



**SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA – SBS**

Vol. 09, Nº 22 | Maio/Agosto 2021

## **SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA - DIRETORIA (GESTÃO 2019-2021)**

### **Presidente**

Jacob Carlos Lima, UFSCar

### **1º Vice Presidente**

Edna Maria Ramos de Castro, UFPA

### **2º Vice Presidente**

Iracema Brandão Guimarães, UFBA

### **Secretário Geral**

Luiz Gustavo da Cunha de Souza, UFSC

### **Tesoureiro**

Emil Albert Sobottka, PUC-RS

### **1º Secretário**

Helena Maria Bomeny Garchet, UERJ

### **2º Secretário**

José Miguel Rasia, UFPR

### **Diretores**

Leonardo Damasceno de Sá, UFCE

Lorena Cândido Fleury, UFRGS

Marcelo Alario Ennes, UFS

Marcelo Bastos Seráfico de Assis, UFAM

Mariana Miggiolaro Chaguri, Unicamp

### **Conselho Fiscal**

Cristiano Fonseca Monteiro, UFF

Josimar Jorge Ventura de Moraes, UFPE

Maria Carolina Tomás, PUC-MG

---

## **PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA – SBS**

### **Coordenação Editorial**

Jacob Carlos Lima, Universidade Federal de São Carlos

### **Editores**

Lorena Cândido Fleury, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Maurício Hoelz Veiga Jr., Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rodrigo da Rosa Bordignon, Universidade Federal de Santa Catarina

### **Editores Assistentes**

Richard Miskolci, Universidade Federal de São Paulo

### **Comissão Editorial**

Carlos Benedito Martins, Universidade de Brasília

Celi Scalon, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Irlay Barreira, Universidade Federal do Ceará

Rogério Proença Leite, Universidade Federal de Sergipe

Sergio Tavoraro, Universidade de Brasília

Soraya Maria Vargas Cortes, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Tom Dwyer, Universidade Estadual de Campinas

### **Assessoria Editorial**

Regina Vargas

### **Conselho Editorial**

Ana Luisa Fayet Sallas, Universidade Federal do Paraná

Abdelafid Hamouch, Universidade de Lille I

André Pereira Botelho, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Arturo Morato, Universidad de Barcelona

Carlos Fortuna, Universidade de Coimbra

Cesar Barreira, Universidade Federal do Ceará

Charles C. Lemert, Yale University

Emil Sobottka, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Gabriel Cohn, Universidade de São Paulo

Jacob Carlos Lima, Universidade Federal de São Carlos

José Machado Pais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

José Ricardo Ramalho, Universidade Federal do Rio de Janeiro

José Vicente Tavares, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Lúcio Oliver Costilla, Universidad Nacional Autónoma de México

Marcos César Alvarez, Universidade de São Paulo

Margaret Archer, EPFL- University of Warwick

Maria Stela Grossi, Universidade de Brasília

Michael Burawoy, Berkeley University

Paulo Neves, Universidade Federal de Sergipe

Renato Sérgio de Lima, Fórum Brasileiro de Segurança - FBS

Sérgio Adorno, Universidade de São Paulo

---

**Revisão:** Liana Fernandes

**Diagramação:** Carolina Fernandes

Ficha Catalográfica elaborada pela UFS

RSB: Revista Brasileira de Sociologia / Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS. – v. 1 n.1 (2013-) –  
Sergipe: SBS, 2013.

Semestral. Quadrimestral a partir de 2017.

ISSN 2317-8507 (impresso)

ISSN 2318-0544 (Eletrônico)

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

CDU 316(051)

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

# SUMÁRIO

## TABLE OF CONTENTS

- 7** **Editorial**
- DOSSIÊ: Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismos brasileiros**  
Dossier: Institutionalist interpretations of changes in Brazilian capitalisms  
Organizadores:  
Paulo André Niederle, Rodrigo Salles Pereira dos Santos e Cristiano Fonseca Monteiro
- 09** **Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismos brasileiros: da pretensão neodesenvolvimentista à predação**  
Institutionalist interpretations of changes in Brazilian capitalisms: from neo-developmental aspiration to predation  
Paulo André Niederle, Rodrigo Salles Pereira dos Santos e Cristiano Fonseca Monteiro
- 45** **Em busca de instituições de capitalismo desenvolvimentista: resgatando modelos de crescimento em países emergentes**  
In search of developmental capitalism institutions: bringing growth models back in emerging countries  
Moisés Balestro e Antonio Junqueira Botelho
- 75** **Variedades de capitalismo nos BRICS: uma perspectiva agroalimentar**  
Varieties of capitalism in BRICS countries: an agrifood perspective  
Fabiano Escher
- 111** **Arquitetura de mercados como processo social: trazendo o direito para a sociologia econômica institucionalista**  
Architecture of markets as a social process: bringing law into institutionalist economic sociology  
Pedro Salomon Bezerra Mouallem e Diogo Rosenthal Coutinho
- 145** **Ação Social e Instituições Econômicas: conquistas para a pesquisa sociológica**  
Social Action and Economic Institutions: achievements for sociological research  
Sandro Rudit Garcia

## ARTIGOS

- 169 Resistir ou adaptar-se? Os agricultores da Galícia/Espanha diante da política agrícola comum no pós-1992**  
To resist or to adapt? The peasants of Galicia/Spain in view of the common agricultural policy post 1992  
Edna Lopes Miranda, Ana Louise de Carvalho Fiúza e María Dolores Sánchez Fernández
- 196 Bem-estar e estratificação social no Brasil contemporâneo**  
Well-being and social stratification in contemporary Brazil  
Alan Araújo Freitas
- 222 Interiorização de Venezuelanos para Minas Gerais: instituições que atuam em redes sociais**  
Venezuelans interiorization to Minas Gerais: institutions operating within social networks  
Denise Figueiró Mendes e Duval Magalhães Fernandes
- 246 Existe um autoritarismo brasileiro? Uma interpretação alternativa à tese da singularidade política nacional**  
Is there a Brazilian authoritarianism? An alternative interpretation to the thesis of the country's political singularity  
Roberto Dutra e Marcos Abraão Ribeiro
- 274 As lutas hegemônicas nos saques em Abreu e Lima (PE) em 2014**  
The hegemonic struggles involving the looting in Abreu e Lima (PE) in 2014  
Guilherme Figueredo Benzaquen



## DOSSIÊ

# Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismo brasileiros

Organizado por:

Paulo André Niederle  
Rodrigo Salles Pereira dos Santos  
&  
Cristiano Fonseca Monteiro



## Editorial

O número 22 da *Revista Brasileira de Sociologia* inaugura sua nova página, com visual atualizado e novo sistema operacional para a plataforma de submissões. A mudança dá sequência ao plano de desenvolvimento editorial, que busca ampliar a visibilidade e a circulação da revista, alargar seu impacto na comunidade acadêmica e sua indexação nas principais bases de periódicos científicos. Assim, afirmar-se como o instrumento referência da Sociedade Brasileira de Sociologia para divulgação da produção científica de vanguarda da sociologia no Brasil e fomento ao diálogo internacional, especialmente entre a produção sociológica do Sul global.

Nesta edição, a RBS apresenta o dossiê *Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismos brasileiros*, organizado por Paulo André Niederle (UFRGS), Rodrigo Salles Pereira dos Santos (UFRJ) e Cristiano Fonseca Monteiro (UFF). O conjunto de trabalhos que compõem o dossiê busca, a partir do arcabouço teórico da sociologia econômica, em especial das correntes institucionalistas, contribuir para a reflexão sobre as transformações do capitalismo, com foco no contexto brasileiro e a partir de diversas perspectivas. Desde a crítica às abordagens institucionalistas, até um alerta ao crescente papel das corporações como elemento disruptivo da regulação estatal, do controle social e do pretense equilíbrio de mercado, abarcando análises das políticas desenvolvimentistas em países emergentes e das variantes do capitalismo, com foco no BRICS e no setor agroalimentar, e discussões sobre a construção dos mercados sob a perspectiva do Direito e das transformações nos processos econômicos sob a lente do conceito de “ação social”, o dossiê oferece insumos valiosos para as reflexões sobre os rumos do capitalismo.

A seção **Artigos**, de temática livre, traz análises variadas envolvendo temas de desenvolvimento rural, imigração, estratificação social, sociologia política e ações coletivas.

Esperamos que esta edição seja indutora de debates e reflexões produtivos e que as mudanças na RBS venham ao encontro das expectativas da coletividade de sociólogas e sociólogos do Brasil, servindo de estímulo à leitura, à divulgação e a novas contribuições para o avanço da sociologia brasileira.

Boa leitura!



# Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismos brasileiros: da pretensão neodesenvolvimentista à predação

## Institutionalist interpretations of changes in Brazilian capitalisms: from the neo-developmental aspiration to predation

Paulo André Niederle\* 

Rodrigo Salles Pereira dos Santos\*\* 

Cristiano Fonseca Monteiro\*\*\* 

### RESUMO

O artigo discute como abordagens institucionalistas têm contribuído para a produção de novos entendimentos acerca das reconfigurações do capitalismo. O foco recai sobre a produção política de mudanças institucionais que ensejaram novas dinâmicas de acumulação em três setores-chave da economia brasileira: agricultura, mineração e transporte aéreo. A partir do exemplo desses setores, demonstra não apenas a coexistência da racionalidade neoliberal com as políticas de cunho neodesenvolvimentista, sugerindo pluralismo institucional, mas também o reforço institucional que vem sendo conferido a lógicas predatórias de acumulação. Finalmente, aponta para a necessidade de as abordagens institucionalistas prestarem mais atenção ao modo como as corporações passaram a atuar como um elemento disruptivo não apenas da regulação estatal e do controle social, mas também do pretenso equilíbrio de mercado.

**Palavras-chave:** instituições, Estado, mercado, corporações, neoliberalismo.

---

\* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Doutor em Ciências Sociais, Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email : pauloniederle@ufrgs.br

\*\* Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Professor adjunto do Departamento de Sociologia e docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia & Antropologia, UFRJ. Email: santosrodrigosp@gmail.com

\*\*\* Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil.

Professor Associado do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense. Email: cmonteiro@id.uff.br

**ABSTRACT**

The article discusses how institutionalist approaches have contributed to the production of new understandings about the reconfigurations of capitalism. The focus is on the political production of institutional changes that have given rise to new dynamics of accumulation in three key sectors of the Brazilian economy: agriculture, mining and air transport. Based on the example of these sectors, it demonstrates not only the coexistence of the neoliberal rationality with neo-developmental policies, suggesting institutional pluralism, but also the institutional reinforcement that has been given to predatory logics of accumulation. Finally, it suggests that institutionalist approaches should pay more attention to how corporations have become disruptive elements not only of State regulation and social control, but also of the alleged market equilibrium.

**Keywords:** institutions, State, market, corporations, neoliberalism.

## Introdução

Há mais de três décadas, a explicação teórica dominante para a existência das instituições econômicas<sup>1</sup> está associada à ideia utilitarista de que o Estado deve intervir de maneira pontual e momentânea quando identificado um problema que o mercado se revela incapaz de solucionar (Williamson, 1985). “Falhas de mercado” dizem respeito a problemas de precificação, abrangendo externalidades, bens públicos ou comuns e de mérito, bens não precificáveis e custos de transação; barreiras de entrada e saída; insuficiência de transações; imperfeição da informação; e imbricamento entre política e economia (Crouch, 2013, pp. 34-48). Dentre os fatores que estariam em sua origem, destaca-se a “racionalidade limitada” dos agentes econômicos (Simon, 1957), o que, por sua vez, seria efeito tanto da distribuição assimétrica das informações quanto das suas incapacidades cognitivas para processá-las de modo a tomar decisões racionais.

Essa concepção das instituições como soluções eficientes para as falhas de mercado já foi amplamente criticada pela sociologia econômica, cujo argumento principal sustenta que tais “falhas” revelam, na verdade, o mercado tal como ele realmente é: assimétrico, irracional e, por si só, incapaz

---

<sup>1</sup> O conceito de instituições econômicas diferencia-se em razão da abordagem analítica. Para os propósitos deste artigo pode-se defini-las como um conjunto de regras (leis, normas, convenções) e práticas rotinizadas que orientam, organizam e legitimam a ação dos atores econômicos.

de prover bem-estar coletivo (Granovetter, 2017). Além disso, a sociologia já se ocupou em demonstrar que, diferentemente de soluções eficientes para falhas de mercado, a produção das instituições frequentemente está na própria origem dessas supostas “falhas”. Para a sociologia, mercados são construções institucionais complexas, cujos formatos e efeitos variam em função dos resultados produzidos pelo jogo de forças competitivas (e cooperativas) entre os atores econômicos.

A sociologia das instituições econômicas (Duina, 2013), enquanto subdisciplina específica da sociologia econômica, também contesta outra ideia, amplamente disseminada entre os economistas e politólogos liberais, acerca das “falhas de governo” (ou “falhas de não mercado”). Esse conceito se refere a situações nas quais o Estado, por meio de suas políticas públicas, interfere nos mercados de tal modo que estimula ineficiência na alocação de bens e recursos. Geralmente, a noção é empregada para sustentar o argumento de que, mesmo quando o mercado não consegue satisfazer completamente as condições para gerar o bem-comum, a intervenção estatal é indesejada porque aguçava ainda mais as desigualdades. Em suma, nessa perspectiva, quanto mais o Estado interfere, pior o problema se torna (Weimer & Vining, 2017).

Obviamente, essa conclusão distorce e simplifica demasiadamente as complexas interações entre os atores estatais, a produção de instituições e a dinâmica dos mercados (Furton & Martin, 2019). Atualmente, redundam evidências de dispositivos institucionais que favorecem o desenvolvimento de formas espoliativas de acumulação e o aumento da desigualdade social, por exemplo. No entanto, isso não implica a existência de uma falha decorrente da inabilidade estatal para corrigir o funcionamento dos mercados, o que, frequentemente, leva à discussão sobre como melhorar as “capacidades estatais” (Cingolani, 2013). Em muitos casos, as políticas são deliberadamente desenhadas para provocar esse tipo de efeito, respondendo às diferentes estratégias dos atores, grupos e coalizões que disputam os campos de produção das instituições, em especial, o próprio Estado (Evans, 2004; Fligstein & McAdam, 2012). A questão, portanto, é como construir uma interpretação condizente com a variedade de lógicas institucionais que marca a interação entre atores estatais e não estatais.

A partir dessa questão, para introduzir o dossiê da Revista Brasileira de Sociologia acerca das interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismo brasileiros, propomos uma análise a respeito de como

determinadas mudanças institucionais repercutiram na reorganização de três mercados de suma relevância para a economia brasileira: agricultura, mineração e transporte aéreo. Após apresentar os principais pressupostos teóricos que orientam a análise, as três seções subsequentes do artigo discutem como determinados dispositivos institucionais (leis, normas, regras, códigos) foram manejados pelos atores, não para corrigir falhas dos mercados, mas para redesenhá-los à luz das suas estratégias políticas e econômicas.

