sua atividade técnica (o meio técnico). Ele constrói toda uma sistemática a partir da qual organiza o material empírico, desenvolvendo as noções como as de fatos técnicos, tendências técnicas e meios técnicos.

Neste sentido, além de realizar uma sistemática, Leroi-Gourhan aborda problemas relativos às origens e difusões das técnicas, tratando das formas de invenção e de empréstimos, de inércias e de progressos técnicos. O resultado é a realização dos primeiros passos para uma “paleontologia das técnicas”⁹, uma antropologia econômica e uma tecnologia comparada.

Leroi-Gourhan publica em 1965 sua grande obra em dois volumes: *Le geste et la parole*, vol.1, *Technique et langage* (1965), vol. 2, *La mémoire et les rythmes* (1965). Nesta obra de suma importância para os propósitos de suas investigações, Leroi-Gourhan faz com que sua “paleontologia da ferramenta” se articule com uma “paleontologia do gesto e dos símbolos”, aperfeiçoando seu conhecimento dos meios elementares da técnica com a análise da cadeia dinâmica de impulsão, transmissão e ação, assim como pelo uso de noções como de máquina, cadeias operatórias, programa e memória.

Primeiramente, a teoria proposta por Leroi-Gourhan defende a indissociabilidade entre as orientações metodológicas, o que demanda um trabalho interdisciplinar onde os tecnólogos unem seus esforços aos ramos literário, filosófico e sociológico, trazendo um aparato técnico-científico para descrever os objetos em sua materialidade físico-química e em sua forma e função. Assim, para que se desenvolva adequadamente, a sistemática teórica depende deste estudo científico e criterioso dos objetos técnicos.

⁹ Método proposto para analisar e descrever detalhadamente do ponto de vista material os objetos e materiais técnicos.

Em segundo lugar, percebe-se que as duas abordagens estão articuladas a uma preocupação histórica; mais ainda, é afirmado que a compreensão do presente está articulada a uma investigação histórica de longa, ou mesmo longuíssima, duração. As ciências do homem devem ser compreendidas como ciências históricas; e a crítica dos documentos históricos permite que esta evidência seja reafirmada. Toda etnologia – e acrescentaríamos sem dificuldades, toda sociologia – que não abandona o humano em sua complexidade, acaba por cair em questões históricas.

Ora, essas últimas lidam não tanto com documentos, mas muito mais com vestígios artísticos e técnicos: de um lado, as figurações artísticas, de outro, os artefatos técnicos. Portanto, uma grande parte da história humana deve ser interpretada por uma tecnologia histórico comparada. Isso põe no centro o conhecimento da diversidade das experiências corporais e dos objetos e das técnicas.

Portanto, a Tecnologia não pode ser reduzida a uma “Antropologia da tecnologia” ou a uma Antropologia dos sistemas sociotécnicos, pois, tal como os linguistas fizeram com a construção do objeto da linguagem, a tecnologia deve organizar, por meio do estudo documental e sistemático, o mundo da atividade material, estabelecendo seus princípios e regras de transformação. Os objetos técnicos têm sua própria evolução e, por princípio, possuem características e tendências universais. Por outro lado, a sociologia permite conhecer as variações sociais e culturais das técnicas e dos objetos.

A sistemática Tecnológica, como em todas as ciências, sofrerá, periodicamente, revisões. O quadro de Mauss era suficiente para as necessidades de organização daquilo que o sociólogo entrevia, há trinta anos, do campo material. O quadro que Leroi-Gourhan propôs em 1936¹⁰ fazia esforço para introduzir uma compreensão do fato técnico em função da própria técnica. Assim posto teoricamente, o problema parece ser fácil de resolver: na verdade, é tão difícil descrever a morfologia e a fisiologia de um objeto quanto as formas de uma espécie animal, o que supõe uma terminologia imensa e precisa, centrada em uma sistemática que libera as características básicas da descrição e elimina valores supérfluos.

Portanto, Leroi-Gourhan enfatiza a importância da morfologia dos objetos técnicos nas dinâmicas dos sistemas sociotécnicos. Afirma-se que a Tecnologia comparada deve proceder em bases diferentes daquelas que foram previstas pelos primeiros etnólogos, não obedecendo

¹⁰ LEROI-GOURHAN, André. (1936) *La Civilisation du renne*. Paris, Gallimard.

aos mesmos princípios da sociologia, uma vez que o técnico e o social não têm suas raízes no mesmo solo, pois os objetos trabalham em grande parte para sua própria evolução.

Para o autor, essa foi uma das consequências do livro *O Meio e as Técnicas*, quando chegou a essa concepção de que a técnica ultrapassa inevitavelmente seus inventores pela progressiva adição de seus aperfeiçoamentos. Se, precisamente, a evolução das técnicas tem leis próprias, essa é uma das principais razões para confrontá-la com as Ciências Sociais. A Tecnologia adquirirá tanto maior significação para o Antropólogo quanto mais se afastar da determinação sociológica em seus procedimentos de investigação.

3. OS AMBIENTES SOCIOTÉCNICOS DAS REDES SOCIAIS DIGITAIS: ALÉM DA DICOTOMIA HUMANO X MÁQUINA

A partir dessa visão não antropocêntrica da tecnologia, é possível constatar que as pesquisas sociais sobre os fenômenos técnicos e tecnológicos geralmente centram-se sobre atos e lógicas de produção dos objetos, através de abordagens sistêmicas que enfatizam a dicotomia Humano/Máquina. Dessa forma, tais estudos levam à construção de totalidades ontologicamente distintas: por um lado, o mundo sociocultural, por outro, o mundo material e físico das máquinas. Nesse tipo de enfoque, os fenômenos humanos são abordados pelas lógicas de funcionamento das sociedades e de seus sistemas simbólicos, enquanto, os fenômenos das máquinas são abordados pela lógica de seus aspectos físicos e químicos. Entretanto, essa dicotomia apresenta uma série de limitações analíticas que foram evidenciadas com a ampliação dos sistemas sociotécnicos possibilitados pelas recentes transformações informáticas e cibernéticas¹¹.

Mura (2011) enfatiza que nesses termos, geralmente, os esforços de descrição e análise dos fenômenos técnicos dirigem seu foco particularmente para processos produtivos e para sistemas de produção, buscando apreender, por um lado, como os princípios materiais (químicos e físicos) são articulados entre si para dar vida a objetos, conjuntos de objetos ou maquinários. Por outro lado, especialmente numa perspectiva das Ciências Sociais, busca-se compreender a relação que existe entre princípios sociais e culturais e os fenômenos técnicos. Esse tipo de relação leva a entender a materialização das técnicas como sendo "cultura

¹¹ A noção de cibernética foi cunhada pelo matemático Norbert Wiener, em 1948, com a publicação do livro *Cibernética: ou controle e comunicação no animal e na máquina*. Wiener (1948) procurou abordar as novas relações entre a nascente ciência dos dispositivos e as teorias da informação para analisar os processos de comunicações complexas. Posteriormente, nos anos de 1990, a noção passou a ser debatida por pesquisadores em psicologia, antropologia, sociologia e psiquiatria mais do que em engenheiros, biólogos e matemáticos.

material", isto é, como um conjunto de objetos, que nos informariam e seriam informados por características que são, em certa medida, externas à substância que os compõem. Outro aspecto recorrente nos estudos dos fenômenos técnicos é a formação de uma dicotomia entre, por um lado, os objetos técnicos/ processos das máquinas e, por outro, o Humano. A produção de um objeto técnico, enquanto "cultura material", pode representar, assim, a passagem para o "artificial" ou para o cultural. Esse tipo de passagem é geralmente entendido como se dando entre domínios ontológicos diferentes. Todavia, tal separação ontológica entre técnica e cultura, vem passando por uma considerável revisão na teoria antropológica contemporânea (Latour, 2014; Ingold, 2010; Haraway, 2000).

Nas obras clássicas já mencionadas e publicadas na década de 1940, André Leroi-Gourhan (1993, 1994) apresenta um conjunto de noções elaboradas a partir da intenção de compreender os fenômenos técnicos, bem como sua dinâmica. Entre essas noções destacam-se as de tendência técnica, ambiente técnico e fato técnico. Tais noções estão voltadas à formação de um paradigma analítico, que ainda estimula o debate contemporâneo. De acordo com esse autor, a tendência técnica seria um conceito abstrato voltado a entender efeitos causais de ação do homem sobre a matéria, em termos de eficácia; ela teria um caráter inevitável e seria previsível e retilínea. Nesses termos, a tendência técnica seria relativamente independente de fatos sociais. Ela indicaria como, a partir da aquisição de conhecimentos matemáticos, químicos e físicos adequados, tende-se progressivamente ao aumento da eficácia da ação técnica desejada.

A seguir, para Leroi-Gourhan (1993), a aquisição desses conhecimentos técnicos depende da presença de um ambiente técnico favorável, cujos elementos seriam determinados por ações humanas e não humanas, incluindo-se nele a organização técnica do grupo considerado, os fatores ecológicos onde ele desenvolve suas atividades, e elementos procedentes de outras sociedades com as quais o grupo em questão estaria em contato. Nesses termos, a experiência em um determinado lugar, caracterizada por certa materialidade, unida à capacidade de invenção ou à obtenção de empréstimos de princípios técnicos, levaria justamente a possibilidade de mudanças no próprio nível técnico, bem como configurar um perfil técnico específico, o que o autor denomina, por sua vez, de fato técnico.

Essa subdivisão em níveis leva-nos inevitavelmente a constatar que para cada tipo de organização técnica necessita-se de um determinado tipo de sociedade. Leroi-Gourhan (1993) argumenta que a maioria das relações não humanas evidencia a existência de critérios de identidade, que associam os objetos técnicos às dinâmicas sociais onde eles são produzidos,

definindo seu perfil sociotécnico. Ao se tentar compreender o porquê de tanta ênfase na promoção de uma ideia de totalidade e de coerência nas configurações técnicas, pode ser útil a definição de "tecnologia" oferecida pelo antropólogo Tim Ingold (1986), que enfatiza que o que constitui a tecnologia é a totalidade de concepções e suas inter-relações, localizadas na própria mente humana.

Dessa forma, para Ingold (1986), a tecnologia é constituída por um conjunto de conhecimentos que articulam ideias através de processos de transmissão formal e simbólica. Para Mura (2011), colocada dessa forma, uma tecnologia não é, portanto, uma concatenação de técnicas; ela é um design na mente de um indivíduo, algo considerado externo à causalidade material. Essa noção se deve à racionalização do processo de produção, na Europa, nos últimos três séculos, e à influência dos pensamentos de Galileu, Descartes e Newton (Ingold, 1988). As máquinas projetadas concatenam técnicas racionalmente, para dar como resultado um determinado produto. Assim, a projeção do design da mente do projetista para as características da máquina implica uma ideia de sistema fechado e coerente. As peças de uma máquina se relacionam simultaneamente umas com as outras, exatamente como previsto pelo projetista.

A partir dos anos de 1990, a expansão dos sistemas sociotécnicos e cibernéticos estimulou importantes transformações paradigmáticas nas Ciências Humanas, como notou Viana de Oliveira (2015). A urgência de pensar a interpenetração entre o humano e a tecnologia exigiu o recurso a metodologias de pesquisa capazes de abordar não apenas a técnica como tal, mas o fenômeno técnico e humano de maneira imbricada e correlacionada. Um texto célebre, como o livro *Antropologia do Ciborgue* de Donna Haraway (1985), deixa claro o alcance dessa interpenetração ao evocar a potência desestruturante e reestruturante da noção de ciborgue, "criaturas simultaneamente animais e máquinas, que povoam mundos ambigualmente naturais e manufaturados." (Haraway, 1985, p. 291). Mais recentemente, Byung-Chul Han (2018), chamou a atenção para a emergência e intensificação de um conjunto de processos informacionais e interacionais entre humanos e máquinas que foi denominado de *Homo Digitalis*, que de certa forma pode ser visto como uma mutação cultural na espécie humana.

Assim, nos ambientes virtuais o antigo conceito de humano se confunde cada vez mais sinteticamente com o do maquínico, a ponto de se tornarem noções relacionais. Essa ambiguidade está no cerne de reflexões filosóficas sobre a técnica, em uma linhagem de pensamento que vai de André Leroi-Gouhan a Bernard Stiegler, com a importante presença ocupada pelas teorias de Gilbert Simondon.

Nesse sentido, Viana de Oliveira (2015) destaca que a contemporânea filosofia da mente, conforme os debates entre Daniel Dennett, Colin McGinn e outros, também explicita a obsolescência de toda ontologia que seja incapaz de incorporar o problema do trans-humano e mesmo do pós-humano, em um período que tende a apreender o funcionamento da mente e do cérebro como processamento de dados, computação, ato de codificar e decodificar. A tal perspectiva soma-se à questão dos códigos de programação, do ponto de vista da velocidade e do poder desse processamento. Perante as dificuldades impostas pela expansão das tecnologias informacionais que se revelavam como evidências incontornáveis, as pesquisas contemporâneas descobriram que a obra de Gilbert Simondon já trazia grande parte dos problemas formulados, desde os anos 1950, e com uma doutrina capaz de orientar a investigação daí por diante. Simondon é o autor que afirma, já em meados do último século, que a organização em rede dos objetos e conjuntos técnicos corresponde ao momento em que “o mundo está tecnicizado” (Simondon, 2005b, p. 86).

É também Simondon quem denuncia a ilusão dos autômatos, afirmando que a automatização é um grau baixo de perfeição técnica e corresponde ao desejo de dominação por meio da transformação do pensamento e do desejo em maquinismo, desejo que culmina na fantasia dos robôs e ressoa com a noção de que o funcionamento cerebral, mais do que um vetor de afetos, seria uma potência computacional. A partir de Simondon, pode-se mostrar que a técnica deve ser entendida como modo de configuração de existência humana, dotada de um regime de individuação que lhe é característico. Simondon argumenta não apenas que a técnica e os objetos técnicos são dotados de realidade humana e constituem um regime do saber, isto é, são eles mesmos realidades humanas, como o modo de pensar epistemológico capaz de capturar a individuação (a ontogênese) deve existir sob um regime de analogia com a mentalidade técnica, a individuação do conceito sendo transdutiva como a individuação psicossocial e técnica (transindividual).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pesquisador Frédéric Vengeon (2010) observa que a própria noção convencional de máquina está inserida em um debate que a separa da esfera cultural. Entretanto, de um ponto de vista antropológico, é possível definir as máquinas como a instituição de automatismos artificiais. Assim, de forma geral as máquinas estão presentes sempre que uma série de operações é projetada para ser realizada sem a intervenção contínua do homem. Com isso, as máquinas não podem ser vistas como objetos técnicos totalmente separados das dinâmicas

humanas, na medida em que tais objetos pressupõem um contexto interacional específico. Portanto, os ambientes virtuais sociotécnicos mediados por “máquinas algorítmicas” podem ser abordados como ambientes maquínicos que são instituídos por uma dinâmica interacional homem máquina. Dessa forma, é fundamental questionar teoricamente o que seriam tais ambientes maquínicos, como os humanos interagem com ambientes sociotécnicos e como são configuradas as relações entre humanos e máquinas nos ambientes cibernéticos.

O foco no estudo dos ambientes técnicos possibilita uma antropologia dos fenômenos sociotécnicos, que permite compreender os processos de interação humana com os ambientes cibernéticos, de forma a levar em conta a agência dos algoritmos em tais ambientes. Portanto, essa perspectiva teórica mostra-se interessante para a compreensão das relações tecnologia, técnica e cultura no mundo contemporâneo. Dessa forma, o processo de inovação tecnológica passa a contar com atores não humanos que estão disponibilizados pelo ambiente técnico e pela ação das máquinas algorítmicas. Por outro lado, essa tendência sugere uma outra questão, talvez mais relevante, ou seja, a diferença entre inovação e criatividade. Nesse sentido, a inovação pode contar com atores não humanos que atuam em processos de inteligência artificial, ou inteligência ampliada, entretanto, a criação de conceitos, ideias, perceptos e afetos ainda continua sendo uma marca da criatividade e da expressividade humana, inerentes a processos de inteligência orgânica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mauro W. B. Simetria e entropia: sobre a noção de estrutura em Lévi-Strauss. *Revista de Antropologia*. 42 (1-2), 1999.

ARAÚJO, Hermetes. (Org.). *Tecnociência e cultura: ensaios sobre o tempo presente*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BERGSON, H. *L' évolution créatrice*. Québec: Les Classiques des Sciences Sociales / Université du Québec à Chicoutimi, 2003.

BEAUNE, Sophie A. “La genèse de la technologie comparée chez André Leroi-Gourhan”. *Documents pour l'histoire des techniques*, (20): 197-223, 2011.

BRITO, Rainer Miranda. A proposta da tecnologia comparada. *Anuário Antropológico/2014*, Brasília, UnB, 2015, v. 40, n. 1: 203-232.

CANGUILHEM, Georges. *Machine et organisme*. In: CANGUILHEM, Georges. *La connaissance de la vie*. Paris: Librairie Hachette, 1952. p. 124-59.

GESLIN, Philippe. “La circulación de los hombres y las técnicas: reflexiones sobre

la antropotecnología”. *Laboreal*, 8(2):32-40, 2012.

GUCHET, X. Evolution technique et objectivité technique chez Leroi-Gourhan et Simondon. *Revue Appareil*, 2, 2008.

GUCHET, X. *Les sens de l'évolution technique*. Paris: Léo Sheer, 2005.

HAN, Byung Chul. *No enxame. Perspectivas do digital*. São Paulo, Editora vozes, 2018.

HARAWAY, Donna; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Antropologia do Ciborgue: as vertigens do pós-humano*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

INGOLD, Tim. *The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill*. Londres/Nova York: Routledge, 2000.

INGOLD, Tim. “‘Tools for the Hand, Language for the Face’: An Appreciation of Leroi-Gourhan’s Gesture and Speech”. *Studies in History and Philosophy of Science*, 30 (4): 411-453, 1999.

INGOLD, Tim. “Beyond Art and Technology: The Anthropology of Skill”. In: M. Schiffer (org.). *Anthropological Perspectives on Technology*. Albuquerque: University of New Mexico Press. pp. 17-32, 2001.

INGOLD, Tim. “Resonators uncased: Mundane objects or bundles of affect?”. *Hau*, 4 (1): 517-521, 2014.

INGOLD, Tim. “The textility of making”. *Cambridge Journal of Economics*, 34(1): 91-102, 2010.

INGOLD, Tim. *Tools, minds and machines: an excursion in the philosophy of technology*. *Techniques et Culture*, n. 12, p. 151-176, 1988.

INGOLD, Tim. 1997. “Eight themes in the Anthropology of Technology”. *Social Analysis*, 41 (1): 106-138., 1997.

LAFITTE, Jacques. *Réflexions sur la science des machines*. Paris: Vrin, 1972.

LATOUR, Bruno. “Prendre le pli des techniques”. *Réseaux*, 163 (5): 15-11, 2010.

LATOUR, Bruno. “Introduction: genèse sociale des techniques, genèse technique des humains”. In: LATOUR, Bruno. *De la préhistoire aux missiles balistiques: l’intelligence sociale des techniques*. Paris: La Découverte. pp. 9-24, 1994b.

LATOUR, Bruno. “Technical does not mean material”. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, 4 (1): 507-510. LATOUR, B. & Lemonnier, P. (orgs.), 2014.

LATOUR, Bruno. “Um coletivo de humanos e não humanos: no labirinto de Dédalo”. In: (org.). *A esperança de Pandora*. Bauru: Edusc. pp. 201-246, 2001.

- LATOUR, Bruno. Aramis, ou, L'amour des techniques. Paris: La Découverte, 1992.
- LATOUR, Bruno. De la préhistoire aux missiles balistiques: l'intelligence sociale des techniques. Paris: La Découverte, 1994a.
- LATOUR, Bruno. Investigación sobre los modos de existencia: una antropología de los modernos. Buenos Aires: Paidós, 2013.
- LEMONNIER, Pierre. Elements for an Anthropology of Technology. Michigan: University of Michigan/Museum of Anthropology, 1992.
- LEROI-GOURHAN, André. O gesto e a palavra I – técnica e linguagem. Lisboa: Edições 70, 1990.
- LEROI-GOURHAN, André. "L'homme et la nature". In: Encyclopédie française. VII L'espèce humaine. Section A: Formes élémentaires de l'activité humaine. Paris: Comité de l'Encyclopédie Française. pp. 10-3 à 10-16 et 12-1 à 12-4, 1936a
- LEROI-GOURHAN, André. 1946. L'Archéologie du Pacifique Nord. Paris: Travaux et mémoires de l'Institut d'ethnologie / Université de Paris, 1946
- LEROI-GOURHAN, André. 1993a. L'homme et la matière. Paris: Albin Michel, 1993a
- LEROI-GOURHAN, André. Evolução e técnicas I – o homem e a matéria. Lisboa: Edições 70, 1984a.
- LEROI-GOURHAN, André. Evolução e técnicas II – o meio e as técnicas. Lisboa: Edições 70, 1984b.
- LEROI-GOURHAN, André. La civilisation du Renne. Paris: Gallimard, 1936b.
- LEROI-GOURHAN, André. Le geste et la parole: la mémoire et les rythmes. volume II, Paris: Albin Michel, 1965a.
- LEROI-GOURHAN, André. Le geste et la parole: technique et langage. volume I, Paris: Albin-Michel, 1965b
- LEROI-GOURHAN, André. Milieu et technique. Paris: Albin Michel, 1993b.
- LEROI-GOURHAN, André. O gesto e a palavra II – memória e ritmos. Lisboa: Edições 70, 2002.
- LEROI-GOURHAN, André. Ambiente e tecnica. Milano: Jaca Book, 1994.
- MAGNELI, André. A História Antropológica de um Ponto de Vista Tecnológico. Ensaios de Antropologias das Técnicas e dos Objetos Técnicos. Rio de Janeiro: Cadernos do ateliê, Vol.1, n. 2, Fascículo 3, 2019.

- MAUSS, Marcel. "Les techniques et la technologie". *Revue du MAUSS*, 23(1):434-450, 2004.
- MAUSS, Marcel. *Les techniques du corps*. Québec: Les Classiques des Sciences Sociales / Université du Québec à Chicoutimi, 2002.
- MURA, Fábio. 2011. "De sujeitos e objetos: um ensaio crítico de antropologia da técnica e da tecnologia". *Horizontes Antropológicos*, 17(36):91-125.
- MURA, Fabio. *De sujeitos e objetos: um ensaio crítico de antropologia da técnica e da tecnologia*. Porto Alegre: Horizontes Antropológicos, 17 (36), 2011.
- NOVAES, Adauto (Org.). *O Homem máquina: a ciência manipula o corpo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- RILES, Annelise. (org.). *Documents: artifacts of modern knowledge*. Michigan: University of Michigan Press, 2006.
- RUYER, Raymond. *A cibernética e a origem da informação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972 [1954].
- SCHEPS, Ruth. (Ed.). *O império das técnicas*. Campinas: Papirus, 1996.
- SHANNON, Claude. *The Mathematical Theory of Communication*. The University of Illinois Press, 1952[1950].
- SIMONDON, Gilbert. *Entretien sur la mecanologie*. *Revue de Synthèse*, 130, 1, p. 103-32, 2009 [1968].
- SIMONDON, Gilbert. *L'invention dans les techniques*. Paris: Seuil, (Cours et conférences), 2005b.
- SIMONDON, Gilbert. *Mentalité technique*. *Revue Philosophique de la France et de L'étranger*, 131, 3, p. 343-57, 2006 [1958].
- SIMONDON, Gilbert. *Du mode d'existence des objets techniques*. Paris: Aubier, 1989 [1958].
- SIMONDON, Gilbert. *L'individu et sa genèse physico-biologique*. Paris: PUF, 1964 [1958].
- SIMONDON, Gilbert. *L'individuation à la lumière des notions de formes et d'information*. Grenoble: Jérôme Millon, 2005a [1958].
- SIMONDON, Gilbert. *L'invention dan les techniques*. Paris: Édition du Seuil, 2005.
- SIMONDON, Gilbert. *Sobre a tecno-estética: carta a Jacques Derrida*. In: Araújo, H. R. (Org.). *Tecnociência e cultura: ensaios sobre o tempo presente*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. p. 253-66.

TURING, Alan “On computable numbers, with an application to the Entscheidungsproblem”. In: Proceedings of the London Mathematical Society 38.1931, pp. 173–198, 1936.

VACCARI, A. Vida, técnica y naturaleza en el pensamiento de Gilbert Simondon. Revista CTS, 5, 14, p. 153- 65, 2010.

VENGEON, Frédéric. Defesa de uma antropologia filosófica da máquina. Campinas, SP, v. 29, n. 1, p. 103–108, 2010. DOI: 10.20396/remate.v29i1.8636291. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/remate/article/view/8636291>. Acesso em: 1 jun. 2021.

VIANA DE OLIVEIRA, Diego. A técnica como modo de existência em Gilbert Simondon: tecnicidade, alienação e cultura. Curitiba, São Carlos: Dois Pontos São Carlos, volume 12, número 01, p. 83-98, abril de 2015.

WIENER, Norbert. Cibernética e Sociedade. São Paulo, Editora Cultrix, 1973 [1 ed. 1950; 2 ed. revista 1954].

WIENER, Norbert. Cibernética. São Paulo, Editora Polígono, 1971 [1948

Capítulo V

INOVAÇÕES SOCIOTÉCNICAS NA TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS AGROALIMENTARES TERRITORIALIZADOS E SUSTENTÁVEIS

Marisa Singulano

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre os sistemas agroalimentares, ou seja, a complexa rede de atores, objetos e normas que definem a produção, a distribuição e o consumo de alimentos, tem ganhado centralidade na agenda pública e no meio acadêmico. O contexto que traz os sistemas agroalimentares para o centro do debate é marcado pela crise econômica e climática, pelo crescimento populacional e da urbanização. Além disso, a crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19 expôs as fragilidades da produção e do acesso aos alimentos na sociedade capitalista bem como a interdependência entre setores como saúde e meio ambiente.

Os desafios que se colocam para as sociedades em torno do tema da alimentação podem ser apresentados da seguinte forma: como garantir a produção de alimentos de forma a preservar os recursos naturais e reduzir os impactos atuais e futuros sobre o meio ambiente; como garantir o acesso a alimentos a uma população crescente e cada vez mais concentrada em grandes centros urbanos; e, ainda, que estes alimentos sejam saudáveis, contribuindo para a saúde humana e para a redução de problemas endêmicos de saúde pública associados à alimentação, como a obesidade, a hipertensão, entre outros. Os desafios são grandes e uma resposta adequada a eles passa pela construção de sistemas agroalimentares sustentáveis e territorializados, entendidos como conjuntos arranjados de atores, técnicas, produtos e normas que garantam a produção saudável e sustentável de alimentos cada vez mais próxima e acessível aos consumidores.

Tal problemática tem se feito presente na agenda pública e acadêmica. No campo das ciências sociais, uma crescente literatura tem se dedicado aos processos de transição para sistemas agroalimentares sustentáveis e territorializados (Bui *et al.*, 2016; Deverre e Lamine, 2010; Horton, Banwart e Brockington, 2017; Lamine *et al.*, 2012a; Lamine *et al.*, 2012b; Lamine, 2015; Lamine, Magda e Amiot, 2019; Marsden, 2012).

Neste capítulo, abordamos a transição para sistemas agroalimentares sustentáveis e territorializados focando, especialmente, no papel que inovações sociotécnicas desempenham na condução dos processos de mudança institucional. A partir de uma revisão da literatura recente sobre o tema, procuramos responder à seguinte questão: como se produzem inovações em normas e padrões técnicos e institucionais e quais suas consequências em termos de mudanças nos sistemas agroalimentares no sentido de torná-los mais sustentáveis e localizados?

Para contribuir para a reflexão, apresentamos ainda alguns elementos de uma pesquisa, realizada em Belo Horizonte, sobre políticas alimentares e sistemas agroalimentares. Neste caso, tratamos das inovações sociotécnicas que se constroem no âmbito local e em articulação com os governos estadual e nacional a partir de dois processos – a inserção da pauta alimentar no planejamento urbano acompanhada da construção de políticas intersetoriais em torno do direito à alimentação e a articulação entre sociedade civil e Estado para a construção de um Sistema Participativo de Garantia (SPG) na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

2. O PAPEL DAS INOVAÇÕES SOCIOTÉCNICAS NA TRANSIÇÃO DOS SISTEMAS AGROALIMENTARES

No atual contexto de múltiplas crises que colocam a produção de alimentos e a alimentação como uma condição importante para as sociedades em suas dimensões econômica, de saúde, ambiental, energética, entre outras, os sistemas agroalimentares têm se tornado tema cada vez mais recorrente nas ciências sociais. Quando tratamos de sistemas agroalimentares, pretendemos ir além da visão setorial e segmentada sobre “mercados agrícolas e alimentares” ou “cadeias (produtivas, de valor)”, buscando, de outro modo, uma perspectiva integrada da dimensão econômica, incluindo o âmbito da produção, do mercado e de suas consequências sociais.

Da perspectiva sociológica, os sistemas agroalimentares podem ser considerados como “ordens sociais” no sentido em que conectam atores e estruturas por meio de práticas, instituições e artefatos (Niederle e Wesz Junior, 2018). Essa abordagem é creditada da perspectiva da construção social dos mercados (Bourdieu, 2005, 2006; Fligstein, 1996, 2001) oriunda da nova sociologia econômica aplicada a um tipo de mercado específico – os mercados alimentares. Outras abordagens contribuem para a compreensão dos sistemas ou “ordens alimentares” como algumas teorias institucionalistas, especialmente a Teoria das Convenções e o Neoinstitucionalismo Sociológico, e a sociologia pragmática. A combinação dessas

diferentes – porém não incompatíveis – abordagens no campo da sociologia econômica e das organizações tem produzido um referencial robusto para a análise dos sistemas agroalimentares em que interessa, especialmente, compreender:

Como as instituições orientam (constrangem e potencializam) a conformação das práticas sociais, ao mesmo tempo em que são recursivamente alteradas pelas mesmas. Esta questão nos encaminha para um conceito de ordem social que dialoga estreitamente com autores convencionalistas e institucionalistas que analisam os mecanismos de coordenação e estabilização dos mercados (Beckert, 2009; North; Wallis; Weingast, 2009; Thévenot, 2001b apud Niederle e Wesz Junior, 2018, p. 15).

Conforme tal perspectiva, interessa compreender os processos de formação, estabilização e mudança nas ordens sociais, os quais, por sua vez, dependem da dinâmica de seus componentes – práticas, instituições e artefatos – e/ou dos nexos entre estes.

Para compreender a mudança nos sistemas agroalimentares é importante prestar atenção ao modo como se produzem inovações sociotécnicas e como estas condicionam os processos de transição. Quando tratamos de inovações sociotécnicas nos referimos a mudanças nos dispositivos, tais como normas, regulamentos, padrões técnicos, entre outros, que enquadram a vida social, bem como nas redes sociotécnicas, que envolvem atores e artefatos (Callon & Muniesa, 2003; Carneiro, 2019). Mais especificamente, consideramos que os espaços sociais são “equipados com dispositivos que performam e ordenam as relações sociais e econômicas, classificam e estabilizam o mundo; criam trajetórias de inovação e desenvolvimento; constroem e, ao mesmo tempo, potencializam a ação social (Thévenot, 1986; Callon, 1986 apud Niederle e Radomsky, 2017, p 229).

No que concerne aos sistemas agroalimentares, consideramos de que modo as inovações em dispositivos e redes sociotécnicos produzem efeitos performativos sobre a ação e como interagem com a dimensão institucional. Em outros termos, nos questionamos sobre como se produzem mudanças em normas e padrões técnicos e institucionais que governam os mercados e quais suas consequências em termos de inovações nos sistemas agroalimentares. A partir desse questionamento, realizamos uma revisão de alguns estudos sobre processos de transição em sistemas agroalimentares focando no papel das inovações sociotécnicas em sua condução. Focamos, especificamente, na análise de processos de transição para sistemas alimentares territorializados e sustentáveis ou “alternativos”.

Claire Lamine e colaboradores têm se dedicado ao estudo de processos de transição em sistemas agroalimentares. Em suas pesquisas, consideram o sistema agroalimentar como um sistema sociotécnico englobando o conjunto de atores sociais e econômicos, suas relações e as instituições envolvidas na produção de alimentos, processamento, distribuição e consumo,

diferenciando modelos baseados no que denominam “paradigma agroindustrial”, dominante atualmente, e modelos alternativos emergentes (Lamine *et al.*, 2012a).

A autora, juntamente com colegas, apresenta, a partir da revisão de estudos europeus, quatro componentes que representam as principais fontes, seja de manutenção, seja de mudança no sentido de sistemas agroalimentares mais sustentáveis. Esses fatores estão interrelacionados e ajudam a compreender a interdependência dentro dos sistemas. São eles: evolução nas práticas produtivas para além do nível da unidade produtiva, envolvendo dinâmicas coletivas e processos de aprendizagem entre agricultores; sistemas de assistência e a governança da pesquisa e extensão, com atores que focam na melhoria de técnicas, mais que em sistemas sociotécnicos radicalmente alternativos; diretrizes do mercado de alimentos ao consumidor, onde os critérios de qualidade, em geral definidos por regulações de mercado, raramente favorecem critérios de sustentabilidade; envolvimento da sociedade civil (Lamine *et. al.*, 2012a).

Para analisar a emergência de redes alimentares alternativas, os autores se baseiam em teorias da transição que consideram as transições tecnológicas e transições sistêmicas em uma perspectiva multinível. Essa perspectiva considera as transições como resultados de mudanças em três níveis principais: regimes sociotécnicos, paisagens e nichos de inovação. A noção de regime sociotécnico se refere ao conjunto de regras, conhecimento e tecnologias em um dado setor, sendo, neste caso, referente à produção de alimentos, seu processamento, distribuição e consumo. Mudanças na paisagem se referem ao ambiente exógeno, incluindo a macroeconomia, padrões culturais e macropolítica que criam pressões sobre o regime sociotécnico e sua desestabilização, por sua vez, pode abrir oportunidades para a emergência de nichos de inovação. Esses caminhos de mudança podem contribuir para mudanças no padrão dominante, seja pela integração, seja por sua substituição. Os espaços dos nichos de inovação são pequenos o suficiente para garantir a experimentação e apesar de seu pequeno impacto em termos de volume, pode criar novas regras e normas. O conceito de nicho é útil para tratar do desenvolvimento de redes alternativas e de seu papel transformativo (Lamine *et. al.*, 2012a).

A criação de alternativas concretas ao sistema agroalimentar convencional cria tensões no padrão dominante e estimula processos de mudança numa dimensão mais ampla, podendo levar a inovações no sistema como um todo. Mas, nem sempre o ganho em escala das redes alternativas é indicativo de seu sucesso, como mostra extensa literatura empírica, devendo ser considerados processos de cooptação, integração e tensões com o sistema dominante a partir

da análise de valores éticos, normas técnicas, padrões comerciais e regras organizacionais e como orientam pactuações políticas que conduzam à transição (Lamine *et al.*, 2012a).

Há vários estudos de caso empíricos que mostram que as experiências de desenvolvimento de sistemas agroalimentares territorializados têm apresentado bons resultados em termos de sustentabilidade. Contudo, uma importante limitação para que esse modelo possa desempenhar um papel importante na transição para sistemas alimentares mais sustentáveis é que as iniciativas permanecem pequenas e localizadas e como criar modelos viáveis de disseminação, seja por meio de ganhos em escala ou multiplicação, é algo ainda não suficientemente claro. Outro gargalo se refere ao papel de atores e estratégias de suporte (públicas, privadas ou da sociedade civil) nos desenvolvimentos futuros dos sistemas territorializados, algo ainda pouco explorado. As iniciativas existentes se desenvolvem frequentemente fora ou mesmo em oposição às estruturas políticas existentes, mas também demandam mecanismos de suporte que não se adequam às concepções de governança existentes. (Lamine *et. al*, 2012a).

A partir de pesquisas dos próprios autores, especificamente um estudo sobre uma região da França em transição para a produção orgânica, três condições foram consideradas fundamentais para a transição para sistemas agroalimentares sustentáveis: a complementaridade entre diferentes tipos de mercados (vários tipos de circuitos curtos, compras públicas, mercados de orgânicos, cooperativas); a integração dos produtores em várias redes (redes profissionais e locais de produtores, movimentos da sociedade civil etc); o papel das políticas públicas, seja no nível local, territorial ou mais amplo. O ponto de vista territorial considera a diversidade de atores e iniciativas, suas interações e complementaridades, o que é útil para estudar os processos e condições de transição para sistemas agroalimentares sustentáveis. O principal argumento é que o desenvolvimento de caminhos alternativos para os sistemas agroalimentares no nível territorial se baseia na existência de uma diversidade de iniciativas e atores, bem como na estruturação de redes de relações entre estes e ainda em mecanismos de governança apropriados. (Lamine *et. al*, 2012a).