Essas estratégias são desenhadas por atores cuja racionalidade é mais complexa do que geralmente pressupõem os modelos neoclássicos de tomada de decisão. Talcott Parsons já argumentava que, para a sociologia, a “ação racional é baseada em normas específicas e seus valores subjacentes, que estabelecem expectativas para os atores em certas situações nas quais deveriam conduzir-se de maneira racional” (Staubmann & Lidz, 2018, p. 13). Isso implica que a racionalidade não é intrínseca, sendo normativamente estabelecida a partir de princípios ontológicos, valores, crenças, objetivos e expectativas, os quais – é importante frisar, já que Parsons deu menos atenção a este ponto – os atores sociais alteram ao longo do tempo. Nesses termos, o Estado se conforma como um espaço regido por uma estrutura normativa específica, o que implica, ao menos em tese, a existência de atores com racionalidades diferentes daquelas que predominam nos mercados.

Não obstante, a partir dos três setores analisados, o artigo retoma o argumento de que essa autonomia institucional relativa do Estado não deve ser confundida com seu insulamento. A partir disso, volta ao diálogo de Evans (2004) com o institucionalismo histórico, quando o autor, lançando mão da noção de “autonomia inserida”, situou o Brasil como um caso intermediário entre os Estados desenvolvimentistas do leste asiático (Coreia do Sul, Japão e Taiwan) e o regime predatório do Zaire. Tomando como base a trajetória desses três setores nos últimos trinta anos, as conclusões sustentam que a invasão do Estado pela *rationale* neoliberal produziu uma espécie a transição de um Estado que se pretendia desenvolvimentista – por meio da conjugação assimétrica do que Evans (2004) chamou de papéis de custódio (regulador), demiurgo (produtor direto), parteiro (indutor-facilitador) e pastor (direcionador) – para um Estado cuja obsessão pela custódia o aproxima perigosamente de um modelo predatório e coloca em risco até mesmo os “bolsões de eficiência”.

## Instituições, Estado e Mercado

Nas duas últimas décadas, a construção de novas formas de interação entre Estado e mercado esteve no centro dos debates da sociologia econômica (Block & Evans, 2005).<sup>2</sup> Na América Latina, essa agenda foi impulsionada pelo surgimento de governos ditos “pós-neoliberais”, termo controverso que tentou conferir algum grau de familiaridade aos regimes políticos heterogêneos que formaram a “onda rosa” latino-americana (North & Clark, 2017). Essa unidade se daria em torno da crítica ao paradigma neoliberal e, em sua decorrência, da construção de políticas sociais e redistributivas (Diniz & Boschi, 2007). No entanto, além de tais políticas não terem tido os mesmos formatos e efeitos em toda parte, com o passar do tempo, alguns analistas começaram a argumentar que, em certos países, o que estava em curso era uma transição institucional gradual (Balestro & Monteiro, 2019), por meio da qual, ao invés de um regime político completamente novo, o que se estava produzindo eram diferentes variedades de neoliberalismo (Saad-Filho, 2020).

Tendo abrigado algumas das experiências mais relevantes e controversas dessas novas formas de interação entre Estado, mercado e sociedade, o Brasil se tornou um laboratório particularmente importante para essas análises. Dentre as conclusões mais relevantes, pode-se destacar, por um lado, a coexistência de diferentes lógicas institucionais na “intervenção” estatal nos mercados e, por outro, a maior permeabilidade do Estado a atores que, historicamente, tiveram acesso limitado a esse campo, o que, por sua vez, implicou uma heterogeneidade institucional ainda maior. Em virtude disso, ao invés de cunhar novos idiomatismos que simplificam essa realidade – tais como “liberal-desenvolvimentismo” (Sallum, 1999) ou “novo desenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2010) –, a literatura neoinstitucionalista contemporânea tem insistido na importância de compreender a variedade de arranjos institucionais que se formam a partir das múltiplas formas de interação Estado-mercado-sociedade (Block & Evans, 2005; Evans & Heller, 2015).

Inúmeros modelos analíticos foram construídos para dar conta dessa variedade. Dentre os mais conhecidos e mobilizados no Brasil,

---

<sup>2</sup> Embora presente em alguns estudos que exploram interfaces entre a sociologia econômica e subáreas tais como os estudos sobre movimentos sociais (Fligstein & McAdam, 2012) e a sociologia do consumo (Wilkinson, 2011), o “polo” sociedade civil recebeu menos atenção nesse período.

notadamente entre economistas e cientistas políticos, a maioria dialoga com a tradição regulacionista francesa (Boyer & Saillard, 2005; Théret, 2003), caracterizada por um viés fortemente estruturalista, ou com perspectivas mais individualistas ou relacionais, como as primeiras formulações sobre “variedades de capitalismo” (Hall & Soskice, 2001; Schneider, 2009), cadeias de valor (Gereffi & Korzeniewicz, 1994) e redes de produção (Henderson et al., 2011). Ao mesmo tempo em que avançam para entendimentos mais sofisticados do que a “monocultura institucional” (Evans, 2003) defendida por arautos (e mesmo por alguns dos críticos) do neoliberalismo, essas abordagens ainda pecam pela visão excessivamente normativa da realidade social, característica de boa parte das interpretações sobre as relações entre Estado, mercado e sociedade, resultando em uma concepção instrumental das instituições (e das políticas públicas).

Ao desembarcar no Brasil, essas abordagens se depararam com uma sociologia embrenhada na busca por alternativas tipicamente construcionistas e culturalistas à anacrônica oposição entre estrutura e ação. Assim, embora tenham se reformulado ao longo das duas últimas décadas, agregando elementos normativos e cognitivos nos processos de coordenação econômica (Dequech, 2011; Hodgson, 2016; Hudson, 2008; Streeck, 2012), essas abordagens – e, mais amplamente, o debate sobre as mudanças institucionais do capitalismo – continuaram chamando mais atenção dos economistas e politólogos do que dos sociólogos. Isso não significa que a sociologia tenha renunciado ao estudo das instituições – foi ninguém menos que Durkheim (2002, p. 6) quem nos ensinou que a Sociologia pode ser definida “como a ciência das instituições, de sua gênese e do seu funcionamento”. No entanto, ainda sensível aos efeitos do fogo cruzado que alvejou o estruturalismo, boa parte da sociologia se desviou de interpretações integradoras sobre o capitalismo.

Mais recentemente, entretanto, é possível observar algumas fissuras nessa barreira, a exemplo da identificação da sociologia econômica brasileira com a abordagem dos “campos de ação estratégica” de Fligstein e McAdam (2012), não coincidentemente desenvolvida em diálogo com autores que almejavam esta integração, tais como Bourdieu e Giddens.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> É importante notar que essa inovação também é fruto do diálogo entre um autor, Neil Fligstein, mais associado à tradição do institucionalismo organizacional de Paul DiMaggio, Walter Powell, John Meyer e Brian Rowan (cf. Powell & DiMaggio, 1991), e outro, Doug McAdam, mais próximo ao institucionalismo histórico que marca os estudos de Charles Tilly e Sidney Tarrow (cf. McAdam et al., 2001).

Trata-se de uma abordagem que coloca em primeiro plano o conflito entre diferentes coalizões que disputam a produção das instituições com vistas a controlar o mercado, reinterpretando-o como um arranjo institucional resultante de relações de poder. Ademais, a concepção de ator estratégico (ou hábil) desenvolvida se afasta da gramática do *habitus*, por exemplo. O ator social estratégico é um empreendedor institucional que procura engajar outros atores a determinado projeto, por meio do manejo (construção de enquadramentos) dos interesses, valores, crenças, representações e significados que os indivíduos atribuem às suas vidas (Frizo & Niederle, 2019). Note-se, portanto, que a racionalidade desse ator estratégico sociológico também está muito distante da do *homo economicus*.

Outra diferença que merece atenção é a centralidade que o Estado assume nessa teoria, o que a aproxima das principais correntes do institucionalismo histórico (Evans, 2004; Skocpol et al., 1985). Enquanto correntes como a pragmatista (Boltanski, 2008; Boltanski & Thévenot, 2020) privilegiam a análise de espaços públicos multicêntricos, nos quais os interesses e as identidades dos atores estatais e não estatais se reconfiguram interativamente, Fligstein e McAdam (2012) tratam o Estado como um campo específico de ação estratégica, formado por suas próprias regras, no qual atores incumbentes e desafiantes disputam a produção das instituições. Ademais, como ali se produzem leis, regras, códigos e padrões que possuem grande efeito sobre a ordem social, o Estado não é um campo dentre outros, mas um espaço privilegiado de ação dos empreendedores institucionais. Isso não significa, todavia, que o Estado seja um espaço unitário e coeso, ou mesmo imune às mudanças que se processam nos demais campos.

Diferentemente, Evans (2004) trata o Estado como um ator que, malgrado sua diversidade interna, apresenta interesses e identidades próprios, e detém os recursos organizacionais necessários para indicar as vias de ação potencialmente exploráveis pelos atores não estatais, particularmente aqueles que habitam o mercado e, em reformulação mais recente de sua abordagem, a sociedade civil (Evans & Heller, 2015). Embora a coerência dos interesses e identidades estatais apareça como um problema empírico para o autor, a ação estatal é produzida em um amplo gradiente entre os extremos da autonomia e da parceria, permitindo explorar suas interconexões com outros atores de maneira

dinâmica e articulada<sup>4</sup>, assim como seus sentidos normativos quanto ao desenvolvimento – da “autonomia enraizada” ao “despotismo incoerente” (Evans, 2004, p. 50).

Nesses termos, o modelo bipolar apresentado pelo autor confere plasticidade suficiente para um tratamento da diversidade das formas de ação intra e interestatal. Em primeiro lugar, os chamados Estados desenvolvimentistas desempenhariam papéis-chave e direcionariam a mudança estrutural da economia no sentido do desenvolvimento, sendo generosa e contraditoriamente discerníveis na paisagem da economia política internacional desde os anos 1960 (Amsden, 2009; Gerschenkron, 2015; Hirschman, 1961). Por sua vez, a ação estatal predatória seria realizada “à custa da sociedade, minando o desenvolvimento mesmo no sentido restrito da acumulação de capital” (Evans, 2004, p. 12), caracterizando o Estado como dependente exclusivamente de laços pessoais como base de sua coesão, orientado à maximização individual e, portanto, avesso à própria burocracia. Não obstante, a ocorrência desse tipo de Estado seria bastante rara na literatura institucionalista.

Pelas razões previamente apontadas, investigações apoiadas no tipo desenvolvimentista se difundiram em solo brasileiro, refletindo, de um lado, a familiaridade empírica do autor com a economia e a sociedade brasileiras (Evans, 2003, 2004; Evans & Heller, 2015, dentre outros) e, de outro lado, as próprias pretensões desenvolvimentistas no Brasil (Bresser-Pereira, 2010). A abordagem de Evans (2004) ganhou evidência porque favorecia um enquadramento da economia política nacional a partir do abandono definitivo do papel estatal de provedor direto de bens (demiurgo), em competição com o setor privado (forma considerada dominante no “antigo desenvolvimentismo”); mas também do papel regulador (custódio) que, pretensamente, havia limitado o Estado à formulação e aplicação da ordenação jurídica a partir dos anos 1980. O declínio desses modelos favoreceria a emergência dos papéis de parteiro e pastor, que tipificam as ações estatais voltadas à constituição de firmas (e.g. campeãs nacionais, como a Vale e a JBS) e setores (e.g. agricultura e um “mercado de aeroportos”), e ao direcionamento de suas decisões de investimento, instituindo uma

---

<sup>4</sup> No mesmo registro, a recente ampliação de escopo da abordagem de capitalismo comparados em direção aos países em desenvolvimento permitiu observar que “o Estado desempenha um papel crucial na definição das racionalidades dos atores econômicos”, demandando um olhar acurado para os mecanismos através dos quais exerce sua influência (Nölke et al., 2020, p. 36).



matriz institucional de acumulação de capital, gestão das contas públicas e política redistributiva centrada no Estado.

Curiosamente, nenhuma dessas abordagens olhou com mais cuidado para o que estava acontecendo com os agentes principais do capitalismo: as firmas – a despeito das advertências que vinham sendo formuladas por outros autores quanto à centralidade da firma na economia política internacional contemporânea (Gereffi & Korzeniewicz, 1994; Hall & Soskice, 2001; Henderson et al., 2011).<sup>5</sup> Isso se deu em parte porque tais abordagens incorporavam o modelo analítico da díade Estado-mercado (Block & Evans, 2005) – ou mesmo a tríade Estado-mercado-sociedade em suas versões mais sofisticadas (Evans & Heller, 2015) – de maneira um tanto indecisa e, mais importante, desconsiderando as profundas implicações da transformação em curso nas formas organizacionais no eixo do mercado, definidas pelo poder da corporação transnacional (Crouch, 2013), coordenando redes econômicas dispersas, mas funcionalmente integradas (Henderson et al., 2011).

Nesses termos, um olhar atento à revolução organizacional que se consolidava nos anos 2000 e segmentava firma e mercado, colocaria em maus lençóis a “oposição desgastada” entre Estado e mercado – e mesmo o frágil balanço que passara a incluir a sociedade civil –, fazendo da corporação transnacional um elemento disruptivo da regulação estatal, do controle social e mesmo do pretenso equilíbrio de mercado, assim como para a análise sociológica (Crouch, 2013, p. 53). A corporação transnacional tornou descabido o dilema acerca do controle e dos contrapesos às formas econômica e política do poder, na medida em que passou a representar “uma poderosa combinação de poder econômico privado e poder estatal” (Crouch, 2013, p. 69). Ainda que o polo desenvolvimentista despertasse as melhores expectativas dentre os analistas e formuladores de políticas do período, essa mudança criou as bases para uma oscilação pronunciada na direção oposta, de um modelo crescentemente predatório (Evans, 2004).

---

<sup>5</sup> Cabe ressaltar que Evans reconheceu a limitação inscrita no próprio sucesso do Estado desenvolvimentista sul coreano: os grupos consolidados no modelo de “autonomia e parceria” eventualmente alteraram seus interesses e suas lógicas de atuação, que se tornaram muito mais voltadas às dinâmicas globais do que aos interesses nacionais que lhes deram sustentação inicialmente. Nesse sentido, a conclusão de sua obra (Evans, 2004, cf. cap. 10) é dedicada a “repensar a autonomia inserida”. O exercício do autor, no entanto, desenvolve-se justamente na direção oposta às firmas, propondo a incorporação da sociedade civil como um “terceiro elemento” que seria capaz de trazer mais equilíbrio à relação entre Estado e mercado.