No estudo citado, os processos de transição em nível territorial foram classificados em três categorias: redes alimentares alternativas (muitas vezes com relacionamento direto entre produtores e consumidores engajados e partilhando valores); iniciativas convencionais (demandas do mercado por produtos orgânicos, por exemplo); iniciativas híbridas (compras públicas, por exemplo). Com a emergência de sistemas agroalimentares territorializados baseados no paradigma alternativo (ou formas híbridas), surgem também novas formas de

governança que criam um espaço de articulação específico entre forças do Estado, do mercado e da sociedade civil. As novas formas de governança podem surgir a partir de mudanças políticas, tendências de mercado ou iniciativas da sociedade civil. Destaca-se que a transição para uma economia alimentar sustentável demanda a participação ativa das autoridades públicas para ampliar o potencial das iniciativas da sociedade civil e dos territórios onde se desenvolvem redes alternativas e para definir princípios normativos de equidade para os atores envolvidos (Lamine et. al, 2012a, p. 252).

Em outro trabalho, Lamine e colaboradores consideram os impactos políticos dessas redes alternativas a partir de estudos empíricos na França e no sul do Brasil. Os autores destacam que as experiências representam de certa forma uma proposta política de fortalecimento dos atores sociais rurais. Dessa forma, os autores abordam as iniciativas a partir da noção de “redes alimentares cívicas” de modo a considerar o comportamento de produtores e consumidores não apenas como indivíduos no mercado, mas como cidadãos envolvidos em organizações da sociedade civil promovendo o interesse público. Nesse contexto, a produção e o consumo de alimentos são redefinidos como expressões de cidadania (Lamine, Darolt e Brandengurg, 2012b).

Ao tratar das formas de coordenação nas redes alternativas (*alternative food networks*, AFNs), os autores consideram que se deve identificar: quem são os diferentes atores diretamente envolvidos nos sistemas; como a qualidade é entendida e negociada; como a produção é planejada de forma a ajustar oferta e demanda; e como as regras são codificadas. Diferentemente dos sistemas convencionais, nas AFNs, os produtores, juntamente com consumidores e outras organizações, estão diretamente envolvidos na definição da qualidade e na codificação das regras e são estabelecidas formas de ajustar oferta e demanda. Os mecanismos de governança criados nessas redes são cruciais pois criam não apenas normas, mas também símbolos e identificação a valores comuns (Lamine et. al, 2012b).

As redes alimentares alternativas ou cívicas podem construir seu próprio sistema fora do padrão dominante ou buscar influenciar o sistema agroalimentar dominante por meio de políticas públicas, bem como exercendo pressão sobre os atores econômicos. No caso brasileiro, a relação com o poder público no nível municipal mostra a importância da coesão e da interação em nível local para o sucesso das redes alternativas. No nível nacional, destacam o foco na agricultura familiar e nos programas nacionais de alimentação, com influência das redes alimentares cívicas na construção de normas, inclusive na definição dos procedimentos de certificação orgânica e agroecológica. A influência nas políticas públicas depende em parte das

alianças que as redes cívicas são capazes de estabelecer. Os autores sugerem a noção de sistemas agroalimentares territoriais como uma forma de considerar o espaço das alianças estabelecidas entre diferentes atores relacionados às redes cívicas. (Lamine et. al, 2012b).

Outro estudo, a partir da análise de quatro experiências francesas, trata do processo por meio do qual as redes alternativas podem passar de nichos a contribuir para a reconfiguração do sistema alimentar com um todo. A abordagem é baseada na literatura sobre redes agroalimentares alternativas combinada com uma perspectiva multinível com algumas contribuições da sociologia pragmática francesa. (Bui et. al, 2016).

Em tal estudo, é utilizada a noção de nicho, importante para a compreensão dos espaços de emergência das inovações. Os nichos são espaços de aprendizado e desenvolvimento de novas tecnologias, acompanhadas de novas regras e práticas. Eles são configurações de inovações sociotécnicas com potencial de transformação sistêmica. Nesse estudo, foi observado um padrão geral de interação entre nichos e regime em todos os casos e uma sequência comum de três estágios de desenvolvimento (emergência da iniciativa, construção de um nicho sociotécnico a partir do envolvimento de novos atores levando a uma diversificação das atividades, construção de um modelo alternativo envolvendo mais atores e redefinindo a rede de atores relacionada à questão). O desenvolvimento do nicho ao longo dessas fases irá conduzir a uma gradual reconfiguração do sistema por meio de: construção de visões compartilhadas sobre a agricultura e questões alimentares e por meio da construção de redes interrelacionadas de atores relevantes; inserção dessas visões na política local e na ação/política pública (Bui et. al, 2016).

Marsden (2012), em um artigo que contribui para a definição de um referencial conceitual para a análise dos processos de transição nos sistemas agroalimentares, considera que a investigação sobre as redes alimentares alternativas provoca uma mudança paradigmática nos estudos rurais no século XXI. O artigo busca contribuir para esta virada paradigmática por meio de três vias. Primeiramente, no momento de crise, já bem documentada, do sistema agroalimentar convencional, é necessário redirecionar, teoricamente e conceitualmente, a especificidade distintiva do agroalimentar como um conjunto de importantes arranjos de “terceira natureza” ou o que pode ser chamado de “híbridos padronizados”. De outro modo, o arranjo modernista associado com relações padrão entre capital, natureza e comida está esgotado e em seu lugar têm surgido diversos arranjos de “terceira natureza” onde as relações e transformações da natureza têm se tornado mais complexas, potencialmente irreversíveis e, provavelmente, mais sustentáveis e

empoderadoras. A ideia de “terceira natureza” vem das categorias de primeira natureza (natural, não transformado em mercadoria), de segunda natureza (natureza transformada em mercadoria e adaptada às leis do capital e da acumulação), incorporando formas híbridas padronizadas entre o natural e o social. Esses híbridos estabelecem novas formas de relação entre a ecologia e a economia. Essas formas são fixadas e padronizadas em períodos de tempo por paradigmas teóricos, ciência e política. Essas formas híbridas potencialmente abrem a possibilidade de reconceitualizar o agroalimentar de modo a criar novas capacidades adaptativas mais sustentáveis e estão sob ataque do neoliberalismo corporativo e das formas dominantes do sistema agroalimentar.

Em segundo lugar, por meio de um esquema de teoria das transições modificado, é necessário abordar a questão das capacidades adaptativas no que concerne às mudanças no sistema agroalimentar no sentido da sustentabilidade a partir de adaptações e ganhos de escala. Nesse sentido, é necessário explorar conceitualmente e empiricamente a contestação na ciência, na política, na economia e na cultura do regime agroalimentar dominante a partir de uma variedade de nichos sociotécnicos. O importante neste ponto é não considerar o agroalimentar como um setor separado, mas como um mobilizador de relações entre natureza e sociedade. É necessário construir ligações conceituais entre as esferas de recursos-chave, as diferentes lógicas associadas entre o que é considerado como bioeconomia e os paradigmas da eco-economia, os mecanismos de transição e contestações que estão mediando essas lógicas, bem como suas expressões e configurações espaciais variáveis.

Em terceiro lugar, o autor considera que é necessário reintroduzir duas das principais características distintivas de paisagens agroalimentares passadas e mesmo futuras, que dizem respeito ao importante papel do Estado e do espaço na reconstituição das relações agroalimentares. No setor agroalimentar, os governos, pelo menos desde a década de 1930, se sentiram obrigados pelo interesse público a intervir diretamente no campo da agricultura e comida, que nunca foram completamente “deixados para o mercado”. Além disso, o espaço e os recursos naturais são uma condição crítica da produção e do consumo. Novas pressões espaciais e em torno dos recursos tem colidido com o regime convencional e dominante e devem ser consideradas (Marsden, 2012).

Ao tratar dos grandes desafios globais em torno do agroalimentar, uma importante questão é como a agricultura pode ser produtiva e sustentável. Longe das respostas globais para todos os problemas, aponta-se que se deve voltar para as especificidades locais. Dessa forma, segundo o autor, “a agricultura terá que voltar a ser o que era: um ambiente mais

integrado, conectado e a atividade localizada em grande parte servindo e sendo atendida por suas regiões urbanas” (Marsden, 2012, p.259). A agricultura tem sido tratada como um setor específico tanto na academia quanto na política e é necessário mudar essa visão, passando a tratar da agricultura como parte dos complexos sistemas ecológicos e culturais de acordo com o autor.

O fato de que o setor agroalimentar é responsável por boa parte do consumo de água potável ou emissão de carbono deveria ser tratado não apenas como uma ameaça global, parte também de uma falácia ecológica que não aponta novos caminhos, mas deveria ser levada a sério por acadêmicos e políticos, como algo que indica a intersectorialidade e o potencial integrativo da agricultura nos processos de transição para a sustentabilidade no local. As evidências empíricas demonstram que os sistemas agroalimentares sustentáveis trazem benefícios sociais, econômicos e ecológicos para comunidades e regiões. Assim, as soluções para a insustentabilidade demandam uma abordagem integrativa e espacialmente delimitada. Nesse sentido, o autor apresenta a proposta de um novo paradigma eco-econômico que realoca a agricultura, e as políticas associadas, no centro dos sistemas ecológicos, econômicos e sociais em nível regional e local (Marsden, 2012).

Segundo o autor, no contexto de “terceira natureza” há duas tendências distintas, opostas e que por vezes se hibridizam. De um lado, a bioeconomia, baseada na aplicação de tecnologia para superar a primeira natureza em escala global; de outro, a eco-economia, em escala local ou regional e relacionada sociedade e natureza. Os desafios que se colocam se referem aos caminhos para a transição considerando os papéis do Estado e das instituições em diferentes níveis espaciais e as possibilidades de escalonamento, ampliação ou replicação dos nichos baseados na eco-economia. A transição não é um caminho linear, mas é um processo marcado por disputas, avanços e retrocessos no sentido da sustentabilidade (Marsden, 2012).

Marsden (2012) define alguns pontos centrais a que se deve prestar especial atenção nos estudos sobre transições para a sustentabilidade em sistemas agroalimentares. Primeiramente, o foco da pesquisa deve ser colocado nas transições tecnológicas e sistêmicas, considerando processos de escalonamento e replicação de nichos, e sua institucionalização, em uma perspectiva multinível - regimes sociotécnicos, paisagens e nichos de inovação. Atenção especial deve ser dada às formas híbridas, contradições e processos de institucionalização na transição dos sistemas agroalimentares. Deve-se adotar uma abordagem territorial e processual de modo a buscar analisar a integração entre diferentes atores, regras e interações/hibridizações entre os sistemas agroalimentares convencional e alternativo.

Por meio da revisão de literatura realizada, que não se pretende ampla e exaustiva, mas apenas uma primeira aproximação do tema da transição para a sustentabilidade nos sistemas agroalimentares, pudemos identificar alguns pontos centrais para nortear pesquisas empíricas. Entre esses, destacamos:

- a importância das inovações sociotécnicas (redes e dispositivos) nos processos de transição dos sistemas agroalimentares, ou seja, a mudança em atores e suas relações, bem como nas normas e técnicas de produção, por exemplo, podem levar a mudanças no sistema;
- a necessidade de se observar a emergência da inovação a partir de nichos e como esses se ampliam para o sistema via ganhos em escala ou escalonamento e processos de replicação.
- a necessidade de se observar as formas de governança existentes em um determinado território em torno da pauta alimentar e sua articulação com as inovações sociotécnicas.
- De forma complementar, podemos considerar que a transição para sistemas agroalimentares mais territorializados e sustentáveis depende:
 - da existência de mercados alimentares diversificados;
 - da existência de redes cívicas e movimentos sociais em torno da pauta alimentar;
 - de uma correlação positiva de forças entre sociedade civil e o Estado, em diferentes níveis, para a construção de políticas públicas de suporte para a produção de alimentos e para o acesso a alimentação saudável.

Estes elementos tendem a favorecer o surgimento de inovações sociotécnicas, como normas de controle de qualidade de alimentos, certificações de alimentos orgânicos, políticas de segurança alimentar etc. Estas inovações se articulam, por seu turno, com novas formas de governança, como mecanismos participativos que contem com a sociedade civil na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas para a alimentação. Estas condições, em conjunto, estão diretamente relacionadas à emergência e à difusão de padrões de sistemas agroalimentares mais sustentáveis e territorializados.

3. A TRANSIÇÃO NOS SISTEMAS AGROALIMENTARES EM BELO HORIZONTE

A partir de uma pesquisa sobre os processos de mudança no sistema agroalimentar em Belo Horizonte, buscamos identificar as inovações sociotécnicas que se construíram desde as últimas três décadas e seu papel na transição para um modelo mais sustentável e territorializado. Tal região foi escolhida para a pesquisa devido ao fato de Belo Horizonte se

destacar no cenário nacional e internacional em termos de políticas alimentares desde a década de 1990, tendo se tornado uma referência mundial em políticas de segurança alimentar e combate à fome (Aranha, 2000; Chappel, 2018). No momento atual, esta área passa por desafios que afetam outras regiões metropolitanas no mundo, mas também emergem novas formas de articulação da sociedade civil e de seus atores com entes do poder público em torno da pauta da alimentação.

A partir da pesquisa foi possível identificar os atores presentes na região que se articulam em torno da pauta alimentar, bem como bem como pautas, demandas, formas de mobilização e identidades construídas por movimentos sociais e “redes cívicas” por meio da análise de materiais de divulgação em redes sociais, publicações e documentos, bem como por meio da participação em reuniões e eventos relacionados ao tema e por meio de entrevistas com atores da sociedade civil. Além disso, foram analisados documentos como leis, normas, diretrizes de programas e políticas, entre outros, bem como estão sendo realizadas entrevistas com gestores públicos atuantes em setores ligados à pauta alimentar em Belo Horizonte visando compreender a participação do Estado nos processos de transição estudados com foco no processo de construção de políticas alimentares.

Por meio da pesquisa, foi possível observar ao menos dois tipos de inovações sociotécnicas que desempenham um papel central na condução dos processos de transição. São estes: a inserção da pauta alimentar no planejamento urbano em Belo Horizonte e a construção de um sistema participativo de certificação orgânica na RMBH.

Em relação à inserção da pauta alimentar no planejamento urbano, esta tem sido uma diretriz de alguns organismos internacionais e de acordos multilaterais visando construir sistemas agroalimentares mais territorializados sustentáveis e resilientes além de contribuir para lidar com a questão da alimentação no contexto de crescimento populacional e urbanização¹². No caso de Belo Horizonte, a cidade é signatária do Pacto de Milão desde 2015 e

¹² Entre as mais importantes diretrizes se encontram os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (<https://www.br.undp.org/>. Acesso em 19/05/22). Entre os acordos multilaterais de governos locais, o mais expressivo é o Pacto de Milão (Pacto de Milão para Política de Alimentação Urbana, MUFPP, da sigla em inglês), que é um acordo internacional de prefeitos, lançado em 2014 por iniciativa do prefeito de Milão, voltado para o tratamento de questões relacionadas à alimentação em nível urbano. Belo Horizonte recebeu Menção especial no Prêmio do Pacto em 2018, na categoria Equidade Social e Econômica. Em 2019, foi eleita pela primeira vez para compor o Comitê Diretivo e ficou entre as 4 finalistas do Prêmio dentre iniciativas de 18 países, na categoria Produção de Alimentos com o Programa Territórios Sustentáveis (Fonte: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-e-reeleita-para-comite-diretivo-do-pacto-de-milao-para-politica-delimentos>. Acesso em 19/05/22). Belo Horizonte ainda faz parte da rede de municípios integradas por meio de ICLEI – Local Governments for Sustainability, uma rede global de governos locais e regionais comprometidos com a sustentabilidade e o desenvolvimento urbano (Fonte: https://iclei.org/about_iclei_2/. Acesso em 19/05/22).

membro da rede ICLEI e tem atuado na inserção da pauta alimentar na elaboração do planejamento urbano.

Essa pauta pode ser considerada como uma inovação sociotécnica na medida em que estabelece novas normas que atuam no enquadramento da relação rural/urbano na metrópole tomando a alimentação como ponto central e trata-se de pauta intersetorial que não fica restrita à área de saúde, social ou econômica, mas reúne várias áreas e secretarias do poder público bem como organizações da sociedade civil, criando novas formas de governança dos sistemas agroalimentares locais. Por meio da pesquisa, percebe-se que a atuação do poder público, especialmente via alguns setores da prefeitura municipal, sobretudo a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania e da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, tem sido fundamental para gerar essas inovações. Isso se dá por meio da articulação com outros setores, como a Secretaria de Planejamento, propondo novas visões sobre processos de ocupação do espaço urbano, estimulando a agricultura urbana e a agroecologia, e implementando políticas de abastecimento e segurança e soberania alimentar.

Além disso, por meio da pesquisa, tem se percebido a emergência de novas formas de articulação entre poder público e sociedade civil para regular e definir as condições técnicas e legais do sistema agroalimentar. Em especial, destaca-se o processo de construção de um Sistema Participativo de Garantia (SPG), mecanismo previsto na legislação federal sobre certificação de alimentos orgânicos, que visa garantir a participação da sociedade civil e dos produtores. Na RMBH, a partir de 2018, iniciou-se o processo de construção do SPG metropolitano, tendo a Associação Horizontes Agroecológicos como principal representante dos produtores e da sociedade civil e contando com apoio fundamental da prefeitura municipal e de grupos de pesquisadores e extensionistas ligados à Universidade Federal de Minas Gerais. O SPG possui um papel fundamental enquanto mecanismo de governança do sistema agroalimentar que possibilita a ampliação da experiência dos nichos de inovação em produção agroecológica dispersos pela RMBH gerando impactos de transição sobre o sistema como um todo.

Pode-se considerar que os dois processos citados têm um importante papel enquanto inovações sociotécnicas relacionadas ao processo de transição do sistema agroalimentar no território estudado. Indica-se para pesquisas futuras, a possibilidade de atestar, em diferentes territórios, a pertinência dos vínculos explicativos delineados pela literatura considerada entre a existência de redes de atores engajados na pauta alimentar, a emergência de inovações sociotécnicas e a construção de novas formas de governança culminando na transição para

sistemas agroalimentares que respondam aos desafios da alimentação no contexto social do século XXI.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Adriana. **Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania**: a experiência do município de Belo Horizonte - 1993/1999. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Dissertação de Mestrado. 2000.

BOURDIEU, Pierre. "O campo econômico". **Política e Sociedade**, 6, pp. 15-57, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. Porto: Campo das Letras, 2006.

BUI, Sibylle; CARDONA, Aurélie; LAMINE, Claire; CERF, Marianne. Sustainability transitions: insights on processes of niche-regime interaction and regime reconfiguration in agri-food systems. **Journal of Rural Studies**, Elsevier, 48, December 2016, pp.92-103. 2016.

CALLON, Michel; MUNIESA, Fabian. Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul. **Réseaux**, v. 21, n. 122, p. 191-233. 2003.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. A sociologia dos agenciamentos mercantis e a contribuição de Michel Callon para o estudo dos mercados. **Revista Sociedade e Estado**, Volume 34, Número 3, Setembro/Dezembro. 2019.

CHAPPELL, M. Jahi. **Beginning to end hunger**: food and the environment in Belo Horizonte, Brazil, and beyond. Oakland, California: University of California Press, 2018.

DEVERRE, C. et LAMINE, C. Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales, **Économie rurale**, 317 | 2010, 57-73. 2010.

FLIGSTEIN, N. Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. **American Sociological Review**, v. 61. 1996

FLIGSTEIN, N. **The Architecture of Markets**: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HORTON, P., BANWART, S.A., BROCKINGTON, D. *et al.* An agenda for integrated system-wide interdisciplinary agri-food research. **Food Sec.** 9, 195–210. 2017.

LAMINE, Claire. Sustainability and Resilience in Agrifood Systems: Reconnecting Agriculture, Food and the Environment. **Sociologia Ruralis**, Vol 55, Number 1, January. 2015.

LAMINE, Claire; DAROLT, Moacir and BRANDENBURG, Alfio. The Civic and Social Dimensions of Food Production and Distribution in Alternative Food Networks in France and Southern Brazil. **Int. Jnl. of Soc. of Agr. & Food**, Vol. 19, No. 3, pp. 383–401. 2012 b.

LAMINE, Claire; MAGDA, Danièle and AMIOT, Marie-Josèphe. Crossing Sociological, Ecological, and Nutritional Perspectives on Agrifood Systems Transitions: Towards a Transdisciplinary Territorial Approach. **Sustainability**, 11, 1284. 2019.

LAMINE, Claire; RENTING, Henk; ROSSI, Adanella; WISKERKE, J.S.C. (han); BRUNORI, Gianluca. Agri-food systems and territorial development: innovations, new dynamics and changing governance mechanisms. **Farming systems research into the 21st century: The new dynamic**, Editions Springer, 2012, 978-94-007-4503-2. 2012 a.

MARSDEN, T. Third Natures? Reconstituting Space through Place-making Strategies for Sustainability. **The International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 257–274, 2012.

NIEDERLE, P.; Radomsky, G. F. W. Quem governa por dispositivos? A produção das normas e padrões para os alimentos orgânicos no Brasil. **Tomo**. n. 30 jan/jun, 2017.

NIEDERLE, P.; WESZ JR. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

Capítulo VI

INTERAÇÕES, SIGNIFICADOS E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Antonio Carlos Andrade Ribeiro

1. INTRODUÇÃO

No campo dos Estudos Organizacionais o tema da mudança organizacional refere-se ao exame dos fatores que incidem sobre a inovação ou transformação das estruturas, dos processos e dos espaços organizacionais. Os estudos analisam como atributos individuais e variáveis estruturais afetam as possibilidades de se produzir mudança organizacional. Buscam compreender em quais condições a mudança organizacional torna-se provável, bem como quem, nas organizações, tem poder para promover mudanças ou resistir a elas. Exigências advindas de leis ou regulamentações, surgimento de novas tecnologias e capacidade de agência dos membros das organizações são destacadas como fontes para a mudança organizacional.

No debate acadêmico atual, o tema da mudança organizacional ganha uma configuração especial nos estudos sobre inovação na gestão pública. Tais estudos tem se dedicado principalmente à análise dos elementos que antecedem a gênese de inovações. As pesquisas investigam o perfil de agentes inovadores, chamados empreendedores públicos, e as variáveis contextuais que favorecem ou constroem a ação inovadora. Todavia deixam de lado a análise dos riscos e da resistência às inovações. Assim, destaca-se uma lacuna no campo de estudos sobre inovação no setor público que pode ser preenchida a partir do diálogo com os trabalhos sobre mudança organizacional.

Em que pese o problema identificado, um aspecto recorrentemente destacado pelas pesquisas e teorias sobre mudança organizacional, principalmente sob o prisma da sociologia, diz respeito à dimensão do simbólico. Mudanças organizacionais são sempre associadas a produção de alterações na forma como problemas e suas soluções são concebidos. Neste sentido, a promoção de mudança organizacional exige a transformação dos sistemas interpretativos que orientam o agir nas organizações, enquanto riscos e resistências à mudança vinculam-se a sistemas interpretativos alternativos. Portanto, torna-se relevante entender como significados são criados ou ressignificados e transmitidos entre os membros de uma

organização até o ponto de serem capazes de sustentar transformações nos ambientes organizacionais ou gerar riscos e resistências às inovações empreendidas.

Neste capítulo, assume-se que nas organizações a dimensão simbólica da vida social se desenvolve em dualidade com a estrutura das interações sociais (White; Mhor, 2012; Ribeiro: 2019, 2021). Em adição, argumenta-se que os agentes sociais, enquanto membros competentes de suas organizações, ressignificam entendimentos comuns compartilhados para solucionar problemas práticos, seja no sentido de promover mudanças ou a elas resistir, bem como enfrentar riscos às inovações (Garfinkel, 2008). Sendo o tema da linguagem central para a discussão proposta, a primeira seção apresenta como a sociologia incorporou a linguagem como tema de estudo relevante para explicar o fenômeno social. Na segunda seção é discutida a relação entre significados e processos sociais no contexto organizacional, destacando questões para orientar estudos sobre mudança organizacional sob a perspectiva da sociologia da linguagem. Na terceira seção é exposto o caráter multivocal da narrativa FOCCO, inovação analisada neste capítulo. Na seção quatro são ressaltados os valores e os interesses que marcam a ambiguidade da narrativa FOCCO, elementos essenciais para orientar a ação social. Na quinta seção é analisada a relação entre a narrativa FOCCO e o processo de institucionalização dos FOCCOs. Por fim, as considerações finais encerram o texto.

2. A SOCIOLOGIA E A LINGUAGEM

“Enquanto linguagem é central para a interação social e para estrutura social, ela permanece a margem das pesquisas e teorias sociológicas” (Pascale, *et al.* 2009).

A linguagem enquanto tópico de estudo sociológico tem recebida cada vez mais atenção. Todavia, o foco na linguagem sempre demandou e ainda demanda muita criatividade metodológica. Notadamente, os experimentos de rupturas de Garfinkel representou uma inovação no fazer sociológico capaz de revelar as características essenciais das estruturas das atividades cotidianas. Causando pequenos “curtos-circuitos” em cenas familiares, Garfinkel mostrou como membros competentes de uma sociedade criam sentido para eventos do dia a dia. Segundo o autor, o “membro da sociedade usa as expectativas contextuais como esquema de interpretação” (Garfinkel, 2018: 123). Essa habilidade o permite significar as situações de ação concretas e negociar intersubjetivamente a ordem social como soluções para problemas práticos.

Watson e Gastaldo (2015) destacam que a abordagem da Etnometodologia trouxe a linguagem para uma posição central nos estudos sociológicos. Para os autores a “virada

linguística” tornou-se possível quando os sociólogos influenciados pelos trabalhos de Harold Garfinkel se propuseram a analisar o *significado* como *uso concreto* em situações de ação prática. Argumentam que a Etnometodologia “trata o uso da linguagem como um fenômeno central, e trata o ‘uso’ como algo que envolve um conjunto de práticas sociais localmente situadas, que as pessoas conduzem em colaboração umas com as outras” (Watson; Gastaldo, 2015: 58). Para a abordagem etnometodológica significados são mobilizados e reinterpretados de forma contextual em momentos de interação entre membros competentes da sociedade. O processo de “uso dos significados” se dá de forma diádica entre enunciador e ouvinte, papéis que se invertem a cada turno de fala. A linguagem, ou melhor, a forma como se desenvolve o uso dos significados em situações de ação prática na vida cotidiana faz emergir uma ordem social frágil que necessita ser reconstruída a cada novo encontro. Sob este prisma pode-se argumentar que as características percebidas de uma organização se tornam objetificadas pela narrativa intersubjetivamente construída e interpretada pelos seus membros. Deste modo, mudança organizacional depende de como os membros competentes de uma organização usam a linguagem para normalizar o novo logo após o momento de ruptura como o entendimento comum compartilhado que vigorava no ambiente organizacional antes da mudança.

No texto “*Meanings and relations: a introduction to the study of language, discourse and networks*”, Corinne Kirchner e John Mohr (2010) apresentam o desenvolvimento da relação entre sociologia e linguagem. A autora e o autor informam que esforços para implementar estudos de linguagem dentro da sociologia americana datam da metade do sec. XX. No centro das propostas desenvolvidas encontra-se a preposição de que os significados importam para o estudo dos processos sociais. Assim, a linguagem é entendida como mecanismo e metodologia que transforma o estudo da agência, do processo social, político, das redes e das instituições.

Kirchner e John Mohr (2010) informam que os estudos dos significados na sociologia se desenvolveram a partir de duas abordagens. Por um lado, a sociologia da linguagem e discurso (SLD), abordagem mais estabelecida e mais ampla. Nesta, propriedades linguísticas são aproveitadas como ferramenta para analisar processos socioculturais. Representou os primeiros esforços para implementar o estudo de linguagem dentro da sociologia. Entretanto, tal abordagem não é livre de divergências internas. A autora e o autor informam a existência de dois grupos de sociólogos e sociólogas na Associação de Sociologia Americana (ASA) com preocupações e estilos diferentes em relação ao estudo da linguagem ligados à SLD. O grupo Rede de Cultura e Linguagem (RCL), ligados a seção de cultura na ASA, ocupou-se do estudo sobre como a linguagem opera em estruturas discursivas mais amplas. Enquanto que o grupo

Análise da Conversa (AC), presente na seção de Etnometodologia e Análise de Conversa na ASA, dedica-se às análises ao nível micro de transações de um-a-um ou interações em grupos pequenos. Este último dando sustentação a uma área mais técnica da análise do uso dos significados em interações diádicas na vida cotidiana.

Por outro lado, a abordagem da Sociologia Relacional de Significados (SRS), derivada do trabalho de White e outros pesquisadores de redes sociais, elegeu como foco das análises a capacidade de produzir e compartilhar significados. Este grupo buscou desvendar o que são, como trabalham e como são usados os significados na vida social. A SRS assume o pressuposto segundo o qual "os elementos da vida social são definidos pelos sistemas de relações dentro dos quais eles estão contidos" (Kirchner e Mohr, 2010: 556, tradução livre). São as relações e não os objetos (as coisas) que dão sentido à experiência na vida social. Logo, para a SRS os significados são melhores entendidos de uma perspectiva relacional que ultrapassa as relações diádicas focadas pela Análise de Conversa.

Segundo Kirchner e Mohr,

a chave do argumento da virada de White para linguagem como objeto e meio de estudo cresceu organicamente de sua tentativa de preencher a teoria dos "*netdoms*". Esse é o neologismo de White (combinando os radicais das palavras "*network*" e "*domain*") para descrever os lugares nos quais encontros face-a-face e agrupamentos ocorrem. O conceito destaca o fato que há sempre dois lados - as dimensões social e cultural. A ideia deve ser afirmada assim: conexões estruturais (redes) são baseadas em formas de fala (*talk*), e fala é sempre sobre algo (o conteúdo de domínios) que é transmitido através da linguagem (e outros sinais semióticos). (Kirchner; Mohr, 2010: 559. Tradução livre).

White enxerga a linguagem como uma fundação indispensável para o projeto de construção social (White, 2008). Na teoria do *netdoms* proposta pelo autor, laços de rede constituem-se de histórias e das formas discursivas relacionadas (grupos de histórias, enredos, tramas, narrativas e retóricas), todas essas formas discursivas "são constituídas primeiramente de linguagem e assim requerem atenção para como linguagem funciona no esquema mais amplo" (Kirchner e Mohr, 2010: 560)¹³. Nesta teoria é o "processo de mudança de *netdom* a *netdom* gera percepções, significados e representações, não é o *netdom* em si próprio" que representa uma fonte de novidades (Gordat; White, 2010: 570)

A sociologia relacional dos significados que se estrutura a partir da teoria dos *netdoms* enfatiza a construção mútua de significados e estruturas sociais. Sob este prisma, coloca-se os seguintes desafios para a sociologia:

¹³ Para uma discussão sobre como os significados emergem segundo a teoria dos *Netdoms*. Veja Ribeiro (2019).

1. repensar noções clássicas da sociologia e propor um novo vocabulário em que assume que nos processos sociais os significados e as interações sociais são co-constitutivos;
2. combinar as ferramentas de análise de redes sociais com programas de pesquisa sobre significados, discurso e linguagem.
3. reinterpretar medidas e conceitos desenvolvidos para análise de sistemas interativos aplicados às redes de significados.

A abordagem relacional dos significados é muito nova. Os riscos e as incertezas ainda são muito palpáveis nesse nicho teórico. Por isso, demanda muita criatividade metodológica dos pesquisadores e das pesquisadoras que a ela aderem. Todavia, a SRS deu origem ao terceiro grupo de estudos dos significados que se organizou a partir do *framework* desenvolvido por White (2008). Kirchner e Mohr (2010) destacam que para além da sobreposição de alguns membros nos dois primeiros grupos citados anteriormente, a emergência deste terceiro grupo tendeu a eliminar a divisão no campo da sociologia da linguagem. Ou, ao menos, favoreceu a combinação de seus esforços em lugar de reforçar a divisão corrente.

Posto isso, uma dificuldade adicional é apontada pela autora e pelo autor: uma sociologia da linguagem para avançar consistentemente dependem de esforços interdisciplinares entre sociologia e sociolinguística. Apesar de algumas visões positivas favorecerem a interação entre as duas disciplinas, dois obstáculos se impõem, segundo (Kirchner e Mohr, 2010: 559).

(1) Para os sociólogos (e outros cientistas sociais) a falta treinamento em linguística torna 'invisível' a linguagem para suas observações do comportamento social; e (2) para sociolinguistas tanto quanto sociólogos, reproduzir as tradições de pesquisa da disciplina deles é uma orientação solidamente incorporada, a qual por definição favorece definição de limite em vez de suspensão de limites (Kirchner e Mohr, 2010: 559, tradução livre).

Ainda é raro as trocas entre as duas disciplinas.

3. SIGNIFICADOS, PROCESSOS SOCIAIS E ORGANIZAÇÕES

Ao destacar a centralidades dos significados para interação social, a sociologia da linguagem faz emergir questões fundamentais para análise sociológica das organizações. Considerando o propósito deste capítulo de mostrar os aspectos sociológicos da mudança organizacional a partir da articulação entre interações sociais e significados, compete apontar: como significados dentro de campos institucionais se combinam em uma narrativa capaz de sustentar processos de mudança e enfrentar de riscos e resistência às transformações e inovações organizacionais? Como narrativas são transferidas entre os membros competentes de um campo e dentro das organizações? Como narrativas impactam o desenho institucional

de organizações e as configurações do campo? Quais estratégias são utilizadas pelos membros competentes para produzir e promover narrativas que se materializam em inovações? No restante deste texto, será exposta a análise da narrativa de uma inovação no setor público, os Fóruns de Combate à Corrupção (FOCCOs).

Com base na teoria dos *netdoms*, assume-se que a capacidade para promover mudança ou resistência à mudança organizacional deriva da habilidade de alguns agentes produzirem narrativas amplamente aceitas. Tal habilidade surge da facilidade com que os agentes acoplam e desacoplam em diferentes domínios de redes. É por meio deste mecanismo que agentes inovadores ou agentes de resistência adquirem o controle sobre o processo de significação ou ressignificação de narrativas que podem abranda ou intensificar as incertezas e ambiguidades da vida social no campo organizacional.

A narrativa examinada a seguir foi elaborada, difundida e reinterpretada à luz dos dois sistemas (interativo e interpretativo) analisados por Ribeiro (2022). Na perspectiva da sociologia relacional dos significados, narrativa é o conjunto de significados articulados que orienta as relações entre membros competentes e forma a base que fundamenta as instituições. No caso dos FOCCOs, como será mostrado, foi identificada uma narrativa com alta capacidade de mobilização e autorreprodução cuja principal característica é a multivocalidade. A narrativa FOCCO foi estruturada em torno da ideia de combate à corrupção e apresenta grande flexibilidade em função de sua abrangência. Na análise da narrativa foi possível observar seus efeitos sobre a capacidade de resiliência dos FOCCOS e sobre seu desenho organizacional, bem como o seu impacto sobre as interações sociais de seus membros.

4. NARRATIVA MULTIVOCAL E AÇÃO ROBUSTA NOS FOCCOS.

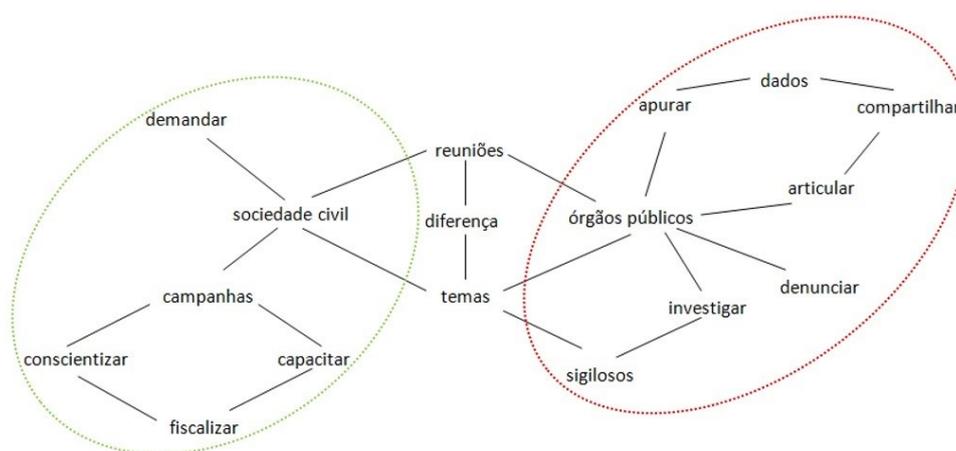
Segundo a teoria dos *netdoms*, narrativas "são usadas no processo de mobilização, como uma ferramenta para convencer aliados e frustrar tentativas de controle adversário" (Godart; White, 2010). Narrativas são mecanismos para organizar e generalizar os significados sociais codificados em estilos. Trata-se de construtos generalizados que podem ser transpostos de um contexto a outro e facilmente adaptados. Narrativas são orientadas para uma meta, são capazes de gerar uma ação nova e são explícitas no campo. A consolidação de narrativa nova é condição indispensável para mudança institucional, sendo o enfrentamento de riscos à inovação dependente do grau de adesão de membros competentes a nova narrativa.