Inspirando-se nesse debate, seguindo os argumentos de Evans (2004) e Crouch (2013), este artigo explora como determinados empreendedores institucionais coletivos (organizações) têm atuado em favor da reconfiguração da ação estatal e suas repercussões para o(s) capitalismo(s) brasileiro(s) nas últimas décadas. Tais movimentos, inicialmente, permitiram a emergência de ensaios desenvolvimentistas setoriais, em grande medida, frustrados. Mais recentemente, contudo, passaram a reforçar a lógica de ação custódia, fortemente enraizada a partir dos anos 1990, e mesmo, a projetar uma transição crítica, ainda em sua expressão inicial, do desenvolvimentismo à predação. Argumentamos, nesse sentido, que as dinâmicas institucionais dos capitalisms brasileiros tendem à expansão da racionalidade corporocrática, isto é, da captura do Estado e do mercado pela corporação (Crouch, 2013), em paralelo ao descarte da sociedade.

## Agricultura

Os mercados agrícolas estão entre os mais impactados pelas mudanças institucionais promovidas nos anos 1990. Fortemente regulados pela ação estatal nas décadas de 1970 e 1980, esses mercados foram um dos principais focos das medidas neoliberais de abertura econômica, integração às cadeias globais e transferência de competências estatais ao setor privado (crédito, seguro, abastecimento, distribuição, certificação). A criação do Mercosul, em 1991, e a adesão do Brasil à Organização Mundial do Comércio, em 1994, são os dois principais marcos desse processo, cujo objetivo era derrubar as barreiras comerciais que supostamente impediam o desenvolvimento econômico global. Apesar da promessa de resultados “ganha-ganha” entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, inicialmente esse processo gerou uma profunda desestabilização das economias periféricas. Com relação ao setor agrícola, a “terapia do choque”, inicialmente, acentuou os problemas de abastecimento e inflação, exacerbando o flagelo da insegurança alimentar.

Outrora beneficiados por uma demanda relativamente estável e garantida, fruto do fechamento do mercado aos alimentos importados, e por pesados subsídios estatais no crédito à produção e comercialização, nos anos 1990 a maioria dos produtores brasileiros revelou-se incapaz de concorrer com a produção externa em vários mercados agrícolas. A crise levou à explosão

dos conflitos agrários e ao fortalecimento dos movimentos sociais e sindicais do meio rural, que se tornaram os principais opositores às políticas liberais. Dentre as várias medidas para conter a insatisfação generalizada, o governo anunciou, por um lado, a criação de políticas para a agricultura familiar e a reforma agrária, as quais deram vazão à criação, em 1999, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, por outro lado, a criação de benefícios fiscais para a exportação de *commodities*, dentre os quais, a Lei Kandir (Brasil, 1996) é o mais conhecido. Ambas as intervenções vieram consubstanciadas pelo discurso da correção (temporária) de falhas de mercado através do aprofundamento do processo de liberalização.

Esse cenário se alterou significativamente a partir de 2003, como efeito articulado da mudança no regime político (eleição do presidente Lula da Silva) e da explosão dos preços das *commodities* nos mercados internacionais. Enquanto a agricultura familiar conquistou legitimidade, reconhecimento e apoio de políticas desenvolvimentistas criadas por um Estado parteiro e pastor, o agronegócio “surfou na onda rosa”, aproveitando-se, sobretudo, da disposição deste mesmo Estado em manter ativas políticas custodiais e indutoras de caráter tipicamente liberal (Niederle & Grisa, 2019). As contradições decorrentes da coexistência de uma variedade de mecanismos de regulação e intervenção nos mercados agrícolas, cada qual adaptado à racionalidade de distintos atores econômicos, expressaram-se de maneira mais evidente na convivência de dois ministérios operando com lógicas de ação distintas.

As diferenças se explicitaram não apenas nos discursos pró e anti-liberalização que o Ministério da Agricultura (MAPA) e o MDA expunham nas negociações internacionais, mas, principalmente, nas disputas internas por recursos orçamentários e pelo próprio modo como interagiam com os atores não estatais. Com relação a esse aspecto, enquanto o MDA apostava no concertacionismo do governo Lula, expondo suas políticas ao crivo das organizações da agricultura familiar nos vários conselhos de participação social, e mobilizando-os para fortalecer suas demandas perante o governo, o MAPA adotava uma postura mais fechada, reproduzindo as formas mais verticais de interação com as representações políticas do agronegócio, as quais nunca se dispuseram verdadeiramente a compor os espaços de participação social.

O crescimento das exportações agrícolas ofereceu o suporte que a coalizão política criada em torno do agronegócio, capitaneada pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), precisava para produzir a imagem do “agro” como locomotiva econômica do país, contestando, com forte incidência midiática, a ideia de que o *catching up* econômico brasileiro dependeria da capacidade do país de desenvolver as atividades industriais e terciárias avançadas. Mobilizando imagens de um agro “*tech*”, que supostamente incorpora inovações com alto valor agregado, essa coalizão tem buscado desconstruir tanto a antiga crítica dependentista ancorada na ideia de deterioração dos termos de intercâmbio, quanto sua vertente mais contemporânea da desindustrialização e especialização regressiva (Lazzarini et al., 2015; Maia, 2020).

No entanto, a força discursiva dessas “expectativas ficcionais” (Beckert, 2017; Schmidt, 2017) é tão evidente quanto as fissuras que comprometem as bases reais do processo de acumulação. Apesar de a narrativa dominante apontar para um agronegócio que “cresce apesar do Estado” – sugerindo a existência de consideráveis “falhas de governo” – as evidências apontam para uma forte carga de incentivos estatais por meio de subsídios, isenções e, principalmente, a manutenção de uma política cambial amplamente favorável à exportação. O principal exemplo nesse sentido – ou, pelo menos, o mais controverso – é a Lei Kandir, que continua vigente apesar do cenário de hipervalorização das *commodities* ser completamente distinto daquele existente quando da sua promulgação. Os debates sobre a vigência desse dispositivo ratificam a ideia de que as instituições não são produzidas e, sobretudo, não se mantêm como soluções eficientes para falhas de mercado, nem são expressões de uma falha de governo. Trata-se, ao contrário, do complexo jogo de forças políticas que manejam as instituições para produzir condições favoráveis às suas lógicas de ação.

Inúmeros outros exemplos similares poderiam ser apresentados para ratificar tal interpretação, tais como a isenção de impostos para a importação de agrotóxicos, o valor irrisório do imposto sobre a terra, as regras para renegociação e perdão das dívidas dos produtores com o sistema de crédito rural, o subsídio do BNDES a determinados grupos agroindustriais, dentre outros. Não obstante, nos últimos anos, o calcanhar de Aquiles dessa narrativa tem sido a insustentabilidade das práticas agropecuárias (Rajão et al., 2020). O desflorestamento na Amazônia Legal é apenas a expressão

mais visível das múltiplas faces de um agronegócio de rapina, cujos mecanismos de acumulação não se devem à incorporação de tecnologia, mas à espoliação de recursos naturais, o que, na literatura, tem sido referido como “*land, water and green grabbing*” (Sauer & Borras Jr., 2016). Como tem sido noticiado, desde 2019, atores em posições privilegiadas da estrutura estatal, em particular no Ministério do Meio Ambiente, parecem atuar como avalistas institucionais dessas práticas.

Em um primeiro momento, as mudanças institucionais promovidas por esses atores foram justificadas publicamente pela suposta necessidade de reduzir o fardo burocrático que bloqueia o desenvolvimento do moderno agronegócio. No entanto, com o passar do tempo, tornou-se evidente que muitas mudanças estimulam o segmento mais conservador e retrógrado, gerando fissuras na própria coalizão política do agronegócio, a ponto de o ex-ministro da agricultura e dono da Amaggi, a maior *trading* com ações majoritárias brasileiras, Blairo Maggi, afirmar que, depois de anos se esforçando para criar uma imagem de “produção com preservação ambiental”, o novo governo levou o país de volta à estaca zero na agenda ambiental, prejudicando a imagem setorial (Zaia, 2019). Embora tais esforços sempre tenham sido contestados, visto que o próprio Maggi já “conquistou” o prêmio Greenpeace de “Motosserra de Ouro”, o fato é que, por conta dessas mudanças institucionais, esses atores têm cada vez mais dificuldade em desvencilhar o agronegócio da imagem de degradação ambiental. Assim, o sucesso da balança comercial superavitária do setor se esvai em face do impacto negativo para a atração de investimentos em atividades sustentáveis.

Esse processo é acompanhado por um rápido desmantelamento das políticas criadas nas três últimas décadas, incluindo do próprio MDA, cuja extinção foi uma das primeiras ações do governo Temer. Os instrumentos institucionais mais afetados são aqueles que preconizam a intervenção direta do Estado, tais como as compras públicas de alimentos, a formação de estoques reguladores e os programas de extensão rural e reforma agrária (Sabourin et al., 2020). Naqueles que não foram extintos, a redução orçamentária foi de tal magnitude que, na prática, tornou-os inoperantes. Junto com isso, veio o desmonte dos espaços de participação social e o rompimento do diálogo com os movimentos sociais rurais. Finalmente, no campo simbólico, a ofensiva do agronegócio passou a questionar a própria ideia de agricultura familiar como categoria sociopolítica, sugerindo que a

racionalidade dos “pequenos agricultores” é congruente com os interesses do setor como um todo, cuja expressão englobante seria o “agro” (buscando romper com o estigma que marca o agronegócio).

De outro modo, as políticas custodiais e facilitadoras, algumas delas criadas nos anos 1990 sob a justificativa de correção dos mercados, a exemplo das isenções fiscais e das subvenções a mecanismos privados de crédito e seguro, foram menos impactadas. Se, por um lado, isso pode ser interpretado como perpetuação da racionalidade neoliberal, por outro, há que se ressaltar que ela vem acompanhada pelo reforço da lógica clientelista de alocação dos recursos públicos. Talvez o principal exemplo nesse sentido seja o modo como, em vários setores, incluindo a agricultura, a ação estatal se tornou refém das emendas parlamentares. A análise do “Portfólio de Ações Passíveis de Apresentação para Emendas Parlamentares” (MAPA, 2021) sugere que, mais do que adotar uma política liberal coerente, o Estado está disposto a implementar o tipo de ação que deputados e senadores estiverem dispostos a financiar. Típico do modelo predatório de Estado, este tipo de clientelismo favorece a reprodução da racionalidade liberal dos atores que conformam a coalizão dominante, atualmente representada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), uma das bancadas como maior força no Congresso Nacional.

## Mineração

A trajetória recente da indústria extrativa mineral (IEM) também é ilustrativa das transformações nas relações entre Estado e mercado no Brasil. Historicamente associado à geopolítica e submetido a planejamento centralizado, o setor foi objeto de mudanças liberalizantes a partir dos anos 1990, particularmente quanto à abertura ao investimento estrangeiro e à orientação exportadora, suportada pela redução da taxaçoão. Com isso, a regulação da IEM passou a conjugar elementos de pastoreio e custódia (Evans, 2004). No entanto, em fins dos anos 2000, à frente da onda rosa (North & Clark, 2017), o Estado brasileiro reforçava sua atuação como pastor, rearticulando uma estratégia de base nitidamente nacionalista (Nem Singh, 2012), baseada em recursos naturais (Milanez & Santos, 2015), com destaque para o pré-sal. Entretanto, sua ação seria frustrada e conduziria à consolidação de seu papel custódio e uma nova rodada de (neo)liberalização.

Entre 2009 e 2015, o “Novo Marco Legal da Mineração” (Milanez, 2012) se tornaria o eixo da mudança institucional pretendida pelo Estado.<sup>6</sup> Sua fase latente (2009-2012) se iniciou com o Plano Nacional de Mineração 2030 - PNM 2030 (Brasil, 2010) e se encerraria com o Projeto de Lei nº 5.807/2013 (Brasil, 2013a), o qual abriu um período manifesto de contestação, efetivada predominantemente na esfera legislativa. Os principais agentes políticos envolvidos compunham dois blocos antagônicos. De um lado, no poder executivo, o Ministério de Minas e Energia (MME), a Casa Civil e a Presidência da República propuseram o Novo Marco Legal, estabelecendo parâmetros de planejamento que posteriormente se tornariam anacrônicos diante da inflexão nos preços das *commodities* a partir de 2012. De outro, o Congresso Nacional ingressou na disputa por meio da chamada Comissão Especial de Mineração, que elaborou quatro versões de substitutivos ao Projeto de Lei nº 37/2011.

Os agentes econômicos exerceram considerável influência ao longo dessa disputa. Corporações como Vale, CSN, Yamana, Anglo American e Usiminas, dentre outras, estiveram à frente do financiamento de campanhas eleitorais para os poderes executivo e legislativo em níveis estadual e federal em 2010 e 2014 (Oliveira, 2013, 2015). Posteriormente, “dados criptográficos revela[ra]m que o texto [do 4º Substitutivo (Brasil, 2015)] foi criado em um *laptop* do escritório Pinheiro Neto” (Senra, 2015), contratado por mineradoras como Vale e BHP Billiton. Por sua vez, movimentos sociais entraram em cena por meio, principalmente, do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (CNDTM), advogando uma lógica “sociocrática” de regulação da atividade (Santos & Milanez, 2015, p. 762). No entanto, esses movimentos tiveram pouca capacidade de incidir no debate até, pelo menos, a ruptura da barragem da Samarco forçar a emergência de uma “questão mineral” no país (Trocatte et al., 2015).

Com relação à lógica estatal de indução dos agentes privados (Evans, 2004), o PNM 2030 e o PL 5.807/2013 se orientavam à atração e expansão dos investimentos, à elevação da produtividade e à agregação de valor setoriais. Ao mesmo tempo, almejavam o fortalecimento do Poder Executivo por meio da captura de renda extrativa, a qual se tornou a base do “discurso

---

<sup>6</sup> Na condição de assessor de alguns dos movimentos sociais e suas redes, um dos autores participou de vários dos eventos e organizações sociais que conformaram a disputa.

neodesenvolvimentista”. Nesse sentido, formulados de maneira insulada e indicando “uma pretensão expansiva da economia nacional *ad infinitum*” (Santos & Milanez, 2013, p. 120), propriamente neoextrativista, esses dispositivos encarnavam uma lógica de ação estatista-tecnocrática.

De outro modo, no Congresso Nacional, a Comissão Especial de Mineração canalizava interesses variados. Em primeiro lugar, apresentava uma disposição clientelista de incorporação de demandas regionalizadas e subsetoriais, manifesta, por exemplo, na realização de 17 audiências públicas e 18 encontros regionais (IBRAM, 2014, p. 20). Mais importante, como indicam os dados relativos a doações empresariais às campanhas a deputado federal (Oliveira, 2015, p. 12), seus integrantes se mostravam permeáveis a interesses corporativos, de mineradoras e representantes setoriais, integrando uma racionalidade clientelista-corporocrática. Assim, os 59 artigos do projeto de lei (Brasil, 2013b) passariam a 142 no 4º Substitutivo (Brasil, 2015).