Narrativas multivocais, isto é, aquelas que produzem declarações enigmáticas que podem ser plausivelmente significadas de diferentes pontos de vista durante a interação

cotidiana em ambientes organizacionais, facilitam o processo de mudança organizacional, pois alcançam maior colaboração (Padgett; Powell, 2012). Narrativas multivocais oferecem amplo poder de mobilização. Elas apresentam algum grau de ambiguidade e, conseqüentemente, atraem múltiplas audiências que nelas visualizam seus interesses. O uso que os membros competentes fazem dos significados organizados em uma narrativa multivocal é mediado pelas interações intersubjetivas que permitem decifrar indexadores contextuais para ressignificar as orientações da narrativa de modo a tornar possível uma ação prática sem ruptura da ordem (Garfinkel, 2018). Portanto, a capacidade de articular significados frouxamente facilitando o processo de significação contextuais é a principal característica das narrativas multivocais enquanto mecanismos de mudança organizacional, seja nos momentos de gênese ou de enfrentamento dos riscos à inovação.

No campo da fiscalização e da promoção da transparência pública membros competentes assumiram a identidade de empreendedores institucionais formuladores (RIBEIRO, 2022) e elaboraram uma narrativa ampla capaz de adicionar múltiplos pontos de vistas e de lidar com os diversos interesses tornando possível a gênese dos Fóruns de Combate à corrupção como solução para um problema prático. Tal narrativa destaca a necessidade de articular as organizações mobilizadas em torno do combate à corrupção para melhorar o funcionamento do sistema de controle brasileiro. Entretanto, a narrativa não é clara em relação aos tipos de organizações que devem ser articuladas, restando uma tensão entre interpretações que defendem a articulação apenas dos órgãos públicos e aquelas que incluem também as organizações civis. A figura 1 mostra parte da rede texto que revela como a ambiguidade encontra-se estruturada na narrativa FOCCO. Observe que a articulação dos significados se divide em dois subgrupos, criando a possibilidade tanto para significações que entendem que o processo de fiscalização e promoção da transparência pública é um problema dos órgãos de controle por envolver necessariamente ações punitivas (pontilhado vermelho), quanto para aquelas que destacam a importância da articulação como as organizações civis e a promoção de ações educativas (pontilhado verde).

Figura 1 – Segmento da rede texto da narrativa FOCCO



Fonte: elaboração própria.

O setor da rede texto representado na figura 1 foi extraído de trechos de entrevistas realizadas com membros dos FOCCOS. Ele revela como na narrativa FOCCO as diferentes interpretações sobre o que são os FOCCOs e sobre suas ações. Ribeiro (2022) mostrou que a posição em relação aos significados articulados na narrativa tem impacto na posição dos membros competentes dentro do *netdom*¹⁴. A citação a seguir ilustra o caso de um ator central no *netdom* que consegue articular uma fala multivocal articulando os significados que compõem as duas posições destacadas na figura 1.

Então, se pensou a começar articular passo a passo, no mesmo momento que os órgãos públicos estavam reunidos para cumprir essa função que é a função de investigar, de apurar, de fiscalizar, de denunciar os maus gestores, não deixar de lado essa outra participação importantíssima, de trabalhar com os organismos sociais, as entidades do terceiro setor, as universidades, como os sindicatos, etc., para, a partir de campanhas, a partir de iniciativas, audiências públicas e audiências de capacitação para fiscalizar os recursos públicos. A gente também ter uma vertente importantíssima aí, de conscientização da população quanto ao seu papel fundamental. (E62).

5. AMBIGUIDADES DA NARRATIVA DOS FOCCOS: VALORES E INTERESSES.

A narrativa que sustenta os FOCCOs tem como meta a integração de organizações com vistas à ação prática de fiscalizar e promover a transparência nos estados brasileiros, quando não de forma colaborativa ao menos de forma coordenada. A narrativa multivocal ajudou a atingir tal meta, facilitando a superação de problemas relacionados ao encontro de diferentes interesses nos FOCCOS que impactam diferentes tipos de ação, como lê nos relatos a seguir:

..., hoje, o que a gente percebe no FOCCO? Que cada órgão tem a sua política de atuação, e muitas vezes isso impede que um trabalho seja realizado. A CGU pensa em fazer o trabalho de um jeito, o TCU de outro, o Ministério Público Estadual de outro, e isso aí

¹⁴ Para uma análise detalhada das posições no *netdom* FOCCO, veja Ribeiro (2022).

muitas vezes você não tem como, por exemplo, organizar uma auditoria conjunta, porque isso pode não estar alinhado com o plano de ação da CGU para o estado. Pode não estar alinhado com o plano de ação do TCU, mas o que a gente tem buscado fazer? Tem procurado uma formulação de um plano de ação, tentar encaixar, para a gente ter uma convergência naquilo de interesse de todos. (E 10).

Uma dificuldade da coordenação são os interesses distintos que muitas vezes você tem os interesses da sociedade civil organizada ou ainda incluindo um ou outro órgão público que não pode ter a participação de todos. Exemplos de uma moção de repúdio, de apoio, uma nota... Eu vejo isso como uma dificuldade nesses acordos porque você tem uma moção de repúdio que as vezes... não estou discutindo a legitimidade, mas que não convém ao órgão público participar, porque ele não admite um juízo de valor. (E 26).

A narrativa do FOCCO mobiliza para uma ação conjunta sem deixar claro o que isso significa. Não define previamente quando e quais organizações devem ser mobilizadas e quais ações devem ser empreendidas. Embora a integração das ações seja a meta da narrativa que organiza os significados codificados no novo estilo de fazer fiscalização e promover da transparência pública, trata-se de uma narrativa evasiva. Ela permanece aberta às interpretações possíveis sob o ponto de vista dos distintos interesses expressos no campo. A interpretação da narrativa sugere diferentes apelos, legitimando-se ao alcançar ações colaborativas, ações coordenadas, ações conjuntas e ações mediadas pela “união das forças no combate à corrupção”. Assim, níveis distintos de integração são alcançados a partir da capacidade de mobilização da narrativa.

Neste sentido, inclusão do termo "corrupção" para descrever a inovação institucional dos fóruns é em si parte constitutiva da narrativa multivocal e responde por grande parte de seu sucesso. Ao definir uma iniciativa como uma ação para o “combate à corrupção” adicionou à sua narrativa um cunho moral que apela não só para o dever dos funcionários das agências especializadas do sistema de controle, mas também para o senso de responsabilidade e cidadania destes e de outros membros da sociedade. Desse modo, os valores mobilizados pela narrativa FOCCO aumentam sua capacidade de motivar a adesão à inovação. A estratégia discursiva do combate àquilo que é descrito como um “mal maior” que assola a sociedade brasileira, garantiu à narrativa capacidade de motivar a participação nos FOCCOs, mesmo em um contexto em que os benefícios são pouco visíveis e os resultados parecem substantivos apenas para poucos membros dos FOCCOS. Os relatos a seguir revelam a força deste elemento da narrativa.

A motivação, eu acho, é o que move a grande parte das pessoas comprometidas com a coisa pública. Além de eu ter o dever funcional de atuar no combate contra a corrupção, dar parecer em prestação de contas, analisar, dar parecer em eventuais denúncias, de abrir determinados processos investigativos para verificar se determinada conduta está adequada ao ordenamento jurídico ou não. Além desse dever funcional, eu acho

que nós, enquanto agentes públicos, a gente deve contribuir da melhor forma possível para tornar a sociedade mais justa, mais igualitária, com uma qualidade de vida melhor para todo mundo. E eu penso que a corrupção é um dos principais fatores que impedem esse avanço social. (E 9).

... a motivação que eu enxergo, que me move, é o desafio mesmo, a paixão por esse trabalho e raiva de ladrão, para ser bem simplesinho. Raiva de ladrão. Eu odeio ladrão. E o pior é que a corrupção administrativa é praticada por pessoas que já recebem um salário para isso. É como se a gente estivesse pagando o cara para o cara roubar a gente. E tem a motivação também de ver esse país evoluir, avançar. (E 63).

Em um contexto em que, ao nível das organizações, a centralização administrativa de alguns órgãos e sua cultura institucional de isolamento aumenta os custos da adesão ao estilo FOCCO, os valores adquiridos ao longo da vida pelos atores imersos no campo emergem como elemento-chave mobilizado pela narrativa para significar os FOCCOs. Para além da questão da corrupção, outros valores também influenciaram a construção da narrativa. Especialmente, destacam-se os riscos que interesses individuais podem criar para projetos coletivos, a exemplo dos FOCCOs. Interesses pessoais como: obtenção de recursos materiais, prerrogativas de ação, tendência ao protagonismo, exposição midiática e a busca por reconhecimento público, revelaram-se como fonte de preocupações dos membros dos FOCCOs. Tais interesses foram apontados como riscos a serem combatidos. Disso decorre que a narrativa FOCCO incorporou a indicação sobre a importância de despersonalizar as ações dos fóruns.

Os membros incorporaram de tal forma a orientação, ao ponto de nenhum dos entrevistados(as) reivindicar publicamente para si ou para sua instituição os méritos de ações desenvolvidas pelos FOCCOs. Ao contrário, o que se observa como traço marcante da narrativa é o destaque da importância do coletivo para os fóruns. Ainda que algumas prerrogativas dos cargos ocupados em órgãos públicos seja fonte de *status*, ao que se refere às ações dos FOCCOs a regra geral registrada na narrativa é a divisão do mérito. Ações motivadas pela narrativa dos fóruns levam a iniciativas pautadas pela divisão de responsabilidade e de méritos entre seus membros. Verificou-se a preocupação recorrente de vincular tais ações à participação dos órgãos e das entidades do campo e não às pessoas, evitando alimentar possíveis vaidades.

... foi quando sentamos e resolvemos criar um termo de cooperação entre só os órgãos que compõem o FOCCO e as outras entidades... a gente só ia aceitar os órgãos públicos. Despersonaliza tudo! Somente órgãos públicos sem nome de ninguém. (E 51).

6. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NARRATIVA FOCCO: FLUIDEZ E ADAPTABILIDADE

Narrativas definem as características das instituições a partir da organização dos significados imbuídos nos estilos. A narrativa FOCCO deu origem a uma instituição bastante

maleável, com grande capacidade de resiliência quando transportada a novos contextos. Em função da multivocalidade da narrativa, ela mobiliza uma diversidade considerável de atores para ação prática. Atores com interesses e valores diversos são atraídos para apoiar os FOCCOs, implicando uma série de desafios para sua formatação organizacional.

As primeiras dificuldades para adequar a narrativa FOCCO a um aparato institucional capaz de amarrar as relações nos fóruns foram enfrentadas no estado da Paraíba. A ideia inicial dos empreendedores institucionais era moldar o movimento nos termos de uma ONG. A tentativa de realizar este intento talvez seja a evidência mais emblemática que reforça a tese dos FOCCOs como inovação organizacional. A forma ONG mostrou-se inapropriada à narrativa FOCCO. Assim, a ideia fracassou e, não por acaso, nenhum outro movimento recuperou uma proposta semelhante.

A narrativa FOCCO mobiliza agentes estatais e sociais da política de *accountability* para o "combater a corrupção". Estes públicos possuem uma relação diferente com a narrativa que sustenta o formato ONGs enquanto uma forma de organização institucional. Se no *netdom* da sociedade civil a narrativa das ONGs encontra-se bem estruturada, no *netdom* das agências estatais, especialmente dos agentes mobilizados para os FOCCOs, a narrativa das ONGs encontra fortes resistências. Atores da sociedade civil podem aderir a novas ONGs sem enfrentar grandes conflitos, entretanto os agentes estatais são colocados diante de alguns questionamentos.

No caso da Paraíba as principais questões sobre a "onguização" do FOCCO giraram, por um lado, em torno da captação e gestão de recursos, os quais não poderiam ser públicos já que este fato criaria constrangimentos para os agentes que tem como missão fiscalizar o uso de tais recursos. Por outro lado, surgiu um incômodo acerca da construção de posicionamentos em público, pois isso implicaria o envolvimento dos nomes de vários órgãos estatais que fazem parte do FOCCO.

..., a gente imaginou que criando uma ONG nós pudéssemos filiar ou associar pessoas de todo o estado da Paraíba que tivesse interesse. Qualquer cidadão que pudesse ser uma mão nesse combate a corrupção, um braço dessa ONG no sentido de acompanhar e fiscalizar e denunciar, de encaminhar denúncias aos órgãos de controle. Qualquer notícia, qualquer fato que pudesse gerar investigação no combate a corrupção. Nós não conseguimos emplacar essa ONG, por uma questão de ordem burocrática, por algumas questões de tempo, [...], tinha que arrecadar recursos, e aí era um problema a gente lidar com recursos, com doações. (E 28).

... eu me lembro que teve uma decisão lá para estabelecer quem falaria no FOCCO, nesta vontade, nesta iniciativa de criar esta ONG. [...]. Daí existem os órgãos públicos, mas não poderíamos formar uma ONG com participantes dos órgãos públicos, também como dirigentes não poderíamos estar à frente desta ONG. Então era necessário alguém da

sociedade civil e nós chegamos a fazer diversas reuniões. Nisto definimos quem iria ser presidente desta ONG, seria a [instituição x] e então o representante da [instituição x] começou a falar em nome do FOCCO. Só que esta questão muitas das vezes deixava a gente em maus lençóis, porque às vezes que ele estava falando em nome das entidades, a sociedade civil, e aqui na Paraíba como tem muitas políticas, qualquer posicionamento que a gente dá eles levam para o lado político. [...] dentro da mídia toda reclamação de corrupção, ia para este dirigente, este presidente. E começou, às vezes passava informações de que... sem nem mesmo consultar a gente, sem nada. Até a gente começou a sentir, não estava adequada a esta questão. (E 51).

A narrativa mobilizou um corpo heterogêneo que, embora possua interesses comuns, apresenta particularidades bem definidas. O elemento central dessa narrativa – "combater a corrupção" – não é atrativo apenas para os agentes legalmente constituídos para esse fim ou para aqueles sensibilizados moralmente. Este é um tema que "vende", que multiplica o poder de mobilização da narrativa. Esta aposta da narrativa é destacada no relato abaixo:

Pernambuco, embora vizinho da Paraíba, tem características muito próprias. As pessoas não são tão próximas, há uma certa distância, há um formalismo bem maior para que isso pudesse acontecer. Mas a demanda por união no combate à corrupção, ela passou a ser algo público e notório. (E 62).

Um tema público e notório capaz de superar o formalismo e o distanciamento entre os agentes do sistema de controle brasileiro, além de suspender os interesses imediatos e abrir o diálogo institucional. Desse modo, destaca-se a visibilidade que a narrativa FOCCO alcançou para além do campo da fiscalização e promoção da transparência. Falar em nome dos fóruns é um bem inestimável, pois significa ser reconhecido com um ator chancelado por um conjunto de instituições de peso no "combate à corrupção". Esse poder é alvo de constante vigilância nos movimentos e alimenta a preocupação recorrente em evitar a apropriação pessoal dos resultados dos fóruns.

As consequências do processo de cooptação dos fóruns por algum órgão membro foi expressa na fala do ator 51 acima. Todavia, ao orientar para uma ação na qual este poder deve permanecer "sem dono", a narrativa torna-se uma fonte da dificuldade para organizar os FOCCOs em formas organizacionais com hierarquias verticais sólidas. Este argumento apoia-se na percepção que os membros apresentaram sobre a institucionalização dos fóruns. Através de suas falas notamos que a narrativa FOCCO não se encaixa no mesmo desenho organizacional dos órgãos e das entidades representados nos fóruns.

... o FOCCO em si, ele não tem prerrogativa e competência, o FOCCO é um órgão de discussão. (E 17).

O FOCCO não é uma instituição que tenha personalidade jurídica formada, eles simplesmente são pessoas. (E 18).

..., FOCCO não existe, o que existe são as instituições que se reúnem num espaço. É um espaço de discussão, de aproximação, de integração. Não existe outra instituição chamada FOCCO, essa instituição nunca existiu. (E 28).

O FOCCO não é um órgão, é um conglomerado de órgãos e cada um tem uma natureza, mas ele não é uma instituição específica. (E 31).

Não existe hierarquia, não existe nada disso. Existe troca de ideias, mas a ideia que for mais aceitável por todos, aí a gente vai aceitar e colocar para fazer a coisa acontecer. (E 35).

..., o FOCCO, ele não age, ele não é um órgão. Quem age são os membros que compõem o FOCCO. (E 52).

... o fórum não é institucional. Ele é um acordo institucional e tal, mas não existe um decreto do fórum. (E 60).

Em parte, pela tentativa de criação da ONG, no caso da Paraíba – experiência que se fez conhecer nos outros casos – a institucionalização dos FOCCOs em um desenho organizacional rígido não é uma prioridade. Ao contrário, sua sobrevivência parece associada justamente à horizontalidade das relações entre seus membros. Não há chefes, mas sim colaboração entre os membros dos fóruns. Colaboração vinculada à capacidade mobilizadora de narrativa FOCCO articular valores e interesses¹⁵ de forma enigmática. Essa narrativa não cabe dentro de um desenho organizacional hierarquizado com centro de poder definido formalmente, pois uma estrutura organizacional hierarquizada além de mais burocrática levaria à desmobilização.

A linguagem expressa na narrativa FOCCO materializou-se em uma forma organizacional que podemos nomeá-la de “instituição fluida”. Trata-se de um espaço de encontro para troca de ideias e informações. Um espaço que do ponto de vista formal se constitui principalmente a partir da assinatura de um acordo de cooperação técnica, se desdobrando, em alguns casos, em um estatuto e um regimento interno. Os fóruns comunicam-se, para além de suas fronteiras, por meio de declarações públicas que mobilizam múltiplos apoios. A narrativa FOCCO não fragmenta o campo, ao contrário dilui as distinções entre suas instituições e aproxima as identidades que ali atuam.

A meta da narrativa FOCCO é a mobilização de todos os atores que possam de alguma forma colaborar para o "combate à corrupção". Sob este argumento, a narrativa mobilizou várias organizações civis e vários órgãos estatais para compor o movimento. Consequentemente, este processo demandou a organização dos significados na narrativa de forma a diminuir as resistências em relação à participação da sociedade civil por parte de alguns órgãos públicos. Neste sentido, a narrativa destacou a importância das ações

¹⁵ A categoria interesse aqui se refere à missão institucional dos órgãos integrantes dos FOCCOs.

preventivas-educativas e os limites enfrentados pelos órgãos públicos para promover ações repressivas, sejam educativos ou punitivas¹⁶.

A sociedade civil foi quem idealizou o projeto [Caravana da Cidadania], quem estruturou a metodologia, quem mobilizou as pessoas. Tem mais facilidade para captar recursos financeiros para alimentação, o *coffee break* para os capacitados. (E 10).

A gente reconheceu que esse foco só a administração pública não resolve o problema do controle. Então, num determinado momento nós ampliamos, colocando o elemento (inaudível), que é o controle social. (E 60).

Apesar do reconhecimento destacado nas falas acima, a diferença de prestígio entre agentes do Estado e agentes civis não foi eliminada. Embora temas sigilosos excluam de reuniões específicas tanto órgãos públicos quanto entidades civis, seu peso maior é sobre a sociedade civil. Sem perder a capacidade de mobilização da narrativa, o desenho organizacional dos fóruns sofreu uma adequação em 2008 quando no estado da Paraíba foram criados os papéis de órgãos integrantes e entidades colaboradoras. Teve-se em vista a superação de dificuldades que vinham desmobilizando os apoiadores iniciais do FOCCO no estado, sem perder a mobilização já alcançada tanto dos atores estatais quanto dos atores civis. A adaptação da narrativa no sentido de especificar a participação de dois grandes grupos de organizações e a consequente transformação organizacional do fórum paraibano incorporaram significados que apontavam para necessidade de mais objetividade nas reuniões, de diminuição dos riscos de politização e de evitar vazamento de temas sigilosos¹⁷.

Tem a visão técnica, tem a legislação para ser cumprida que o lado civil da sociedade não entende isso. Como os prazos que têm que ser cumpridos. Ela quer a coisa imediata. Imediata! E essa convivência, e mostrando para eles que a gente tem que cumprir determinada... Até porque o processo lá da frente, senão ele é todo anulado. (E 16).

... havia sempre uma questão de uma pauta de atuação do sistema de controle em que muitas vezes as representantes da sociedade civil ficavam observando meio que sem entender, compreender muito bem qual era o papel delas, porque eram pautas de atuação específica das competências institucionais de cada órgão. (E 28).

... por não ter estas pessoas da sociedade civil [nas reuniões], o que se tem menos é uma tendência de politizar o movimento. (E 38).

... em determinada reunião não dá para você fazer com a sociedade civil, porque têm determinados assuntos que são sigilosos e você têm que tomar cuidado... (E40).

¹⁶ Para uma distinção mais detalhadas sobre os tipos de ações promovidas pelos FOCCOs, veja Ribeiro 2022.

¹⁷ É preciso destacar que o FOCCO de Alagoas ainda mantinha na época da realização das entrevistas reuniões plenárias com todos os participantes, apesar adotar a distinção entre os membros. Algumas das falas citadas expressam as dificuldades encontradas na relação entre órgãos integrantes e entidades colaboradoras. Embora as dificuldades sejam compreendidas por parte de alguns atores, este não é um ponto passivo nos fóruns.

Mais uma evidência de que a adaptação na narrativa impactou no desenho organizacional dos FOCCOs foi encontrada na prática de formação de grupos de trabalhos e comissões. Os membros passaram a ser agregados em subgrupos específicos considerando a capacidade de colaboração e atribuições funcionais de cada um, bem como, o dever constitucional de cada instituição do sistema de controle. A constituição dos grupos criou mais oportunidades para manipulações intencionais das relações nos FOCCOs e assim fortaleceu a narrativa ao gerar a sensação de que algo estava sendo feito.

A gente tem conseguido fazer um trabalho que é o Parlamento Jovem, no qual eu sou uma das responsáveis, mas ainda é muito cedo para este trabalho, porque vai dar para saber daqui para frente. A gente consegue deslumbrar que é uma coisa boa. A gente consegue fazer 05 municípios. Mas como a gente é um grupo de capacitação, é um grupo que se resume há 06 pessoas com 102 municípios para trabalhar, não conseguimos avançar muito. (E 25).

Está se discutindo aí a nova Lei de Licitações. Então, a gente definiu que vai ser formado um grupo técnico, que vai estudar um pouco essa proposta e vai fazer um manifesto, ou um entendimento, ou um enunciado do FOCCO e vai encaminhar para a mesa. (E 35).

Então, se criou esse GT de Transparência, [...] esse GT, ele utilizou a metodologia da ONG Contas Abertas de Brasília, que ela desenvolveu a metodologia para avaliar a qualidade dos portais de transparência dos governos estaduais. (E 52).

A reconfiguração da narrativa patrocinou a solução para o problema prático sobre quem deveria participar dos FOCCOs. Criou um argumento para justificar a restrição das discussões de interesses dos órgãos públicos em grupos de trabalho mais focados em ações de repressão. Assim, tornou possível traduzir a narrativa FOCCO em ações práticas partir dos encontros promovidos nos fóruns, mas não necessariamente no momento das reuniões.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises ao longo deste capítulo revelaram as características da narrativa FOCCO enquanto organização de um conjunto de significados que orienta a interação de agentes estatais e civis em torno do problema prático de integrar ações no combate à corrupção. Tal narrativa foi extremamente bem-sucedida na mobilização de múltiplos apoiadores ao longo do processo de mudança organizacional. Assim fez emergir a questão: como solucionar problemas inerentes à interação entre atores tão distintos sem perder a capacidade de mobilização tão eficaz da narrativa? A narrativa FOCCO ofereceu uma solução por meio de sua principal característica: a multivocalidade. A organização dos significados de forma enigmática destacando o discurso sobre o “combate à corrupção” tornou a narrativa FOCCO capaz de acomodar diferentes interesses, por vezes antagônicos, em um mesmo desenho organizacional

sensível as adaptações realizadas na narrativa ao longo do processo de mudança organizacional.

O caso analisado revelou alguns riscos à narrativa FOCCO. Notou-se que a mesma não se sustenta quando associada às formas organizacionais hierarquizadas, nas quais o poder tende a ser exercido por um presidente formal. Estruturas deste tipo podem associar os órgãos do sistema de controle a posicionamentos que os comprometem e prejudicam o desempenho de suas funções. Um segundo risco à narrativa, e conseqüentemente à mudança por ela patrocinada, foi identificado no receio da politização dos FOCCOs. Dada a visibilidade do tema, os membros dos FOCCOs significaram suas ações no sentido orientado pela narrativa: os FOCCOs foram destacados como empreendimentos coletivos cujos méritos dos resultados alcançados devem ser divididos entre seus membros. Assim, tornou-se imprescindível evitar a apropriação individual de iniciativas dos FOCCOs para realizar fins pessoais, caso contrário haveria o risco de desmobilizar apoiadores fundamentais, principalmente, órgãos do sistema de controle brasileiro.

O terceiro risco à narrativa se constituiu em torno da definição da participação da sociedade civil. Embora reconhecida como peça importante para fiscalização e promoção da transparência, a presença das organizações civis nas reuniões criou um impasse sobre a forma como os significados que definem o FOCCO foram organizados na narrativa. O problema foi resolvido por meio de adaptações na narrativa FOCCO que passou a ressaltar as contribuições específicas dos dois grandes grupos de membros que compõem os FOCCOs.

O enfrentamento dos riscos revelou a relação entre narrativa e desenho organizacional. A narrativa FOCCO revelou grande capacidade adaptativa para orientar alterações no formato institucional dos FOCCOs. Isso ocorreu quando houve a mudança mais visível na organização dos significados que estruturam a narrativa: a redefinição da participação dos órgãos públicos e entidades civis. Desse modo, a narrativa dos FOCCOs recuperou o poder de mobilização resgatando órgão públicos que haviam se afastado, sem, no entanto, perder a mobilização dos atores da sociedade civil engajados nos fóruns.

Por fim, argumenta-se que as mudanças na forma organizacional derivaram da forma como significados foram reorganizados na narrativa FOCCO. Contudo, é preciso destacar que tal narrativa, enquanto um repositório de entendimentos comum que orientam a ação prática de agentes no campo, só conseguiu ser materializada por meio de uma fraca institucionalização. Neste sentido, a base que fundamenta a mudança organizacional neste caso, encontra-se na força da narrativa. Seu impacto sob a dimensão moral leva a mobilização de diversos atores que

encontram poucas oportunidades para resistir à narrativa. Pois, o combate à corrupção é um tema "público e notório" para o qual a narrativa FOCCO sedimenta uma retórica que destaca a responsabilidade institucional dos órgãos de controle, a responsabilidade social dos cidadãos e a noção de que a integração divide os custos e aumenta a efetividade das ações empreendidas com fim de fiscalizar o uso de recursos públicos e promover a transparência pública.

REFERÊNCIAS

GARFINKEL, Harold. **Estudos de etnometodologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

GODART, Frederic; WHITE, Harrison. Switchings under uncertainty: The coming and becoming of meanings. **Poetics**, Volume 38, Issue 6, Pages 567–586. 2010.

KIRCHNER, Corinne e Morh, John, Meanings and relations: a introduction to the study of language, discourse and networks. **Poetics**. Volume 38, Issue 6, pages 527-648, Dez, 2010. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304422X10000598>.

PADGETT, John F. e POWELL, Walter. "The Problem of Emergence". In: PADGETT, John F. e POWELL, Walter. **The Emergence of Organizations and Markets**. Princeton University Press, Princeton, 2012.

RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sociologia neoestrutural e gênese organizacional: contribuições da teoria dos Netdoms ao debate sobre empreendedores institucionais. **Interseções (UERJ)**, v.21, p.432-462. 2019.

RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Acción-estructura y génesis organizacional: la posición de emprendedores públicos en netdoms. **Estudios Sociológicos**, v.40, p.149-186. 2022.

WATSON, Rod; GASTALDO, Édison. **Etnometodologia & análise da conversa**. Rio de Janeiro; Petrópolis, RJ: Editora PUC-Rio: Vozes. 2015.

WHITE, Harrison. **Identity and Control: How Social Formations Emerge**. 2. ed. New Jersey: Princeton University Press. 2008.

Capítulo VII

INSTITUIÇÕES ESTATAIS COMO EXPERIÊNCIAS VIVAS: UM OLHAR PARA A FORMAÇÃO EM FACILITAÇÃO DE CONVERSAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE BH

Clóvis Henrique Leite de Souza

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo examina a resposta dada pela Câmara Municipal de Belo Horizonte ao desafio explicitado pela rotina de interação conversacional das equipes de trabalho em reuniões remotas provocadas pela pandemia de COVID-19. Em especial, examina a ação empreendida por um servidor da casa: a formação em facilitação de conversas. Considerando seu trabalho em área responsável por desenvolvimento psicofuncional na Diretoria de Recursos Humanos, o servidor identificou conveniência e realizou atividades de formação de servidoras(es) em facilitação de conversas. A iniciativa foi gradualmente expandida e incorporada às ações da Escola do Legislativo, envolvendo diferentes setores da Câmara.

A análise traz a compreensão da iniciativa como inovação no âmbito de uma instituição estatal. A intenção é conhecer como a ideia de uma formação em facilitação foi adotada e adaptada ao contexto organizacional¹⁸. Isso requer investigar como, quando, onde, porque e por quem ela foi transmitida e recebida na instituição. Assim, com base em entrevistas realizadas com a equipe responsável pela formação e na análise dos documentos disponibilizados, busca-se identificar a dinâmica de adoção e adaptação da ideia.

As observações na Câmara levam à afirmação de que as inovações em instituições públicas ocorrem gradualmente, orientando e sendo orientadas pelos comportamentos dos sujeitos envolvidos. Isso contribui, especificamente, com demonstração da compreensão de instituições como processos de interação social que produzem ordens continuamente negociadas. Tais processos de interação são reveladores de como circulam as ideias. No

¹⁸ No ano de 2020, foram realizadas oito oficinas de formação com duração de duas horas cada que atenderam cerca de 70 servidoras(es), também foram articulados quatro encontros de qualificação e ativada uma rede de colaboração mútua com servidoras(es) capacitadas(os). O intuito das atividades era qualificar servidoras(es) para atuar como facilitadoras(es) para melhoria da produtividade em reuniões.

entanto, mais que identificar por quem e como foram transmitidas as ideias a respeito da facilitação de conversas no caso em estudo, cabe reconhecer a recepção e, principalmente, os processos gerados por elas. Isso traz uma perspectiva dinâmica das instituições estatais, compostas não apenas por regras como estruturas inertes, mas algo vivo, habitado por sujeitos com agência e em constante interação e movimento.

Este capítulo está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira delimita o marco teórico que permite ver as instituições constituídas por interações dinâmicas. Na sequência, o caso em questão é analisado com base no enquadramento teórico. Nesse percurso, é possível concluir que a iniciativa foi fruto da ação empreendedora de um servidor, mas que as interações com sujeitos constituintes da instituição foram determinantes para a recepção e adaptação da ideia. Isso corrobora a compreensão de processos de inovação na gestão pública, em especial, considerando uma perspectiva de instituições estatais como experiências vivas.

2. INSTITUIÇÕES SÃO CONSTITUÍDAS POR INTERAÇÕES DINÂMICAS, NÃO POR REGRAS ESTÁTICAS

Ao analisar ocorrência de inovação na gestão pública, a abordagem aqui utilizada reconhece vida e muita interação nas instituições, para além de regras e procedimentos. Para tal, não separa as questões de reprodução e de mudança institucional (Thelen, 1999). Nesse sentido, o entendimento da criatividade para a mudança é inseparável da análise dos fundamentos da estabilidade institucional. Assim, pode-se estudar os mecanismos de reprodução institucional para revelar as estruturas que dão espaço à criatividade, observando mecanismos de manutenção de padrões que possibilitam mudanças. Nesse entendimento, é a interação dos sujeitos envolvidos no cotidiano institucional que rompe com a estrutura de padrões de ação. Abordar as instituições assim demanda, portanto, reconhecer a impermanência das estruturas e dispensar atenção à dinâmica dos processos geradores de mudança que ocorrem na interação dos sujeitos.

Nessa perspectiva, instituições não são conjuntos de procedimentos padrões que se cristalizam em regras (March & Olsen, 1989). Instituições são sistemas codificados de ideias e práticas que elas sustentam (Hay, 2006). Nessa compreensão, o código de comportamentos aceitáveis (práticas rotineiras) é apreendido pela socialização e o contato com ideias do ambiente externo pode impulsionar criatividade. Assim, uma instituição é vista como processo de interação entre sujeitos, reconhecendo também as consequências não intencionais das

ações. Afinal, instituições como sistemas de ideias e práticas são frutos da ação de sujeitos diante de escolhas e conflitos cotidianos (Hay, 2006).

Essa definição de instituições reconhece as constantes interações criativas sem obscurecer os conflitos inerentes, as interseções entre os processos e as incongruências das lógicas institucionais (Thelen, 1999). Com isso, é possível entender que instituições emergem em um contexto específico, por meio de relações de todo o tipo, inclusive as conflitivas e de disputa. Tal entendimento implica reconhecer que instituições não são coordenações neutras de mecanismos, mas sim refletem a distribuição de poder naquele contexto. Importante notar que algumas interações e coalizões podem romper com estruturas de auto reforço que reproduzem as instituições e mantem seus padrões (idem). São as interações internas e externas que geram abertura para a criatividade.

Faz-se necessário pontuar que mudanças institucionais não ocorrem apenas por choques externos ou mudanças no ambiente, mas também por processos endógenos. E uma das fontes endógenas das alterações institucionais é justamente a distribuição de poder. Nesse sentido, pode-se entender que as instituições se baseiam na dinâmica da coalizão dos sujeitos envolvidos (Mahony & Thelen, 2010). As instituições produzem, enquanto processos de interação social, uma ordem continuamente negociada (Ansell, 2011). Negociação essa em que sujeitos apresentam ideias, buscam parcerias e empreendem novas práticas institucionais.

Saber como ideias são adotadas e adaptadas requer conhecer como, quando, onde, por que e por quem elas foram transmitidas e recebidas. Requer debruçar-se sobre o processo de difusão de ideias, ou seja, na forma de transmissão e recepção de conhecimentos sobre algo. Afinal, é o processo de interação que pode revelar como circulam as ideias (Schmidt, 2008). Os sujeitos agem interagindo com ideias circulantes, a partir de suas percepções a respeito do que é factível, legítimo, possível e desejável para o contexto institucional (Hay, 2006).

De todo modo, quando as ideias penetram as instituições, podem ter efeitos independentes dos agentes que as desenvolveram. Assim, mais que identificar por quem e como foram transmitidas as ideias, cabe reconhecer a recepção e, principalmente, os processos gerados por elas. Isso reforça uma perspectiva dinâmica das instituições, sendo compostas de regras que não seriam esquemas inertes, mas algo em constante movimento. Assim, uma investigação sobre criatividade ou inovação em instituições públicas necessita seguir o fluxo de interações, considerando que instituições são resultados de formas peculiares de experienciar as regras em ação (Berk & Galvan, 2009).

A ação dos sujeitos nas instituições também é indeterminada, pois eles agem com base em uma variedade de recursos culturais e institucionais que geram combinações imprevisíveis (idem). Dessa forma, uma ordem institucional depende do engajamento cotidiano dos sujeitos em contextos normais de interação, entendendo que tal ordem está em constante movimento (Clegg, 2010). Afinal, pode-se dizer que as instituições são experiências vivas que desenvolvem padrões de ação a partir de uma atividade orgânica (Ansell, 2011). Tal perspectiva implica reconhecer que os processos institucionais são estáveis a depender do envolvimento dos sujeitos e que são transformados organicamente, ou seja, as mudanças institucionais ocorrem com base na combinação dos próprios elementos que as compõem.