A confrontação entre essas lógicas de ação se mostrou decisiva, sendo importante indicar algumas repercussões em dimensões-chave, a saber: concessão, taxação e regulação. A concessão de licenças minerárias diz respeito às instituições relativas à propriedade dos recursos. O poder executivo federal utilizava sua prerrogativa para tentar restringir a discricionariedade dos atores econômicos quanto à forma da concessão, tempo de contrato e condicionamento à situação fiscal e tributária (Brasil, 2013a). De outro modo, a Comissão Especial, alinhada aos interesses dos agentes econômicos, se opunha, buscando restringir a modalidade de concessão, ampliar os tempos de licenças de pesquisa e outorga, e mesmo criar garantias de financiamento baseadas nas licenças (Brasil, 2013b, 2014). Por sua vez, a taxação diz respeito às instituições de captura da renda mineral, sendo a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) sua expressão no Brasil.<sup>7</sup> O poder executivo buscava incidir sobre o controle e a ampliação de sua base de cálculo e alíquotas. Entretanto, beneficiando-se de um dos “regimes tributários minerais mais permissivos” do mundo (Santos, 2012, p. 12), os agentes econômicos enfatizavam o impacto potencial da inflexão dos preços sobre os custos

---

<sup>7</sup> A CFEM é um *royalty*, isto é, um pagamento compensatório pela exploração e depleção de bens naturais alheios (Santos, 2012, p. 9).



de produção (Castro & Milanez, 2015, pp. 11-12). Finalmente, o tema da regulação foi menos conflitivo. Nas discussões sobre a reestruturação dos órgãos de formulação da política mineral e de regulação setorial, a conversão do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em Agência Nacional de Mineração (ANM) foi facilitada pela adesão dos próprios funcionários do DNPM.

Os enfrentamentos observados foram temporariamente suspensos e reorientados com o rompimento da barragem de Fundão, em 5 de novembro de 2015 (Mansur et al., 2016), o que reitera a importância de eventos externos na conformação de estruturas de oportunidades e restrições (Tilly, 1978). Do mesmo modo, o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, ocasionou um choque institucional que reorientou completamente as mudanças no setor.<sup>8</sup> Em primeiro lugar, esses eventos favoreceram uma alteração da correlação de forças, que levaria a uma mudança dos mecanismos de disputa – a substituição do projeto de lei por medidas provisórias e decreto,<sup>9</sup> permitindo a tramitação de elementos-chave relativos à estrutura fiscal para os recursos naturais, ao regime legal de outorgas e concessões e à criação da ANM (Milanez et al., 2017). Essa reorientação confirmou a hegemonia da racionalidade clientelista-corporocrática no governo Temer (2016-2018), na medida em que o próprio executivo se tornou mais poroso à influência corporativa, a exemplo da recomposição integral da diretoria da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM/MME) por funcionários ou consultores de mineradoras (Milanez et al., 2017, p. 4).

A partir da ruptura institucional produzida em 2016 no setor da mineração, o Estado brasileiro transitaria rapidamente do pastoreio à custódia. No entanto, assim como no caso da agricultura – e talvez de maneira ainda mais expressiva, haja vista a própria natureza da atividade extrativa –, além da perpetuação da racionalidade neoliberal (Baletro & Monteiro, 2019), o que se observa no período mais recente é a aliança entre atores econômicos e políticos estrategicamente posicionados em favor de uma lógica clientelista-corporocrática que estimula a predação.

---

<sup>8</sup> Antes disso, a 36ª Presidenta do Brasil (2010-2016) ocupara o cargo de Ministra de Minas e Energia (2003-2005) e Ministra-chefe da Casa Civil (2005-2010), fazendo da “política de recursos minerais” (Milanez & Santos, 2015, p. 22) um elemento-chave do modelo de desenvolvimento.

<sup>9</sup> Agradecemos a Bruno Milanez (UFJF) por essa interpretação.

## Transporte aéreo

O transporte aéreo é um setor econômico cujo histórico está fortemente ligado à influência militar no Brasil, tendo sido controlado pelo antigo Ministério da Aeronáutica até 2006, quando foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), aspecto que será detalhado mais adiante. Assim como no caso da agricultura e da mineração, o setor aéreo assistiu, entre as décadas de 1990 a 2010, a disputa entre diferentes racionalidades orientando a relação entre Estado, mercado e sociedade. Grosso modo, predominou, até o início das reformas, o papel de pastor no caso do mercado nacional, complementado pelo papel de parteiro no caso das rotas regionais e de demiurgo no caso dos aeroportos. Com a liberalização do setor, o Estado caminhou no sentido de um papel custódio (regulador), ainda que este tenha eventualmente se combinado com outros papéis em casos específicos, como será detalhado a seguir.

O marco inicial da introdução da agenda liberalizante no setor foi o fim da exclusividade da Varig na oferta de voos internacionais, aberta às demais empresas brasileiras (Vasp e Transbrasil), com a contrapartida da abertura do mercado para o mesmo número de empresas estrangeiras interessadas em voar para o Brasil. No mercado doméstico, a principal mudança foi a privatização da Vasp, em 1991, arrematada pelo empresário Wagner Canhedo, que adotou estratégias agressivas em todos os mercados, criando rotas para Estados Unidos, Ásia e Europa, e ampliando a oferta de descontos nos voos nacionais.<sup>10</sup> No entanto, o governo Collor de Mello representou mais um “ensaio” de liberalização do que uma mudança propriamente dita nos padrões de relacionamento entre Estado e mercado no setor.

Na transição para o governo Itamar Franco, o setor assistiu à tentativa de criação de uma “Câmara Setorial” por meio da qual se buscavam soluções para a crise vivida pela aviação comercial no período, seguindo o exemplo do setor automobilístico (Arbix, 1997). No entanto, o modelo de concertação representado pelas Câmaras seria banido com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, trazendo ao poder um grupo fortemente

---

<sup>10</sup> No entanto, a estratégia de Canhedo teve fôlego curto e a empresa em poucos anos cancelou a maior parte das rotas internacionais, voltando a se concentrar no mercado brasileiro. Por outro lado, a imagem de “modernizador” que Canhedo procurou imprimir na empresa eventualmente seria confrontada pela “CPI da Vasp”, que investigou o favorecimento do empresário no processo de privatização, com o envolvimento de Paulo César Farias e da então Ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello (Monteiro, 2004, pp. 108-129).

comprometido com uma agenda liberalizante e um “estilo tecnocrático de gestão” (Diniz, 2000), apostando no equilíbrio macroeconômico como uma política “horizontal” que proporcionaria um ambiente favorável à livre competição entre os atores econômicos.

A disputa entre um modelo “concertacionista” e o modelo liberal atravessou os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. De um lado, representantes das empresas e dos trabalhadores defendendo a retomada de instâncias de negociação com o governo para superar o que lhes aparecia como entraves ao desenvolvimento do setor (carga tributária, política de preço da Petrobrás), eventualmente contando com os militares da Aeronáutica na defesa dos interesses das empresas. De outro, autoridades econômicas apoiadas no discurso de que sua agenda atendia aos interesses de toda a sociedade brasileira, eventualmente apoiadas por empresários do setor de turismo e congressistas das regiões Norte e Nordeste, que reclamavam na grande imprensa e no próprio Congresso do fato de as empresas aéreas brasileiras cobrarem as “tarifas mais caras do mundo”.

Diante da pressão do executivo, os militares da Aeronáutica adotaram uma estratégia de “resistência e adesão” ao processo de liberalização.<sup>11</sup> Nesse processo, que se deu ao longo da década de 1990, o transporte aéreo alternou fases de crescimento e competição mais intensa sucedidas por crises que, grosso modo, acompanharam os altos e baixos da economia brasileira e mundial. A principal mudança no setor nessa fase foi o crescimento da Tam, uma empresa de âmbito regional que, a partir da liberalização, passou a disputar o mercado de rotas nacionais e, ainda no final dos anos 1990, de rotas internacionais.<sup>12</sup> Já na virada para o novo século, foi criada a Gol, empresa que adotaria o modelo “*low cost, low fare*”

---

<sup>11</sup> As estratégias de pressão sobre o Departamento de Aviação Civil (DAC) e as empresas foram diversas: desde a negociação da liberação de reajustes nas tarifas durante o Plano Real (em uma destas negociações, o DAC teve que concordar com a extinção de uma norma que proibia o setor público de adquirir passagens com descontos para que as tarifas pudessem ser reajustadas) até a ameaça, por lideranças do Congresso Nacional, de colocar em votação proposta de abertura do mercado brasileiro a empresas estrangeiras.

<sup>12</sup> A empresa foi criada na década de 1970 como parte do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR), em um período em que o desenvolvimento tecnológico do setor com as aeronaves a jato levou ao abandono das localidades de menor porte. A criação do SITAR se deu em paralelo ao desenvolvimento do Bandeirantes, avião de pequeno porte desenvolvido pela Embraer para transporte de passageiros, que foi amplamente utilizado pelas empresas regionais. Tratou-se, nesse sentido, de um modelo de Estado parteiro (Evans, 2004) que, por um lado, (re)criou um mercado complementar às rotas nacionais, conectando-as às localidades menores e, por outro, deu vazão ao primeiro avião de transporte de passageiros produzido em larga escala no Brasil.

consagrado nos países desenvolvidos, com a oferta de passagens mais baratas e serviço simplificado.

Mesmo considerando a criação de uma nova empresa, o setor chegou ao início do século XXI em crise, com todas as empresas tradicionais enfrentando prejuízos, inclusive a Tam. As dificuldades se agravaram com a crise energética de 2001 e os atentados de 11 de setembro do mesmo ano, exigindo do governo a criação, em 2002, de um “Fórum de Competitividade do Setor Aéreo”. O Fórum não trouxe maiores resultados, mas anteviu o revigoramento da estratégia de concertação que seria uma das marcas da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal. Nesse sentido, em 2003, por iniciativa do Ministério da Defesa, foram criados comitês reunindo técnicos do governo, representantes das empresas e dos trabalhadores para tratar da situação do setor. No entanto, esse direcionamento nas políticas teve fôlego curto e foi abandonado com a demissão do então ministro José Viegas, substituído pelo vice-presidente José Alencar.

O setor passou, ao longo desse período, por uma mudança abrangente em sua composição, com o encerramento das atividades das empresas tradicionais (Transbrasil, Vasp e Varig), a consolidação da Tam e a criação de novas empresas com estratégias baseadas em serviços simplificados (Gol, Oceanair/Avianca, Webjet e Azul). Demarcando a mudança do papel de pastor para o de custódio, em fins de 2005 deu-se a criação da ANAC em substituição ao DAC. Inicialmente, a criação de novas empresas e a ascensão de uma “nova classe média” deram dinamismo ao setor, com aumento da competição (pelo menos nas rotas mais importantes) e ampliação do número de passageiros transportados.<sup>13</sup> No entanto, a falta de disposição para (re) construir os mecanismos de coordenação cobrou seu preço e o setor viveu, entre 2006 e 2007, uma crise de ampla envergadura que ficou conhecida como o “apagão aéreo” (Monteiro, 2009).

Diante da crise, toda a direção da ANAC pediu demissão, abrindo espaço para a entrada em cena de um grupo de técnicos do governo e pesquisadores, que trouxe uma orientação marcadamente liberal e a retomada do “estilo tecnocrático de gestão” para a ANAC, reduzindo o espaço para negociação com empresas e trabalhadores. Assim, nas rotas internacionais, a ANAC apostou na adoção de uma política de “céus abertos”, com a progressiva

---

<sup>13</sup> Entre 2000 e 2006, o número de passageiros transportados passou de 20 milhões para quase 40 milhões de “assentos-km utilizados pagos”, medida padrão para a demanda do setor.

eliminação de mecanismos de regulação da oferta. No plano doméstico, a principal estratégia foi a concessão dos aeroportos à iniciativa privada, como forma de melhorar a infraestrutura de apoio ao voo, apostando-se na criação de um “mercado de aeroportos”.<sup>14</sup>

Na última década, o mercado passou por novas mudanças, com o fim de algumas das empresas criadas nos anos 2000 e a reestruturação de outras, com destaque para a Tam, que passou a integrar um acordo com o grupo chileno Lan, tornando-se Latam. Esse tipo de aposta no capital internacional ganhou prioridade no governo Temer, que extinguiu o limite de 20% na participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras de transporte aéreo, permitindo até 100% de participação. Essa medida seria um marco da consolidação de uma trajetória de longo prazo de liberalização do setor, fazendo com que o Brasil se tornasse um dos poucos países detentores de um grande mercado de transporte aéreo aberto a empresas estrangeiras.

## Da custódia à predação

Na última década, duas interpretações prevaleceram nas ciências sociais brasileiras acerca das reconfigurações do capitalismo e, em particular, das relações entre Estado e mercado. A primeira é aquela que, enfatizando as mudanças abruptas nos regimes políticos decorrentes da chegada ao – e também da retirada do – poder do PT, acentua a passagem de um modelo neoliberal de Estado para outro de cunho social-desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2010; Diniz & Boschi, 2007). A segunda é aquela que, concentrando sua atenção menos no Estado e mais nas racionalidades da acumulação capitalista, destaca processos mais graduais de transição, caracterizados pela continuidade do neoliberalismo – apesar das variações que este demonstrou em diferentes momentos (Ban, 2013; Saad-Filho, 2020). Ambas as interpretações apresentam problemas, evidentes ao contrastar os setores da agricultura, mineração e aviação.

---

<sup>14</sup> Tal mercado levaria à competição entre aeroportos pela atração de voos domésticos, internacionais e de carga, com vistas ao estabelecimento de hubs onde as empresas concentrariam suas operações. No caso dos aeroportos, tendo sido demiurgo (como operador dos aeroportos por meio da estatal Infraero), o papel de custódia seria complementado pelo pastoreio, com foco no direcionamento de investimentos privados em um modelo de concessão que visava estimular parcerias entre grandes grupos nacionais (com destaque para as empreiteiras) e grupos internacionais com experiência na gestão de aeroportos.

Em primeiro lugar, tais interpretações pouco se ocuparam das contradições que a estratégia de desenvolvimento trazia consigo, subordinando ou mesmo negligenciando analiticamente o polo da sociedade civil. Desde suas origens, o neoinstitucionalismo histórico projeta os movimentos sociais como atores-chave para compreender as transformações do capitalismo, sendo aqueles inclusive considerados por alguns autores como o mecanismo mais efetivo de mudança institucional (Skocpol, 1979; Tilly, 1978). De forma completamente diferente, essa relevância da sociedade civil também emergiu, mais tarde, no outro lado do espectro institucionalista, na medida em que a nova economia institucional passou a advogar a inclusão das organizações sociais nos processos de governança como essencial para reduzir as falhas de mercado e de governo (Williamson, 1985). A diferença é que, enquanto essa vertente sublinha os processos de concertação social e a formação de espaços públicos de governança colaborativa, aquela destaca o papel dos conflitos e das revoluções como mecanismos de mudança.

Alternativamente, o modelo tripartite de autonomia inserida proposto por Evans e Heller (2015) situa a sociedade civil como parceiro estratégico do Estado e do mercado, sem, com isso, camuflar os conflitos que marcam essas relações. Para os autores, a construção de um modelo desenvolvimentista democrático – que se afasta das experiências autoritárias do pós-guerra –, envolve não apenas a cooperação entre atores estatais e privados, mas a criação de espaços participativos de produção das instituições – e não porque isso permitiria à sociedade corrigir as falhas de mercado ou de governo, mas porque viabilizaria o desenho de arranjos institucionais plurais, adequados às realidades de diferentes racionalidades e contextos sociais.

Considerando os três setores discutidos acima, as evidências sugerem que os governos do PT avançaram no desenho desses espaços, o que permite indagar se isto seria sinal de ruptura com o neoliberalismo dos anos 1990. Nos casos aqui analisados, a situação da agricultura talvez seja aquela que mais facilmente demonstra como os espaços de governança das políticas públicas de desenvolvimento rural criados entre 2003 e 2016 estão mais próximos ao vislumbrado por Evans (2004) do que por Williamson (1985). Mesmo assim, isso somente se aplica para um conjunto restrito de conselhos e comissões, manifestamente aqueles que geriam as políticas para a agricultura familiar, e não para o setor como um todo. Sustentado

pelas coalizões que controlam a política do agronegócio, o MAPA manteve-se afeito às lógicas tecnocráticas e clientelistas.

No caso da mineração, a redefinição das políticas públicas setoriais a partir dos anos 2010 revelou uma confrontação entre lógicas tecnocrática e corporocrática, restringindo fortemente a participação social, a despeito dos esforços inéditos de organizações sociais em rede nesse campo. Enquanto isso, no transporte aéreo, é digno de nota que os trabalhadores tenham sido capazes de avançar a agenda de concertação em momentos específicos, geralmente contando com o apoio de atores-chave da burocracia pública, como ocorreu no período de transição entre o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o início do primeiro de Lula. Mas, paradoxalmente, foi durante os governos do PT, como resultado da janela de oportunidades aberta pelo “apagão aéreo”, que a gestão do setor foi entregue a um corpo burocrático comprometido com a agenda de liberalização, o que prevalece desde então.

Em segundo lugar, as duas interpretações continuam a formular análises de mercados empíricos que cindem suas dimensões institucional e organizacional, negligenciando os impactos das formas organizacionais, isto é, dos modelos empresariais, dos recursos a eles associados e dos padrões de interação interempresariais como instituições *per se*, que tanto permitem quanto constroem a ação econômica e, principalmente, os papéis do Estado no que remete ao desenvolvimento. Nesses termos, redes e corporações não dizem respeito, meramente, a atores econômicos e seus agrupamentos, mas à redefinição das próprias instituições que conformam mercados.<sup>15</sup> Assim, avançar na abordagem político-cultural do mercado (Fligstein, 2002) implica tanto recentrar analiticamente o Estado – no que Evans (2004) é bem-sucedido –, quanto aguçar a percepção das relações de poder que lhe são constitutivas. Não obstante, é possível ou mesmo necessário levar mais a sério o sentido relacional inscrito na noção de “autonomia e parceria”, pensando o desenvolvimento menos como função das estratégias estatais

---

<sup>15</sup> O modelo de Economia de Mercado Hierárquica proposto por Schneider (2009) representa um passo adiante na compreensão desse fenômeno. Para o autor, o modelo prevalecente na América Latina, com a presença dos grandes grupos econômicos familiares e corporações multinacionais, é um caso em que o modelo organizacional tem implicações institucionais. O modelo de governança corporativa baseado no controle direto dos proprietários (famílias ou a sede da multinacional) é um dos fatores explicativos da natureza especificamente hierárquica do capitalismo latino-americano, complementado pelo caráter atomizado e dualizado das relações de trabalho.

em si e mais como resultante da interação dinâmica entre Estado, empresas e sociedade. Fazê-lo demanda singularizar a corporação transnacional e as redes de produção (Henderson et al., 2011) como eixos da mudança institucional, seguindo o caminho apontado por Crouch (2013).

Embora não seja factível a narrativa de que o agronegócio renunciou ao apoio estatal, o rápido processo de concentração econômica, impulsionado pela financeirização, fez com que a dinâmica do setor se tornasse mais impactada pelo redesenho das estratégias corporativas do que pelas políticas agrícolas tradicionais. Não impressiona, portanto, que o *lobby* das coalizões de interesse se concentre mais nas medidas custodiais (desregulação, isenções e câmbio desvalorizado) que favorecem a operação dessas corporações do que na criação de instrumentos setoriais de política agrícola. Por sua vez, a centralidade da mineração para o equilíbrio das contas externas e, nos anos 2000 e 2010, para as condições objetivas e legitimidade da política de renda (Milanez & Santos, 2015) impõem a consideração da corporação transnacional mineradora e suas redes de produção como dinâmicas constitutivas das próprias condições institucionais de existência desse mercado, incidindo, por exemplo, sobre as instituições de concessão, taxação, regulação, assim como sobre a ampliação exponencial de suas “externalidades” ambientais (Mansur et al., 2016; Milanez & Felipe, no prelo) em sentido espoliativo e que indica uma reorientação do próprio Estado em favor do modelo predatório (Evans, 2004). No transporte aéreo, a caracterização de um modelo predatório talvez tenha ficado mais evidente no período do “apagão aéreo”, gerando a inflexão definitiva da gestão do setor para um modelo tecnocrático liberal, privilegiando um modelo de desenvolvimento baseado na ampliação da concorrência. No entanto, a crescente presença do capital internacional nas empresas brasileiras e no controle dos aeroportos aponta para o fortalecimento das grandes corporações. O risco da captura do Estado e do mercado pelos interesses desses atores seguirá desafiando os estudiosos do transporte aéreo, inclusive os defensores do aprofundamento da liberalização do setor como o melhor caminho para prover o “bem-estar do consumidor”.

Finalmente, as duas interpretações prevalentes falham em compreender a coexistência sincrônica de diferentes racionalidades econômicas e mesmo de capitalismo. Para contornar esse problema, alguns autores produzem argumentos que se assemelham à imagem de uma transição incompleta (Villaverde & Rego, 2019). Ou seja, o problema dos governos do PT foi a



incapacidade do social-desenvolvimentismo de completar o trabalho de remoção dos “resquícios neoliberais”, por conta da resistência das elites econômicas e, ao fim e ao cabo, do duro golpe que destituiu a presidente Dilma Rousseff e reinstalou uma nova variedade de neoliberalismo. Essa leitura isola o Estado e atribui a outros campos a formação de barreiras institucionais que restringiram mudanças institucionais mais expressivas. No entanto, se operássemos com outra chave de leitura, a partir da ideia de “autonomia inserida” de Evans (2004), por exemplo, reconheceríamos um processo mais dinâmico de *State building*, o qual revela que as lógicas institucionais que supostamente bloquearam mudanças mais profundas também orientavam a ação dos atores estatais, a exemplo do que ocorreu no MAPA (agricultura) e na ANAC (transporte aéreo).

Os três setores analisados demonstram que não há um modelo de transição unívoco. Em primeiro lugar, porque os atores econômicos conformam cada vez mais a regulação pública das diversas estruturas mercantis que dominam, assim como restringem as dinâmicas emergentes de controle social. Por sua vez, os atores da sociedade civil, mesmo em posição subordinada, não refreiam suas pretensões, continuando a exercer peso não negligenciável na conformação dessas vias. Mesmo no que respeita ao Estado, sua transição permanece meramente indicada, embora o anseio desenvolvimentista esteja, ao menos temporariamente, subordinado às dinâmicas hegemônicas da custódia e, no limite, da predação. Mas, se os três setores podem sugerir alguma “convergência na divergência”, esta se encontra na reconfiguração do neoliberalismo<sup>16</sup> como regime de promoção tecnocrático do “bem-estar do consumidor” (Crouch, 2013, p. 55) – em detrimento de sua liberdade de escolha –, no qual o mercado cede espaço às corporações.

Dentre os casos aqui analisados, a agricultura desponta como aquele setor em que as contradições da ação estatal se mostram mais evidentes, haja vista a sobreposição, até 2016, dos papéis custódio, demiurgo, parteiro e pastor. No entanto, um olhar mais atento para as dinâmicas corporativas sugere que muitos instrumentos de política convergiram para a afirmação da racionalidade corporocrática, inclusive aqueles que, com viés indutor,

---

<sup>16</sup> Nessa perspectiva, Saad-Filho (2020) sugere inclusive a existência de uma variedade “desenvolvimentista” de neoliberalismo: “A principal característica da acumulação de capital no Brasil durante os governos liderados por Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) foi a continuidade do neoliberalismo de duas variedades: inclusiva (2003–2006) e desenvolvimentista (2006–2013).”

concederam recursos que foram transferidos dos agricultores familiares para a indústria agroquímica, por exemplo. No caso da mineração, o modelo prevalente chancela a interpretação hierárquica defendida por Schneider (2009), sendo mais apropriadamente rotulado como corporativo. Assim como na agricultura, trata-se de um modelo *export-led* (gerador de divisas e ponto de equilíbrio das contas públicas). No entanto, ele é ainda mais dependente do uso destrutivo da força de trabalho, da expropriação territorial e da geração de externalidades negativas, apoiando-se cada vez mais na ação estatal predatória, e abrindo caminho para um regime de acumulação espoliativo. Finalmente, no transporte aéreo, a combinação de um papel custódio no transporte de passageiros com o pastoreio na criação de um “mercado de aeroportos” representou a promessa de modernização do setor por meio da ampliação da concorrência, cujos resultados positivos ainda estão para ser demonstrados.

## Considerações finais e apresentação do dossiê

Dentre os setores analisados neste artigo, o principal exemplo de ação estatal predatória é encontrado na mineração. A transição da pretensão desenvolvimentista ao Estado predatório se expressa tanto na incapacidade de os desastres socioambientais (Mansur et al., 2016; Milanez & Felipe, no prelo) afetarem a posição das corporações mineradoras – que condicionam as próprias instituições de sanção (Santos & Milanez, 2017) –, quanto na abertura territorial, incluindo áreas de preservação permanente e terras indígenas, liderada pelo Estado a partir de 2017 (Wanderley et al., 2020). De outro modo, no caso do setor aéreo, essa categoria já teria mais dificuldades de operar. Mesmo assim, se a trajetória do setor não pode ser associada a um modelo predatório, tampouco os resultados alcançados nos últimos anos permitem falar de desenvolvimento, portanto, em sucesso da racionalidade tecnocrática liberal que prevaleceu desde a crise do “apagão aéreo”. Finalmente, a agricultura vem à tona como um mundo de contradições, conciliando formas de ação estatal tipicamente predatórias com outras que conjugam custódia e pastoreio.

Esses resultados nos encaminham para a conclusão de que, mesmo nesse contexto de profunda crise institucional, o que se sobressai é o pluralismo

institucional e a conformação de uma variedade de formas de interação que precisam ser analisadas à luz da dinâmica de cada setor. À primeira vista, isso pode soar como uma defesa das abordagens setoriais, as quais são muito conhecidas no debate institucionalista, em função dos aportes regulacionistas (Boyer & Saillard, 2005) e da literatura sobre sistemas transnacionais de produção (Gereffi & Korzeniewicz, 1994; Henderson et al., 2011). No entanto, além de destacar a possibilidade de mais de uma lógica operando no interior de um mesmo setor, a ideia de que cada mercado possui uma dinâmica específica não impede uma análise das comunalidades (Streeck, 2012). O setor é apenas um dos recortes analíticos possíveis para compreender as múltiplas racionalidades que conformam as variedades de capitalismo. Ao mesmo tempo, a defesa desse pluralismo institucional não deve ocultar a existência de racionalidades ou lógicas dominantes – a referida convergência na divergência –, o que seguramente levará alguns leitores a identificarem o neoliberalismo, o social-desenvolvimentismo ou mesmo a predação como as lógicas institucionais dominantes em diferentes momentos da história recente brasileira. Não há discordância com esse tipo de raciocínio, desde que não implique, como geralmente é o caso, na ocultação da variedade de lógicas alternativas em prol da ideia de um arranjo institucional monocromático.

Finalmente, se há um aspecto de comunalidade entre os setores analisados, este reside no crescente poder exercido não exatamente pelo Estado, mercado ou sociedade civil, mas por uma nova elite corporativa mundial, estreitamente associada ao capital financeiro. Esse é o argumento desenvolvido por Colin Crouch (2013, p. 54), para quem o neoliberalismo “abandonou a insistência prévia na necessidade de competição efetiva [...] [em favor de] uma nova teoria da economia [...] que tendia a favorecer grandes empresas dominantes no mercado”. As implicações da adoção dessa concepção de neoliberalismo estão longe de ser evidentes, mas é possível argumentar que elas representam um desafio consistente ao modelo tríptico Estado-mercado-sociedade, ao mesmo tempo em que sugerem que a assimetria entre os tipos ideais do Estado desenvolvimentista e predatório (Evans, 2004), francamente favorável ao primeiro polo, tende a ser reduzida no futuro próximo.

\* \* \*

Inúmeros argumentos aqui sustentados dialogam com as análises apresentadas nos demais artigos que compõem o dossiê “Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismo brasileiros”. Os dois primeiros textos inserem-se na agenda de investigações sobre “capitalismos comparados”, o que lhes permite considerar a trajetória brasileira em relação a outros países.

Inicialmente, no artigo *In search of developmental capitalism institutions: bringing growth models back in emerging countries*, Moises Balestro e Antonio Junqueira Botelho discutem como diferentes modelos de crescimento marcaram a trajetória de desenvolvimento no Brasil. Segundo os autores, a oscilação das elites econômicas entre modelos liberais e não liberais fragilizou as repetidas tentativas de formar uma coalizão desenvolvimentista. Em virtude disso, os autores apontam para a inadequação de leituras que tentam situar o país de maneira muito estrita em modelos de crescimento orientados pela exportação, pelo consumo ou pela demanda. Outro argumento saliente no artigo está associado à ideia de que “o capitalismo é baseado em empresas, não em decisões de política microeconômica de governos e bancos centrais”, por meio da qual, a nosso ver, os autores vão ao encontro do que apresentamos acima quando reivindicamos um olhar mais atento para o modo como as corporações estão tomando para si a responsabilidade de redesenhar as lógicas institucionais.