Portanto, ao estudar instituições estatais e seus processos de mudança ou inovação, seria importante considerar os seguintes aspectos: as pressões do ambiente institucional estimulando a inovação; os impulsos para a mudança em meio à repetição de práticas; o processo institucional como fruto da interação com o ambiente externo; os processos de auto reforço e mimetismo abrindo espaço para a transformação; a ação intencional de determinados sujeitos e a aleatoriedade de alguns resultados; a origem das ideias de mudança de práticas e a forma como foram difundidas; as coalizões formadas e as negociações feitas para empreender ideias; as percepções dos sujeitos envolvidos moldadas pelo ambiente institucional e por seus paradigmas e visões de mundo; os processos institucionais como estáveis a depender do envolvimento dos sujeitos e também transformados com base na combinação dos próprios elementos constitutivos. Em uma ideia central, a análise precisa ter em mente as múltiplas interações dos sujeitos envolvidos no cotidiano institucional, como elementos de enquadramento em um marco analítico. Além disso, a análise necessita de atenção a como o contato com ideias do ambiente externo pode impulsionar a criatividade.

3. A FORMAÇÃO EM FACILITAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

É possível que tenha sido o contato com temas de seu interesse fora da casa legislativa o que motivou o servidor entrevistado¹⁹ a empreender as oficinas de formação em facilitação de grupos na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Servidor há mais de 20 anos na Câmara, o administrador, integrante da Divisão de Desenvolvimento Psicofuncional, utilizou experiências

¹⁹ Para este capítulo, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com servidoras(es) da Câmara Municipal responsáveis pela formação em análise.

personais para desenvolver a ação. Perguntado sobre como começou o envolvimento com a temática, ele disse:

Em 2018, comecei a estudar um pouco coisas sobre ecovila, cheguei na sociocracia, na holocracia, na autogestão de modo geral e nesses materiais fala-se mais de estrutura de reunião. Eu comecei a ter contato com isso. Eu comecei a aplicar alguma coisa lá naquela época, uma reunião um pouco mais estruturada, com rodadas, as coisas mínimas. Em 2019, fui fazer curso de autogestão lá em São Paulo com o pessoal da Target²⁰. Aí sim eu mergulhei no universo da facilitação, era um programa de desenvolvimento de facilitadores com imersões de quatro dias, três imersões. Eu saí de lá falando “bom, eu sou facilitador!”. Eu comecei a me envolver, fazer mais cursos, a ler mais material etc. Até então eu me considerava assim instrutor de treinamento, eu não me chamava de facilitador. E quando veio a pandemia eu estava assim no auge do interesse. Estava no pico do interesse, estava assim “facilitação é o que eu quero agora”. Eu já estava fazendo reunião remota numa associação em que sou voluntário. E aí pronto, aí deu a pandemia, eu falei: bom, o que eu tenho de urgente para oferecer para a instituição? Nesse momento, de caos é isso que eu acho que é o mais necessário que eu tenho para entregar aqui.

Pelo depoimento do servidor, é possível notar que o processo institucional de formação que ele veio a desencadear com sua iniciativa partiu de experiências pessoais no ambiente externo à Câmara. Foram os cursos que ele fez sobre autogestão e facilitação que geraram a propriocepção a respeito de suas habilidades como facilitador e o motivaram a inovar. Foi o contato com ideias circulantes externamente que fomentou a criatividade (Hay, 2006). Isso ocorreu de maneira fluida e espontânea, pois o indivíduo, por interesse pessoal e com recursos próprios, embora tendo o respaldo institucional, buscou formações e referências que inspiraram a criação de uma atividade sobre a mesma temática na casa legislativa.

É parte do desenvolvimento institucional estar em contato com o ambiente circundante, sendo as trocas com o meio um impulso para a modificação de práticas e rotinas internas. O que aparece como desafio para a gestão de instituições estatais é o fomento e o processamento de tais impulsos. Afinal, se um(a) servidor(a) é estimulado(a) a buscar formações de seu interesse e a instituição lhe dá apoio, seja financeiro ou de assimilação e adaptação ao contexto organizacional, amplia-se a possibilidade de tal impulso externo convergir com demandas internas. Embora na instituição estudada não houvesse ação intencional para a inserção dos aprendizados à prática profissional, havia a possibilidade de inclusão do tempo de formação no plano de desenvolvimento do servidor em sua carreira. Isso parece ter ocorrido aleatoriamente, ou melhor, ter sido uma consequência não intencional diante das atribuições do servidor.

²⁰ Target refere-se a Target Teal, consultoria especializada em desenvolvimento para autogestão em organizações. Para saber mais: <https://targetteal.com/pt/>

O servidor relatou que a oportunidade de inserção do tema da facilitação em suas atividades na Câmara Municipal se deu pelas atribuições que possuía como suporte de recursos humanos em algumas diretorias. Ele percebeu que havia demanda de algumas chefias por organizar as atividades remotas com suas equipes, em meio ao contexto de distanciamento provocado pela pandemia. No entanto, havia um desconhecimento de técnicas básicas que dificultava o trabalho remoto. Assim, iniciou reuniões formativas com uma premissa: “a regra que eu criei foi, quem é facilitador não é o chefe, isso eu aprendi na autogestão”. Então, as unidades administrativas encaminhavam pessoas interessadas e ele fazia uma formação básica sobre o papel da facilitação, organização de falas em reuniões, chegada e saída de participantes. A iniciativa, nas palavras dele, surtiu efeito:

É uma oficina de uma hora e meia que a gente experimenta um pouco, o que eu considero é que a dificuldade de facilitação é tão grande, a ignorância é tão grande nesse assunto, ignorância no sentido eu não tenho conhecimento mesmo, eu não tive acesso a esse conhecimento. Então a ignorância é tão grande que qualquer coisa que acontecer de mínimo, tem um resultado muito positivo. Então assim, se a facilitação existir e fizer, sei lá, 10% do que um bom facilitador precisa, você tem 80% de benefício de cara.

Como se vê, o efeito foi imediato, pois havia grande desconhecimento sobre questões básicas que potencializavam a melhoria na interação conversacional no ambiente de trabalho. Com a repetição da experiência formativa, o responsável percebeu a necessidade de organizar um material com perguntas mais frequentes e gravar um vídeo orientador²¹ para que evitasse repetir conteúdos e possibilitasse a preparação para a oficina por parte de pessoas interessadas. Isso permitiu que as oficinas fossem mais vivenciais e de experimentação de técnicas e ferramentas que apoiassem facilitadores em desafios concretos de suas realidades organizacionais.

Quando analisado o material disponibilizado às pessoas participantes das oficinas de formação em facilitação, foi possível perceber conteúdos úteis a desenhos metodológicos mais interativos, como os contidos nos levantamentos de Bojer *et al.* (2010) e Pruitt & Thomas (2008). São conhecimentos técnicos ligados à estrutura conversacional, aos estímulos e modos de registro que podem potencializar a qualidade das conversas em reuniões de trabalho, em particular pela focalização em torno de propósitos e resultados esperados.

Ao lado disso, a própria abordagem vivencial escolhida para as oficinas revela o intuito de estimular o entendimento do papel e das tarefas da facilitação de conversas em grupos, nos

²¹ Com o apoio da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, foi possível iniciar a gravação de vídeos com dicas para organização de reuniões remotas. Material pode ser acessado em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL0-aiTPZY4IYperfY5GDVNC78Nqa0SSjY>

moldes do indicado por Cordioli (2009). Ademais, embora o empreendedor da ação formativa reconheça em sua fala os limites da atividade, percebe que há efeitos diretos e imediatos. Isso fica evidente no trecho destacado anteriormente em que apresenta a percepção de 80% de benefício, mesmo com o desenvolvimento de apenas 10% de habilidades de um bom facilitador. Talvez fosse o contexto institucional de grande desconhecimento ou ignorância sobre a temática, nas palavras do entrevistado, o que gerava tais efeitos, pois a rigor o desenvolvimento de habilidades de facilitação exigiria mais investimento de tempo e energia em formação, como apontam Baker & Fraser (2005) quando tratam do desenvolvimento de habilidades e atitudes necessárias a uma pessoa que assume o papel de facilitadora.

Foi a partir de articulação com outros setores, em particular, com o apoio da Escola do Legislativo para a gravação dos vídeos iniciais, que a experiência começou a ser institucionalizada. A equipe da escola passou a encaminhar mensagens de convite, informações estiveram à disposição na intranet da Câmara e, posteriormente, encontros de aperfeiçoamento começaram a ser articulados. Isso fez com que, por adesão voluntária, a maior parte de servidoras(es) interessadas(os) pudessem participar da atividade formativa. Além disso, como estratégia de disseminação de conteúdo, foi iniciada a elaboração de um boletim eletrônico que encaminhava a todas(os) as(os) servidoras(es) dicas e sugestões sobre como potencializar atividades de trabalho remoto com facilitação de conversas. Perguntado sobre a iniciativa pessoal ter sido encampada pela instituição, ele disse:

Eu tive que insistir mesmo. Então lá no início da pandemia, eu tinha uma área em que já havia estabelecido uma relação de confiança, por isso eu tinha muita liberdade para trabalhar. Conversei com a direção da área e aproveitei essa liberdade para fazer a proposta, daí só comuniquei minha chefe “eu vou fazer isso!”. Então tive carta branca para agir. Eu não percebi nem que era de interesse do meu setor o que estava acontecendo, parece que não teve ressonância lá dentro, mas eu tive grande liberdade para desenvolver a ideia. Tanto é que eu coleí no pessoal da escola, que eles sim estavam muito interessados, eles perceberam que aquilo fazia sentido. Coleí com eles.

A fala do servidor revela a articulação entre pessoas para a execução da ideia. Aparentemente, foram as parcerias que estabeleceu com a equipe da Escola do Legislativo que potencializaram a experiência. Isso corrobora a compreensão das instituições como realidades negociadas (Ansell, 2011) ou coalização dinâmica de sujeitos (Mahony & Thelen, 2010). As instituições são processos contínuos e vivos de interação social em que sujeitos submetem ideias à apreciação, estabelecem alianças e realizam iniciativas capazes de impactar o funcionamento rotineiro de suas atividades.

De início, foi mesmo a iniciativa pessoal do servidor-empresendedor que tornou viável a realização das oficinas de formação. De todo modo, ele tinha consciência da necessidade de apoio institucional para a expansão da proposta, como é possível notar no trecho de entrevista abaixo. Ele sabia da necessidade de institucionalizar e, por isso, buscou parcerias para ampliar a ação em curso, inclusive considerando seus limites pessoais diante da demanda de articulação para viabilizar a participação de mais servidoras(es) na atividade formativa.

Então assim, para poder alcançar realmente mais gente e alcançar a instituição inteira, já vai além um pouco do meu esforço. Porque eu fiz muito esforço. No final das contas, eu peguei o contato, whatsapp de todos os chefes que não tinham participado ainda, eu pentei mesmo. Mande, falei, e mesmo assim uns não foram. Terminou! O que eu podia fazer? Se não, eu iria virar chato demais. A partir daí, eu precisava de uma coisa virar institucionalizada mesmo.

A institucionalização, aparentemente, era o que possibilitaria a expansão da formação em facilitação, aspecto que ele enxergava como necessário na Câmara. Embora houvesse um senso crítico em relação aos limites da integração entre unidades administrativas, o servidor-empresendedor reconhecia a necessidade de tornar a iniciativa pontual algo permanente, como explicita sua visão contida na fala a seguir, no que tange a transformação do esforço pessoal em ação institucional. Isso indica como o envolvimento de sujeitos no cotidiano institucional é o que gera processos estáveis em instituições (Ansell, 2011). Abaixo a menção à necessidade de incorporação da iniciativa pela Câmara Municipal:

Uma necessidade é difundir, transformar isso numa política que eu acho que, assim, muito do que eu podia fazer com o esforço pessoal, no corpo a corpo, eu acho que nós fizemos na Câmara. Agora acho que para ampliar isso teria que virar uma política institucional e ser reconhecida e valorizada pela direção. A gente vai de baixo, mas tem uma hora que se você quer universalizar alguma coisa, você precisa de um apoio mais institucional. Embora com a dificuldade da integração da Câmara como um todo, pude perceber a direção reconhecendo e abrindo espaço para a ação.

O apoio institucional parece ter sido um dos desafios que ele enfrentou ao empreender a iniciativa. De todo modo, quando encontrou pessoas interessadas na equipe da Escola do Legislativo, percebeu que poderia, inclusive, iniciar novas iniciativas como foi a ativação de uma rede de facilitadores com integrantes também da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A nova iniciativa estava entre as ideias que a equipe percebeu como potentes para aprofundamento e apoio mútuo entre pessoas que buscavam se desenvolver na temática da facilitação. Sobre essa nova iniciativa, uma das integrantes da equipe da Escola disse:

Pois é, você sabe que no início eu ficava perguntando assim, gente, nós vamos fazer uma rede de facilitadores? O que vai servir essa rede? Nós vamos conversar com mais facilitadores. Eu ficava um pouco assim, um assunto tão, vamos dizer assim, no início,

mas um assunto tão específico, facilitação de reunião. Enfim, ele veio com essa ideia então de fazer uma rede entre a gente para fazer esse compartilhamento como uma oportunidade de a gente conversar, oportunidade de dialogar mesmo, nessas pequenas experiências de facilitação podem fazer tanto para ajudar um setor, às vezes uma diretoria inteira. Como a gente pode, às vezes, levar alguns princípios disso para outros lugares maiores.

A rede de facilitadores apareceu como nova iniciativa, derivada da formação, mas aparentemente muito relacionada, pois era uma forma de conectar pessoas que estavam buscando se desenvolver na temática da facilitação. Essa iniciativa de apoio mútuo foi ressaltada pela equipe responsável pelas oficinas na Câmara, indicando que, por vezes, participantes das oficinas voltavam e pediam opiniões e sugestões a respeito de desafios que enfrentavam na organização de reuniões das unidades administrativas às quais estavam vinculadas. Isso motivou a criação de um repositório digital²² com técnicas e referências que pudessem possibilitar a ampliação de repertório de ação das pessoas que se dispunham a ser facilitadoras em suas equipes. A busca e partilha de materiais de apoio aparecem como parte de um processo de autodesenvolvimento com apoio em um conjunto de pessoas que também buscam aperfeiçoamento pessoal em competências para o trabalho de facilitação de conversas em grupo. Perguntado sobre o envolvimento das pessoas em ações de aperfeiçoamento, o empreendedor das oficinas disse:

Eu sinto que uma parte busca o autodesenvolvimento, uma parte bem pequena, dos vinte que estão na rede talvez cinco correm muito atrás. Então sei lá, dos vinte, eu vejo cinco buscando formas de autodesenvolvimento que não dependam da Câmara. Não dependam de a gente chegar lá, aqui, tem isso aqui, vamos fazer. Inscreve aí. Os outros estão lá na rede, estão mais ou menos participativos, aceitando as ofertas e alguns menos. Agora tem o universo maior de pessoas treinadas que não veste a camisa tanto.

Vestir a camisa foi a metáfora utilizada pelo servidor. Ele parece compreender que nem todas as pessoas estão dispostas a buscar formações por conta própria, como ele fez ao perceber oportunidades de autodesenvolvimento no campo da facilitação. De todo modo, sente que há alguns com mais interesse ou disponibilidade que outros e acaba os diferenciando no próprio convite para a ativação da rede. Isso remete a compreensão que tanto as percepções dos sujeitos envolvidos são moldadas pelo ambiente institucional quanto os processos institucionais dependem do engajamento dos sujeitos (Clegg, 2010). No caso, o fortalecimento da ação institucional de formação na temática da facilitação parece depender do engajamento pessoal para o aprofundamento, até pelo restrito tempo de atividade formativa e de poucas possibilidades de aprofundamento para desenvolvimento de habilidades e atitudes. Entre os

²² Foi criado um repositório em plataformas com acesso restrito aos participantes das oficinas e integrantes da rede de facilitadores, inicialmente no slack e posteriormente no trello.

desafios que o entrevistado percebe a quem se dispõe a ser facilitador na Câmara Municipal, está a necessidade de auto capacitação para ampliação do repertório, mas além disso, ele mencionou:

Primeiro desafio eu acho que é coragem. Coragem mesmo, é falar eu quero, com um Q muito grande assim, vou experimentar isso, vou fazer isso, vou chamar essa facilitação, eu vou usar essa dinâmica, eu vou usar as ferramentas, ninguém me pediu, mas eu vou fazer. Então eu acho que esse é um ponto que eu vejo como problemático, as pessoas ainda estão esperando o chefe pedir, elas ficam sem graça. O fato de ser um facilitador dentro da equipe é um dificultador, elas ficam mais constrangidas ainda de ter essa coragem. Eu acho que isso vai um pouco da questão da legitimidade deles e passa por isso tudo uma participação do gestor e se o gestor pudesse dar uma força maior seria legal. Então tem uma coisa pessoal, que é dele insistir um pouco na ousadia. Tem uma coisa dessa legitimidade que está ligado a isso. E eu acho que as outras coisas, assim, tendo isso a pessoa vai crescendo, aí fica de repertório. Porque os repertórios vão acabando, sei lá, gastou isso no check-in, não está funcionando mais, você tem que ter repertório. Só que ela precisa experimentar primeiro, gastar primeiro o que ela tem, para poder depois querer buscar mais coisa. Então eu acho que, secundariamente, é uma questão de repertório e investimento em capacitação, em auto capacitação, em autodesenvolvimento.

É relevante apontar que, por um lado, o empreendedor reconhece a necessidade de institucionalização da iniciativa de formação para que ela seja expandida na Câmara. Por outro lado, o entrevistado evidencia que as pessoas devem ter estímulo próprio para seguir o autodesenvolvimento. Afinal, o contexto organizacional acaba por limitar as condições de ação das(os) servidoras(es). Isso parece evidência da dupla constituição apontada por Clegg (2010), pois a pessoa depende da instituição para se desenvolver e a instituição depende das pessoas engajadas para se desenvolver. Assim, podemos entender que capacidades estatais são adquiridas quando servidoras(es) desenvolvem competências profissionais. Além dessa via de mão dupla ou de reciprocidade no desenvolvimento pessoal e institucional, foi também possível perceber nas entrevistas uma visão sobre a Câmara como espaço de liberdade com “filtros” para inovação, sendo a facilitação uma potencializadora das condições para a criatividade. Nas palavras do servidor-empendedor:

Então você tem uma turma querendo contribuir, com potencial gigante e uma estrutura que filtra muito. Então é muito comum a gente não ter muito espaço para inovação. Eu acho que a importância maior da facilitação é você começar a construir na base essa cultura de participação, de modo que essa cultura comece a chegar na direção. E está acontecendo isso e está chegando na direção mesmo.

Nesta perspectiva, a facilitação teria o potencial de estimular uma cultura organizacional participativa que fomentaria a criatividade nas instituições estatais. Não sem enfrentar o que foi denominado como “estrutura que filtra muito”, indicando as incongruências a serem superadas no cotidiano institucional para a inovação de práticas (Thelen, 1999). Afinal, mesmo

que haja “liberdade” e “carta branca” para a ação, como indicam os sujeitos entrevistados, essa condição de ação foi conquistada. Isso denota criticidade a respeito do papel da facilitação e reflexividade sobre a atividade situada em um contexto de poder, ou seja, para uma cultura organizacional participativa ser fomentada, há necessidade de disposição para a partilha de poder decisório por parte da direção da instituição, sob pena de o processo participativo ser figurativo ou esvaziado de sentido ao longo do tempo.

De todo modo, no caso em questão, aparentemente, ampliando a qualidade das interações conversacionais nas equipes, potenciais de inovação em processos organizacionais poderiam ser identificados e fomentados. Em especial, considerando a potência da recombinação dos elementos constitutivos de uma instituição para um processo de transformação (Berk & Galvan, 2009). A facilitação poderia ser um catalisador de inovação, em especial, pela condição de estimular a interação dos sujeitos integrantes da instituição. Estimular a interação com foco, esse seria o papel catalisador. Indagado sobre o que é facilitação, o responsável pela iniciativa de formação na Câmara respondeu:

Eu acho que facilitação é uma função, é um papel num grupo, numa reunião, num encontro, não necessariamente num encontro, é um papel num processo de grupo para ajudar ou apoiar que as pessoas possam se expressar, expressar o que elas precisam, o que elas sentem, da forma mais honesta possível. E de modo que isso tenha um valor para aquela construção da inteligência coletiva. Tenha um valor para o processo decisório do grupo, na verdade. Então eu costumo falar que a facilitação é uma arte de equilibrar a participação com a objetividade. Porque se você joga muito para o lado da participação, pode ficar sem objetividade o processo. Se você fica objetivo demais, você pode perder a qualidade da participação. Eu acho que, eu costumo falar isso, é um equilíbrio entre participação e objetividade.

É possível perceber nesse entendimento a focalização como aspecto central da função da pessoa facilitadora, em especial ao tratar desse balanço entre participação e objetividade. Participação que se traduz nas tarefas explicitadas por Cordioli (2009) para a facilitação, entre elas: estímulo à participação de todos; motivação para a colaboração; mobilização de experiências pessoais; e equilíbrio entre contribuições. Objetividade também percebida em ações demandadas por Cordioli (2009) àquelas pessoas que se dispõem à facilitação, a saber: direção da interação conversacional; conexão entre ideias; destaque para aspectos relevantes; utilização de estímulo e registro apropriados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Talvez o grande desafio da facilitação de conversas esteja justamente na escolha do que é ou não apropriado a determinado contexto conversacional. O repertório de práticas

(conhecimentos técnicos) é definidor das condições para a ação, mas não é possível desconsiderar o desenvolvimento de habilidades e atitudes para a facilitação. Com o estudo da formação em facilitação de conversas na Câmara Municipal de Belo Horizonte foi possível perceber a potência criativa da qualificação da interação conversacional em equipes de trabalho.

O contexto de distanciamento social provocado pela pandemia de COVID-19 parece ter impulsionado processo de qualificação das interações conversacionais que, muito provavelmente, terá efeitos também quando as atividades forem retomadas presencialmente. É possível fazer essa especulação pelos efeitos imediatos que parecem ter sido sentidos no cotidiano institucional. Além disso, uma mudança de padrões conversacionais pode ser sentida quando indivíduos adotam posturas distintas em suas interações que se transformam em práticas e rotinas institucionais, o que parece estar em curso com a ação das(os) facilitadoras(es) formadas(os).

O caso parece indicar que essas mudanças ocorrem gradualmente, justamente com base nas interações intencionais, também com consequências não intencionais, que indivíduos realizam no contexto institucional. O empreendimento analisado, só foi incorporado à estrutura institucional pela coalização estabelecida entre sujeitos interessados na temática da formação. Mesmo enfrentando lógica contraditória à inovação, foram as escolhas dos indivíduos diante de impulsos pela manutenção da ordem institucional que possibilitaram a inovação. Foram as interações com o ambiente externo que impulsionaram a instituição em direção à mudança. Essa inovação não ocorreu em abstrato, mas situada em uma dinâmica de interações que fortalece a compreensão das instituições estatais como experiências vivas.

REFERÊNCIAS

ANSELL, Christopher K. *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. New York: Oxford University Press, 2011.

BAKER, Lynda Lieberman. & FRASER, Cameron. *Facilitator Core Competencies as Defined by the International Association of Facilitators*. In: SCHUMAN, Sandy. (ed.) *The IAF Handbook of Group Facilitation*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

BERK, Gerald. & GALVAN, Dennis. *How People Experience and Change Institutions: a Field Guide to Creative Syncretism*. *Theory and Society*, nº 38, v. 6, p. 543-580, 2009.

BOJER, Marianne Mille. MAGNER, Colleen. ROEHL, Heiko. KUNTH, Marianne. *Mapeando diálogos: ferramentas essenciais para a mudança social*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2010.

CLEGG, Stewart. The State, Power, and Agency: Missing in Action in Institutional Theory? *Journal of Management Inquiry*, nº 19, v. 1, p. 4-13, 2010.

CORDIOLI, Sérgio. *Enfoque participativo: um processo de mudança: conceitos, instrumentos e aplicação prática*. Porto Alegre: Gênese, 2009.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R.A.W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MAHONY, James & THELEN, Kathleen. *A Theory of Gradual Institutional Change* In: MAHONY, J.; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.

PRUITT, Bettye & THOMAS, Philip. *Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes*. Strömsborg: IDEA, 2008.

SCHMIDT, Vivian. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, nº 11. p. 303-326, 2008.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, nº 2, p. 369-404, 1999.

Capítulo VIII

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E OS LABORATÓRIOS URBANOS VIVOS

Monique Menezes e Erick Elysio

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos 2000 as cidades têm experimentado novas formas de governança com o objetivo de responder aos problemas públicos a partir de uma perspectiva inovadora ambientalmente sustentável. Dentre as ferramentas amplamente utilizada, em especial no contexto europeu, estão os Laboratórios Urbanos Vivos (*Urban Living Labs – ULL*) (Blezer & Abujidi, 2021). Esses laboratórios estão inseridos em uma discussão mais ampla sobre as adversidades enfrentadas pelas cidades com problemas públicos cada vez mais complexos.

Dentre esses desafios cabe destacar os problemas provocados pelas mudanças climáticas. Esses efeitos climáticos exacerbam as deficiências urbanas gerando mais vulnerabilidade social e econômica. É neste contexto de uma busca de soluções inovadoras e sustentáveis que também temos observado a criação de ULL nos países em desenvolvimento.

Apesar das diferenças profundas existentes entre países do norte e sul global, vivemos, em um contexto de uma integração internacional cada vez maior, não apenas entre os países, mas também entre as pessoas, devido às revoluções tecnológicas e pela formação de uma sociedade em rede (Castels & Cardoso, 2005). Os desafios enfrentados pelas Cidades em todo o mundo levam os gestores públicos a pensarem em novas soluções de políticas públicas.

Neste contexto, o presente artigo se propõe a estudar o papel que os ULL podem desenvolver como ferramenta no processo de produção de políticas públicas. O estudo busca, ainda, realizar uma reflexão crítica da importância da transposição dos laboratórios urbanos vivos do contexto europeu para o contexto do Sul Global. Utilizaremos como estudo de caso a implantação do Centro de Eficiência em Sustentabilidade Urbana – CESU/Teresina-PI.

Por ser um tema novo e pouco discutido na literatura de políticas públicas, não trazemos uma hipótese formulada, mas sim uma série de reflexões e indagações sobre o tema. O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução e uma conclusão. A próxima seção

discute o processo produção de políticas públicas a partir da perspectiva da inovação no setor público e os laboratórios urbanos vivos. A partir dessas discussões mais amplas, a quarta seção faz uma análise crítica da transposição de ferramentas de políticas públicas do contexto europeu para o Sul Global. Por fim, a última seção apresenta o caso do CESU-Teresina.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E LABORATÓRIOS URBANOS VIVOS

A política pública é compreendida, por parte da literatura, como um conjunto de atividades do governo no qual busca influenciar, diretamente ou por delegação, a vida das pessoas Souza, (2018: 13). Autores como Buffett & Eimicke (2020) argumentam que o mundo moderno enfrenta problemas complexos e os governos não conseguem responder satisfatoriamente a esses enfrentamentos, sendo necessária a participação da sociedade civil. Cavalcante, Mendonça, & Brandalise (2019), oferecem raciocínio semelhante ao afirmarem que o processo de elaboração de políticas públicas apresentou modificações importantes nas últimas décadas, com a incorporação de Tecnologia da Informação e Comunicação – TICs e a inclusão da sociedade civil em diversas etapas de construção das políticas. Neste sentido, compreensão tradicional do processo de produção de políticas públicas não é suficiente para enfrentar problemas públicos cada vez mais complexos. Em especial, os desafios das cidades dos países em desenvolvimento, no qual existe uma combinação entre vulnerabilidade social e os desafios gerados, tanto pelo crescimento desordenado, quanto pelas mudanças climáticas.

Essa combinação de vulnerabilidade social e mudanças climáticas seria um exemplo do que Bentley (2014) denomina como um desafio aos formuladores e implementadores de políticas públicas em apresentar soluções mais abrangentes. São os chamados de “*wicked problems*”, que apresentam uma transversalidade em diferentes áreas de políticas públicas, segmentos profissionais, instituições e jurisdições. Esses desafios públicos não são atendidos pelo modelo de produção de políticas públicas dominante no século XX, no qual há uma causalidade direta entre o planejamento, a decisão, as ações e os processos, os resultados e os impactos.

Neste contexto, dissemina-se a discussão da importância da inovação no processo de elaboração de políticas públicas com a inclusão de novas ferramentas, métodos e estratégias (Cavalcante, Mendonça, & Brandalise, 2019). Inovação não significa, necessariamente, criar algo com o uso de tecnologia. Na administração pública, a inovação pode estar relacionada ao desenvolvimento de uma nova forma de fazer voltada para criar valor para a sociedade, seja

por meio da melhoria da prestação de um serviço público à sociedade, seja pela mudança de processos internos (Osborne; Brown; Walker, 2016).

Entre as diversas ferramentas de políticas públicas inovadoras temos os Laboratórios Urbanos Vivos (ULL). Os ULL são caracterizados como ambientes que fornecem recursos compartilhados e reúnem várias partes interessadas usando distintos métodos de experimentação do mundo real para criar, comunicar e promover novos conhecimentos, validar produtos, serviços e processos. O objetivo é apoiar soluções inovadoras em um processo de co-criação com a participação de pessoas públicas e privadas visando benefícios sociais (Amorim *et al.*, 2021). De acordo com Blezer e Abujidi (2021), a expansão do uso dessa ferramenta pelas Cidades emerge a partir da crise econômica de 2008, no qual as Cidades europeias se viram bastante pressionadas por soluções sustentáveis dos problemas públicos. Ao mesmo tempo, há um movimento do setor privado, da academia e do terceiro setor pelo processo de experimentação, testes de novos produtos e serviços no ambiente urbano.

Não há consenso e tampouco uma única definição de ULL. Neste artigo, optamos pela definição apresentada por Blezer e Abujidi (2021: 79), no qual os laboratórios urbanos vivos devem ser entendidos como *“(...) uma forma de governança experimental pela qual os atores urbanos desenvolvem e testam novas tecnologias, produtos, serviços e formas de vida para produzir soluções inovadoras para os desafios das mudanças climáticas, resiliência e sustentabilidade urbana”*.

Já há uma considerável literatura sobre o tema. Os trabalhos anteriores de Amorim, Menezes, & Fernandes (2022), ao resumirem os aspectos gerais desses laboratórios, indicam as seguintes características norteadoras:

- **Governança experimental.** Os ULL criam um modelo de governança no qual há uma interação entre o governo e a sociedade civil organizada, a academia e a iniciativa privada. É uma governança inteligente, que envolve uma integração entre governo e sociedade civil em diferentes aspectos, muito além das regras formais.
- **Espaço físico delimitado.** Os laboratórios podem atuar na cidade inteira, mas em geral, estão delimitados a um espaço específico na Cidade, tais como: um bairro, um conjunto de bairros, uma rua, um quarteirão, um conjunto habitacional, dentre outros.
- **Participação ativa dos cidadãos.** Os ULL pressupõem um papel ativo dos cidadãos em um processo de co-criação da identificação dos problemas, alternativas e soluções (não necessariamente nesta ordem).

- **Soluções voltadas para sustentabilidade urbana.** A literatura mostra que a maior parte dos ULL são voltados para problemas de políticas públicas relacionadas à sustentabilidade.
- **Envolvimento do poder público local.** A maioria dos ULL tem um forte envolvimento do poder público local, tendo em vista que o foco em soluções de problemas urbanos.
- **Criação de um valor social.** Diferente de outros laboratórios vivos, os ULL apresentam grande ênfase em criação de um valor social, engajamento cívico e atividades direcionadas para soluções de problemas públicos, em detrimento de atividades voltadas questões privadas (Chronéer, Stahlbrost, & Habibipour, 2019).

Essas características dos ULL refletem principalmente os ULL europeus, na medida em que a grande maioria dos estudos sobre o tema referem-se a laboratórios implementados em cidades europeias (Amorim, Menezes, & Fernandes, prelo). Menezes, Amorim, & Fernandes (2022) em artigo recente analisam 13 ULL brasileiros, indicando que esses laboratórios estão sendo implementados também pelos países em desenvolvimento. No entanto, temos ainda poucos estudos empíricos e teóricos acerca do papel dos ULL no contexto dos países do Sul Global. Neste sentido, a próxima seção busca apresentar uma reflexão sobre o tema.

3. LABORATÓRIOS URBANOS VIVOS NAS CIDADES DO SUL GLOBAL

Um laboratório urbano vivo é também uma metodologia, geralmente, com foco na inovação social que exige uma colaboração ativa dos agentes da chamada quadruple hélice de inovação (universidade, indústria, governo, população), como citado anteriormente. Instituições patrocinadoras globais ou nacionais desenvolvem geralmente políticas urbanas que proporcionam soluções homogêneas para problemas, heterogêneos, como habitação (Pimentel Walker, 2016). Este tipo de conflito, muito comum nas organizações públicas, está ligado ao conceito de isomorfismo mimético, onde se recomenda uma cópia das soluções e das melhores práticas e o foco é nos ganhos de legitimidade ao invés da funcionalidade (Fushimi, 2018).

Contudo, problemas complexos não têm um manual "regra de bolso", especialmente quando há um elevado número de transações humanas, burocratas nível de rua autônomos, e diferentes *stakeholders* numa rede de interações dinâmica (Andrews; Pritchett; Woolcock, 2017). E esse parece ser o caso dos laboratórios urbanos vivos que possuem “ênfase nas dimensões funcionais e econômicas da inovação social, que geralmente é vista como uma forma da sociedade civil contribuir com o governo e o público” (Andion *et al.*, 2017, p. 378). Os desafios

do isomorfismo ao implementar políticas públicas urbanas com o uso de ferramentas das cidades do Norte, como laboratórios urbanos vivos, para o sul global são amplamente estudados na literatura sobre cidades (Miraftab; Kudva, 2015). A simples transferência na concepção e implementação de políticas e práticas públicas sem levar em conta as necessidades e capacidades, contextos políticos e institucionais dos países emergentes podem levar aos chamados “Erros Tipo Três” (ou seja, resolver o problema errado) ou mesmo ao surgimento de novos e mais complexos problemas (Kuhlmann & Ordóñez-Matamoros, 2017:14)

Nos casos de políticas de inovação esse aspecto é ampliado, uma vez que são mimetizadas de modelos elaborados onde a abundância de capital humano e financeiro é a regra (Arocena & Sutz, 2021, p. 6). Kuhlmann e Ordóñez-Matamoros (2017) defendem que para se ter uma legitimidade política e social, onde a inovação não é vista apenas como um “mantra” da elite, deve-se adotar uma visão progressista da inovação, onde aspectos locais como criatividade, desenvoltura, conhecimento dos povos originários e marginalizados são apropriados “promovendo capacidades de aprendizagem e resolução de problemas a nível individual, comunitário e institucional, onde a liderança não é ser deixado no topo da pirâmide social, mas crescer de baixo para cima com o apoio do governo” (Kuhlmann; Ordóñez-Matamoros, 2017: 14).

No caso dos laboratórios urbanos vivos, temos que a inovação social, colaboração efetiva e ampla são princípios claros para sua caracterização como lócus de co-criação de soluções que trazem valor públicos. Esses princípios são exemplos de recomendações que foram testados em ambientes institucional e sociológico europeus. Embora não haja consenso sobre o que é inovação ou inovação social (Arocena; Sutz, 2021: 2), boa parte da literatura atual sobre inovação social entende que os processos promovidos por atores da sociedade civil são caracterizados como empreendimentos individuais ou coletivos que rompem o status quo, gerando novas soluções para problemas públicos. No caso do setor público, o foco da inovação geralmente está associado à criação de valor público (por exemplo, aumentando a participação do cidadão) ou mesmo valor social reduzindo vulnerabilidades socioeconômicas (Andion *et al.*, 2017: 380)

Não obstante parte da literatura ver a colaboração, em especial em projetos coletivos, como um “valor” ou princípio superior a ser seguido, há de destacar que todo processo de participação como parte da inovação social possui custos significativos, sendo que muitos consideram que é necessário realizar uma análise de custo-benefício do processo de

governança aberta, sendo que “a colaboração deve ser avaliada criticamente e não buscada por si mesma” (Vivona; Demircioglu; Audretsch, 2022: 19)

Vivona *et al.* (2022) elencam alguns tipos custos de coordenação de processos colaborativos: i) os custos relacionados à natureza do problema de inovação (custos de autonomia, comunicação e espera, esforços gerenciais); ii) e custos relacionados à estrutura da colaboração (formalidade, hierarquia, tamanho, confiança e localização geográfica). Esses custos muitas vezes não levados em conta por conta do valor em si atribuído à colaboração, e a presunção da inevitabilidade da colaboração, especialmente se o diagnóstico for um problema complexo. (Vivona, Demircioglu, & Audretsch, 2022: 7). As falhas de governança são comuns em processos de inovação em países emergente e são um dos fatores que mais explicam, pelo menos em parte, por que o conhecimento e a inovação não conseguem contribuir com sucesso para o progresso desses países (Kuhlmann; Ordóñez-Matamoros, 2017: 17). Todas essas considerações devem ser observadas ao implementar um laboratório urbano vivo em um país latino-americano, por exemplo.