Por sua vez, o artigo de Fabiano Escher, intitulado *Varietades de capitalismo nos BRICS: uma perspectiva agroalimentar*, aporta uma contribuição interdisciplinar inovadora, a partir do cotejamento crítico de diferentes literaturas especializadas sobre capitalismo comparados e regimes alimentares. Nesses termos, a inovação apresentada consiste na proposta convincente de reposicionamento da questão agroalimentar e do regime agroalimentar internacional no centro da análise institucional histórico-comparada da economia, convertendo-os em foco privilegiado de entendimento da diversidade institucional do capitalismo contemporâneo. Se, de um lado, essa pretensão anuncia uma promissora trajetória de aplicações empíricas, considerando a emergência e pluralidade de agências nesse mundo social, de outro, ela sugere grande potencial teórico quanto à redefinição da própria noção de desenvolvimento e, conseqüentemente, da tipologia do Estado desenvolvimentista.

Enquanto uma das intenções manifestas no presente artigo é destacar a ausência das corporações nas análises, em *Arquitetura de mercados como processo social: trazendo o direito para a sociologia econômica institucionalista*, Pedro Salomon Bezerra Mouallem e Diogo Rosenthal Coutinho destacam a necessidade de a sociologia econômica, que até agora se concentrou principalmente em mostrar como Estados arquitetam mercados, dar mais atenção ao papel do direito. Nesse sentido, os autores defendem que o fenômeno jurídico, entendido como parte da disputa social que cerca a definição dos arranjos institucionais, é constitutivo da ação estatal e, mais amplamente, dos mercados. Além disso, argumentam que, na medida em que o fenômeno jurídico se expressa de maneira particular em cada país, o direito torna-se um elemento central à explicação das “variedades institucionais”.

Finalmente, Sandro Ruidit Garcia retoma um dos dilemas centrais da sociologia contemporânea, qual seja, a relação entre ação social e instituições econômicas. Em diálogo com a tradição weberiana de análise das instituições, o autor destaca como, recentemente, determinadas abordagens institucionalistas sobre as transformações do capitalismo têm incorporado uma preocupação mais evidente com os “choques e negociação de interesses entre os atores do que com a coesão alcançada pela obediência e compartilhamento de valores que sustentariam sistemas sociais.” Em alguma medida, esse argumento pode ser encarado como uma crítica ao modo como, para contrapor vertentes utilitaristas, uma parte do institucionalismo se desviou do tema da ação social interessada, o que seguramente é uma fragilidade quando vários setores se reorganizam em resposta ao crescente domínio corporativo.

## Referências

- Amsden, Alice. H. (2009). *A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. EdUNESP.
- Arbix, Glauco. (1997). A câmara banida. In M. Zilbovicius & G. Arbix (Eds.), *De JK a FHC: a reinvenção dos carros* (pp. 23-87). Scritta.
- Balestro, Moisés, & Monteiro, Cristiano F. (2019). A ondarosa e o neoliberalismo resiliente. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 13(2), 45-52. <https://doi.org/10.21057/10.21057/repamv13n2.2019.26637>
- Ban, Cornel. (2013). Brazil’s liberal neo-developmentalism: new paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 20(2), 298-331. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.660183>
- Beckert, Jens. (2017). *Imagined Futures*. Harvard University Press.
- Block, Fred, & Evans, Peter. (2005). The State and the Economy. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of economic sociology* (2 ed., pp. 505-526). Princeton University Press.
- Boltanski, Luc. (2008). Institutions et Critique Sociale. Une approche pragmatique de la domination. *Tracés. Revue de sciences humaines*, 8, Hors-série, 17-43. <https://doi.org/10.4000/traces.5049>
- Boltanski, Luc, & Thévenot, Laurent. (2020). *A justificação: sobre as economias da grandeza*. EdUFRJ.
- Boyer, Robert, & Saillard, Yves (Eds.). (2005). *Regulation theory: the state of the art*. Taylor & Francis.
- Brasil. (1996). *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir). Câmara dos Deputados.
- Brasil. (2010). *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)*. Ministério de Minas e Energia.
- Brasil. (2013a). *Projeto de Lei Nº 5.807/2013*. Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências. Câmara dos Deputados.
- Brasil. (2013b). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011*. Institui o Código de Mineração Brasileiro, cria a Agência Nacional de Mineração, o Conselho Nacional de Política Mineral e dá outras providências. Câmara dos Deputados

- Brasil. (2014). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011 e apensos*. Dispõe sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, com exceção dos minérios nucleares, petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e das substâncias minerais submetidas ao regime de licenciamento de que trata o inciso III do art. 2º do Decreto-Lei no 227, de 28 de fevereiro de 1967. Câmara dos Deputados.
- Brasil. (2015). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011 e apensos. Institui o Código de Mineração Brasileiro, cria a Agência Nacional de Mineração e o Conselho Nacional de Política Mineral e dá outras providências*. Câmara dos Deputados.
- Bresser-Pereira, Luís Carlos. (2010). Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* 274, 1-38.
- Castro, Sabrina de O., & Milanez, Bruno. (2015). *O Novo Código da Mineração: convergências e divergências*. (Relatório preliminar de pesquisa). Grupo Poemas; UFJF.
- Cingolani, Luciana. (2013). The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Papers* (053), 1-52.
- Crouch, Colin. (2013). *The strange non-death of neo-liberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Dequech, David. (2011). Instituições e a relação entre Economia e Sociologia. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 41(3), 599-619. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612011000300005>
- Diniz, Eli. (2000). *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Editora FGV.
- Diniz, Eli, & Boschi, Renato R. (2007). *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. EdUFMG; IUPERJ.
- Duina, Francesco. (2013). *Institutions and the Economy*. Polity Press.
- Durkheim, Émile. (2002). *As regras do método sociológico*. 17. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Evans, Peter. (2003). Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, (9), 20-63. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003>
- Evans, Peter. (2004). *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. EdUFRJ.
- Evans, Peter, & Heller, Patrick. (2015). Human development, State transformation and the politics of the developmental state. In S. Leibfried, E. Huber, & M. L. Lange, Jonah D. Stephens, John D. (Eds.), *The Oxford handbook of transformations of the state* (pp. 691-713). Oxford University Press.

- Fligstein, Neil. (2002). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton University Press.
- Fligstein, Neil, & McAdam, Doug. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.
- Frizo, Pedro, & Niederle, Paulo A. (2019). Por que deixamos de fazer o que sempre fizemos? Instituições, existencialismo e ação coletiva transformadora na teoria dos campos de ação estratégica. *Revista Brasileira de Sociologia*, 7(16), 29-49. <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.466>
- Furton, Glenn, & Martin, Adam. (2019). Beyond market failure and government failure. *Public Choice*, 178(1), 197-216. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0623-4>
- Gereffi, Gary, & Korzeniewicz, Miguel. (Eds.). (1994). *Commodity chains and global capitalism*. ABC-CLIO.
- Gerschenkron, Alexander. (2015). *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Contraponto.
- Granovetter, Mark. (2017). *Society and economy: framework and principles*. Harvard University Press.
- Hall, Peter A., & Soskice, David. (2001). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Henderson, Jeffrey, Dicken, P., Coe, N., Hess, M., & Yeung, H. W.-C. (2011). Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. *Revista Pós Ciências Sociais*, 8(15), 143-170.
- Hirschman, Albert O. (1961). *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Fundo de Cultura.
- Hodgson, Geoffrey M. (2016). Varieties of capitalism: some philosophical and historical considerations. *Cambridge Journal of Economics*, 40(3), 941-960. <https://doi.org/10.1093/cje/bev083>
- Hudson, Ray. (2008). Cultural political economy meets global production networks: a productive meeting? *Journal of economic geography*, 8(3), 421-440. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn005>
- IBRAM. (2014). *Relatório Anual IBRAM: julho 2013 - junho 2014*. Instituto Brasileiro de Mineração.
- Lazzarini, Sergio G., Jank, Murcos S., & Inoue, Carlos F. K. (2015). Commodities no Brasil: maldição ou bênção. In E. Bacha & M. B. de Bolle (Eds.), *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate* (pp. 201-225). Civilização Brasileira.



- Maia, Bento A. A. (2020). Há desindustrialização no Brasil? Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014. *Economia e Sociedade*, 29(2), 549-579.
- Mansur, Maíra S., Wanderley, L. J., Milanez, B., Santos, R. S. P. de, Pinto, R. G., Gonçalves, R. J. A. F., & Coelho, T. P. (2016). Antes fosse mais leve a carga: introdução aos argumentos e recomendações referentes ao desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. In M. Zonta & C. Trocate (Eds.), *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton* (pp. 17-49). Editorial iGuana.
- MAPA. (2021). *Portfólio de ações passíveis de apresentação para emendas parlamentares*. MAPA. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/emendas/cartilhas/MinAgr.pdf>
- McAdam, Doug, Tarrow, Sidney, & Tilly, Charles. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge University Press.
- Milanez, Bruno. (2012). O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In J. Malerba (Ed.), *Novo marco legal da mineração no Brasil. Para quê? Para quem?* (pp. 19-88). FASE.
- Milanez, Bruno, Coelho, Tádzio P., & Wanderley, Luiz J. (2017). O projeto mineral no governo Temer: menos Estado, mais mercado. *Versos. Textos para Discussão PoEMAS*, 1(2), 1-15.
- Milanez, Bruno, & Felipe, M. F. (Eds.). (no prelo). *Minas esgotada: antecedentes e impactos do desastre da Vale na bacia do Paraopeba*. EdUFJF.
- Milanez, Bruno, & Santos, Rodrigo S. P. (2015). Topsy-turvy neo-developmentalism: an analysis of the current Brazilian model of development. *Revista de Estudios Sociales*, (53), 12-28.
- Monteiro, Cristiano F. (2004). *A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)* [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.1246.8880>
- Monteiro, Cristiano F. (2009). Estado e mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas. *Política & Sociedade*, 8(15), 117-144. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n15p117>
- Nem Singh, Jewellord T. (2012). Who owns the minerals? Repoliticizing neoliberal governance in Brazil and Chile. *Journal of Developing Societies*, 28(2), 229-256. <https://doi.org/10.1177%2F0169796X124448759>
- Niederle, Paulo André, & Grisa, Catia. (2019). From the neoliberal to the developmental state? The ambiguous political paradigm shift in Brazil. In A. Bonanno & S. Cavalcanti (Eds.), *State capitalism under neoliberalism: the case of agriculture and food in Brazil* (pp. 43-58). Rowman & Littlefield.

- Nölke, Andreas, ten Brink, T., May, C., & Claar, S. (2020). *State-permeated capitalism in large emerging economies*. Routledge.
- North, Liisa L., & Clark, Timothy D. (Eds.). (2017). *Dominant elites in Latin America: from neo-liberalism to the 'pink tide'*. Springer.
- Oliveira, Clarissa R. (2013). *Quem é quem nas discussões do novo código da mineração*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).
- Oliveira, Clarissa R. (2015). *Quem é quem nas discussões do novo código da mineração 2014*. Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração.
- Powell, Walter W., & DiMaggio, Paul J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- Rajão, Raoni, Soares-Filho, B., Nunes, F., Börner, J., Machado, L., Assis, D., ... Rausch, L. (2020). The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, 369(6501), 246-248. <https://doi.org/10.1126/science.aba6646>
- Saad-Filho, Alfredo. (2020). Varieties of neoliberalism in Brazil (2003–2019). *Latin American Perspectives*, 47(1), 9-27. <https://doi.org/10.1177%2F0094582X19881968>
- Sabourin, Eric, Grisa, C., Niederle, P. A., Leite, S. P., de Castro, C. M., Ferreira, A. D., ... Andriguetto-Filho, J. M. (2020). Le Démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, 29(31), 1-8. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>
- Sallum, Brasílio, Jr. (1999). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, 11(2), 23-47. <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200003>
- Santos, Rodrigo S. P. (2012). Fundamentos para a criação de um fundo social e comunitário da mineração no Brasil. *Cadernos do Observatório do Pré-Sal e da Indústria Extrativa Mineral*, (2), 1-36.
- Santos, Rodrigo S. P., & Milanez, Bruno. (2013). Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, 10(19), 119-148.
- Santos, Rodrigo S. P., & Milanez, Bruno. (2015). The global production network for iron ore: materiality, corporate strategies, and social contestation in Brazil. *The Extractive Industries and Society*, 2(4), 756-765.
- Santos, Rodrigo S. P., & Milanez, Bruno. (2017). The construction of the disaster and the “privatization” of mining regulation: reflections on the tragedy of the Rio Doce Basin, Brazil. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2). <https://doi.org/10.1590/1809-43412017v14n2p127>

- Sauer, Sérgio, & Borrás, Saturnino, Jr. (2016). “Land grabbing” e “green grabbing”: uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, 11, 6-42. <https://doi.org/10.14393/RCT112301>
- Schmidt, Vivien A. (2017). Theorizing ideas and discourse in political science: intersubjectivity, neo-institutionalisms, and the power of ideas. *Critical Review*, 29(2), 248-263. <https://doi.org/10.1080/08913811.2017.1366665>
- Schneider, Ben R. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022216X09990186>
- Senra, Ricardo. (2015). Novo código da mineração é escrito em computador de advogado de mineradoras. *BBC Brasil*. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151202\\_escritorio\\_mineradoras\\_codigo\\_mineracao\\_rs](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151202_escritorio_mineradoras_codigo_mineracao_rs)
- Simon, Herbert. (1957). *Models of Man*. John Wiley.
- Skocpol, Theda. (1979). *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda, Evans, Peter, & Rueschemeyer, Dietrich. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Staubmann, Helmut, & Lidz, Victor. (Eds.). (2018). *Rationality in the social sciences: the Schumpeter-Parsons Seminar 1939-40 and current perspectives*. Springer.
- Streeck, Wolfgang. (2012). How to study contemporary capitalism? *European Journal of Sociology*, 53(1), 1-28. <https://doi.org/10.1017/S000397561200001X>
- Théret, Bruno. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (58), 225-254. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>
- Tilly, Charles. (1978). *From mobilization to revolution*. Random House.
- Trocate, Charles, Zanon, Maria Júlia, & Vieira, Jarbas. (Eds.). (2015). *Elementos constitutivos do MAM: Movimento pela Soberania Popular na Mineração - MAM-Brasil*. Editorial iGuana.
- Villaverde, João, & Rego, José Márcio. (2019). O novo desenvolvimentismo e o desafio de 2019: superar a estagnação estrutural da economia brasileira. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(1), 108-127. <https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2851>

- Wanderley, Luiz J., Gonçalves, Ricardo J. A. F., & Milanez, Bruno. (2020). O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, 16(29), 549-593. <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12457>
- Weimer, David L., & Vining, Aidan R. (2017). *Policy analysis: concepts and practices*. Routledge.
- Wilkinson, John. (2011). Convention theory and consumption. In: Southerton, D. (ed), *Encyclopedia of consumer culture* (pp. 358-361). Sage.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. The Free Press.
- Zaia, Cristiano. (2019). Retórica do governo levará agronegócio à estaca zero, diz Blairo. *Valor Econômico*. 15 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/08/15/retorica-do-governo-levara-agronegocio-a-estaca-zero-diz-blairo.ghtml>

Submetido em 9 jun. 2021.