No entanto, há autores como Levenda (2019) que apresenta algumas reflexões sobre as motivações dominantes para a experimentação urbana e quem são os beneficiários. Algumas questões surgem sobre como a experimentação urbana molda a abordagem da sustentabilidade e da justiça, como as experiências envolvem comunidades/cidadãos e suas implicações. O autor conclui que os laboratórios urbanos vivos assumem uma lógica excludente, na medida em que a cidade passa a ser comercializada como um local para grandes empresas de tecnologia testarem seus produtos e serviços e como alguns grupos de pessoas são privilegiados em relação a outros.

Certamente, não estamos argumentando contra a participação, mas ressaltando a importância que o processo aberto e colaborativo deve ser avaliado antes de ser utilizado como ferramenta de política pública. Essa reflexão é importante, tendo em vista que a maior parte da literatura trata a inovação e suas ferramentas sempre a partir de uma perspectiva positiva. Para contribuir com esta reflexão, a próxima seção apresenta um estudo de caso de um laboratório urbano vivo no Brasil.

4. CASO DO CESU-TERESINA

Nesta seção apresentamos um estudo de caso do Centro de Eficiência em Sustentabilidade Urbana – CESU-Teresina, um laboratório urbano vivo, cujo escopo principal consiste em “*validar no ambiente urbano, tecnologias climáticas que promovam a redução da*

emissão de carbono e propiciem melhor qualidade de vida à população da Cidade de Teresina” (CESU-Teresina, 2022).

De acordo com Yin, 2015, o estudo de caso pode ser aplicado em pesquisas acerca de fenômenos contemporâneos de alta complexidade. No que se refere à seleção dos casos, Helbling (2014) apresenta 7 (sete) técnicas distintas, a saber: típico, diverso, extremo, desviante, influente, mais similar, mais diferente. No presente trabalho, consideramos que os estudos sobre os ULL é um fenômeno contemporâneo e bastante complexo, na medida em que envolve diferentes atores em um processo de coparticipação dos agentes da chamada quadruple hélice de inovação (universidade, indústria, governo, população). No que se refere à seleção caso, o CESU-Teresina é um caso típico, na medida em que apresenta as principais características de um ULL, conforme será detalhado adiante.

A coleta das informações foi realizada por meio do site do CESU-Teresina e dos relatórios produzidos pelos pesquisadores da Universidade de Brasília – UNB e a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e a Universidade Federal do Piauí – UFPI²³.

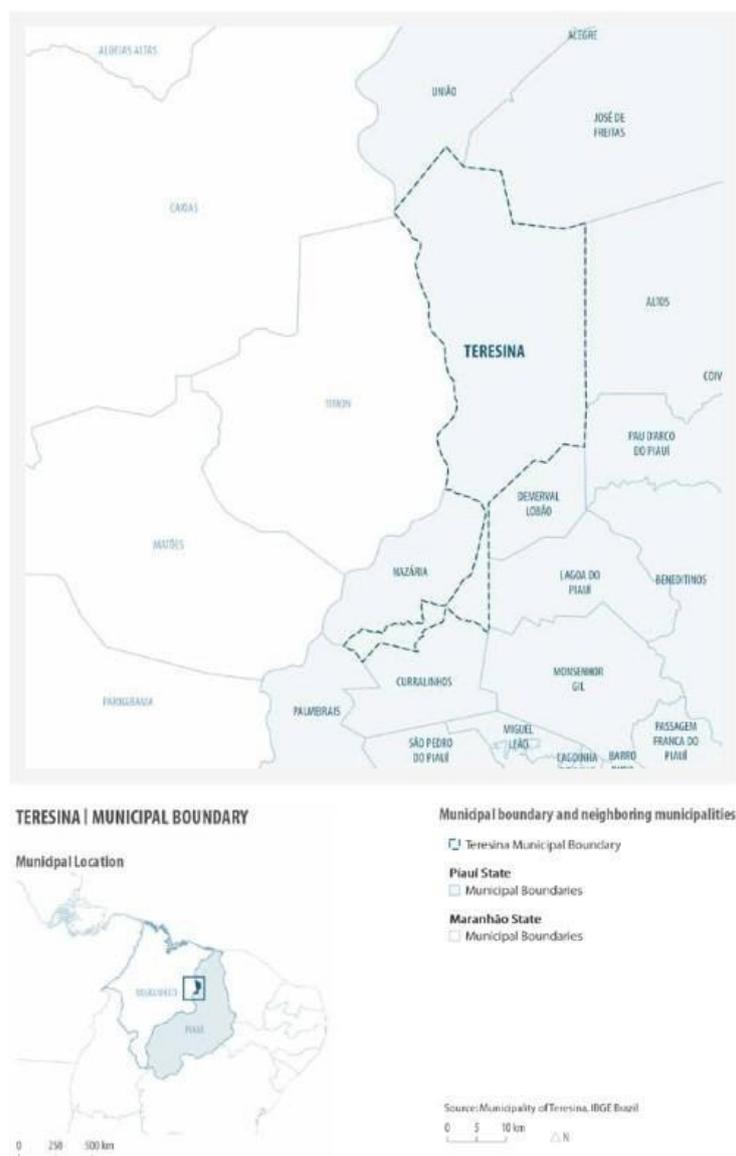
5. TERESINA

A cidade de Teresina tem sido considerada uma das regiões mais vulneráveis às mudanças climáticas no país. A capital do Piauí, está localizada na região Nordeste do Brasil, próximo à linha do Equador. É cortada por dois grandes rios, o Poty e o Parnaíba, este último divide os estados do Piauí e do Maranhão. Com uma população estimada em 864.845 habitantes (IBGE, 2019), Teresina é a principal cidade da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)²⁴ da Grande Teresina. A cidade concentra a maior parte dos recursos e oportunidades do território, é referência em serviços de educação e saúde na região e conta com forte comércio de produtos e serviços.

²³ Pesquisadores da UNB e da UFSC elaboraram documentos técnicos para conduzir a implementação dos Centros de Eficiência e Sustentabilidade Urbana – CESUs. Os documentos encontram-se em fase de revisão.

²⁴ A Região Integrada de Desenvolvimento é análoga às regiões metropolitanas, porém são formadas por municípios pertencentes a mais de uma unidade da federação. A RIDE Teresina é composta por 14 municípios piauienses: Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Pau D’Arco, União, Nazária e Teresina, além do município maranhense de Timon (BRASIL, 2019).

Figura 1 – Limites Municipais da Cidade de Teresina



Fonte: Reproduzido de: CRGP (2021: 47)

Teresina está em uma posição de extremo clima quente, aquecendo a uma velocidade duas vezes mais rápida comparada à média global (de 1,1°C), de acordo com mapas que analisam o aumento de temperatura superficial média no último século (NASA, 2021). Este é um cenário de aquecimento que se tornará uma realidade para as demais cidades do globo apenas em 2030, de acordo com algumas previsões publicadas no Special Report on Global Warming of 1.5°C da IPCC (2018). Além de aumentar as temperaturas em Teresina, as mudanças climáticas exacerbam fenômenos climáticos extremos.

No município isso representa tempestades mais intensas e aumento da duração da estação chuvosa. Logo, as frequentes enchentes fluviais, pluviais e repentinas que acontecem em Teresina tendem a se tornar mais frequentes e graves, com impacto na oferta de

infraestrutura e serviços, representando perdas econômicas para o município (CRGP, 2021). Como uma parte considerável do território é classificada como área propensa a enchentes e inundações, devido aos dois rios que cortam a cidade, a tendência é que os desastres se repitam com uma maior frequência.

Além disso, há o desconforto térmico gerado por ilhas de calor na cidade. O calor mais intenso em Teresina ocorre de setembro a dezembro, e esse período é caracterizado por ter temperaturas máximas acima de 40 graus, com a umidade do ar chegando a 20%. Isso causa desconforto térmico, baixa produtividade do trabalho e aumento da incidência de doenças respiratórias, além de causar incêndios espontâneos em diversos pontos da área urbana e rural.

Somado ao problema climático, a capital piauiense é uma das mais pobres e desiguais do país. De acordo com os dados do (IBGE, 2019), 29% dos teresinenses vivem abaixo da linha de pobreza. É importante reconhecer que a mudança climática impacta nos territórios dentro da cidade de forma distinta, expondo populações vulneráveis a efeitos mais severos. Essa interseccionalidade entre vulnerabilidades climática, social e econômica agrava ainda mais a situação de Teresina, tornando urgente estratégias inovadoras que mitiguem os efeitos negativos da mudança climática na Cidade.

6. CESU-TERESINA

Nesta subseção vamos analisar o processo de implementação e o trabalho que o CESU-Teresina vem desenvolvendo na Cidade a partir das características comuns dos ULL, descritas anteriormente.

O CESU-Teresina é um projeto piloto financiado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – MCTI com o escopo de fomentar a validação de tecnologias urbanas voltadas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Como exemplo dessas tecnologias temos: novos materiais de construção que contribuam para a descarbonização da indústria da construção civil, monitoramento microclimático, Soluções baseadas na Natureza (SbN), inteligência artificial (AI), internet das coisas (*IoT*), nanotecnologia, fotônica, métodos personalizados para mapear ilhas de calor urbanas, entre outros

O projeto iniciou-se em janeiro de 2021, mas somente em 2023 implementou o principal escopo do laboratório, a validação de tecnologias climáticas, Isto porque a sua implementação tem como pressuposto uma “preparação do território”, a partir de algumas ações que devem prescindir o objetivo final de validação das tecnologias, tais como: elaboração de um diagnóstico sobre o setor de inovação do município; parcerias com o poder público municipal

e entidades da sociedade civil; realização de workshops/oficinas com a participação do poder público local e a sociedade civil, entre outras atividades. (Teixeira, No prelo).

O quadro 1 apresenta as principais características do CESU-Teresina, dentre as quais podemos destacar a tipologia e a fonte de financiamento. A classificação do laboratório foi realizada a partir da tipologia sugerida por Blezer e Abujidi (2021: 76). Os autores apresentam três modelos (*tipos ideais*) de ULL. O primeiro, é o **estratégico** que engloba programas de desenvolvimento tecnológico de grande escala, envolvendo atores públicos e privados. O segundo, é o **cívico** que costuma limitar seu envolvimento com governos locais e atores locais. O escopo é concentrado em prioridades locais. Por fim, temos o **orgânico** que se concentra especificamente em temas locais relacionados à pobreza urbana. E os atores chaves são da sociedade civil organizada, não protagonizando o Estado ou o setor privado.

O CESU-Teresina apresenta uma forte interação com o poder público municipal, concentrando suas ações no âmbito local e fortalecendo laços com o ecossistema de inovação do município de Teresina. Em função disso, entre os três modelos discutidos por Blezer e Abujidi (2021), optamos pelo cívico para o CESU-Teresina.

No que se refere ao financiamento, o CESU-Teresina foi financiado inicialmente exclusivamente pelo MCTI, demonstrando uma indução do governo federal para a fomentação do laboratório no âmbito local. Deve-se destacar que na Europa os ULL também são financiados por instituições governamentais ou organismos multilaterais que recebem recursos públicos.

Quadro 1 – Características do CESU-Teresina

Características	CESU-Teresina
Número de Participantes	11
Início	2021
Decisão	Não definida
% de Mulheres	91%
Interação com o Setor Público	Sim
Receitas	MCTI
Estrutura Jurídica	Núcleo de Pesquisa
Setor da Economia	Academia
Tipologia	Cívico

Fonte: Elaboração dos autores

A seguir apresentamos as principais características do CESU-Teresina vis-à-vis as discutidas pela literatura sobre ULL. Nosso objetivo é verificar em que medida a CESU-Teresina se aproxima ou se distancia dos exemplos apresentados nos estudos de casos europeus.

- **Governança experimental.** Em 2023, o CESU-Teresina completou o seu processo de implementação, validando 4 tecnologias climáticas. Essa validação se iniciou por meio de um chamamento público para que empresas ou startups resolvessem desafios públicos relacionados ao tema das mudanças climáticas no ambiente urbano. Para conhecer os principais desafios da cidade, o CESU-Teresina tem interagido fortemente com o poder público municipal e estadual, por meio da realização de cursos e oficinas. As principais secretarias municipais de interação são: meio ambiente, desenvolvimento econômico e planejamento. No âmbito da Secretaria de Planejamento, a equipe do CESU-Teresina tem acompanhado projetos desenvolvidos pela Agenda 2030, com ênfase nas mudanças climáticas e na sustentabilidade urbana. Entre os projetos destaca-se a criação de um outro laboratório urbano no âmbito do município para promover intervenções sustentáveis específicas em um bairro da cidade. No âmbito do governo estadual, o CESU-Teresina tem interagido de forma intensa com a secretaria de meio ambiente, na busca de tecnologias climáticas inovadoras que possam ser aplicadas na esfera estadual.
- **Espaço físico delimitado.** O foco do CESU-Teresina é a cidade de Teresina, especificamente, na área urbana da Cidade.
- **Participação ativa dos cidadãos.** O CESU-Teresina realizou diversas Oficinas no período de 2021-2024, com o objetivo de discutir temas relacionados a cidades inteligentes, laboratórios urbanos, sustentabilidade e o papel do próprio CESU-Teresina no ecossistema de inovação da Cidade. Em todas as oficinas foi utilizada a técnica de design thinking para estimular a participação e o pensamento criativo. Além das Oficinas, o CESU-Teresina tem realizado desafios voltados para soluções de problemas públicos relacionados à crise climática. Os participantes desses desafios são estudantes do ensino médio e do ensino superior de Teresina.
- **Soluções voltadas para sustentabilidade urbana.** O CESU-Teresina tem como objetivo principal a validação de tecnologias climáticas voltadas para a solução de problemas urbanos. Neste sentido, o CESU-Teresina está alinhado com a definição apresentada por (Blezer e Abujidi 2021).
- **Envolvimento do poder público local.** A equipe do CESU-Teresina tem buscado interagir diretamente com o poder público municipal e estadual. Além das oficinas, a equipe do CESU-Teresina também ofertou um curso de extensão na área de inovação voltado para os servidores públicos da Cidade. Considerando a necessidade de expandir

as discussões sobre inovação no setor público, o CESU-Teresina também está realizado parcerias com o Tribunal de Contas do Estado – TCE/ Piauí.

- **Criação de um valor social.** Além de disseminar uma cultura inovadora entre os funcionários públicos por meio de oficinas e cursos de curta duração, o CESU-Teresina tem fomentado a discussão sobre sustentabilidade urbana no território, especialmente, entre o público jovem com os desafios voltados para soluções de problemas públicos relacionados à crise climática. Neste sentido, entendemos que a contribuição do laboratório em termos de construção de um valor social encontra-se nesses dois eixos: a disseminação de uma cultura inovadora no setor público local e o fomento à discussão sobre soluções ambientalmente sustentáveis para os problemas urbanos da Cidade.

A análise do trabalho inicial do CESU-Teresina nos permite afirmar que o ULL da capital piauiense se aproxima dos modelos implementados nas cidades europeias. Além disso, desde 2022 o CESU-Teresina tem trocado experiência com outros laboratórios de inovação, sendo protagonista na criação de uma rede nacional de laboratórios vivos no país, semelhante com o que existe na Europa. Assim, além dos atores do ecossistema de inovação de Teresina, o CESU-Teresina apresenta uma interação com o governo federal, as autoridades locais (municipal e estadual) e outros laboratórios vivos existentes no país

7. CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou a necessidade de avançarmos na discussão sobre a atuação dos ULL no Brasil. Ao retornarmos ao objetivo inicial do artigo em analisar o papel desses laboratórios no processo de produção de políticas públicas, é possível afirmarmos que eles possuem o potencial de estimular a participação dos cidadãos em diferentes fases das políticas públicas, fomentar uma cultura mais inovadora no setor público e criar valores importantes para a sociedade, como a valorização de soluções sustentáveis. No entanto, para uma análise do contexto brasileiro são necessários estudos sistemáticos sobre a atuação dos ULL para compreendermos como eles são absorvidos nesse processo de produção de políticas públicas.

Consideramos importante uma reflexão aprofundada sobre a transposição de modelos de ferramentas para a produção de políticas públicas do Norte para o Sul Global, tendo em vista não apenas questões culturais ou contextuais, mas dificuldades econômicas e sociais reais e bastantes distintas. No entanto, é inegável que a inovação tecnológica e social está posta na sociedade e não é possível imaginar que as Cidades brasileiras se abstenham delas.

O desafio é como utilizar e se beneficiar das tecnologias e dessas novas ferramentas sociais de produção de políticas públicas para a promoção e o bem-estar dos cidadãos, sem que as Cidades percam sua autonomia diante das empresas de tecnologias. Acreditamos que essa é uma agenda de pesquisa transdisciplinar no qual precisa ser desenvolvida no país, para de possamos melhor compreender seus desdobramentos no processo de produção das políticas públicas e seus impactos na sociedade.

O estudo de caso apresentado acerca do CESU-Teresina é bastante inicial, o que nos permite apenas alguns insights sobre o os ULL no Brasil. Embora o tenhamos encontrado no CESU-Teresina características muito semelhantes aos ULL europeus, existem diferenças culturais, sociais e econômicas significativas.

Enquanto na Europa existe redes de ULL consolidadas que buscam trocar experiências, permitindo a transferência de conhecimento e o compartilhamento do aprendizado, o CESU-Teresina iniciou esse processo com outros laboratórios há apenas 2 anos. De modo que os seus principais interlocutores são o poder público local e federal. Do ponto de vista da participação da sociedade civil, o contexto europeu parece ser muito mais favorável ao modelo de coparticipação às soluções sustentáveis. O engajamento da sociedade civil nos países em desenvolvimento costuma ser menor. Por fim, os estudos apresentados pela literatura mostram a existência de diferentes fundos para financiamento dos ULL europeus, enquanto no Brasil há uma escassez de recursos para o financiamento de pesquisas ou ações da sociedade civil.

Apesar desses desafios no contexto brasileiro, destacamos o pioneirismo da Cidade de Teresina em implementar um laboratório urbano vivo voltado para a validação de tecnologias climáticas em áreas urbanas. A cidade possui desafios climáticos urgentes e um ULL destinado a fomentar uma cultura inovadora no poder público local e uma discussão na sociedade civil sobre soluções ambientalmente sustentáveis possui o potencial de criar um valor público importante para os desafios impostos pelas mudanças no clima.

REFERÊNCIAS

ADIDON, C., LUCIANA, R., MORAES, R., GONSALVES, A., & SERAFIM, L. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista de Administração Pública**, 51(3), pp. 369-387. 2017.

AGUM, R., MENEZES, M., & RISCADO, P. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**, 3, pp. 12-42. 2015.

AMORIM, E., MENEZES, M., & FERNANDES, K. Urban Living Labs and Critical Infrastructure: a global match? **Sustainability**, 14, pp. 1-20. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/16/9826>. 2022.

ANDREWS, M., PRINTCHETT, L., & WOOLCOCK, M. **Building State Capability**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

AROCENA, R., & SUTZ, J. Universities and social innovation for global sustainable development as seen from the south. **Technological Forecasting and Social Change**, 162, pp. 1-10. 2021.

BENTLEY, T. Design in policy: challenges and sources of hope for policymakers. Em: BASON, C. **Design in policy: design for social responsibility**. New York: Gower Publisher, 2014.

BLEZER, S., & ABUJIDI, N. Urban Living Labs and transformative changes: a qualitative study of the triadic relationship between financing, stakeholder roles, and the outcomes of urban living labs in terms of impact creation in the city of Groningen the Netherlands. **Technology Innovation Management Review**, 11(9/10), 73-87. 2021.

BUFFETT, H., & EIMICKE, W. **Investindo em Valor Social: gerando valor social com investimentos**. Rio de Janeiro: FGV. 2020.

CASTELS, M., & CARDOSO, G. **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Casa da Moeda. 2005.

CAVALCANTE, P., MENDONÇA, L., & BRANDALISE, I. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. Em: CAVALCANTE, P. **Inovação e políticas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA. 2019.

CESU-Teresina. Objetivo: CESU-Teresina. Fonte: CESU Teresina: <https://cesuteresina.ufpi.edu.br/>. 2022.

CHRONÉER, D., STAHLBROST, A., & HABIBIPOUR, A. Urban living labs: towards an integrated understanding of their key components. **Technology Innovation Management Review**, 9(3), pp. 50-62. 2019.

CRGP. PROGRAMA GLOBAL DE CIDADES RESILIENTES (CRGP). **Diagnóstico da Resiliência Urbana**: Teresina. Teresina. 2021.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Em F. HEIDEMANN, & J. F. SALAM, **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.

FÉLIX, L., GUIMARÃES, L., COSTA, W., CRUZ, V., & EL-AOUAR, W. Governança pública nas cidades inteligentes: revisão teórica sobre seus principais elementos. **Revista do Serviço Público**, 71, pp. 119-153. 2020.

FUSHIMI, K. Puzzle of the universal utilization of the logical framework approach: an explanation using the Sociological New Institutional Perspective. **JICA Research Institute**, 14, pp. 1-21. 2018.

HELBLING, M. Estudo de caso em ciência política. **Revistas de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, 2(2). 2014.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual**: divulgações estruturais e especiais. Brasília. 2019.

KUHLMANN, S., & ORDÓÑEZ-MATAMOROS, G. **Research Handbook on Innovation Governance for Emerging Economies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

LEVENDA, A. Critically about Smart City Experimentation: Entrepreneurialism and Responsibilization in Urban Living Labs. **Local Environ**, 24, pp. 565-579. 2019.

MENEZES, M., AMORIM, E., & FERNANDES, K. Inovação nas Cidades: o papel dos laboratórios urbanos vivos. Em UFRN (Ed.), **V Encontro Internancional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, (pp. 1-19). Natal. 2022.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (NASA). Goddard Institute for Space Studies. GISS Surface Temperature Analysis (v4): Global Maps. [S. l.]. Disponível em: <https://data.giss.nasa.gov/gistemp/maps/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PIMENTEL Walker, A. P. Self-help or public housing? Lessons from co-managed slum upgrading via participatory budget. **Habitat International**, 55, pp. 55-66. 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

TEIXEIRA, C. Guia de implantação e operação dos Centros de Eficiência em Sustentabilidade Urbana. Brasília. No prelo.

VIVONA, R., Demircioglu, M., & Audretsch, D. The costs of collaborative innovation., **The Journal of Technology Transfer** 47(2). 2022.

YIN, R. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Capítulo IX

“AQUI TUDO PARECE/QUE ERA AINDA CONSTRUÇÃO/E JÁ É RUÍNA²⁵”: PARTIDOS E COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO BRASIL.

Daniela Rezende

1. INTRODUÇÃO

O Brasil se encontra na 143^a posição (no total de 183 posições) no ranking de mulheres em legislativos nacionais da InterParliamentary Union²⁶. Apesar da existência de ação afirmativa voltada ao incremento da presença de mulheres na política institucional, sob a forma de cotas eleitorais de gênero, desde 1997, esse cenário se mantém quase inalterado. Que fatores são responsáveis por esse quadro? Mais especificamente, que processos têm constrangido o sucesso das cotas eleitorais de gênero no Brasil, de forma que o país apresente desempenho muito inferior ao de países vizinhos, como Argentina, México e Uruguai, por exemplo? Em outras palavras, o que explica o baixo desempenho desta inovação no cenário brasileiro?

No intento de contribuir para responder a essas questões, o capítulo toma como objeto de análise os partidos políticos e discute as relações entre a atuação e organização dos partidos políticos brasileiros e a efetividade da lei de cotas eleitorais de gênero, a partir de uma revisão narrativa da literatura sobre o tema. Nesse sentido, pretende-se identificar aspectos críticos relativos à forma como os partidos lidam com processos centrais da competição eleitoral, tais como seleção e recrutamento de candidaturas e distribuição de recursos de campanha, e seus efeitos no que se refere ao sucesso das cotas eleitorais de gênero e, por consequência, ao incremento da representação de mulheres. Além disso, também procura refletir sobre como características organizacionais dos partidos (tamanho, democracia interna, por exemplo) contribuem para a eleição de mulheres.

A centralidade dos partidos na garantia da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão se relaciona ao fato de possuírem o monopólio da representação política

²⁵ Trecho da música *Fora da ordem*, de autoria de Caetano Veloso.

²⁶ Dados de maio de 2022. Ver: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2022>. Acesso em 26mai2022.

no Brasil, uma vez que a filiação partidária é requisito obrigatório para quem deseja se candidatar a algum cargo eletivo no país. Nesse sentido, tais organizações atuam como *gatekeepers* na arena eleitoral, em virtude da definição das listas de candidatas/os a cargos eletivos, à distribuição de recursos importantes, relacionados ao fundo partidário e ao tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral - HGPE (Sacchet, 2005; 2012; Sacchet; Speck, 2012a, 2012b). Nesse sentido, a proposta toma os partidos políticos como unidade de análise, tomando como pressuposto que se trata de organizações (Alcántara, 2004; De La Rosa Albuquerque; Contreras Manrique, 2007).

Além disso, concebe que essas são organizações generificadas, é dizer, a dimensão de gênero constitui um eixo de hierarquização e desigualdade no interior das estruturas partidárias, conforme defendem Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011, 2013), O'Brien (2012, 2013, 2015), Johnson (2005; 2014), Araújo (2005), Barreira e Gonçalves (2012), Santos, Paula e Seabra (2012), Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010) e Monzoy (2011), Álvares (2008), Sacchet (2005; 2012) e Sacchet e Speck (2012a, 2012b).

Tendo em vista essas considerações, o texto está organizado em quatro seções, além desta breve Introdução. Na próxima seção apresento um breve histórico da lei de cotas eleitorais de gênero no Brasil, destacando as inovações incorporadas ao projeto inicial com o objetivo de garantir maior efetividade a esse mecanismo. Em seguida, discuto, a partir de revisão narrativa de literatura, como as pesquisas no campo da Ciência Política e dos estudos feministas e de gênero têm analisado o papel dos partidos políticos no que se refere à representação política de mulheres, com foco na atuação dessas organizações quanto ao cumprimento da lei de cotas eleitorais de gênero. Finalmente, apresento, nas considerações finais, algumas questões de pesquisa, a partir de aportes da Sociologia das Organizações em interface com os estudos de gênero, que poderiam contribuir para o aprofundamento das análises sobre o tema.

2. BREVE HISTÓRICO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO BRASIL

O sistema eleitoral brasileiro é proporcional para as eleições legislativas (com exceção do Senado), o que significa que os votos são distribuídos proporcionalmente entre os partidos que participam da competição eleitoral. A pesquisa em Ciência Política identifica que esse sistema é mais inclusivo que sistemas eleitorais majoritários, como aqueles adotados na país nas eleições para o Executivo e para o Senado. Isso significa que em sistemas eleitorais proporcionais membros de grupos subalternizados, tais como mulheres, pessoas negras,

pertencentes a minorias étnicas e linguísticas, por exemplo, têm maiores chances de aceder a uma cadeira no legislativo em sistemas proporcionais. Entretanto, outras características do sistema eleitoral nacional, como a adoção de lista aberta, em que a ordenação de candidaturas é realizada a partir do volume de votos que cada uma recebe, a possibilidade de que partidos apresentem um número de candidaturas que equivale a 1,5 o número de vagas em disputa (ou 1,5 vezes o tamanho do distrito eleitoral, vide Bolognesi, 2012) e o tipo de financiamento de eleitoral adotado (Sacchet e Speck, 2012a, 2012b)), constroem o potencial inclusivo do sistema eleitoral brasileiro.

Considerando-se outras variáveis além daquelas relacionadas à arena político-institucional, tais como a divisão sexual do trabalho (Biroli, 2017) e a socialização das mulheres, que termina por limitar sua ambição política (Fox e Lawless, 2012), temos um cenário estável de sub-representação de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Diante desse fato, foram adotadas ações afirmativas na forma de cotas eleitorais de gênero em 1995, tendo como foco as eleições municipais de 1996.

A lei 9100/1995 definiu que cada partido deveria *preencher* no mínimo 20% da lista eleitoral com candidaturas de mulheres. Entretanto, juntamente com a reserva de vagas para mulheres, a lei também permitiu que os partidos ampliassem o número de candidaturas, podendo apresentar um número de candidatos/as correspondente a “até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher”. Esse dispositivo, segundo Bolognesi (2012, p. 115), terminou, juntamente com a não previsão de sanções pelo descumprimento das cotas pelos partidos, “por diluir a competitividade e manter a proporção de indivíduos do sexo masculino estável”.

Em 1997, foi promulgada a lei 9504, que estabelece regras para as eleições no país, não mais restrita a um pleito específico, podendo ser então considerada a primeira geração da lei de cotas no Brasil. Essa lei ampliou o número de candidaturas que os partidos poderiam registrar em 150 por cento o número de lugares a preencher, minando ainda mais o potencial da reserva de vagas. Além disso, estabeleceu que cada partido deveria *reservar* o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Importante observar a opção pelo termo reservar e não preencher, como previa a lei 9100/1995, o que somado à não previsão de sanção pelo descumprimento das cotas, minou o potencial inclusivo da medida (Bolognesi, 2012).

Na minirreforma eleitoral ocorrida em 2009 temos a segunda geração da lei de cotas. A lei 12034/2009 altera a lei 9504/1997, estabelecendo que cada partido ou coligação

preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Além disso previu destinação de recursos do Fundo Partidário (mínimo de 5%) para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e do HGPE (mínimo de 10%) para as mulheres, com o objetivo de promover e difundir a participação política feminina. Esses recursos deveriam ser definidos pelo órgão nacional de direção partidária, que são os Diretórios Nacionais ou as Comissões Executivas Nacionais. A lei previu sanções apenas para o descumprimento da distribuição de recursos do Fundo partidário e do HGPE.

Uma breve mirada para esses órgãos pode iluminar os desafios relacionados à implementação e à efetividade da lei de cotas. Segundo dados compilados por Marques e Biroli (s/d), as mulheres ocupam em média 21% dos cargos em comissões executivas nacionais de partidos políticos, havendo ainda quatro partidos, PSD, PSC, PHS e PTC, que não contavam com nenhuma mulher nessa instância decisória. Isso indica que as mulheres estão sub-representadas também nas instâncias responsáveis por distribuir recursos para o incremento de sua presença na política institucional, o que apreça conformar um ciclo vicioso.

Além disso, ainda que a lei 12034/2009 tenha retomado a determinação de que os partidos deveriam preencher as vagas com o mínimo de 30% de cada sexo, e não apenas reservar as vagas, apenas em 2014 o TSE passou a fiscalizar efetivamente o cumprimento da lei, o que levou a um incremento no número de candidaturas femininas (de 11,4% de candidatas em 2002 para 29,34% em 2014 e 31,6% em 2018), mas não a um aumento no número de eleitas. Além disso, é importante observar que, apesar do aumento do número de candidaturas femininas, o percentual mínimo de 30% passou a ser utilizado como uma espécie de “teto”, ou seja, as legendas interpretaram a lei de forma a fazer com que o percentual de candidaturas de mulheres se estabilizasse em torno de 30%, o que garante que as candidaturas masculinas representem cerca de 70% do total de candidaturas.

Em 2015 foi publicada a lei 13165 que, entre outros dispositivos mais gerais, refina o estabelecido pela lei 12034/2009 a respeito da distribuição de recursos do Fundo Partidário e do HGPE. Com relação ao Fundo Partidário, a lei define que “os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas”. Vê-se que foi estabelecido um teto, além do mínimo de 5%, e agora há previsão de recursos para as campanhas eleitorais de candidatas, apesar do montante definido não ser proporcional ao percentual definido pela cota

de gênero. Ademais, importante observar que esses recursos devem ser geridos pelas secretarias da mulher dos partidos políticos e não pelo órgão de direção nacional, a partir de contas bancárias específicas para este fim.

Finalmente, apesar de não se tratar de legislação *stricto sensu*, vale mencionar a ADIN5671/2018, que definiu que “a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas”, garantindo, pois, uma distribuição mais equânime dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha²⁷. A PEC 117/2022 institucionaliza esse dispositivo, ampliando também o tempo de HGPE destinado às campanhas femininas para no mínimo 30% do tempo alocado ao partido. Entretanto, a mesma emenda que consolida o financiamento destinado às campanhas femininas também anistia os partidos que não cumpriram o estabelecido nas leis anteriores, institucionalizando também, portanto, o não cumprimento da lei, que já era feito de maneira contingente por chefes do Executivo²⁸.

Pode-se verificar a partir do exposto que a política de cotas eleitorais de gênero no Brasil se desenvolve entre avanços e retrocessos, mas mais retrocessos que avanços, o que parece indicar que essa inovação é acompanhada de estratégias, partidárias, sobretudo, de mitigação do potencial inclusivo. Exploraremos essa questão na próxima seção, ao explicitar o que a literatura sobre o tema diz a respeito das relações entre partidos, cotas e representação política de mulheres, com foco na dimensão organizacional de tais instituições.

3. PARTIDOS POLÍTICOS, COTAS ELEITORAIS E REPRESENTAÇÃO DE MULHERES

Pode-se afirmar que os partidos políticos são organizações generificadas, é dizer, a dimensão de gênero constitui um eixo de hierarquização e desigualdade no interior das estruturas partidárias (Lovenduski, 1993; Caul, 1999, 2001; Kittilson, 1997, 2011, 2013; O'brien, 2015; Araújo, 2005; Barreira; Gonçalves, 2012; Santos; Paula; Seabra, 2012; Roza; Llanos; Garzón De La Roza, 2010; Monzoy, 2011). Como afirma Kittilson (2013, loc.12343), “apesar de não haver regras formais que impeçam a presença de mulheres nos partidos das

²⁷ Nas eleições municipais de 2020 também foi prevista a proporcionalidade entre os recursos do FEFC e o percentual de candidaturas de pessoas negras para as eleições municipais. Também em 2020, decisão do TSE ampliou este dispositivo para as candidaturas de pessoas negras, incluindo a dimensão de raça entre os critérios que os partidos devem observar na distribuição de recursos eleitorais no pleito de 2022.

²⁸ <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jamildo/2019/05/14/projeto-de-anistia-a-partidos-quer-blindar-dirigentes-afirma-especialista/index.html>. Acesso em 27mai2022.

democracias contemporâneas, suas oportunidades nos partidos são relativamente mais restritas que as dos seus colegas do sexo masculino” (Tradução livre).

Partindo do exposto, é plausível afirmar que a configuração da hierarquia e da desigualdade de gênero nos partidos possui efeitos mais amplos, uma vez que essas organizações configuram e mediam os processos de distribuição de recursos políticos em outras esferas além da intrapartidária, especialmente na arena eleitoral. Cabe, pois, avaliar se e em que medida os partidos desenvolvem estratégias para fomentar a representação política de mulheres, dado seu papel como *gatekeepers* no que se refere à composição de listas de candidatos/as e à distribuição de recursos relevantes na arena eleitoral, como tempo de propaganda partidária e eleitoral gratuita. Ademais, considerando a afirmação de Kittilson (2013) acima, é importante atentar para o fato de que tais estratégias ou dinâmicas partidárias operam de maneira informal, a partir de normas não escritas, que "passam despercebidas já que são naturalizadas como parte do status quo" (Waylen, 2015, p. 5).

Lovenduski (1993) afirma, em trabalho pioneiro sobre o tema, que os partidos políticos de países europeus se adaptaram às demandas de filiadas por maior representação e mesmo às exigências legais relativas à representação de mulheres. As mudanças introduzidas nos partidos podem ser caracterizadas, segundo Lovenduski (2001), como programáticas ou organizacionais, ou seja, dizem respeito tanto a princípios e políticas, quanto a métodos de recrutamento e promoção das mulheres a posições estratégicas no interior dos partidos. Com relação às mudanças programáticas, a autora afirma que essas tendem a ser filtradas pelas ideologias partidárias, ou seja, acomodadas de modo a se tornarem congruentes com programas partidários já delineados ou a respeitarem o corte esquerda-direita.

No tocante às transformações organizacionais, essas foram classificadas em três categorias, a saber: retórica, ou seja, incorporação das demandas de mulheres em campanhas, plataformas e discursos, havendo referência frequente à importância do incremento do número de candidatas e eleitas; ações afirmativas, voltadas à oferta de treinamento especial às mulheres, além de auxílio financeiro, e discriminação positiva ou reserva de vagas para mulheres em listas partidárias e outras estruturas intra-partidárias. A adoção de um discurso “generificado”, que ocorreria a partir da mudança retórica, impulsionaria as demais transformações.

A autora indica, pois, que tais mudanças apresentam caráter progressivo e este parece estar associado às consequências distributivas. Isso quer dizer que transformações programáticas e retóricas implicam em pequeno ou nenhum ônus aos partidos, podendo ainda

ser “traduzidas” à luz das ideologias partidárias. Já ações afirmativas implicam em efetiva disposição de alterar a estrutura intrapartidária, no sentido de garantir às mulheres acesso mais equitativo a recursos partidários ou a estabelecer ações pautadas pela equidade de gênero ou “pró-gênero”. Essa distinção é importante porque permite hierarquizar as estratégias dos partidos com relação aos seus possíveis efeitos para a representação de mulheres.

Kittilson (2013) sustenta que cinco fatores condicionam as oportunidades para homens e mulheres nos partidos, quais sejam, o grau de formalização; a ideologia partidária; regras de seleção de candidatos/as; grau de centralização e faccionalização. O caráter generificado dos partidos políticos também se apresenta nas análises que têm como foco países latinoamericanos, como mostram Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010). As autoras verificaram a existência de inúmeras barreiras à representação de mulheres, tais como: o caráter piramidal da participação feminina, que se caracteriza por seus altos percentuais na base, combinado com escassos números nas elites partidárias; a inexistência de referência à equidade de gênero e temas correlatos em documentos de metade dos partidos investigados pelas autoras; a pequena oferta de capacitações e cursos de formação de lideranças femininas; a inexistência de princípios paritários como critérios para o financiamento de campanhas, e a ausência de reserva de vagas para mulheres em órgãos decisórios dos partidos.

Vê-se, pois, que a literatura internacional identifica que características partidárias como ideologia, presença de mulheres em órgãos decisórios, a natureza dos procedimentos internos, especialmente aqueles relativos à seleção de candidatos/as e a existência de grupos de mulheres organizados, podem afetar a representação de mulheres nos partidos e no Legislativo.

No caso brasileiro, ainda são escassas as análises que avaliam a representação política de mulheres à luz das estratégias partidárias, como apontam Santos, Paula e Seabra (2012). Destacam-se nesse sentido as contribuições de Araújo (2004), Álvares (2008), Santos, Paula e Seabra (2012) e Merlo (2018). Essas análises destacam a já mencionada relevância dos partidos para a representação política de mulheres, verificando que o grau em que as militantes influenciam as estratégias partidárias, eleitorais e organizacionais (inclusive via órgãos de mulheres internos aos partidos), bem como a ideologia partidária e a relação entre partidos e movimentos sociais ligados ao tema da inclusão política de mulheres, são variáveis relevantes para se explicar seu desempenho no que se refere ao sucesso das candidaturas femininas.

Araújo (2004) afirma que a presença de mulheres nas instâncias decisórias intrapartidárias pode ser tomada como “indicador do estado geral” da participação feminina nos partidos. Entretanto, essa presença só seria efetiva se fossem garantidas às mulheres real

poder de influenciar as decisões partidárias. Nesse sentido, a autora afirma que nos partidos brasileiros são predominantes as estratégias retóricas e que "há uma variação na forma como os partidos respondem internamente às demandas das mulheres, sendo tal resposta mais efetiva à medida que os partidos se encontram mais à esquerda e são mais estruturados organicamente" (p. 211).

Nesse sentido, a presença de mulheres nas bases dos partidos pode implicar em transformações programáticas e retóricas, enquanto sua presença em espaços decisórios intrapartidários pode afetar de forma substantiva a distribuição de recursos partidários. Como demonstra Sacchet (2008), isso implica em que mesmo os partidos comprometidos com a participação política de mulheres, geralmente aqueles situados à esquerda do espectro político-ideológico, sejam resistentes à incorporação de mulheres em posições de liderança. Assim, "a good indication of the level of political parties' commitment to gender issues is given by the number of women in these positions [*liderança partidária e estruturas de representação política*] and by the initiatives they undertake to achieve gender parity" (Sacchet, 2008, p. 150).

Em pesquisa sobre os determinantes da emergência de lideranças partidárias femininas, O'Brien (2015) afirma que a ênfase em mulheres em posição de liderança nos partidos é importante porque

Women's presence among party elites, for example, increases the number of female candidates and elected officials (Cheng and Tavits 2011, Kunovich and Paxton 2005). Parties with greater numbers of female internal officeholders are also more likely to adopt affirmative action policies for female candidates (Caul 2001, Kittilson 2006). As well as bolstering women's presence in office, female party leaders may also shape women's policy representation. The greater the number of women on parties' executive committees, for example, the more likely the party is to discuss social justice issues on its platform (Kittilson 2011). Finally, the selection of a female leader may shatter the glass ceiling, not only allowing other women to ascend to the post (Jalalzai and Krook 2010) but also improving voters' perceptions of female leaders' effectiveness and weakening traditional gender stereotypes about women's role in the public and private sphere (Beaman *et al.* 2009, 2012). (O'brien, 2015, p. 4)

Ademais, fatores como ideologia partidária e organização interna dos partidos, em específico, a presença de mulheres nas executivas nacionais e a existência de órgãos de mulheres nos partidos são retomados por Caul (2001) e Kittilson (1997, 2011). Avaliando os determinantes da adoção de cotas de gênero por partidos políticos europeus, Kittilson (1997) e Caul (2001) verificam que características como a proporção de mulheres na executiva nacional e a ideologia partidária são preditores influentes. Ademais, Kittilson (2011) observa que a presença de mulheres no órgão decisório nacional do partido e o número de mulheres na

bancada partidária no Legislativo aumentam a probabilidade de que o partido enfatize em seu programa questões relacionadas a justiça social e a adoção de cotas.

A existência de organizações de mulheres no partido pode ser importante, pois, como destaca Araújo (2005, p. 210), “possuir ou não uma organização de mulheres no partido pode fazer diferença, quer seja na capacidade de, em nome do partido, tomar iniciativas de apoio a mobilização das candidatas, quer seja na atuação como instrumento de pressão política sobre as direções partidárias”. Ademais, a presença de mulheres nas bases dos partidos pode implicar em transformações programáticas e retóricas, enquanto sua presença em espaços decisórios intrapartidários pode afetar de forma substantiva a distribuição de recursos partidários.

Como argumenta Sacchet (2008), isso implica em que mesmo os partidos comprometidos com a participação política de mulheres, geralmente aqueles situados à esquerda do espectro político- ideológico, sejam resistentes à incorporação de mulheres em posições de liderança. Assim,

a good indication of the level of political parties' commitment to gender issues is given by the number of women in these positions [*liderança partidária e estruturas de representação política*] and by the initiatives they undertake to achieve gender parity (Sacchet, 2008, p. 150).

Importante salientar que, com relação à ideologia partidária, como indica Kittilson (2011, 2013), o poder explicativo dessa variável no tocante à representação política de mulheres vem declinando. Essa autora verifica que o continuum esquerda-direita deve incorporar outra dimensão relativa à distinção entre “Old Politics” e “New Politics” (Caul, 2001). Santos, Paula e Seabra (2012) também qualificam o efeito da ideologia partidária na representação política de mulheres, argumentando, a partir de estudo comparado em dois estados brasileiros (RJ e CE), que não são todos os partidos de esquerda mais propensos a adotar estratégias “pró-mulheres” no processo de recrutamento de candidatas/as, mas sim aqueles que “possuem vínculos orgânicos com movimentos sociais ligados ao problema” (Santos; Paula; Seabra, 2012, p.285).

Especialmente, pouco se sabe sobre como se configuram os órgãos de mulheres nos partidos e seus efeitos no que se refere à eleição de mulheres. Segundo Monzoy (2011) e Roza, Llanos e Garzón de la Roza, considerando o panorama da América Latina (2010, p. 9-10), sua efetividade é limitada:

Apesar da maioria dos partidos dispor de unidades da mulher, estas têm uma participação muito limitada e pouca influência nas decisões partidárias. Menos da metade de ditas unidades nos partidos investigados conta com representação direta no comitê executivo e menos de um terço participa da formação de listas de candidatas ou

na elaboração de planos de governo. Por sua vez, só 15 por cento dos partidos distribui recursos de forma regular às unidades da mulher para seu funcionamento orgânico, situação que limita sua capacidade de desenhar e implementar estratégias e ações a longo prazo voltadas à promover a igualdade de gênero (Tradução livre).

Assim, como lembra Araújo (2005), é necessário avaliar não apenas a existência de tais órgãos, mas sua forma de atuação e a possibilidade de influenciar as decisões partidárias. Nesse sentido, Merlo (2018) verificou que "esses órgãos variam em termos de relevância dentro dos partidos em sua capacidade de incorporar mais mulheres em seus quadros" (Merlo, 2018, p. 58), havendo ainda variabilidade em termos do apoio dos setoriais às candidaturas femininas, da participação/adesão das filiadas e de sua vinculação com os órgãos decisórios intrapartidários.

Observando o comportamento dos partidos com relação à representação política de mulheres nas eleições de 2018, Sacchet (2020, p. 23) verificou que apenas três partidos, entre os 22 analisados, "demonstraram ter compromissos altos com a o objetivo de promover mais mulheres a posições da Câmara dos Deputados". Segundo a autora, os resultados encontrados permitem

explicitar estratégias que eles utilizam para evitar a implementação de medidas criadas para impulsionar um aumento no número de mulheres eleitas. A maioria dos partidos cumpriu as cotas, mas, em grande parte deles, um percentual alto de suas candidatas não conquistaram mais que 0,3% dos votos, indicando não serem essas candidaturas viáveis ou viabilizadas pelos partidos. Porém, foram essas candidaturas que em média receberam os montantes mais substanciais de recursos desses partidos. Isso sugere que tanto as regras eleitorais sobre candidaturas, ou as cotas de candidaturas, quanto sobre o percentual do fundo eleitoral que deveria ser repassado para as mulheres, foram burladas pela maioria dos partidos

Uma estratégia importante desenvolvida pelos partidos políticos brasileiros para burlar as cotas eleitorais de gênero e as regras de financiamento de campanha são as "candidaturas laranja" ou candidaturas extremamente não-viáveis que não afetam a competitividade eleitoral. A autora afirma que tais candidaturas são produto da resistência partidária às cotas de gênero, que "tem proliferado desde que a minirreforma de 2009 (12034/2009) alterou a lei e levou as autoridades eleitorais a começar a aplicar a cota de gênero" (Wylie et. al., 2019). A autora conclui que as candidaturas laranja são "elemento importante da estratégia partidária, explorado para cumprir formalmente as disposições legais, como a cota de gênero e a Lei de Ficha Limpa sem perturbar o status quo, em um caso típico de mudança institucional em camadas" (Wylie et al., 2019).

Segundo Waylen (2014), esse tipo de mudança institucional se caracteriza por

new rules are introduced alongside or on top of existing ones, but they are not in competition with them. Actors have some power to create new institutions but not enough to displace old institutions. Defenders of the status quo often have high veto possibilities and there is little discretion in the enforcement of existing rules so institutional challengers cannot alter the existing rules. Change is therefore often gradual and endogenous.

Considerando a revisão apresentada, pode-se afirmar que o potencial inovador da lei de cotas eleitorais de gênero no Brasil, no sentido de garantir maior presença feminina nos espaços de poder e tomada de decisão e, por conseguinte, o aprofundamento da democracia no Brasil tem sido mitigado pela atuação dos partidos políticos. A seguir, exploramos as questões levantadas ao longo do capítulo à luz de alguns aportes da Sociologia das Organizações, de forma a refletir como esse campo pode contribuir para a análise do fenômeno em tela.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão apresentada, bem como o histórico das cotas eleitorais de gênero no Brasil permitem considerar alguns aspectos relevantes do ponto de vista da Sociologia das Organizações. A primeira delas diz respeito à análise dos partidos como organizações, abordagem ainda pouco desenvolvida no Brasil que geralmente toma como referência as contribuições de Panebianco (2008), autor que se voltou a compreensão do “desenvolvimento organizativo dos partidos” (Amaral, 2013, p. 15). Sua análise culmina no desenvolvimento de uma tipologia das organizações partidárias, muito utilizada na Ciência Política, além de permitir um olhar que considera a complexidade de tais organizações, destacando, por exemplo, as disputas internas e as estratégias mobilizadas por distintos grupos para controlar “zonas de incerteza” e se tornarem a coalizão dominante.

Essa perspectiva é interessante porque permite analisar como as diferentes instâncias partidárias atuam no sentido de mitigar ou reforçar os efeitos da lei de cotas, considerando, por exemplo, as tensões entre as secretarias da mulher e os órgãos decisórios nacionais nos processos de recrutamento de candidaturas e distribuição de recursos. A própria legislação brasileira parece ter atentado para essa complexidade, ao passar a gestão dos recursos do Fundo Partidário e do HGPE das comissões executivas/diretórios nacionais para as secretarias da mulher, devendo ser criadas contas bancárias exclusivas para esse fim (vide lei 13165/2015).

Ademais, “disputas interpretativas” como aquelas relacionadas à diferentes interpretações da lei de cotas (Gouldner, 1954, Blau, 1955), sintetizadas no par reservar vagas x preencher vagas, também podem ser analisadas à luz dos aportes da Sociologia das

Organizações, permitindo compreender também os limites da mudança organizacional. Especificamente com relação a esse aspecto, é importante considerar também as relações entre as normas formais e regras informais (Helmke e Levitsky, 2004) e como as últimas têm sido mobilizadas pelos partidos para minar os efeitos da lei de cotas e manter o status quo, como mostram as candidaturas laranja. Somadas à autonomia partidária característica do sistema político brasileiro, garantem grande discricionariedade às elites partidárias, majoritariamente masculinas.

Ainda, relevante apontar que, diferentemente do apontado por Waylen (2014) a respeito da mudança institucional em camadas, que caracterizaria o processo de implementação da lei de cotas no Brasil, de acordo com Wylie *et al.* (2019), esse processo tem sido capitaneado por forças exógenas aos partidos, especialmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e por mudanças legislativas, o que pode elevar ainda mais o rechaço das organizações partidárias a tais medidas.

Finalmente, a aprovação da PEC117/2022, que institucionaliza o financiamento de campanha com perspectiva de gênero, ao mesmo tempo que anistia os partidos recalcitrantes no período anterior à aprovação da PEC é bastante ilustrativa do processo de implementação das cotas de gênero no país. Nesse sentido, a inovação esperada a partir da adoção dessa legislação no Brasil pode ser bem ilustrada pela música que dá título ao paper, “Aqui tudo parece/Que era ainda construção/E já é ruína”, em que a mudança institucional parece avançar um passo e retroceder dois.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, M. ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos. **Barcelona: ICPS, 2004.** Disponível em: <<http://americo.usal.es/oir/opal/libros.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

ÁLVARES, M. L. M.. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 895-940, 2008.

AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013.

ARAÚJO, C. A intercessão entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação. Secretaria de Política para as Mulheres. 2004

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193-215. 2005.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.

ARAÚJO, Clara Maria de Oliveira; BORGES, Doriam. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 69-91, 2013.

BARREIRA, I; GONÇALVES, D. N. “Presença” e “ausência” de candidatas: mapeando representações de dirigentes partidários. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 315-336.

CAUL, M. Women's Representation in Parliament The Role of Political Parties. **Party politics**, v. 5, n. 1, p. 79-98. 1999.

CAUL, M. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: A cross-national analysis. **Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1214-1229. 2001.

LOVENDUSKI, J. Introduction. In: LOVENDUSKI, J; NORRIS, P. (Orgs.). **Gender and party politics**. Londres: SAGE. 1993. p. 1-15.

MONZOY, A. H. **Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos**: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

O'BRIEN, D. Z. Gender and select committee elections in the British House of Commons. **Politics and gender**, n.8, p. 178-204. 2012.

O'BRIEN, D. Z. Women, Parties, and Politics: A Party-Based Theory of Substantive Representation. Western Political Science Association Annual Meeting, Los Angeles, CA, 2013.

O'BRIEN, D. Z. Rising to the Top: Gender, Political Performance, and Party Leadership in Parliamentary Democracies. **American Journal of Political Science**, no prelo. 2015.

ROZA, V.; LLANOS, B.; GARZÓN DE LA ROZA, G. **Partidos políticos y paridad**: La ecuación pendiente. Inter-American Development Bank, 2010.

SACCHET, T. Political Parties: When do they work for Women? UN. Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Teresa_Sacchet/publication/238524017_Political_PartiesWhen_do_they_work_for_Women/links/54d931910cf24647581d95e3.pdf.

SACCHET, T. Political Parties and Gender in Latin America: an overview of conditions and responsiveness In: Anne Marie Goetz. (Org.). **Governing Women: Women's Political Effectiveness in Contexts of Democracy and Governance Reform**. New York: Routledge, 2008, p. 148-172.

SACCHET, T. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: Paiva, D. (org.): **Mulheres, poder e política**. Goiânia: Editora Cãnone, 2012. pp.159-186

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012a.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012b. p. 417-452.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. A culpa é dos partidos. desigualdades de gênero em disputas eleitorais e processos legislativos. In: BIROLI, Flávia *et al.* (Ed.). **Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias**. Editora da Unicamp, 2020.

SANTOS, F.; PAULA, C.A.D.; SEABRA, J. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidária de inserção de mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 315-336.

WAYLEN, Georgina. Informal institutions, institutional change, and gender equality. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 212-223, 2014.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. **Opinião Pública**, v. 25, p. 1-28, 2019.

Capítulo X

MÉTRICAS SOBRE O ESTADO: POR UMA SOCIOLOGIA DA CLASSIFICAÇÃO DO RISCO DE CRÉDITO SOBERANO BRASILEIRO

Ana Carolina Bichoffe

1. INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é repleto de indicadores para mensuração dos mais distintos aspectos da vida social: existem indicadores nacionais, mas também em outras ordens de grandeza, para direitos humanos; liberdade; facilidade de negociação empresarial; expectativa de consumidores; transparência; violência; desenvolvimento humano; produção de riqueza; estado de Direito; risco de crédito; a variedade e os propósitos são muitos. Ou seja, com base nas classificações é possível ordenar os países e “remapear o mundo”, ou “repintar” o globo, de acordo com as novas classificações (Fourcade, 2017). Isto porque métricas e comensuração também implicam em comparação, isto é, ordenamento, mas também ‘ranqueamento’, estabelecimento de padrões, e hierarquia (Desrosières, 2014).

De acordo com Thévenot (2009) vivemos a era “*Governing by Standards*”²⁹. O ponto sensível e infausto desse construto se situa na condição de que todas as classificações e hierarquias trazem injunções políticas e morais implícitas, embutidas em sua própria existência. Estas ordens são criadas por instituições especializadas, em geral com ramificações internacionais, tendo como substrato de análise as realidades materiais dos mais distintos domínios da via social.

²⁹ De acordo com Thévenot (2009) a noção de standard se aproxima da concepção de governança. Entretanto, o autor sugere que por se tratar de um ‘fashionable term’, com muitas conotações, a noção de governança pode ser substituída por standard. Essa opção se encaixa no framework teórico desenvolvido por Thévenot a partir de uma sociologia do engajamento. Sobre as primeiras reflexões sobre “investimento em forma” ver Thévenot (1986). Desta concepção extraída do plano fabril, da noção de conformidade na qualidade, o autor ampliou a noção de investimento ao pôr em questão noções de articulação e de formação de equivalências entre elementos heterogêneos, resultando em códigos, normas, padrões, qualificações (Correa; Dias, 2016) dimensões produtoras de estabilidade e fundamentalmente, parâmetros para o cálculo e para a previsibilidade, reduzindo custos futuros. Para o autor, objetos (e.g. cronômetro) e convenções (e.g. cronograma de produção) se confundem e são tratados de forma simétrica como dispositivos que estabilizam mundo social. Sobre seus primeiros sobre uma sociologia da classificação ver Thévenot (1983; 1984; 1986) Thévenot, Desrosières (1986)

Interessa que quando essas ordens de indicadores, rankings e avaliações chegam até Governos, exigem invariavelmente, em âmbito nacional, o posicionamento de políticos e tecnocratas de modo que estes manifestem sua preocupação e planejem ações para alterar a posição do país no *ranking*. O investimento para “subir a ladeira” do *ranking* atesta que os classificados/avaliados aceitaram uma ordem simbólica imposta externamente como um guia interno válido.

A pesquisadora francesa Marion Fourcade ilustra alegoricamente esse aglomerado distinto e variado de métricas como as “muitas mãos” que tentam reter o Estado. São ordens discursivas, instituições e organizações e atores variados, com diferentes interesses, racionalidades, ideologias e propósitos econômicos que buscam o domínio do comportamento e da *performance* estatal. Exercer influência sobre o Estado implica, fundamentalmente, atingir a sociedade. Ao embutir no Estado a codificação e perseguição de certas características e qualidades, criam-se novas identidades e marcadores sociais. Essas novas identidades, ainda que volúveis no tempo, podem vir a se tornar institucionalizações de representações do coletivo nesse dado momento. E, é justamente esse coletivo que também compartilha as consequências dessas representações.

A alteridade em relação aos outros Estados Soberanos implica em incessante ajuste e regulação de experiências sociais coletivas de modo material e simbólico. “The metrics are social facts in a Durkheimian sense: they are external and coercive, their effects being felt in all individuals who partake in the collective’s destiny” (Fourcade, 2017: 105). As métricas de avaliação, transformam Estados e Sociedades na medida em que se altera a visão de mundo destes. Mas como toda sorte de sistemas socialmente constituídos, a visão de mundo também é mutável e se mostra em constante desagregação e agregação, sensível às ordens de interesses prevaletentes em cada período (tempo e espaço) e sempre tensionado pela relação público versus privado, Estado e sociedade.

Nesse sentido, esse paper se ocupou de tratar das profundas transformações/reorganizações que a contabilidade, a metrologia, e as classificações, sobretudo das finanças públicas, impostas ao Estado brasileiro³⁰ como critérios legítimos para figuração deste no mercado econômico-financeiro internacional. Trata-se de um

³⁰ Parte-se aqui de uma leitura da noção de Estado inspirada em um coorte Bourdieusiano. Ou seja, recorrendo a um nível cultural mais profundo, Bourdieu desconstrói as dimensões canônicas de Estado para reiterar a dimensão simbólica da qual o Estado é detentor último, onde se estabelecem as relações de força e de sentido e, nas quais ele, o Estado, é o produtor por excelência de princípios de classificação suscetíveis de serem aplicados ao mundo social. Essa dimensão simbólica do efeito do Estado é nomeada por Bourdieu como “efeito universal” (Bourdieu, 2011).

enquadramento no qual a resposta do Estado às cobranças é precedida de ações mais ou menos identificáveis, com vetores de sentido definidos sobre performances e retornos esperados.

Parte-se do entendimento que a justificção para as incorporações dos dispositivos métricos se assenta em duas ordens: i) a orientação objetiva e eficiente na tomada de decisão e ii) a minimização dos riscos dessa decisão. Estes dispositivos são compreendidos, portanto, como instrumentos de criação e implementação intencional de ordem cultural e política, isto é, sistemas de regras que facilitam a coordenação e a cooperação de atores sociais em situações de incerteza, que determinam a distribuição dos custos e benefícios da ação coletiva.

Ao passo que estas ordens se pronunciam em uma realidade material por meio de instituições especializadas internacionais (agências de classificação/jornalismo especializado/instituições financeiras/...) e se propagam por distintos caminhos da via social até Governos, essas ordens exigem invariavelmente, em âmbito nacional, os posicionamentos de políticos e tecnocratas de modo que estes também manifestem suas preocupações e planejem ações para alterar a posição do país no *ranking*. O investimento para “subir a ladeira” do *ranking* atesta que os classificados/avaliados aceitaram uma ordem simbólica imposta externamente como um guia interno válido.

2. NARRATIVA HISTÓRICA E O APORTE CONCEITUAL E ANALÍTICO DAS SOCIOLOGIAS ECONÔMICAS E DAS FINANÇAS

O plano de fundo temporal no qual o trabalho se insere, parte de um momento no qual se observa um movimento (inter)nacional de “a expiação dos excessos dos surtos desenvolvimentistas, e o exercício de um catecismo da austeridade baseada em uma pedagogia disciplinar de controle orçamentário e equilíbrio fiscal” (Bichoffe, 2018). Algumas interpretações tendem a denominar esse processo de “neoliberalismo”. Essa nomeação, “neoliberalismo” em termos científicos é ampla de significação e atrapalha, muito mais do explica as singularidades do fenômeno contemporâneo. O mesmo se aplica à noção de “globalização”. Esses termos são polissêmicos, guarda-chuvas conceituais voláteis, ajudam a apenas a produzir um entendimento preliminar. Ganha-se em consciência, mas se perde em precisão conceitual.

Assim, por opção metodológica, foi estabelecido como marco de análise os anos 1980, que trazem, portanto, o início de um processo que a literatura das sociologias das finanças nomeia como ‘financeirização’ ou, na terminologia aqui utilizada, ‘dominação cultural das

finanças' (Grün, 2003, 2005, 2007a, 2007b; Davis & Kim, 2015). Uma forma específica pela qual passamos a enxergar e dar valor ao mundo social. Da escala individual, passando por firmas e organizações e atingindo Estados Soberanos as finanças estão presentes como elementos da vida cotidiana, nas transações e negociações bancárias, nas contabilidades, nas capitalizações, nos pagamentos de despesas, nas tomadas de empréstimos; mas também de instrumentos cada vez mais complexos de gestão e organização das finanças como hedges, private equities, venture capital, governança corporativa, entre outros.

Os efeitos desses da prática e disseminação das ferramentas e produtos financeiros é aquilo que a literatura denomina, portanto como “dominação cultural das finanças”, dito de outro modo, é o conjunto plasmado de espaços interconectados de múltiplas ordens, de discursos e práticas, por vezes conflitantes, não raramente obscurecidas, que disputam a melhor forma de nomear, ordenar, dominar e, fundamentalmente, prover de retornos financeiros - lucro - e de novas oportunidades aos seus investidores, tal como amplamente relatado pela bibliografia (Callon, Millo, Muniesa, 2007; Fligstein, Freeland, 1995; Useem, 1996).

Dentro dos desenvolvimentos das disciplinas sociológicas é possível observar uma soma significativa de trabalhos que trouxe questões como a da governança corporativa para a vanguarda da teoria organizacional e da sociologia econômica (Williamson 1975, 1985; Fama & Jensen 1983 a,b; Fligstein 1990; Campbell & Lindberg 1990). Conhecida como a “mãe das inovações financeiras”, a governança corporativa se reveste de uma ampla conceituação, que visa incluir a noção de transparência eixo norteador, e o envolvimento das organizações ao modo como são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios acionistas, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas, como acionistas minoritários e comunidades locais.

Existe agora um amplo consenso em várias disciplinas de que a viabilidade de qualquer empreendimento econômico está intimamente ligada a questões de governança. Apesar desse acordo, no entanto, ainda existem diferenças teóricas significativas sobre como explicar as variações nas estruturas de governança. As ciências econômicas se concentraram em considerações de eficiência, enquanto os trabalhos em sociologia tenderam a enfatizar fatores sociais, políticos e culturais. (Fligstein, Freeland, 1995)

Este trabalho se insere, portanto, no campo de estudos que busca na literatura especializada das sociologias econômica e das finanças compreender o fenômeno, quer seja, o fato da ‘dominação cultural das finanças’ (via seus instrumentos, racionalidade e

representações) se torna cada vez mais difícil de se romper pois ele incorporou, com muita destreza, um (meta)ator fundamental da organização social: o Estado (Fourcade, 2017, 2013; Fourcade, Healy, 2013; Fligstein, 2021).

Na medida que os Estados ingressam no jogo dos mercados (por exemplo, através da padronização da contabilidade nacional) – eles são empurrados, invariavelmente para o jogo dos mercados e obrigados a assumir as regras destes. E isso passa pela incorporação da lógica da Governança Corporativa; da contabilidade crítica; da transparência contábil-financeira. No caso, por exemplo, dos títulos da dívida, os Estados devem ter credibilidade para manter as condições de rolar a dívida pública.

Por outro lado, isso implica em mecanismos fortes de controle e apreciação dos riscos (no Brasil são dimensionados, por exemplo, pela base da renda de juros e o endividamento público interno). O fato é que esse investimento na crença de que o Estado é um bom pagador, e que cumprirá rigorosa e prioritariamente suas obrigações insere um trade-off elementar: Estado, diante da necessidade de arbitrar a alocação de seus recursos entre pagamento e rolagem de sua dívida e políticas públicas, restringe, ou mesmo renúncia, a praticar diversos tipos de política social, de infraestrutura, de saúde ou de segurança pública, mesmo que os efeitos negativos dessas omissões terminem custando muito mais aos cofres públicos do que se as despesas fossem efetuadas no momento adequado.

Assim, todas as construções sociais, particularmente quando têm por trás da força da lei/do Estado, são reais nos seus efeitos, alinhando os alguns interesses individuais, de certa forma; sustentando alguns tipos de racionalizações, práticas e crenças, mas não outras; e beneficiando alguns tipos de organizações e indivíduos, mas não outros.

3. SOBRE AS FONTES

Para a realização da pesquisa que deu base a este paper, foram acionadas distintas fontes de produtos culturais: Publicações e periódicos da Secretaria do Tesouro Nacional (1964-2015); pareceres e relatórios disponibilizados pelas principais agências de classificadoras de risco (Standard & Poor's [S&P], Fitch e Moody's), com as quais o Governo Brasileiro possui contrato (STN, 2015); relatórios técnicos disponibilizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); boletins e relatórios do Banco Central do Brasil (Bacen); bem como atas disponibilizadas pelo Comitê de Política Monetária (Copom); e ainda os principais documentos e instruções publicadas pela *Securities and Exchange Commission* (SEC) dos Estados Unidos.

Desafios exegéticos apareciam a todo momento, como por exemplo, a familiarização com o vocabulário financeiro, a leitura de relatórios e boletins analíticos das agências de classificação de risco. Na mesma senda, as atas e informes do Copom com seus agrupamentos de gráficos, tabelas e projeções, um território insólito e por vezes pouco explorado pelos sociólogos, produzidos pelos e para os especialistas financeiros.

Neste terreno conflagrado, foi reunido ao *corpus* de pesquisa e referência, as publicações periódicas da International Organization of Securities Commissions (IOSCO), organização responsável pela consecução de um conjunto abrangente de objetivos e princípios reconhecidos, como os marcos regulatórios internacionais para todos os mercados de valores mobiliários - como, por exemplo, *Multilateral Memorandum of Understanding* (2002; 2003). Também foram acompanhadas e analisadas as publicações do Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e o Banco de Compensações Internacionais, como o *Handbook On Securities Statistics*, primeiro compendio de dados sobre títulos publicado internacionalmente, com proposito de estabelecer normas metodológicas para produção de estatísticas de valores mobiliários e melhoraria da coleta e sistematização de informações contábeis sobre e para os mercados de valores mobiliários.

Parte significativa da investigação e dos achados que reforçam essa tese foram baseados em indícios do jornalismo econômico e financeiro e de narrativas de agentes e instituições importantes no espaço das finanças nacionais; como por exemplo, páginas e blogs pessoais, registros e arquivos como os do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

4. AVALIAÇÃO E NEGOCIAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA NAS FINANÇAS BRASILEIRA

“Não é a economia que está errada, é o mundo”

Ibrahim Eris, Presidente do Bacen (1990)

A grande crise econômica (inter)nacional e de endividamento externo³¹ que assolou o Brasil em final dos anos 1970-80 se estendendo até início dos anos 1990, trouxe como produto

³¹ O processo de endividamento externo, somado às vicissitudes da crise internacional, especificamente as crises do petróleo, e aliados ainda a subida vertiginosa dos juros nas economias ditas centrais, produziram uma onda avassaladora sobre os sistemas financeiros das economias consideradas periféricas. A recessão econômica atingiu duramente o Brasil. Se desde as décadas de 1950/60 até então reinavam as narrativas que aviltavam o Estado como o principal agente transformador - o conjunto de experiências de insucesso que começavam a se somar pela América Latina e África são a enunciação de que algo ia mal. A reunião de exemplos gradativamente altera a ordem discursiva de um viés crítico sobre a responsabilidade do Estado em seu próprio desenvolvimento; e mais ainda,

cultural um reordenamento da ordem dos discursos sobre as práticas contábeis e a disciplina do Estado.

A depuração do material empírico oferece uma cartografia bastante nuançada e complexa de discursos e práticas institucionais que justificariam as divergências em relação a contabilidade nacional no período (Bacen, 2016). Em termos analíticos esses dados podem ser posicionados em dois sistemas: o primeiro justificava as contradições contábeis pela adoção de metodologias dissonantes. Em termos práticos, técnicos do Banco Central justificavam e ratificavam as inconsistências pelo uso de parâmetros técnicos distintos de avaliação sobre as contas nacionais. Os conflitos contábeis eram corroborados, em grande parte, pela existência de quatro orçamentos do governo brasileiro: fiscal, monetário, das estatais e da previdência social – fato que tornava o entendimento do balanço nacional uma tarefa engenhosa e complexa.

Concorrente a esta ordem discursiva, estava um segundo sistema, proliferando a justificativa de que atenuar ou dissuadir informações por meio de omissões e interpretações contraditórias era uma estratégia política da tecnocracia – cujas forças se resumiam basicamente em administrar a crise que se alastrava ao balanço de pagamentos. Tratava-se assim, por essa leitura, de uma política que visava dissimular os ajustes contracionistas produzidos internamente e, conjuntamente, alinhar uma retórica de apaziguamento e confiabilidade ao sistema financeiro internacional.

O início dos anos 1980 é marcado pela agudez do agravamento das tensões, levando a nomeação de uma crise de estagflação, que empurra o Governo Brasileiro a gerir um acordo formal com credores internacionais (primeiro ciclo de dez 1982 a julho 1983)³² (Cerqueira, 1996). Compunha os membros da cúpula econômico-financeira: Governo Brasileiro, banqueiros, representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), Bank for International Settlements (BIS), Clube de Paris³³ e próprio Governo norte-americano.

a própria objetividade sobre a vocação desse Estado. Nessa nova representação, retraduzida, o Estado é exortado como obstáculo, a ser denunciado sobre seus vícios, arbitrariedades e predações à consecução dos planos de desenvolvimento nacionais (Evans, 1992).

³² O processo de renegociação da dívida externa pôde ser dividido em quatro fases: (i) dezembro de 1982 a julho de 1983; (ii) julho de 1983 a setembro de 1984; (iii) setembro de 1984 a setembro de 1985; e (iv) setembro de 1985 a fevereiro de 1987. Para discussão detalhada sobre cada uma das fases ver Salomão (2016).

³³ O Clube de Paris é uma instituição informal – não possui existência jurídica reconhecida – que reúne um grupo de países credores, na maior parte das vezes da OCDE, com a finalidade de renegociar a dívida governamental de países em dificuldades financeiras. Tradicionalmente as negociações se realizam em Paris, patrocinadas pelo Tesouro da França. As reuniões do Clube de Paris são presididas pelo diretor do Tesouro francês. A mais importante condição para um país devedor pleitear negociação de sua dívida externa perante o clube é a adoção de um programa de estabilização aprovado pelo FMI. Com isso, os países credores livram-se dos encargos de supervisionar o desempenho econômico do país devedor, com o consequente ônus político. Os débitos elegíveis para o reescalamento podem ser assim definidos: dívidas de entidades públicas e privadas relativas a pagamentos de juros e amortizações, assim como de atrasados, de empréstimos de médio e longo prazos

Grande parte desse período de discussões sobre os termos contratuais e as subsequentes fases de liberação de recursos e pagamentos - são relata em dois conjuntos ricos de informações. O primeiro, extraído de verbetes, entrevistas, fotos e disponíveis no acervo Histórico Biográfico Brasileiro do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). O segundo coletado de um detalhado estudo intitulado *Dívida Externa Brasileira: Processo Negocial (1983-1996)* organizado pela equipe adjunta do Departamento da Dívida Externa do Banco Central do Brasil e publicado em 1996³⁴.