Aprovado em 4 ago. 2021.



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# In search of developmental capitalism institutions: bringing growth models back in emerging countries<sup>1</sup>

## Em busca de instituições de capitalismo desenvolvimentista: resgatando modelos de crescimento em países emergentes

Moisés Balestro\* 

Antonio Junqueira Botelho\*\* 

### ABSTRACT

How can we explain that some emerging economies grow faster than others? What explains the sustainability of their growth? Not all types of capitalism in emerging markets contribute equally to sustainable growth rates that undergird development. Comparative capitalism research on European economies temporary growth models aims to more properly grasp change in the varieties of capitalism approach. Adoption of the growth models in emerging markets capitalism research requires attention to integration into the global economy and to political coalitions, and to deal with the methodological challenges, given high labor market informality and political instability. This article seeks to make sense of changes in the components of successive growth models throughout a path-dependent capitalist variety, expand the growth model analytical framework by testing elements alongside demand (and supply) based on a case study of Brazil, and explore coalitions in economic reform to identify growth model's social blocs. The article's results unveil challenges to

---

<sup>1</sup> An early draft of this article incorporated significant contributions by Andreas Nölke who, eventually, declined to join as co-author. Some of his original contributions have been edited and retained but the views and opinions expressed here are solely of the current co-authors.

\* Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brazil.

Doutor em Ciências Sociais, professor associado do Departamento de Estudos Latino-Americanos, do Programa de Pós-Graduação de Estudos Comparados sobre as Américas, e do Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER) da Universidade de Brasília. E-mail: moises@unb.br

\*\* Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, RJ, Brazil.

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política PPGSP, IUPERJ / Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro. E-mail: ajjbotelho@gmail.com

the employment of existing concepts and analytical framework; the need to build bridges between growth models and the political economy of development; and an exploratory assessment of growth model contributions to Brazil's postwar development. Thereof, in the long term, interest shifts of economic elites between liberal and non-liberal economic regimes suggest a fragility of repeated attempts to form a durable developmental coalition, a process dynamic that frays state-permeated capitalism positive externalities. It concludes that both path dependent developmental institutions, which hinder change, and growth instability limit the possibilities of designing institutional reforms out of the middle-income trap.

**Keywords:** growth model, social blocs, comparative capitalism, Varieties of Capitalism

## RESUMO

Como explicar que algumas economias emergentes crescem mais rápido do que outras? Qual a razão da sustentabilidade do seu crescimento? Nem todos os tipos de capitalismo em mercados emergentes contribuem igualmente para taxas de crescimento sustentadas que alicercem o desenvolvimento. Estudos de capitalismo comparativo sobre os modelos de crescimento temporário das economias europeias visam superar a estase das variedades do capitalismo. A adoção de modelos de crescimento em pesquisa sobre capitalismo de mercados emergentes requer atenção à integração na economia global e às coalizões políticas, e precisa superar os desafios metodológicos, dadas a elevada informalidade do mercado de trabalho e a instabilidade política. Este artigo busca dar sentido às mudanças nos componentes dos sucessivos modelos de crescimento ao longo de uma multiplicidade capitalista dependente de trajetória, expandir o marco analítico dos modelos de crescimento testando elementos junto à demanda (e oferta) com base em um estudo de caso do Brasil e explorar coalizões na reforma econômica para identificar os blocos sociais do modelo de crescimento. Seus resultados são a identificação dos desafios à aplicação dos conceitos e marco analítico existentes; da necessidade de estabelecer pontes entre os modelos de crescimento e a economia política do desenvolvimento; e uma avaliação exploratória das contribuições do modelo de crescimento para o desenvolvimento do Brasil no pós-guerra. Daí, no longo prazo, as mudanças de interesses das elites econômicas entre regimes econômicos liberais e não liberais sugerem fragilidade das repetidas tentativas de formar uma coalizão desenvolvimentista durável, e uma dinâmica de processo que desgasta as externalidades positivas do capitalismo permeado pelo Estado. Conclui-se que tanto as instituições desenvolvimentistas dependentes de trajetória, que impedem a mudança, quanto a instabilidade do crescimento limitam as possibilidades de costurar reformas institucionais para além da armadilha da renda média.

**Palavras-chave:** modelo de crescimento, blocos sociais, capitalismo comparado, Variedades de Capitalismo.

## Introduction

How can we explain that some emerging economies grow faster than others? What explains the sustainability of their growth over a lengthy period and across industrial and technological changes? These questions are pivotal for development. While Comparative Capitalism (CC) is not a mainstream approach in comparative development, it may soon become so, at least for emerging markets (not so much for developing economies, with only rudimentary capitalist institutions). Compared to dominant approaches in development economics (randomized controlled trials, new institutional economics, developmental state), CC is far more sensitive to historical context and current developments in emerging market capitalism. A spate of pioneering research has made efforts at employing the growth model perspective to explain recent patterns of growth in emerging countries (Nölke et al., 2021; Schedelik et al., 2020). This paper, however, aims to explore the suitability of the growth model perspective to explain long term sustained growth and development.

At the core of CC research on emerging markets is the development of specific types of capitalism that portray national capitalism's nature (Nölke, 2019a, 2019b, 2019c). A key assumption is that there is more than one successful way to develop emerging market capitalism. However, not all types of capitalism that can be found in emerging markets contribute equally to economic growth, particularly to a sustained growth rate undergirding development. To obtain a stable economic growth rate over a lengthy period, an emerging country must pursue an institutionally evolving, yet coherent, variety of capitalism. Specifically, these types of capitalism should rest on positive institutional complementarities between the various institutions that are central to capitalism.

Simultaneously, CC research has identified varieties of capitalism that systematically lead to suboptimal rates of economic growth resulting from negative institutional complementarities. Since the end of the Import Substitution Industrialization (ISI), middle-income countries in Latin America failed to develop institutions to promote sustained economic growth like their Asian counterparts. Schneider (2013) mentions a Hierarchical Market Capitalism (HME) variety, with negative institutional complementarities. However, one must be cautious to put all Latin American countries into

the same basket, because industrialized countries such as Mexico, Brazil, and Argentina have a diverse economic structure which does not fit well into an overarching type of Latin American capitalism. In contrast, more successful cases of economic growth for emerging markets consist of the dependent market economy (DME) type found in Central Europe and the state permeated economy (SME) type, most prominently found in China (Nölke & Vliegthart, 2009).

Still, the newly coined capitalism types must be further developed to take the particularities of emerging market capitalism fully on board. A significant issue is their instability, what makes the identification of permanent types harder. Advances in CC research on European economies focus on identifying temporary growth models rather than permanent varieties of capitalism (Baccaro & Pontusson, 2016). Such focus is promising, and to match this challenge, one needs to pay closer attention to issues such as integration into the global economy and political coalitions supporting stable models of capitalism (Hall, 2018). Further, the adoption of the growth model perspective on emerging markets must overcome various methodological challenges, given their much higher level of labor market informality and political instability.

In debates involving political economy of development and, more recently, growth models, two “ideal type” coalitions appear in a continuum. One is the coalition around the economic model applied by a developmental state, and the other is related to the neo-liberal growth model (Stubbs, 2011). Thus, in the contemporary trajectory of Brazilian growth models, manufacturing sector has a pendular movement from supporting a developmental coalition to supporting a neo-liberal one. Bridging the relationship gap between structure and agency, institutions shape existing coalitions by either constraining or facilitating agency. There is much plasticity in the coalitions, with the same actors (groups or individuals) cooperating in one arena and competing in another.

A key analytical hindrance to the advancement of the growth model perspective in emerging countries is the need to a better conceptual specification of the formation of social blocs and how they change. This problem becomes more complex insofar as emerging countries’ growth trajectory and politics are often more volatile than those of advanced industrial economies. The state of the art of growth model literature based



on the analysis of developed nations tries to explain the re-composition of social blocs<sup>2</sup> necessary to account for this volatility as well as to brief stabilization of a growth model. The foregoing discussion topic aims to contribute to a solution, albeit still tentative, by providing a focused review of approaches to the study of coalitions in Latin America so that to establish initial conditions to identify promising analytic avenues to advance the study of social blocs in emerging countries.

This article has three objectives. The first two converge on the contribution made by Schedelik et al. (2020). The first seeks to make sense of changes in the components of successive growth models throughout a path-dependent capitalist variety or type, identifying conditions that may contribute to historically bounded stability. Second, it aims to expand the growth model analytical framework by suggesting new elements alongside demand (and supply) that could add analytic power to the explanation of the long-term development trajectory of emerging countries, based on a case study of Brazil. Then, in its final objective, it strives to build upon the earlier two to produce a contribution to the literature by exploring analytic strategies to identify social blocs underlying growth models in emerging economies through a short review of coalitions literature in Latin America.

The article has four sections followed by conclusions. The next section discusses the evolution of comparative capitalism research, building upon varieties of capitalism theoretical approach to growth model perspective, by examining its three generations. It focuses on the Growth Model Perspective (GMP) and briefly presents its relationship with demand, international political economy and politics and conclude with a discussion of methodological challenges facing its application to emerging economies. The third section explores the growth model foundations using capitalist development theories. The fourth discusses the coalitional politics approach seeking to identify viable analytic strategies for the study of social blocs in emerging countries.

The last section presents and discusses empirical results of quantitative analysis of components and drivers of growth and growth rates sustainability in Brazil's postwar development trajectory. Finally, the conclusion presents contributions to the advancement of growth model research in emerging countries and advances proposals for future research.

---

<sup>2</sup> As defined by Amable (2003, p. 66), the "institutional configuration of an economy depends on the formation of a stable dominant social bloc coalescing different socio-political groups prone to support a coalition with a certain political strategy."

## From varieties of capitalism to growth models

Comparative Capitalism scholarship builds upon general assumptions that country-specific institutions matter for economic performance and that there are alternative ways to attain it. It offers more than “one best way” of organizing capitalism, as suggested by both the new institutional economics and the developmental state literature (Piore & Sabel, 1984). There is a variety of approaches investigating the economic performance of countries (Jackson & Deeg, 2006, p. 11-37). The most influential is the varieties of capitalism (VoC) framework by Hall and Soskice (2001), which introduces ideal types of capitalist economies. Drawing on a long-established research tradition, they made the now classical distinction between liberal market economies (LMEs) and coordinated market economies (CMEs) (Hall & Soskice, 2001, p. 8). In the former, firms coordinate themselves primarily through competitive markets and formal contracts, whereas, in the latter, they rely principally on inter-firm networks and associations (Hall & Soskice, 2001). The systemic differences between LMEs and CMEs lie in the economic performance, not in its substance. This idea rests on their notion of “comparative institutional advantage”, which states that “the institutional structure of a particular political economy provides firms with advantages for engaging in specific types of activities there” (Hall & Soskice, 2001, p. 37).

Thereby, VoC is better suited to account for cross-national variations in product specialization, doing justice to the structural differences of capitalist economies. Its basic features remain useful for the analysis of capitalist systems, in particular the distinction of five institutional spheres: (i) corporate governance, (ii) financial system, (iii) industrial relations, (iv) education, and training as well as innovation, and (v) the identification of cross-cutting coordination mechanisms (inter-firm networks and associations in CMEs, in contrast to competitive markets and formal contracts in LMEs), and the notion of complementarity between several kinds of institutions. The approach relies strongly on the supply-side component of growth. The development of comparative institutional advantages serves as a basis, in the case of the German CME, for successful exports, luxury goods, automobiles, and machinery production and in case of the Anglo-American liberal market economies, radical innovation, for example, in biotechnology.

The second generation of CC research, referred to as “post-VoC,” took issue with the static and over parsimonious VoC approach, including change

in the varieties of capitalism. Specifically, it focused on the historical emergence of capitalist varieties and the role of political factors in their development, including the role of the state and public policies in the distributional struggles between different socio-economic groups. Also, an expansion of the varieties of capitalism approach aimed at making sense of emerging market capitalism.

Capitalist varieties applied to emerging countries could not be simply a mixing of the main varieties present in Hall and Soskice (2001). Several authors have contributed to this effort over the last decade (Schneider, 2009; Nölke & Vliegthart, 2009; Bohle & Greskovits, 2012; Hundt & Uttam, 2017; Rougier & Combarous, 2017; Moore, 2018; Bizberg, 2018).

In the typology presented in Table 1 below, which draws on the contributions from Schedelik et al. (2020), certain Eastern European countries fall into the type “Dependent Market Economies” (DME), having an industrial structure highly dependent on multinationals involved in the production of complex and durable goods and exhibiting positive complementarities between skilled cheap labor and a higher share of Foreign Direct Invest in the country’s GDP (Nölke & Vliegthart, 2009). In the “State-permeated Market Economy” (SME) type, which has the collaboration between authorities and (major) domestic companies as its core coordination mechanism, the economy is more protected, and the national capitalists prevail in the allocation of public resources and market regulation (Nölke, 2019b). The “Hierarchical Market Capitalism” (HME) type, characterized by large, diversified family-controlled business groups, atomized labor relations and the strong presence of multinational and technological dependency, exhibits negative institutional complementarities, exemplified by several Latin American countries (Schneider, 2013). The “Patrimonialist Market Economy” (PME) is swamped by cronyism and is controversial for not meeting the core tenets of VoC. Russia could well be an SME type of capitalism.

Table 1. Capitalist types in emerging economies

	Open	Protected
Positive institutional complementarities	DME (Czech Republic, Slovakia)	SME (China, India)
Negative institutional complementarities	HME (Colombia, Mexico)	PME (Egypt, Russia)

Source: Schedelik et al. (2020).

This typology with analytic flexibility converges with the recent emergence of “growth regimes” or “growth models” third generation of CC research (Nölke, 2016, p. 146-147). This scholarship is based on three assumptions. First, the demand and the supply sides of the economy are equally essential for capitalist development. Thus, it is necessary to bring macroeconomics back in. Second, types of capitalism must be compared. Both the interaction between different growth models within a country in relation to the global or regional economy and the interdependence between export- and consumption-led economies matter. Finally, politics becomes a relevant explanatory variable for the dynamics of the social bloc supporting a growth model.

Whereas most of this paradigmatic work has initially studied contemporary responses of European economies to twenty first century crisis, there were important inroads into emerging economies. All four types of emerging market capitalism depicted above aim to incorporate politics. Both the DME and the SME – and to a more limited degree also the HME and the PME – are based on an understanding of how these economies are integrated into global capitalism and its interdependencies.