Fundamentada nesses dois vastos conjuntos de dados e informações foi possível delinear e reconstituir parcialmente um entendimento sobre a contabilidade nacional e a elaboração de um novo pacote de negociações da dívida, de modo a evitar ações precipitadas e caóticas que desencadeassem em nova crise sistêmica mundial (tal como a moratória mexicana, 1982). Estava a se cristalizar a imagem do Estado como problema (Evans,1992).

Em moldes semelhantes a esse contrato, foi firmado em 23.11.83, em Paris, o acordo global - *Agreed Minute on the Consolidation of the Debt of Brazil (Agreed Minute)* - com 16 países, com vistas a consolidação da dívida brasileira para com aqueles credores. Foram eles: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Noruega, Portugal, Países Baixos, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia e Suíça. Participaram como observadores o FMI, BIRD, BID, UNCTAD, CCE e OCDE³⁵.

relacionados a: i) empréstimos concedidos pelo governo ou agência oficial do país credor; e ii) créditos comerciais garantidos ou segurados pelo governo ou agência do país credor.

Nos últimos anos os países credores membros do clube têm-se mostrado flexíveis no sentido de incluir no reescalamento da dívida já renegociada, como que reconhecendo que persistem severas dificuldades de balanço de pagamentos na maioria dos países que realizaram reescalamentos naquele foro. Reconhecidas as dificuldades financeiras do país em questão, são negociados os termos gerais do reescalamento. Esses termos - consolidados em uma ata de entendimentos denominada *Agreed Minute* e firmada pelo país devedor e todos os seus credores - definem a dívida afetada pela renegociação, o período de consolidação, os prazos de reescalamento e certas condições que tornam efetiva a reestruturação. A implementação desse compromisso preliminar definido pela *Agreed Minute* é dada através da formalização de acordos bilaterais entre o governo do país devedor e cada um dos credores envolvidos. Neste termo consta, além das condições gerais de pagamento da dívida reescalada, as taxas de juros aplicáveis ao reescalamento (Cerqueira, 1997).

³⁴ O trabalho de Ceres Aires Cerqueira, chefe-adjunta do Departamento de Dívida Externa do Bacen reuniu e organizou dados e informações relevantes sobre o contexto das negociações do Brasil com seus credores internacionais, privados e oficiais no âmbito do Clube de Paris. O material foi extraído da documentação mantida no Departamento da Dívida Externa (DEDIV) do Banco Central do Brasil, tais como: pronunciamentos feitos por autoridades brasileiras, anotações dos negociadores da dívida externa, comunicações encaminhadas pelo Brasil via telex aos seus credores e estudos feitos por funcionários do Banco Central envolvidos na negociação. Foram incluídos, ainda, dados produzidos pelo próprio departamento, na sua função de componente técnico do processo, além de informações retiradas dos boletins do Departamento Econômico do Banco Central, e dos próprios acordos firmados pelo Brasil com seus credores internacionais.

³⁵ A delegação brasileira, responsável por esse acordo, foi chefiada pelo então ministro da Fazenda, Ernane Galveas. O reescalamento foi amparado, conforme exigência do Clube de Paris, em um acordo do Brasil com o FMI, aprovado em 22.11.83 (Cerqueira, 1989)

Emerge desses acordos uma nova ordem: o “Programa de Financiamento do Brasil” (1982) nele, o país se comprometia a cumprir as metas de política monetária, fiscal, cambial e tarifária estabelecidas, de acordo com a orientação monetarista ortodoxa dos credores externos. Por esse novo sistema adotado pelo Brasil, as obrigações originais como as estratégias de reescalonamento de suas obrigações e transferências financeiras para o exterior (serial pick up deposit) - passavam a ser de responsabilidade do Banco Central do Brasil (como principal devedor) e da República Federativa do Brasil (como garantidora). O pagamento realizado em moeda local, pelo devedor original, junto à rede bancária autorizada a operar em câmbio, e concomitantemente depositado, pelo valor equivalente em moeda estrangeira, em nome dos respectivos credores (Cerqueira, 1996).

O relato dessa passagem é, portanto, um sketch interessante para pensar a problemática de Boltanski e Thévenot (1991) no que diz respeito justamente ao depuramento de uma forma específica e direcionada de constrangimentos (locais) e como eles operam, expondo assim, as especificidades das formas de coerção, ou do exercício e justificação do poder desse grupo de credores internacionais que se organiza para acompanhar e controlar a economia e finanças brasileira.

Esse episódio histórico oferece, também, uma entrada interessante para depurar os mecanismos de estabilização do que passa a ser o novo “bom-senso”³⁶, ou seja, fundamentalmente, promotor das possibilidades e impossibilidades, tanto políticas quanto econômicas, de todo um período histórico (Grün, 2009). Sob a lente sociológica, este fato nos remete a concepção tradicional de poder, baseada na noção de interdição, de negatividade e coercitividade. A instalação naquele momento, de um “advisory committee”³⁷, composta por

³⁶ Importante chamar a atenção para o fato de que existe um momento anterior, ao que se propõe analisar em que se começa a baralhar o espaço. Para que o empreendimento dê certo é necessário criar a alteridade; fomentar a ideia de que as organizações e seus processos são atrasados, desconectados com a modernidade. São os dinossauros. Essa narrativa que desqualifica é também a que permite criar o homologado de oposição – o novo, o moderno e o novo bom senso. E aí, o ponto que quero chamar a atenção para o fato de que o bom senso, proposto pelas reformas e mudanças, instituiu uma série de verdades praticamente indiscutíveis. Torna-se um senso comum compartilhado na sociedade, sobre como os governos, as autarquias dos estados, empresas, indivíduos (e inclusive afetando a as organizações da sociedade civil) sobre o modo como devem se portar, destacando-se um determinado tipo de rigor, que passa, por exemplo, a privilegiar algumas despesas e formas de cálculo sobre outras.

³⁷ Em virtude do grande número de credores envolvidos, por ocasião da negociação da Fase I, os bancos credores criaram um comitê de ligação entre os mais de 650 credores e o governo brasileiro, com vistas a coordenar e facilitar os trabalhos de renegociação da dívida externa do país, bem como acompanhar o programa de equilíbrio do setor externo da economia brasileira. Tal comitê, intitulado Liaison Group, era composto por 18 bancos, sendo a presidência exercida alternativamente pelo Citibank e pelo Morgan Guaranty. Ao dar início às negociações da Fase II, resolveu o governo brasileiro, em acordo com os principais banqueiros e autoridades governamentais envolvidos, reorganizar o Liaison Group, emprestando-lhe maior agilidade e eficácia na sua ação, de modo a transformá-lo no principal veículo de contatos com a comunidade financeira internacional. Assim, foi instituída uma presidência definitiva, duas vice-presidências com a participação de um banco americano e um europeu, três

banqueiros e outros credores, de modo a estabilizar os fluxos de recursos ao Brasil, baseado no saneamento das contas públicas e no controle austero de gastos (ver Marques, 1988) é a materialização mais palpável de um poder repressivo.

A contração resultou em um claro sacrifício a já combalida economia do país. Bacha (1982) estimou que cada dólar economizado na importação de bens de capital custaria uma diminuição equivalente a cinco dólares na produção nacional. E nesse sentido que Furtado (1989, p. 50) sentenciou que “o processo recessivo paga a dívida em dobro: com o que se manda para fora e com o que se deixa de produzir em razão da recessão” (Salomão, 2016:13).

Em 1983, o PIB decresceu 5%, o pior desempenho desde que se criara a contabilidade da renda nacional. Como resultado, houve um declínio de 7,3% na já combalida renda per capita brasileira, a taxa de emprego também caiu (STN, 2016). A asfíxiante radicalização das medidas recessivas impostas ainda na época dos governos militares desgastara internamente a política econômica nacional. Esse quadro empírico insere diretamente uma nova configuração do jogo de forças interno, visualizado a partir de múltiplas posições e interpretações dos atores sociais³⁸.

A crise econômica trouxe em seu âmago as fissuras de uma ruptura política e cultural pela qual passava o Estado brasileiro.

Fraturaram-se, por uma parte, as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Por outra parte, foi posta em xeque a estrutura existente de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em face do poder estatal. E os vários segmentos sociais que compunham a velha aliança desenvolvimentista magnetizaram-se por diferentes “fórmulas” de enfrentamento da crise econômica, fórmulas que oscilaram ideologicamente entre o nacionalismo desenvolvimentista e o neoliberalismo (Sallum, 1991).

De um lado a transição democrática e a restauração da ordem institucional que se seguiria em 1985 foram marcadas por uma conjuntura de estagnação e crescente de demandas populares (Centrais Sindicais e movimentos Sociais, representantes do Governo, e, inclusive a

subcomitês, ampliou-se o número de coordenadores regionais, e sua denominação foi modificada para Bank Advisory Committee for Brazil. Compunham o quadro de Bancos credores, dezoito anteriormente citados e suas respectivas sedes: Arab Banking Corporation – Bahrain; Bank of America NT & SA - San Francisco; Bank of Montreal – Montreal; Bank of Tokyo – Tokyo; Bankers Trust Co. - New York; Chemical Bank - New York; Citibank - New York; Credit Lyonnais – Paris; Deutsche Bank AG – Frankfurt; Lloyds Bank International – London; Manufacturers Hanover Trust Co. - New York; Morgan Guaranty Trust Co. - New York; The Chase Manhattan Bank - N.A.; Union Bank of Switzerland – Zurich. Presidência e porta-voz do comitê: William Rhodes, na época presidente do Citibank.

³⁸ O setor mais atingido foi o industrial. Nele, um dos mais afetados seria o segmento de bens de capital, área tradicionalmente apoiada pelo BNDES. Essa tendência se prolongaria por mais alguns anos. Agravando ainda mais o cenário, a queda na arrecadação do PIS-Pasep diminuiu o potencial do Banco para financiar projetos (Bichoffe, 2017).

ala progressista da Igreja Católica) que pressionavam por aumento reais dos salários que conflitavam diretamente com a meta de combate à inflação (Sallum, 1991).

Também reivindicavam comprometimento do Governo contra a exploração dos credores externos. O argumento principal estava baseado em uma racionalidade substantiva dos valores, sobre os quais os critérios de performance - cobrados do governo brasileiro pelo FMI e outros credores eram leoninos, impossíveis de serem cumpridos. Dados indicavam que a operacionalização da política de austeridade levaria à transferência para o exterior de cerca de 15% do PIB nacional entre 1983 e 1985 (Safatle, 2012).

No mesmo polo de enfrentamento às escolhas políticas governamentais, porém com reivindicações e sensibilidades distintas, estavam o patronato e parte da sociedade civil. Diante das dificuldades operacionais e da contração draconiana da economia, passavam a questionar as políticas adotadas pelos militares e a combater o intervencionismo estatal, exigir a desregulamentação trabalhista, a sugerir privatizações, enfim, adotaram uma postura “cada vez mais desestatizante e internacionalizante”.

Em finais de 1985 a dívida externa brasileira beirava o valor de US\$ 100 Bilhões. Tanto na ala de economistas ortodoxos quanto nas análises dos heterodoxos, prevalecia a interpretação que a redução do investimento público, a aceleração das desvalorizações cambiais e uma política monetária extremamente austera não eram adequadas, mas aquém do que a conjuntura interna requeria. A grande problemática de fundo era a paralisia inercial dos gestores públicos frente a escolha por diretrizes de contenção e austeridade. Era surpreendentemente óbvio que a medida dos ajustes era desproporcional, os cálculos contábeis eram ambíguos, entretanto, essa fora a rota inicial escolhida pelo governo frágil que iniciava a Nova República (Cerqueira, 1996; CPDOC, 2016).

A retórica de harmonização geral dos interesses coletivos, internos e externos, assume uma outra interpretação, de que se trata de uma barganha, é traduzida na seguinte frase de Delfim Netto: "Você tem que levar as coisas até a beirada do abismo. No fim sai um acordo razoável".

O contexto internacional é uma dimensão relevante na análise da postura adotada pelo Bacen nesse momento. Pesquisadores interessados nas transformações organizacionais destacam que do ponto de vista da iniciativa privada, a partir da 1970, há um direcionamento das organizações em quantificar, valorar e controlar os riscos de seus empreendimentos (Block; Somers, 2014). Ainda que tais setores já existissem nas organizações, um novo enfoque é dado a esta área (Power, 2007). Destaca-se a preocupação com registros contábeis. Em 1985, por

exemplo, é criado nos Estados Unidos o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, uma iniciativa conjunta de empresas do setor privado e associações profissionais ligadas às finanças e contabilidade dedicada a fornecer subsídio para desenvolvimento de estruturas, orientações e modelos sobre gestão de risco empresarial, controle interno e dissuasão de fraudes.

Esse movimento se amplia para o campo das finanças públicas e, em 1986, após o default do México e, como tratado anteriormente, na iminência de uma moratória brasileira, o Fundo Monetário Internacional (FMI) publica o Manual de Estatísticas Fiscais (A Manual on Government Finance Statistics) com o propósito de ajudar os países membros na compilação de informações estatísticas, estabelecendo uma padronização contábil de modo a facilitar a análise de operações dos Estados e o impacto econômico de suas atividades (FMI, 2008).

O estreitamento da retórica voltada à organização e o controle fiscal/contábil atinge também o Banco Central do Brasil. A difusão de discursos homólogos em distintos núcleos econômico-financeiros dá mostras de uma tendência internacional que se espalhava por distintos setores organizacionais. Ao criar um quadro de referências comum que se repete, cria-se a regularidade e se naturaliza um *modus operandi*, performando escolhas, quiçá trajetórias, que de outro modo talvez não se concretizassem.

A decisão da Diretoria do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em 16.12.87, por competência delegada pelo Conselho Monetário Nacional, de instituir, para adoção obrigatória a todos os agentes e usuários do sistema financeiro nacional³⁹ o PLANO CONTÁBIL DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (COSIF) corrobora esse movimento internacional e que encontra no contexto político local a possibilidade de instituir legitimamente, e sem resistência, um conjunto detalhado de regras contábeis e regulação de risco. Através da lei, práticas, relações informais e certos padrões de mercado nativos do contexto local, que antes passavam despercebidos, nas sombras do sistema, no back office, agora são trazidas para outro nível; o Estado passa a exercer um poder específico sobre os mercados. Para voltar à Weber revisitado por Bourdieu (2011), é o Estado reivindicando com sucesso o monopólio do uso da violência física e simbólica em seu território.

³⁹ Ou seja, passam a se submeter ao código: Bancos comerciais; bancos de investimento; bancos de desenvolvimento; bancos mistos; financeiras; consórcios; fundos; fundos de investimento; câmbio; associações de poupança e empréstimo; caixas econômicas; companhias hipotecárias; cooperativas de crédito; crédito imobiliário; corretoras; distribuidoras; arrendamento mercantil; microempreendedor; liquidação; e instituições de fomento (BACEN, Circ 1273).

A análise documental das 1294 páginas da CIRCULAR N° 1.273, que definiu as diretrizes do COSIF, pode ser traduzida pela imposição progressiva de uma uniformização dos registros contábeis de todos os usuários do Sistema Financeiro Nacional. O estabelecimento de regras, critérios e procedimentos contábeis, autorizados pela cúpula do Bacen, aparecem justificadas na redação do documento como um caminho necessário para a racionalização e otimização do sistema como um todo.

As implicações dessa normativa evidentemente estavam centradas na possibilidade de um acompanhamento estreito, ou melhor controle do sistema financeiro como um todo pelo Banco Central. O propósito prático deste dispositivo foi unificar os diversos planos contábeis existentes à época: Codificação dos Bancos (COBAN); Codificação das Financeiras (COFIN); Codificação das Distribuidoras de Valores (CODIS); e uniformização dos procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras. Assim, a concepção era de que esse dispositivo facilitaria o acompanhamento, análise e avaliação do desempenho e controle das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, de modo a coibir fraudes, otimizar processos e dinamizar a economia como um todo.

As normas consubstanciadas neste Plano Contábil têm por objetivo uniformizar os registros contábeis dos atos e fatos administrativos praticados, racionalizar a utilização de contas, estabelecer regras, critérios e procedimentos necessários à obtenção e divulgação de dados, possibilitar o acompanhamento do sistema financeiro, bem como a análise, a avaliação do desempenho e o controle, de modo que as demonstrações financeiras elaboradas expressem, com fidedignidade e clareza, a real situação econômico-financeira da instituição e conglomerados financeiros. (BACEN, Circ 1273).

Diz-se que as leis são produzidas por ato de uma vontade coletiva, mas esse não parece ser o caso do COSIF. Ao Estado cabe a concentração excepcional do poder e suas forças de coerção, ou seja, as instituições com mando para garantir a ordem. É este mesmo Estado que chancela a especialização e profissionalização de agentes aptos, e com mando especial, para exercício do controle e coerção (Elias, 1994; Bourdieu, 2011; 2014).

Nesse caso, a força da autoridade estatal prevaleceu sobre poderes independentes que rivalizavam no Sistema Financeiro Nacional. Pelo Banco Central fez-se pouco a pouco desaparecer os concorrentes na nomeação e no exercício do poder contábil das instituições financeiras. Normativos, guias e assessorias produzidos por instituições de representação de classe e organismos multilaterais como Comitê de pronunciamentos Contábeis (CPC), o Instituto Brasileiro de Contadores (IBRACON), e o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) são

desqualificados dessa função de produtores de modelos contábeis. Acompanhando o argumento de Nobert Elias (1994), esse monopólio estatal é assegurado destituindo seus concorrentes internos dos instrumentos de controle e, fundamentalmente, do direito de exercê-lo.

Os registros do Bacen sugerem que a base de negociação sobre a promulgação do COSIF, com tais instituições, foi construída a partir da oferta e da criação de um novo mercado que pudesse dar vazão à atuação dessas organizações. Com a Resolução do CMN 1.007/1895 é instituída a obrigatoriedade da auditoria externa no sistema financeiro nacional, empregando essa massa de profissionais e organizações que deixariam de atuar na expertise de planejamentos contábeis.

As negociações também se estenderam para as instituições financeiras operantes em mercado nacional. Em setembro de 1988, o Conselho Monetário Nacional instituiu a Resolução nº 1524. Tal medida criou a figura dos bancos múltiplos, ou seja, a criação de instituições financeiras com características mistas em sua constituição, podendo, por meio da criação de carteiras, operar nas diversas áreas nas quais atuam as instituições singulares. Com essa resolução, por exemplo, surgiu a possibilidade de que instituições financeiras menores, como corretoras se tornassem também bancos (BACEN, 2017).

Outro exemplo ilustrativo é que esta medida possibilitou que, ao longo do período de controle inflacionário e, conseqüentemente, durante a redução da receita de *floating*⁴⁰, os bancos, de modo geral, pudessem buscar outras alternativas de receitas, principalmente a de fornecimento de créditos para os mercados de pessoa física (PF) e jurídica (PJ).

Aos olhos de certa racionalidade do senso comum, inclusive daquela tida como esclarecida, esse conjunto de medidas fazia parte de uma estratégia do Estado de disciplinar os negócios e atividades financeiras e, desse modo, construir estabilidade e integração entre agentes. Nessa elaboração de todos sob o mesmo imperativo da disciplina contábil estariam em sinergia, produzindo um sistema dinâmico e eficiente (Parada Filho, 2021). Essa configuração precisa sobre o sentido da COSIF, a luz das produções técnicas e promocionais do Bacen, cria uma história oficial e concede aos dirigentes e tecnocratas da instituição o lugar de porta-vozes por excelência da história institucional. A operação analítica dessa configuração também pode ser abordada pelo viés de tentar situar a contabilidade de dupla entrada⁴¹ como um dispositivo

⁴⁰ *Floating* diz respeito à receita obtida pela captação sem correção monetária e da aplicação dos recursos em trânsito em operações com correção monetária. Grosso modo, o ganho estava na velocidade de captar recursos e [re] aplicá-los. Esta é uma das justificativas para o rápido avanço da tecnologia bancária brasileira.

⁴¹ A contabilidade de "dupla entrada" é um método de registo que permite o controle exato do montante de

cultural legítimo e contemporâneo que estrutura e regula a produção de credibilidade frente aos riscos de negócios (Weber, 1991; Carruthers, 1996, Mackenzie, 2005).

Nos primórdios de seu desenvolvimento, ainda no século XIX, a contabilidade emerge como métodos e práticas de demonstrações de informações econômico-financeiras, ampliando a racionalidade e promovendo o desenvolvimento capitalista dos métodos de produção (Weber, 1991). Carruthers destaca que a disseminação da contabilidade pode ser justificada em termos de sua superioridade técnica, produzindo diferenciais competitivos em contexto imposto por mercados. No ambiente financeirizado, a noção de contabilidade é atualizada, apropriando-se do espaço como dispositivo prático de diagnóstico sobre confiança e risco e geração de valor aos acionistas.

Em uma chave paralela à institucionalização da racionalidade produzida pela lógica contábil está, também, como foco de interesse de Weber (1991), a consolidação dos sistemas burocráticos. A partir de uma lente Foucaultiana, pode-se supor que essa proliferação de discursos e práticas contábeis – legitimadas, incorporadas e institucionalizadas pela lógica estatal, compõe aquilo que Foucault entende por formas de poder social (2008). Dito de outro modo, trata-se de variações de uma complexidade de discursos disciplinares e regulatórios, culturalmente legitimados pelos Estado, relidos aqui como configurações que atuam sobre indivíduos, mas também sobre organizações, estabelecendo as posições no tecido social e, fundamentalmente, moldando os modos de pensar e agir de todo um momento histórico.

Entretanto, a visão dos vencidos – aquela que se opõe diretamente às rotinas do pensamento corrente, traz uma outra perspectiva aos fatos. Um ex-coordenador de fiscalização do Banco Central, Américo Parada Filho, relata em seu site (cosif.com.br) o discurso combativo daqueles que agora apenas orbitam no sistema. Uma narrativa sobre a tratativa de reduzir e desacreditar o Cosif:

Um fiscalizador do BACEN - Banco Central do Brasil, ao chegar à sede de um banco de grande porte, nos primeiros dias do mês de janeiro, perguntou ao Diretor Financeiro, seu amigo pessoal:

- Como é? O Balanço já está pronto?
- Qual deles? Perguntou o Diretor.
- Quantos essa espelunca tem? Perguntou o fiscalizador.

dinheiro de entrada e o caminho para onde vai. Ou seja, dupla entrada significa que o dinheiro nunca é ganho ou perdido; é sempre transferido de algum lugar (uma conta de origem) para outro lado (a conta de destino). Especialistas brincam com a suposição de que talvez o mais correto fosse denominar entrada-múltipla, visto que uma transação pode afetar mais do que duas contas.

- Tem três, respondeu o Diretor.

- Como três?

-Sim, temos três balanços: Um para o Banco Central do Brasil (de conformidade com o COSIF - Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional); Outro para a CVM - Comissão de Valores Mobiliários (pois o banco é uma sociedade de capital aberto); e outro para a SRF - Secretaria da Receita Federal (com os ajustes, adições e exclusões necessárias à apuração do que eles resolveram chamar de “LUCRO REAL”).

Esse acúmulo de instâncias burocráticas para o funcionamento da dinâmica financeira, e as divergências das normas contábeis adotadas por distintas repartições do próprio Estado foram taxadas por esse grupo de “barbaridades” (Ramos, 1996). Do ponto de vista de uma racionalidade objetiva esse argumento é totalmente pleno de sentido.

Entretanto, cabe ao pesquisador explorar uma dimensão menos evidente, que são os efeitos de legitimidade que as retóricas produzem sobre o dispositivo. Açula a curiosidade demonstrar que o movimento de convergência para determinada técnica de controle contábil não é tão gratuito e natural, mas permeado por constrangimentos, coerções e imposições, e também por um processo de persuasão, nos quais o jogo de linguagem e uso de metáforas produzem um efeito positivo de confiança e legitimidade. Daqueles que atacam, trata-se de um tipo de estratégia para ‘atenuar o efeito do jogo’. Ou seja, os prejudicados em algum momento negam a cultura comum (não se entregarão completamente ao jogo no qual estão fadados a perder).

A narrativa dos excluídos não para por aí. O site traz uma sequência de artigos e outras referências externas desses agentes que foram destituídos de poder. O principal empecilho, que produz essa “difícil contabilidade no Brasil”, é o fato de nos órgãos públicos a contabilidade ser exercida por leigos. O novo sistema, pré-modelado, não exige mais a presença do expert: bastava um indivíduo que fosse capaz de preencher células e despachar os documentos. (Com a reforma da Cosif em 2014, até essa função foi extinta. O Banco Central instituiu uma plataforma que facilitou o envio, online, da documentação.

E, com o avanço dos algoritmos computacionais até os dados contábeis passaram a ser reunidos de modo mais rápido e dinâmico, sem a necessidade de intervenção humana direta).

Inicialmente a uniformização dos procedimentos para contabilização e apresentação das demonstrações contábeis no Brasil, que sofria da falta de transparência em parte pela existência de vários órgãos com atribuições legais de estabelecer normas e procedimentos contábeis, entre eles se destacando: o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Secretaria da Receita Federal, o Poder Legislativo e o Conselho Federal de

Contabilidade. Foi colocado o CFC - Conselho Federal de Contabilidade em último lugar justamente porque é nessa ordem que se apresentava a expedição de normas contábeis no Brasil (inversamente ao dever de opinar sobre a matéria). Isso acontecia independentemente de ser considerada a COMPETÊNCIA LEGAL, visto que, nos demais órgãos, as pessoas “ditadoras de regras” nem sempre eram contabilistas, como ainda não são, considerando-se o disposto no artigo 5º da Lei 11.638/2007 (Parada Filho, 2017).

Quando Lakoff (2004) incita em sua obra sobre linguística e política: “Don't Think of an Elephant!” / “Não pense em um elefante!”, qual a primeira coisa que seu interlocutor pensa? Pois é, no elefante. Essa sensibilidade sutil e sugestiva do autor para iniciar sua reflexão sobre as dificuldades da ala progressista do Partido Democrata em assentar suas demandas sob um enquadramento legítimo e popular, também serve para ilustrar o ponto de reflexão sobre o Cosif. “When we negate a frame, we evoke the frame”, diz Lakoff. Sim, para muitos agentes do mercado o Cosif foi o elefante; e a negação do Estado sobre a existência de um “elefante” na pequena sala das finanças nacionais. Mas mais do que isso, foi na verdade o exercício do metacapital, coercitivo e simbólico do Estado.

A dramaticidade, por certo exagerada, para ilustrar a criação dos procedimentos de normatização da contabilidade das instituições financeiras atuantes em cenário nacional, representou sim a posição de resistência de muitas instituições e grupos atuantes na cadeia dos mercados financeiros, que em algum momento eram estabelecidos no espaço e detentores de certos conhecimentos e poderes da dinâmica interna, agora tremendamente descontentes com o novo sistema. Os melhores exemplos são os escritórios e consultorias em contabilidade e setores contábeis inteiros de companhias.

Para muitos o Cosif significou a esterilização das oportunidades que o espaço produzia. Entretanto, para o Estado Brasileiro, a criação do Cosif foi uma resposta às demandas internacionais pela busca por conformidade. No horizonte dos estrategistas nacionais ele correspondia a uma resposta de uniformização dos princípios e normas contábeis do espaço financeiro nacional em torno de um projeto financeiro sustentável. Ali se encerrava a discussão – todos os agentes de mercado (públicos e privados) estariam sob vigilância incessante por parte do Estado. E às autarquias, como CVM e Bacen, caberia a luta contra ações dos participantes que pudessem prejudicar o desenrolar das transações mercantis nas suas formas idealizadas (Garcia-Parpet, 2007).

O ponto central das propostas de reforma do Estado tem sido a mudança do padrão burocrático de gestão para um padrão gerencial proativo. Essas propostas aliam-se aos anseios

sociais por um Estado cada vez mais voltado para “governança corporativa”, ou seja, transparente, no qual as informações sobre os gastos públicos e os benefícios correspondentes estejam disponíveis, permitindo a participação dos cidadãos no controle dos dispêndios do Estado e possibilitando, no decorrer desse processo, a inclusão de novos atores sociais na formulação das políticas públicas (Holanda et. al., 2010).

A escolha de enquadrar a noção de confiança a partir dos aparatos contábeis teve como inspiração três fontes. A primeira extraída de uma literatura adensada e maturada sobre o papel, posição e transformações da noção de contabilidade e sua interface com noções de ‘mercado’ e ‘Estado’. Esta chave heurística, de pensar o objeto por meio de uma atualização contínua, foi bastante disseminada no espaço da sociologia das finanças, por exemplo, nas análises de Carruthers (1996, 2010), Callon (1998; 2008), Armstrong (2002), Mackenzie (2005), Grün (1998; 2005; 2010; 2014; 2016).

Em termos metodológicos, foi operada uma guinada reflexiva, no sentido de transformar as próprias noções que fundamentam os discursos sobre credibilidade, aparentemente tidas como evidentes e objetivas, em objetos de verificação. Essa operação analítica pode ser evidenciada, na tentativa de classificar o debate mais amplo em torno da incorporação dos dispositivos contábeis sobre duas dimensões essencialmente importantes: retórica e técnica.

Através de uma resolução proposta por Carruthers (1996), não se trata apenas de considerar a credibilidade produzida pela dimensão retórica como objeto de formulações discursivas, procurando associá-las às posições sociais de sua produção; é fundamental também reivindicar a importância da materialidade e dos dispositivos sociotécnicos na organização dos mercados. Foi compartilhando deste pressuposto que Calon (1998) concentrou uma crítica incisiva ao papel da sociologia econômica e das finanças por subestimar a ciência econômica, como disciplina, capaz de desempenhar um papel na construção dos mercados e, finalmente, por não a considerar uma ciência que não somente é uma descrição do que existe, mas que é também uma maquinaria poderosa que permite fazer existir o que descreve. O fato notável é que esse objeto cultural, contabilidade, pôde por tão longo período de tempo, satisfazer as preocupações e demandas de mercados financeiros, na medida que se manteve performático, atualizando-se frente as pressões e demandas de grupos, tempo, espaço.

A incorporação dos dispositivos contábeis por parte do Estado Brasileiro ocorre como uma necessidade elementar de legitimação frente ao movimento internacional de racionalização das economias soberanas, especialmente aquelas estigmatizadas pelo período de ‘estaginflação’, eminência da moratória e necessidade de empréstimos exteriores.

O que torna essa dimensão mais complexa foi o fato de o próprio universo contábil ser atravessado duramente pela lógica da financeirização (Armstrong, 2002). Ao apresentar empiricamente o processo de reengenharia, terceirização e flexibilização do trabalho dentro de segmentos de corporações inglesas das décadas de 1980-90, Armstrong constrói um paralelo com o desenvolvimento do método activity-based costing (ABC) de gerenciamento. Constituído fundamentalmente como uma estratégia gerencial, esse modelo contábil se tornou uma espécie de 'doutrina fashion', vendida e aplicada pelas principais empresas de consultorias internacionais.

Em uma palavra, trata-se de modelo no qual os custos fixos de produtos, processos de manufatura e recursos humanos são transformados em custos variáveis. A tradicional empresa verticalizada é fragmentada em unidades de negócios; os controles contábeis inicialmente elaborados e identificados para fins de alocação de custos passam ser aplicados como indicadores de desempenho das equipes de trabalho.

No caso de Estados Soberanos, existe uma variação deste modelo, denominada quantitative easing (QE), em uma tradução literal, flexibilização quantitativa. Encarado como um instrumento de Estados Soberanos para lidar com seus balanços contábeis, mas também pode ser lido como uma analogia às manipulações do balanço contábil do banco. Em termo gerais, trata-se de política monetária em que o banco central cria moeda eletrônica, virtual, para compra de títulos do governo ou outros ativos financeiros de modo a estimular a economia (ou seja, aumentar as despesas do setor privado e manter a inflação em seu objetivo).

De acordo com a matéria do The Economist, "What is quantitative easing?", de março de 2015, essa inovação financeira tem sido perpetrada por muitos Estados. Há variações no modo como é conduzida, mas na prática são encaradas como políticas estratégicas, que trazem certa soma de riscos, praticamente inevitáveis dado o cenário mundial de recessão. Entre as principais economias que adotaram essa política em anos recentes, estão o FED dos Estados Unidos, o European Central Bank (ECB) e também Banco Central do Japão.

A retórica de vanguarda exposta nesta nova versão dos instrumentos contábeis apresenta como vantagens a possibilidade de, por um lado quantificar, mensurar e estabelecer custos-padrão para as atividades; utilizando tais dados como base para a planificação e o controle orçamentais. Por outro lado, reduzir custos e otimizar de recursos. Neste novo modelo tanto as operações quanto a mão de obra são controladas por um conjunto de métricas e indicadores de avaliação de competência, performance e desempenho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho aborda um conjunto de questões e uma perspectiva analítica relativamente recentes aos quadros das sociologias organizacionais e das finanças contemporâneas internacionais e, ao que à primeira vista indica, pouco adensada no quadro institucional nacional. Ocupa-se, portanto, de encarar as profundas transformações que a metrologia e as classificações financeiras vêm produzindo, em ritmos diferentes, nos Estados Soberanos contemporâneos. A enunciação das classificações, métricas e estatísticas, como uma referência para construção e justificação de realidades em distintos cenários da vida social contemporânea, se mostra ainda mais reverberante quando as dimensões econômica e financeira de Estados Soberanos são levadas em conta.

Assim, a proposição desses dispositivos métricos nesse espaço específico se assenta na justificação de duas ordens: a orientação objetiva e eficiente na tomada de decisão e a minimização dos riscos dessa decisão. Os dispositivos podem assim ser entendidos como instrumentos de criação e implementação intencional de ordem cultural e política, isto é, sistemas de regras que facilitam a coordenação e a cooperação de atores sociais em situações de incerteza diante de uma escolha, que determinam a distribuição dos custos e benefícios da ação coletiva. Com base nas concepções teóricas de governamentalidade e performatividade, o trabalho construiu uma narrativa sobre como uma concepção abstrata e polissêmica da noção de risco culmina em uma proposição objetiva de risco de crédito soberano.

Como eficientes artefatos de autoridade, os balanços contábeis, ratings, notas e classificações acabam por exercer um papel que diminui a necessidade de agudas intervenções. Trata-se, desse modo da governança dos dispositivos métricos. A institucionalização e racionalização específica do risco financeiro, não através de enfrentamentos como as antigas sanções do FMI, mas pela dominação performática, branda e tutelada se mostrou um caminho seguro para as finanças, e, sobretudo para a política dos Estados Contemporâneos. Ao recorrer a dispositivos promissores e sustentáveis para resolver problemas sociais, traduzindo-os em regras de conduta, assegurando a adesão a essas regras e, quando necessário, ajustando essas regras às circunstâncias em mudança o Estado cria a institucionalização e racionalização do risco financeiro, orientado por um novo tipo de poder disciplinar específico, de intervenção e controle social.

Todavia, esse tipo de poder classificatório se torna inescapável. Tantos produtores quanto consumidores estão imersos pela lógica desses dispositivos métricos. E a importância do Estado na governamentalidade dos dispositivos é inegável. Ao induzir os mercados no uso

das métricas de classificação de risco, dado seu papel de regulador, os Estados se tornam alvos desses próprios dispositivos na medida que se inserem no mercado de títulos públicos soberanos.

Por outro lado, o trabalho apresenta profundas limitações e perigos. Quer seja, por exemplo, uma leitura enviesada, marcada por pulsões, pré-noções, pressupostos de um modelo político ou econômico, inerentes à própria disposição da pesquisadora. Ou seja, incorrer em uma “idealização” do que ou de quem é tomado como ponto positivo de comparação. Em síntese, o texto propõe ao leitor um caminho para reflexão sobre como as noções de risco de crédito, métricas e finanças se tornaram instituições fundamentais para os Estados contemporâneos.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, Peter. The Costs of Activity-Based Management. **Working Paper**, 2002.

BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução do Sistema Financeiro Nacional. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/r199812/texto.asp?idpai=revsfn199812>. Acesso em 09 maio 2017.

BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução do Sistema Financeiro Nacional. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/r199812/texto.asp?idpai=revsfn199812>. Acesso em 09 maio 2017.

BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Perspectivas para a inflação. Apresentação de Carlos Hamilton Araujo. 2011.

BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Projeção do Balanço de Pagamentos de 2006. Relatório de Inflação. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2006/06/ri200606b4p.pdf>. Acesso em 22 ago 2016.

BACHA, Edmar L. "Terms of reference for the country studies", **World Development**, Elsevier, vol. 14(8), pages 909-918, August, 1986.

BICHOFFE, A. C.; DIÓGENES, M. B. Demarcho dos dispositivos: apontamentos sobre ordens, convergências e situações no campo econômico-financeiro. **Política & Sociedade** - Florianópolis - v. 18, n 43, Set./Dez., 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Cia das Letras, 2014.

CALLON, Michel. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. **Sociol. Rev.** 46:1-57, 1998.

- CALLON, Michel. *The Laws of Markets*. Oxford, **The Sociological Review/Basil Blackwell**, 1998.
- CALLON, Michel. Elaborating the notion of performativity, **Le Libellio d' Aegis**. 5, n° 1, pp. 18-29, 2008.
- CALLON, Michel, MILLO Yuval; MUNIESA, Fabian [Eds.] *Market devices*, Oxford, **Blackwell**, 2007.
- CAMPBELL, John L.; LINDBERG, Leon. "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State." **American Sociological Review** 55(5)634-47, 1990.
- CARRUTHERS, Bruce. **City of capital: politics and markets in the English financial revolution**. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.
- CARRUTHERS, Bruce C.; ARIOVICH, Laura. **Money and Credit: A Sociological approach**. Cambridge: Polity Press, 2010.
- CHAVANTES, A. P. Consolidação do Setor Bancário em São Paulo na Década de 1920. 2004. 159 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- CORREA, Diogo Silva; DIAS, Rodrigo de Castro. A crítica e os momentos críticos: de la justification e a guinada pragmática na sociologia francesa. **Mana**, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.67-99, Apr. 2016.
- DAVIS, Gerald. F.; KIM, Suntae. Financialization of the Economy. **Annu. Rev. Sociol.**, 41:203–21, 2015.
- DESROSIÈRES, A. Statistics and social critique. Partecipazione e conflitto: The Open Journal of Sociopolitical Studies, 2014. Disponível: <<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco>>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. "Separation of Ownership and Control", **Journal of Law and Economics**, v. 26, n.2, p. 301-325, 1983.
- FLIGSTEIN, Neil. **The Banks Did It: An Anatomy of the Financial Crisis**. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2021.
- FLIGSTEIN, Neil. **The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FLIGSTEIN, N.; FREELAND, R. Theoretical and Comparative Perspectives on Corporate organization. **Annu. Rev. Sociol.** 21, p.21-43,1995.
- FOURCADE, Marion. State Metrology: The Rating of Sovereigns and the Judgment of Nations. *In*: MORGAN, Kimberly; ORLOFF, Ann. **The Many Hands of the State**, New York: Cambridge UP, 2017.p. 103-130.

FOURCADE, Marion. The material and symbolic construction of the BRICs: Reflections inspired by the RIPE. **Special Issue Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, pp. 256-267, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2013.779408>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

FOURCADE, Marion; HEALY, Kieran. Classification situations: Life-chances in the neoliberal era. **Accounting, Organizations and Society**, v. 38, n.8 p. 559-572, 2013.

GARCIA-PARPET, Marie-France. (2007 [1986]). "The Social Construction of a Perfect Market: the Strawberry Auction at Fontaines-enSologne." In: MACKENZIE, D., MUNIESA, F., & SIU, L. (Eds.). **Do economists make markets?** On the performativity of economics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

GRÜN, R. Modelos de empresa, modelos de mundo: sobre algumas características culturais da nova ordem econômica e da resistência a ela. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.41, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?scriptsci_arttext&pid=S01026909199000300008&lng=pt&nrm/=iso>. Acesso em 21 ago. 2006.

GRÜN, R. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. **RBCS**, v. 18 n. 52 junho/2003.

GRÜN, R. "Apagão cognitivo: para uma sociologia da crise energética." **Dados - Revista de Ciências Sociais** 48(4): 891-928, 2005a.

GRÜN, R. Decifra-me ou te devoro! As finanças e a sociedade brasileira. **Mana**, Rio de Janeiro, v.13 n.2, out. 2007a. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132007000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23 fev. 2008.

GRÜN, R. Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.22, n.65, 2007b.

GRÜN, R. A Crise Financeira, a Guerra Cultural e as Transformações do Espaço Econômico Brasileiro em 2009. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 53, n.2, pp. 255 a 297, 2010.

GRÜN, R. Entre o PiG e o Mensalão: mitologia política e realidade contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 57-78, 2014.

GRÜN, R. **Decifra-me ou te devoro: O Brasil e a dominação financeira**. São Paulo: Alameda, 2015.

GRÜN, R. Capital cultural, conhecimento e dominação social: as pistas e os problemas levantados pela dominação financeira contemporânea. **Soc. estado**. 31 (02), May-Aug 2016.

HOLANDA, Victor B.; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabrícia (Orgs.) **Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SECURITIES COMMISSIONS (IOSCO). Code Of Conduct Fundamentals For Credit Rating Agencies. Disponível em: <www.iosco.org/library/pubdocs/.../IOSCOPD180.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, Aug. 2017.

LAKOFF, G. **The All New Don't Think of an Elephant!**: Know Your Values and Frame the Debate. Chelsea Green Publishing Company, 2014.

MACKENZIE, D. Opening the black boxes of global finance, **Review of International Political Economy**, 12:4, 555-576, 2005.

PARADA FILHO, A. A difícil contabilidade no Brasil. São Paulo, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cosif.com.br/publica.asp?arquivo=mdifcont#8>. Acesso em : 20 abr., 2017.

EVANS, Peter. "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change". In: HAGGART, Stephan; KAUFERNAN, Robert (eds.). **Politics of Economic Adjustment**. Princeton University Press, 1992.

RAMOS, José S. P. Barbaridades jurídicas dos três Poderes. Caderno Opinião. **Folha de São Paulo**, 09 fev. 1996. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/09/opiniaio/9.html>. Acesso em 11 mai. 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Termo de referência. Disponível em: http://www.pnud.org.br/recrutamento/20150127_1146.pdf. Acesso em 28 jan. 2015.

THÉVENOT, Laurent. Governing Life by Standards: A View from Engagements. **Social Studies of Science**, v. 39, n., October 2009, p. 793-813.

USEEM, M. **Investor Capitalism**: How Money Managers Are Changing the Face of Corporate America. New York: Basic Books, 1996.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: EdUnB, 1991.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies**: Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press, 1975.

Capítulo XI

SOCIOLOGIA DA ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL DO CAMPO DAS VERTENTES DE MINAS GERAIS⁴²

Gustavo Melo Silva

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento local é um tema de interesse acadêmico, por exemplo, dos estudos organizacionais, da economia e da sociologia, seja pela necessidade de inclusão de camadas sociais vulneráveis ou pelas possibilidades de criação de novas estruturas econômicas e sociais. Conforme Ckagnazaroff *et al.* (2008), o contexto socioeconômico é fundamental para a compreensão da relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais envolvidos em processos de promoção e coordenação de ações relacionadas ao desenvolvimento local.

Para Steiner (2006), sociólogos e economistas se esforçam atualmente para mostrar a necessidade de inclusão de outras formas de ação no esquema metodológico econômico de análise das atividades econômicas. A abordagem sociológica do fenômeno econômico é orientada para análise do comportamento guiado, por exemplo, por laços, confiança, estrutura social e racionalidade coletiva, que influenciam os processos decisórios econômicos e as alternativas organizacionais por meio de critérios sociais (Steiner, 2006).

A realidade atual das atividades econômicas pode ser caracterizada como uma sociedade industrial organizada em territórios divididos e especializados, o que reforça não apenas a individualidade de indivíduos e organizações, mas também aumenta a solidariedade entre aqueles que pertencem aos arranjos produtivos locais (APL). Estas redes de cooperação são consideradas como uma estratégia de organização de sistemas produtivos territorializados e assumem papel determinante nas novas abordagens do desenvolvimento econômico local (Conti, 2005). Entretanto, essas abordagens não contemplam análises socioeconômicas que permitem compreender a dinâmica de uma relação interorganizacional que inicialmente pode

⁴² Publicado originalmente em inglês na *Service and Tourism: Current Challenges*, v16, p. 109-118, 2022.

ser definida como paradoxal, fazendo uso aqui de Durkheim (1999), de diferenciação como fonte de solidariedade em sistemas produtivos territorializados.

Este trabalho, por meio do uso de dados secundários de pesquisas de campo que ocorreram entre 2010 e 2020, propõe reflexões sobre como a coesão, confiança e solidariedade foram determinantes para o sucesso de arranjos interorganizacionais de sistemas produtivos tradicionais na microrregião do Campo das Vertentes de Minas Gerais. Esse recorte teórico-empírico não vem sendo utilizado em sua plenitude para a compreensão da imersão social em uma realidade da sociologia da organização econômica dos territórios. Para tanto, vamos inicialmente apresentar algumas bases conceituais da sociologia econômica e das organizações, que nos ajudará na reflexão das bases sobre as quais a competição das atividades econômicas gerou solidariedade em redes produtivas em três municípios turísticos da microrregião do Campo das Vertentes em Minas Gerais.

Para compreender as relações sociais que foram críticas para o sucesso das organizações econômicas, fez-se uso de pesquisas descritivo-analíticas de arranjos produtivos locais, no interior de Minas Gerais, da tecelagem tradicional de Resende Costa (Silva, 2010; Silva e Neves, 2012 e 2013), da produção de souvenirs em estanho de São João del-Rei (Silva, Almeida e Ferreira, 2014) e de receptivos turísticos em Tiradentes (Vasconcelos, Melo-Silva e Maia, 2020). Os casos abordados descrevem mercados locais como construções sociais, a partir de suas características específicas imersas em relações socioeconômicas nos três municípios mineiros. Por meio da análise de redes sociais os mercados analisados foram representados graficamente e por meio de medidas sociométricas em que os autores (Silva, 2010; Silva e Neves, 2012 e 2013; Silva, Almeida e Ferreira, 2014; e Vasconcelos, Melo-Silva e Maia, 2020) apresentam o posicionamento dos atores em suas respectivas redes interorganizacionais, com os respectivos fatores de influência na geração dos laços de cooperação.

2. RELAÇÕES SOCIAIS NOS MERCADOS: IMERSÃO DA AÇÃO ECONÔMICA

As ações econômicas não acompanham somente os caminhos concisos e diretos da maximização, mas também os caminhos consideravelmente mais complexos das relações sociais (Swedberg, 2004). Aspectos não econômicos são fundamentais para a compreensão do comportamento humano e do mercado. As relações sociais possuem arranjos institucionais ou moralidades que estão presentes na produção e na economia, por meio da racionalidade individual imersa em relações sociais (Granovetter, 2002).

O mercado é um fato social que a sociologia econômica busca compreender especificamente a partir da estrutura das redes sociais que influenciam a ação coletiva com a geração e o contexto cultural do mercado (Smelser; Swedberg, 1994). Para Bourdieu (2005a, 2005b), existe um campo econômico, uma estrutura social, em que estão inscritas as disposições sobre a ação econômica. O sujeito e sua decisão econômica não se configuram como um indivíduo isolado, mas como um ator coletivo, seja um grupo profissional, familiar ou empresarial, que funciona como um campo. Este pode estar profundamente enraizado no passado sob a forma de disposições, rotinas ou por meio da história dos atores sociais (Bourdieu, 2005a, 2005b).

A análise de mercados como construções sociais pode ser realizada a partir das relações entre atores e grupos, e não somente por meio das normas e regras institucionalizadas. Conforme Raud-Mattedi (2005b), a sociologia econômica, a partir da década de 1970, retoma a análise sociológica do núcleo da vida econômica, ou seja, o mercado é considerado como uma estrutura social. Nessa perspectiva de troca social, a análise de redes de relacionamento tem como vantagem, conforme Swedberg (2004), o fato de constituir uma ferramenta flexível por meio da qual se pode lidar com um número considerável de fenômenos sociais e econômicos de mercado.

3. DIVISÃO DO TRABALHO, DIFERENCIAÇÃO E SOLIDARIEDADE

Segundo Durkheim (1999), os serviços econômicos que a divisão do trabalho social (DTS) pode prestar são relativamente menores em comparação ao efeito moral que ela produz, e sua verdadeira função seria criar, entre dois ou vários indivíduos ou organizações, um sentimento de solidariedade. O efeito da divisão do trabalho não é aumentar o rendimento das funções divididas, mas torná-las solidárias (Durkheim, 1999). Na sociedade dividida pelo trabalho e regulada pelo contrato social, o papel da moral é permitir a realização e adequação entre os interesses individuais e coletivos (Raud-Mattedi, 2005a).

Durkheim (1999) considera que os indivíduos perseguem seus próprios interesses com harmonia social, que deriva essencialmente da divisão do trabalho e consiste em uma cooperação que se produz automaticamente. Essa perspectiva durkheimiana considera que ameaças à harmonia social podem ser ajustadas por atores sociais como o Estado e as corporações profissionais. As organizações sociais territoriais também podem ter o papel social de ajustar ou até mesmo regular as relações econômicas entre os interesses individuais e coletivos ou privados e públicos.

Conforme Conti (2005), a compreensão do desenvolvimento e da modernização econômica pode ser realizada a partir de análises das características dos sistemas de produção territorializados, por um lado, no município, como esfera autônoma da organização político-administrativa do país, mas, por outro, também como consciência associativa de participação da vida política da comunidade local. E, na ideia de capital social, ou seja, o estoque de valores e comportamentos coletivos, expressos por dada comunidade, como ingredientes fundamentais para seu desenvolvimento e modernização. A imersão territorial dos atores pode fomentar a competitividade no sistema local com a implantação de hábitos, convenções e normas de comportamento, que são estimulados por meio da proximidade geográfica, que transcendem as tradicionais relações cliente-fornecedor e proporcionam a formação de redes estratégicas formais e informais de colaboração e interação. Essas redes se formam por meio de mercados locais de trabalho, convenções e regras formuladas para o desenvolvimento de relações e conhecimento empresarial (Conti, 2005).

Nos arranjos produtivos locais (APL), o sucesso econômico de cada organização passa a depender de sua capacidade de especialização naquilo que consegue estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas que são decorrentes, conforme Diniz, Santos e Crocco (2006), do estoque de atributos e da capacidade contínua de inovação, que leva territórios à criação de organizações locais para sua promoção, como os parques e incubadoras tecnológicas.

As redes territorializadas estabelecem maior coordenação entre as organizações de determinados setores com todo o ambiente institucional. Os fatores de sucesso nas economias em redes estão no fato de que estas possibilitam redução de custos de aquisição e promoção de espécie de regulação de territórios, o que faz que a cooperação preceda à competição (Baiardi; Laniado, 2006). Entretanto, além de considerarem as organizações empresariais, essas redes são estruturas sociais, e, no seu interior, estão imersos outros atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta. Portanto, o traço central de análise de redes está nas relações entre atores sociais. Esses atores sociais também defendem seus interesses individuais e, para alcançá-los têm como parte da estrutura dos mercados a organização social de suas unidades industriais divididas e especializadas.

Pode-se perceber que uma das principais características competitivas de políticas de desenvolvimento econômico, é a necessidade das organizações atuarem de forma conjunta e associada em determinados territórios, sejam estes distritos industriais, regiões, municípios ou cidades. Essa suposta modernidade e essa atualidade vêm estimulando políticas de promoção

do desenvolvimento socioeconômico de territórios, especificamente denominados arranjos produtivos locais. Entretanto, Durkheim (1999) discutia e refletia na DTS que as diferentes cidades tendem cada vez mais a certas especialidades, de tal modo que foram distinguidas em cidades universitárias, de funcionários, de fábricas, de comércio, de águas e de gente que vive de rendas.

O sucesso de arranjos organizacionais territorializados não está somente ancorado em aspectos de viabilidade tecnológica da comunicação ou do atendimento econômico de necessidades de consumo. Mesmo no final do século XIX, Durkheim (1999) observou que aspectos econômicos e tecnológicos não suprimiam a relevância de aspectos como a coesão e a confiança entre atores sociais. A solidariedade entre os membros de um território em busca do desenvolvimento social estimulava tanto o desenvolvimento tecnológico como o econômico.

A descentralização da grande corporação industrial e a especialização de pequenas e médias empresas não foram o foco das reflexões de Durkheim (1999), entretanto trata-se de um aspecto do fenômeno socioeconômico em curso. O desenvolvimento dos aglomerados produtivos tem impacto direto no desenvolvimento local de territórios. Portanto, as discussões de políticas de desenvolvimento regional e local vêm passando por execuções de projetos que têm como objetivo promover e articular os atores em arranjos produtivos locais independentes de como estão ligados a cadeias produtivas. As relações socioeconômicas podem auxiliar na explicação desses fenômenos socioeconômicos.

Os aspectos sociais como o efeito moral da solidariedade para mercados de produção territorializados podem ser compreendidos como estruturas socioeconômicas de redes interorganizacionais. E nesse sentido, portanto, a rede social é um conceito que complementa a discussão de Durkheim (1999), especificamente da estrutura das sociedades industriais, definindo uma tipologia para as relações sociais, que para este trabalho constitui uma categoria analítica utilizada de forma conjunta com o processo de divisão do trabalho e que reafirma a importância da coesão, solidariedade, confiança e regulação coletiva. Um dos aspectos importantes que a perspectiva de rede retoma na discussão da sociologia econômica de Durkheim (1999) é o papel da confiança entre os atores, principalmente como forma social objetiva de regulação das partes. Para Granovetter (1973), a confiança é estimulada e a desconfiança é desestimulada quando as ações no mercado estão inseridas em estruturas mais amplas de relações pessoais e intercâmbios sociais.

O capital social dessas redes seria uma consequência das relações de confiança, portanto, uma síntese das relações micro e macrosociais, em que são considerados laços fortes

e fracos, com foco na formação e no desenvolvimento de redes sociais, observando-se nestas as influências tanto individuais quanto coletivas para a construção social dos mercados. Para Bourdieu (2002), o capital social é uma integração de recursos atuais ou potenciais ligados pela posse de redes duráveis, mais ou menos institucionalizadas, por meio de relacionamentos mútuos de conhecimento e reconhecimento de membros de grupos (étnico, familiar, gênero, classe, geográfico etc.), a partir de vários sentidos ou de credenciais sociais. Ou seja, as redes de relacionamento produzem estratégias de investimentos, individuais ou coletivas, conscientes ou inconscientes, apontando para o estabelecimento ou a reprodução social de relacionamentos, que são usuais no curto ou no longo prazo, podendo ser internalizado.

4. SOCIOLOGIA DA ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DO MERCADO TURÍSTICO NO CAMPO DAS VERTENTES DE MINAS GERAIS

Os mercados de utensílios domésticos, peças de decoração e de serviços turísticos abordados neste trabalho tem em comum uma realidade de sua singularidade tradicional, que nos municípios de Resende Costa, São João del-Rei e Tiradentes, ambos em Minas Gerais, conformam a construção destes territórios desde o século XVIII. Os moradores e, principalmente, alguns empreendedores souberam aproveitar as oportunidades do mercado turístico regional associando o conhecimento tradicional para o atendimento da demanda por produtos, bens e serviços, turísticos e pela facilidade de acesso aos principais insumos da tecelagem tradicional e da produção de peças em estanho, além de receptivos turísticos associados ao patrimônio material e imaterial.

A realidade socioeconômica existente nos municípios analisados foi mediada por relações familiares, de amizade e até mesmo de origem de procedência que intermediam e intensificam as trocas econômicas. Esta realidade socioeconômica foi possível, por um lado, a partir da necessidade de satisfazer necessidades de consumo dos produtores e comerciantes remunerados por suas atividades nos sistemas produtivos locais e, por outro lado, pelos turistas e lojistas brasileiros e internacionais que buscavam por produtos tradicionais e serviços turísticos regionais.

5. TECELAGEM TRADICIONAL DE RESENDE COSTA

As primeiras famílias que fundaram a cidade de Resende Costa (MG), em 1749, transmitiram para as gerações seguintes a arte de fiar e tecer artesanalmente. A tecelagem não tinha, inicialmente, fins comerciais. Tecia-se para confeccionar roupas e adereços para festas e

cerimônias religiosas. A tradição se manteve ao longo de mais de dois séculos. Na década de 1980, a produção e comercialização de utensílios domésticos e peças decorativas têxteis foram impulsionadas pelo turismo das cidades de São João del-Rei e Tiradentes. Silva (2010) identificou, no final da década de 2010, 1.072 trabalhadores domiciliares nas ocupações de tecer, enrolar novelos de retalho, picar retalho e acabar peças. A especialização de mercado não se restringiu à produção domiciliar. O elo comercial da tecelagem tradicional também se especializou nas funções de produzir, comercializar peças e fornecer insumos. As 191 pessoas ocupadas nos estabelecimentos comerciais se especializaram como vendedores e como gestores (Silva, 2010).

O sistema produtivo tradicional têxtil foi, de acordo com Silva (2010), organizado burocraticamente entre domicílio produtor e estabelecimentos comerciais, principalmente, a partir do final do século XX. Até o final da década de 1960, os produtos oriundos do município eram comercializados majoritariamente por vendedores ambulantes. A partir do final da década de 1980, surgiram as primeiras lojas implantadas na cidade. Esse movimento se ampliou na década de 1990, com o desenvolvimento do turismo em Tiradentes (Santos; Silva, 1997).

O mercado da tecelagem tradicional de Resende Costa foi caracterizado por Silva e Neves (2012 e 2013) como um arranjo produtivo local em que o sucesso econômico de cada organização, domiciliar produtiva ou comercial, dependeu de sua capacidade de especialização naquilo que esses grupos sociais conseguiram estabelecer como vantagens comparativas efetivas e dinâmicas (Diniz *et al.*, 2006). Ficou evidente, nos domicílios produtores visitados, a especialização, como, por exemplo, a partir das funções de produção de peças e fornecedores de novelos.

O estabelecimento de vantagens comparativas efetivas e dinâmicas com a especialização não se restringiu, nesse mercado, à produção domiciliar. O elo comercial da tecelagem tradicional se especializou nas funções de produzir e comercializar peças, comercializar peças e fornecer insumos. A ampliação da divisão e especialização do trabalho tradicional municipal indicava, como defendido por Durkheim (1999), que esse mercado vem ampliando suas atividades com a criação de novas diferenciações produtivas, seja no elo domiciliar ou comercial. Conforme a perspectiva durkheiminiana, essa realidade é esperada e normal. A diferenciação do município promoveu em suas organizações econômicas uma extensa divisão do trabalho que indica tanto um acirramento da competição como, também, a emergência de relações econômicas como fonte de solidariedade.

As ações inovadoras de especialização e organização do trabalho, promovidas nesse território pelo empreendedor comerciante, foram associadas às relações sociais que propiciaram a construção social do mercado de tecelagem tradicional. Neste, a relação entre economia e geografia foi uma realidade que pôde ser observada por meio de sistemas de produção territorializados (Lemos, 2006), os quais tiveram nas economias externas locais, fatores determinantes para própria existência da aglomeração (Suzigan *et al.*, 2005). As ações destes proporcionaram custos reduzidos para seus empreendimentos aglomerados, como, por exemplo, os proporcionados pelo capital social das famílias de origem, identificadas nos domicílios produtores e nos estabelecimentos comerciais, as quais exercem, também, o papel de organizar socialmente a produção local. Entretanto, como salienta Conti (2005), o território nunca cria redes diretamente, mas favorece a constituição de relações entre atores socialmente próximos.

No mercado da tecelagem tradicional do município em questão, as redes foram formadas a partir dos laços familiares. Como já descrito, Silva (2010) identifica em seu trabalho 83 famílias de origem paterna nos domicílios produtores e 28 famílias de origem paterna nos estabelecimentos comerciais. Das famílias desse território, emergiu a confiança das relações econômicas, que ficou evidente com o pequeno número de famílias que concentram, proporcionalmente, a maioria dos domicílios produtores e dos estabelecimentos comerciais. A família foi uma instituição importante desse grupo social, moderando suas relações econômicas e motivando os indivíduos para o ingresso na atividade, seja ela produtiva ou comercial, bem como foi o principal meio de socialização no trabalho. Conforme Granovetter (1994), um ponto importante que nos auxilia a distinguir os grupos econômicos familiares de simples aglomerados financeiros, como os conglomerados, é a existência de solidariedade social e de uma estrutura social entre as firmas que o compõem, neste caso, a partir dos laços familiares que unem os indivíduos em seus domicílios produtores e estabelecimentos comerciais.

A diferenciação das relações de fornecimento e venda das unidades produtivas do mercado indica, baseando-nos em Silva e Neves (2012), que os laços familiares estruturaram socialmente o mercado aqui analisado e influenciaram os processos sociais por meio da posição dos atores em uma rede socioeconômica que emerge no momento da aquisição de insumos dos domicílios produtores e de compra de produtos pelos estabelecimentos comerciais. De acordo com Granovetter (1994 e 2002), esses atores econômicos não levam em conta somente seus interesses próprios, mas também, em particular, no mercado aqui analisado, o contexto institucional tradicional, ou seja, a instituição família, que pode propiciar condições de coesão

social, exercendo o papel de regulação do contrato e de garantia dos direitos individuais daqueles que estão envolvidos diretamente com o processo produtivo no momento da troca mercantil, seja no fornecimento de insumo ou na venda da produção domiciliar para o estabelecimento comercial local.

6. SOUVENIRS EM ESTANHO DE SÃO JOÃO DEL-REI

O mercado de estanho em São João del-Rei (MG) foi analisado, por Silva, Almeida e Ferreira (2014), a partir de 31 organizações econômicas e empreendedores individuais que se relacionavam-se entre si. O empreendimento mais antigo estava em funcionamento desde 1978 e todos ocupavam 56 trabalhadores em suas operações produtivas. A cidade de São João del-Rei (MG) produz o único estanho do Brasil de qualidade mundialmente reconhecido. Atualmente, conforme o Sebrae (2006), a cidade concentra o maior número de fábricas de *souvenirs* e a maior concentração de artífices de estanho da América Latina. No final da década de 1960, o inglês John Leonel Somers recuperou e desenvolveu em São João del-Rei técnicas de produção de artefatos em estanho renovando e reacendendo estas atividades econômicas locais. Alguns de seus ex-funcionários, além de outros empreendedores, montaram fábricas de utensílios domésticos, peças decorativas e religiosas em estanho. O ressurgimento das atividades econômicas que aproveitaram o potencial mineral em estanho, existente nesta região do Estado de Minas Gerais, teve como consequência para a cidade, conforme Silveira (2008) e SEBRAE (2006), o posicionamento desta como referência de utensílios domésticos e decorativos com este metal na América Latina.

A realidade desse sistema produtivo do mercado turístico local tem como consequência a singularidade tradicional desse território no qual empreendedores souberam aproveitar, no final do século XX, as oportunidades do mercado turístico regional com a associação do conhecimento tradicional e da demanda por produtos típicos. Neste mercado existem atores sociais que podem ser caracterizados como fábricas e artífices, fornecedores de insumos, prestadores de serviços e aqueles que associam a prestação de serviços com o fornecimento. A indicação de diferenciação das relações de fornecimento e venda das unidades produtivas desse mercado e da relação dos laços fortes e fracos existentes na origem do envolvimento dos proprietários com o sistema produtivo, sinalizou que estes influenciam os processos sociais por meio da posição dos atores na rede (Silva, Almeida e Ferreira, 2014).

Conforme Silva, Almeida e Ferreira (2014), existiam três grupos diferenciados na rede interorganizacional de produtores de peças em estanho. Dessa forma, conforme Swedberg

(1994), podemos afirmar que o mercado de produção de peças artesanais de estanho não se constitui de organizações econômicas isoladas, como nos modelos de concorrência perfeita da ciência econômica, mas de aglomerados de organizações diferenciadas que formam uma estrutura social. Essa diferenciação se justifica pela característica organizacional de cada empresa no contexto regional. As organizações se diferenciavam na rede em relação ao porte e também ao tipo de peças produzidas.

A rede analisada destacou principalmente os grupos dos atores que foram caracterizados como fábricas e artífices de menor porte. Conforme Granovetter (1994), estes grupos econômicos são distintos de simples aglomerados financeiros, como os conglomerados, já que existia uma solidariedade e estrutura social entre estas organizações. Solidariedade essa que estava imersa em vínculos sociais, que foram construídos em ambientes de trabalho anteriores e que possibilitaram não só a capacitação para o trabalho, mas também as bases de relacionamentos sociais da rede interorganizacional do sistema produtivo em estanho. Portanto, fazendo uso aqui de Granovetter (2002), estas redes sociais podem ter facilitado à circulação de informações e assegurado à confiança entre os atores.

A rede interorganizacional de fábricas de souvenirs em estanho e seus parceiros operacionais, indicava de forma clara como estão divididos e organizados os empreendimentos produtores de objetos em estanho com interação com seus parceiros, sejam estes fornecedores ou prestadores de serviços especializados ou até mesmo de comercialização.

7. RECEPTIVOS TURÍSTICOS DE TIRADENTES

A cidade de Tiradentes (MG) é um destino turístico brasileiro reconhecido e com várias atividades econômicas, tanto local como regionalmente voltadas para os atrativos histórico-culturais da região do Campo das Vertentes. Considerando a aglomeração turística e suas especificidades relacionais, o foco da pesquisa de Vasconcelos, Melo-Silva e Maia (2020) estava centrado na hotelaria da cidade de Tiradentes, principal receptivo turístico da região.

Vasconcelos, Melo-Silva e Maia (2020) analisaram os relacionamentos cooperativos entre 56 pousadas na cidade de Tiradentes (MG), destas, 28 proprietários eram tiradentinos, 18 de outras localidades de Minas Gerais e 10 com a origem em outros estados. Ficou evidente na rede de pousadas pesquisadas que a procedência e o gênero possibilitam a formação de redes sociais mais densas e essas características podem influenciar a racionalidade dos empreendimentos por meio dos critérios imersos nas relações sociais dos proprietários. Como

se identificou existiam evidências de homofilia em redes sociais entre os proprietários a partir de sua procedência e gênero (Vasconcelos, Melo-Silva e Maia, 2020).

A estrutura relacional mais enclausurada, conseqüentemente com maior densidade, favoreceria o surgimento de normas e de controle social. Diante disso, pode-se supor que a estrutura mais fechada dos naturais configurava um subgrupo mais forte, com maior poder de decisão perante o segmento econômico da cidade. Dessa forma, o subgrupo dos estrangeiros se encontra em uma posição de menor poder na estrutura relacional. Ainda em relação ao grupo estrangeiros, talvez a diferença cultural, o nível de confiança entre os atores e outros fatores possam explicar o baixo relacionamento com os proprietários tiradentinos (Vasconcelos, Melo-Silva e Maia, 2020).

A rede do mercado de pousadas pesquisada indica, fazendo uso de Granovetter (2002) e Smelser e Swedberg (1994), que esta emerge de grupos sociais mais amplos, por exemplo, neste caso em que a ação econômica está imersa nos laços sociais dos proprietários, desenvolvidos, conforme os resultados deste trabalho, pela procedência e pelo gênero dos proprietários.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aglomerações produtivas confirmam que os mercados são construções sociais que, a partir da DTS, têm importante fonte de solidariedade, fomentada pela competição de indivíduos, organizações e territórios. Entretanto, para a compreensão do mercado com uma construção social, devemos compreender a organização social como desafio para os APL e também como a ação coletiva e a estrutura social dos mercados. Portanto, para uma compreensão por meio de uma perspectiva sociológica das organizações no mercado, não basta compreender a sociologia da divisão do trabalho, mas é preciso também compreender a sociologia da ação coletiva em mercados por meio de relacionamentos sociais.

Os interesses econômicos dos mercados analisados estavam imersos em uma estrutura social guiada pelos laços familiares, de relacionamentos no trabalho e pela origem dos proprietários dos quais emergiram a solidariedade social e que proporcionou uma sinergia entre a ação coletiva de determinados grupos. Conforme Granovetter (2002), a solidariedade está imersa em vínculos sociais, que facilitam a circulação de informações e asseguraram confiança ao limitar os comportamentos oportunistas na estrutura social do mercado. Entretanto, mesmo existindo uma mediação ou, até mesmo, um contrato social, no sentido durkheiminiano, endossado por famílias, trabalhadores e conterrâneos, tais redes sociais não

nos possibilitam compreender integralmente como esse sistema produtivo, complexo e altamente especializado foi cristalizado no território em questão, promovendo o desenvolvimento local.

O que ficou evidente nas relações de trabalho e produtivas dos mercados analisados foi que existia uma conciliação, mesmo que assimétrica, do interesse individual do *homo economicus* e da população local. Entretanto, a estrutura social destes mercados pode ser caracterizada como redes em que famílias, trabalhadores e conterrâneos interagiram enquanto produtores, empreendedores e comerciantes com posicionamentos na rede, exercendo papéis de intermediação de relações que podem se configurar como um problema de relação de poder.

REFERÊNCIAS

BAIARDI, A.; LANIADO, R. N. Redes e associativismo em uma sociedade globalizada: novas atitudes da classe empresarial na Bahia. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 46, p. 111-121, jan./abr. 2006.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: BIGGART, N. (Org.). **Readings in economic sociology**. Malden, MA: Blackwell, 2002. p. 280-291.

BURT, R. S. Structural holes and good ideas. **American Journal of Sociology**. v. 110, n.2, p349-99, 2004.

CKAGNAZAROFF, I. B.; PEREIRA, L. Z.; ANDRADE, C. R.; ABREU, B. V. A governança em planejamento e desenvolvimento local: uma análise teórica. **Revista de Ciências Humanas**, v. 8, n. 2, p. 171-191, jun./dez. 2008.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**. v. 94, p.95-120, 1998.

CONTI, S. Espaço global versus espaço local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 209-252.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. A. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 87-122.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360- 1380, May 1973.

GRANOVETTER, M. Business groups. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 453-475.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. In: BIGGART, N. (Eds.). **Readings in economic sociology**. Malden-MA: Blakwell Publishers, 2002. p.154-167.

LEMONS, M. B. Desenvolvimento econômico e a regionalização do território. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 173-194.

RAUD-MATTEDI, C. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 127-208, fev. 2005a.

SANTOS, M. C. L.; SILVA, G. M. **Tear: artesanato de Resende Costa**. São João del-Rei: Ed. Funrei, 1997.

SEBRAE – Serviço de Apoio às Pequenas Empresas de Minas Gerais. **O Estanho de São João del-Rei**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2006.

SILVA, G. M. Mercados como construções sociais: divisão do trabalho, organização e estrutura social de um mercado em um território municipal. 2010. 377f. **Tese** (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SILVA, G.M.; ALMEIDA, M.R.; FERREIRA, R. V. Redes Interorganizacionais entre Fábricas de Souvenires em Estanho no Destino Turístico de São João del-Rei e Tiradentes – MG. **Turismo em Análise**, v.25, n.3, p. 677-699, dez., 2014.

SILVA, G.M.; NEVES, J. A. B. Sistemas produtivos tradicionais e imersão de interesses econômicos em relações sociais. **Caderno CRH**, v. 25, n. 66, p. 465-480, set./dez. 2012.

SILVA, G.M.; NEVES, J. A. B. Coletividades e Iniciativas Empreendedoras Locais no Desenvolvimento de um Mercado Tradicional Municipal. **O&S**, v. 20, n. 65, p. 341-359, Abr./Jun. 2013.

SILVEIRA, A. C. P Arranjo Produtivo Local: o caso de São João Del-Rei – MG. 2008. 145f. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

SMELSER, N.; SWEDBERG, R. The Sociological Perspective on the Economy. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Eds.). **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton – New York: Princeton University Press, p. 03-26, 1994.

STEINER, P. **A sociologia econômica**. São Paulo: Atlas, 2006. 134 p.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Sistemas locais de produção/ inovação: metodologia para identificação, estudos de casos e sugestões de políticas. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 287-320.

SWEDBERG, R. *Markets as Social Structures*. In: N. SMELSER; R. SWEDBERG (Eds.). **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton/New York, Princeton University Press, 1994. p. 255-282.

VASCONCELOS, G. M.R.; MELO-SILVA, G.; MAIA, V.I. Análise de Redes Sociais de Meios de Hospedagem de Tiradentes (MG): Perfil e Evidências da Gênese dos Relacionamentos. **Tur., Visão e Ação**, v.22, n.3, p. 424-445, Set./Dez., 2020.