The GMP, in contrast, argues that sufficient demand from government, firms, and consumers is the core to economic growth. Baccaro and Pontusson (2016) observe that, before the 1980s, the development of all major advanced industrial economies was wage-driven. The expansion of wages was, then, the most important driver of domestic demand. After the economic crisis of the late 1970s, European economies either focused on export-led growth, where demand comes from foreign economies, or on the stimulation of growth based on private consumption, with the extension of credit to private households. To explain the different economic development paths of countries such as Germany, the United Kingdom, Sweden, or Italy, additional growth models besides credit-led and export-led ones should be considered. Moreover, due to the developing nature of emerging markets, demand from governments and private investment makes room for a greater role of the state.

In addition to the incorporation of the demand side, a major contribution of the GMP lies in highlighting the international interdependencies between diverse types of growth models to overcome many works in CC that boils down to a taxonomy of country-specific types studied as strictly separate

cases. It bridges the wide gap between Comparative and International Political Economy (Nölke, 2016), meeting recent developments in third-generation CC that address these interdependencies, not only within the Eurozone, but also in the global economy (Nölke, 2016, p. 146-147). The trade between Latin American countries for manufacturing goods starkly contrasts with the Eurozone and the Asian continent. Between 1995 and 2019, the export share of manufactured goods from Latin American countries to other countries in the continent fell from 23% to 16%. On the contrary, Asian countries' export share of manufactured goods from Asian countries to other Asian countries went up from 49% in 1995 to 56% in 2019<sup>3</sup>. The weak trade inside the continent has severe consequences for the economic interdependencies in the region. In European developed economies, the export share of manufacturing goods to other developed economies in Europe did not vary much between 1995 and 2019, but it stays far above Latin American regional trade with 66% of the total exports.

Given that the growth model perspective allows for changes from one growth model to another in the same country, the political determinants of the (in-)stability of growth regimes become relevant. Although later CC research incorporated more politics in “post-VoC” research (Nölke, 2016, p. 145-146), the GMP focuses on a dimension of politics other than electoral politics (Cusack et al., 2007). It strives to look at the hidden politics between large firms and leading politicians. This is because the bargains between economic and political elites are critical for the establishment of growth regimes, beyond the prevailing proportional representation for CMEs and majority systems for LMEs.

Thus, recently, the GMP started to probe into the “social blocs” that underwrite specific growth models at each moment, based on cross-class alliances between capital and labor (“producer coalitions”) in dominant sectors (Amable et al., 2019).

The ongoing growth model research in advanced industrial economies encompasses consumption-led growth, usually associated with financialization, lower wage and lower consumption, profit-led and export-led growth models (Martin, 2016). Both profit-led and financialized consumption-led are related to pro-capital distributional policies (Lavoie &

---

<sup>3</sup> Data from UNCTADSTATS, available at <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=101>

Stockhammer, 2013). The pro-capital distributional policies lead to long-run decline in wage share within national income. They include wage flexibility, the weakening of collective bargaining, and less employment protection legislation (Lavoie & Stockhammer, 2013). For profit-led regimes, a rise in the wage share has a negative total effect on aggregate demand when investment spending is extremely sensitive to firms' profit margins or exports are highly price-sensitive (Behringer & Van Treeck, 2019).

A limit of the GMP, particularly relevant for emerging countries, is the role of public sector, since large public sectors produce higher levels of demand by stimulating the economy with the multiplier effect (Martin, 2016). Public sector performs an outstanding role in infrastructural investments, either through public investments alone or through public-private partnerships. Emerging markets pose additional challenges, both theoretical and methodological, for the GMP. The latter is methodologically more challenging than CC research. Its reliance on selected macroeconomic data and the existence of competing macro-economic models make it more open to interpretation than the dense qualitative work on microeconomic institutions provided by VoC.

Yet, an application of GMP to emerging markets can be more challenging than for European economies that have comparable macroeconomic data readily available from Eurostat and on other Northern economies from OECD data. Comparable data reservoirs for emerging markets are often lacking, not to mention the ambiguous quality of data in emerging economies. Moreover, western scholars contest the reliability of data on economic growth and its components provided by the Chinese authorities (Owyang & Shell, 2017). Recently, in India, the calculation of GDP growth figures became a significant issue in the 2019 election campaign, and the integrity of the National Statistical Office was cast into doubt.<sup>4</sup> Also, large informal sectors in emerging markets affect common indicators utilized in CC studies (Hammer, 2019).

In contrast to advanced economies, both labor unions and industry associations are less representative, more fragmented, and thus can play a much more circumscribed role. Informal relations between industrialists and bureaucrats may at times be far more critical (May et al., 2019).

---

<sup>4</sup> Available at <https://scroll.in/article/917424/narendra-modis-economic-record-is-abysmal-no-statistical-jugglery-can-hide-that>. Access on March 6, 2021.

Moreover, highly fragmented parliaments such as the Brazilian one makes it quite challenging to identify a stable social bloc and even more so to analyze rapidly shifting coalitions and business-government relations.

The GMP is more challenging than traditional CC perspectives to combine structural macroeconomics with more emphasis on agency. CC has already a huge volume of tried and tested qualitative and quantitative data concerning institutions such as financial systems, and corporate governance. Even in emerging countries, these institutions are more stable than social blocs and less methodologically demanding.

## Growth model foundations and capitalist development

By incorporating growth models in comparative political economy there is a relaunch of macroeconomics, distribution conflicts, and the dynamics of social and political struggles between and within classes and a myriad of new social groups. From a long-term theoretical perspective, GMP traces back to major macroeconomic contributions from heterodox economists and the political economy of growth. Therefore, to properly expand this debate to emerging countries and foster empirical research, we need to review the foundations of growth models.

The nature and dynamics of capitalism, growth, and its determinants were a significant concern of classical economists who related growth to income distribution (Panico, 2003). They argued that income distribution affects the saving decisions of the different classes as well as their investment decisions. The sustained but irregular and unbalanced distribution of growth in output is a defining feature of capitalism (Keen, 2003).

The Kaldorian vision of growth is based on that of Adam Smith (2007), to whom the expansion of demand induces changes in the potential supply of goods (Setterfield, 2013). Kaldor (1996) also reminds us that Smith was aware of the interrelationship between productivity, “division of labor” and market size. The process of expansion is self-generating. The rising demand becomes difficult to disentangle from changes in technology which induce increasing demand by making things cheaper (Kaldor, 1996).

The GMP is akin to Kalecki’s (2003) contribution, whose central idea is that aggregate demand determines economic activity, and the latter is

strongly influenced by investment decisions (Sawyer, 2018). He claims that the rate of investment decisions is an increasing function of the change in consumption, while consumption itself depends on the rate of actual investment. So, if such decisions include investments on technological development, there can be a rearrangement of profits with an accruing rate of profit to more innovative firms and types of industry. Kalecki claims that the outcomes of innovation account for an additional stimulus to investment and they depend on past economic, social, and technological developments (Kalecki, 1991). At the same time, extraordinary profits may solely derive from a particular oligopolistic market structure where profits become rents associated with political power leveraged out to stifle competition.

For latecomer countries, Kalecki (1990) saw unemployment as derived from a shortage of capital stock instead of insufficient effective demand. According to him, stimulus to private investment is required here not to produce effective demand for full employment, but to prevent the shortage of productive capacity. The Kaleckian approach on income distribution struggles between workers and capitalists can be extended to other social groups such as the rentier agrarian elites, the modern financial speculators with government bonds, and other privileged rent-seeking social groups benefiting from the status quo. When interest rates rise too much, it ensues lower profits in the investment projects with reduction in the existing output of capital goods (Kalecki, 1990).

Another foundation for the GMP is the Keynesian effective demand, with the post-Keynesian approach for which output and employment are demand-constrained rather than supply-constrained (King, 2018), which also introduced the socio-political analysis of distributional conflict. As longer or shorter business cycles depend on investment decisions and actual investment expenditures, the uneven distribution of the rate of profit among different industries and sectors of the economy is a source of conflicts around economic interests within the capitalist class itself (Bhaduri & Marglin, 1990). Some fractions of the capitalist class go through a profit squeeze. Although such squeeze results from increases in real wage rates, it also stems from insufficient investment related to higher productivity rates, particularly in emerging countries.



## Revealing growth coalitions in Brazil

Since the inception of its industrialization in the mid-twentieth century, during the Vargas era, Brazilian capitalism experienced continuity and change, moving between state-led and liberalization processes, better grasped by the combination of institutional configurations and growth models. It can be argued<sup>5</sup> that, since the launch of the developmentalism in the Vargas era, there has been periodic shifts in the role of the state as well as in underlying business preferences (Culpepper, 2016; Martin, 2016; Leopoldi, 2000) between liberalization and state-led development, which shaped contrasting growth models (Behringer & Van Treek, 2019; Baccaro & Benassi, 2017; Baccaro & Pontusson, 2016; Hope & Soskice, 2016).

As growth models are inherently less stable than institutional varieties, they require a fine-grained analytic approach of institutional configuration. In Brazil, the Dutra government (1946-1951), which followed immediately after the end of the Vargas era, drastically shifted state orientation regarding monetary policy and pursued free markets with the economic opening towards multinationals and foreign direct investment (Ferreira, 2019). However, soon thereafter, the economic ideas changed with Vargas 1950 election. Even during the continuous Brazilian military dictatorship (1964-1983), there were swings from liberalization in the first military government to statist-led development in the ensuing ones. Between 1965-1968 and 1969-1978, there were conflicting attitudes towards the role of the state. Further, after re-democratization, between the 1990s and the first decade of the 21st century, government and business gradually and partly shifted their preferences towards liberalization and state-led economic growth model.

The study of coalitions in Latin America is a storied long and winding road. In an illuminating review of coalition research in the context of the 1990s' market reforms that shaped the region's future political economy, Schneider (2004) established a useful typology and raised questions about where it should go.<sup>6</sup> For him, the term "coalition" is often casually employed, poorly defined or its causality model on politics and policy outcomes is missing. The initial lesson he draws from studies of key social groups and their participation

<sup>5</sup> Although some authors like Bresser-Pereira (2020) claim the developmentalist project has been abandoned since 1980.

<sup>6</sup> For economic reform politics, the types of coalitions are electoral, legislative, distributional and policy. See Table 1.

in reform politics is the low analytic payoff of attempts to deduce groups' political behavior based exclusively on their economic interests, given their ambiguity and malleability, what calls for greater attention to other political and organizational factors (Schneider, 2004, p. 457).

Schneider's discussion on the empirical ambiguity of fundamental economic interests in reform politics has a positive bearing on the construction of analytic foundations for understanding formation and stability of social blocs in growth models in emerging countries. A potential heuristic for the study of these growth models is disaggregation of economic reform types to assess what coalitional perspective fits political analysis. For a first group of reforms that includes macroeconomic stabilization, privatization, trade liberalization, and tax and pension reforms, with multiple, uncertain, and uneven distributional effects, distinct political dynamics are observed by comparison with administrative, education, and social welfare reforms, which have more uniform and predictable impacts. Thus, as Schneider (2004, p. 475) states: "In cases in which there are unambiguous distributional costs and benefits, analyses based on policy or distributional coalitions might be the most appropriate approach, especially in examining policies that affect small numbers of stakeholders already familiar with one another."

Schneider (2004, p. 465) also argues that distributional coalitions tend to weaken and that the contextual elements shape interest calculations and firm characteristics influence business preferences. Another relevant point he makes to understand the short life of growth models, such as the demand growth model advanced by the left Workers Party governments in Brazil (2003-2015), is that the building of pro-reform coalitions occurs to anticipate the impact of antireform backlash.<sup>7</sup> Further, reform maintenance literature pointed to the need to incorporate various non-coalitional factors that contribute to the durability of the reform. Yet, Weyland (2003) argues that if post-reform economic performance improves, building coalitions loses importance.

On the one hand, coalitional analysis provides greater returns for policies that directly affect a defined political group, policies with narrower consequences such as privatization, deregulation and trade, which are less

---

<sup>7</sup> "As Haggard and Kaufman argue, 'reforms must eventually appeal to a new coalition of beneficiaries. No reform can be consolidated in the absence of the organization of such groups and the establishment of effective networks of support and communication between them and state authorities.'" (Schneider, 2004, p. 465).

influenced by shifts in voting behavior. On the other hand, macroeconomic stabilization affects the disadvantaged majority and, thus, electoral coalitions could provide a better analytic service. Further, political analysis ought to separate reforms with different implementation processes. And some reform politics vary according to the general economic context, such as periods of economic normality when gains can be exploited by political elites. Coalition building, here, is a proactive political process, not an interest and rents driven bottom-up societal process (Schneider, 2004, p. 475).

Given the indeterminacy and malleability of interests, our understanding ought to be based on politics and the political construction of preferences and coalitions. People's notions of self-interests are shaped and formed by ideas, political entrepreneurs, and organizations. Ideology, according to Kingstone (1999), assists people more in making sense and orienting contradictory and amorphous views than in shaping their worldviews. Organizations, dynamic and malleable, strongly contribute to shaping types of expressed preferences of a group and the type of coalitions they join. Then, dynamic factors, especially political entrepreneurship, change the organization of interests throughout reform implementation and consolidation.

Following the above analytical leads from coalitional analyses of economic reforms in Latin American context, in its own, an important variable to be considered (Luna et al., 2014) is the study of the formation and consolidation of social blocs in the growth models in LA. This ought to look beyond the strict issue of class ideology – a thorny concept to grasp in a context of rapid social and economic changes, new labor roles and definitions, a huge heterogeneous informal labour market and rising role of issue politics – to the role of institutions in the organization of interests.

## From investment- to consumption-led and back: Growth models in Brazil's postwar development

When expanding the growth model and the VoC approach to Brazil, Schedelik and colleagues (2020) mention the difficulty to characterize the Brazilian growth model over the last decade. The authors stress the strong

increase of minimum wages and the expansion of public investments under the Workers' Party governments between 2003 and 2014 and mention the rise and collapse of a wage-driven model. Though the minimum wage had a real growth during this period, this is not enough to be considered a wage-led growth, because changes in investment, consumption, and exports were not positively correlated to income distribution. In fact, between 2003 and 2018, both the gross capital formation and the share of exports in the GDP were negatively correlated to the Gini coefficient as a proxy for income distribution.

Baccaro and Pontusson (2016) consider three main post-Fordist growth models: consumption-led growth financed by credit, investment-led growth, and export-led growth. The authors also mention a "state-led" growth where government consumption and public investment would be the main economic growth drivers. Such a growth model does not seem to prevail in any country today (Baccaro & Pontusson, 2016). Moreover, this is not Brazil's case in the more recent period from 2003 and 2019, where GDP growth rate and government consumption are uncorrelated. This can partly be attributed to the political reality due to party fragmentation and polarization, where the effective number of legislative parties grew from three in 1985 to nine in 1992 before dropping to seven in the late 1990s and then mushroomed to around 35 in the 2000s.

Taking a long-term view, the concept of a growth model for countries like Brazil, which went through import substitution industrialization (ISI), is more intricate to unravel because the model's concept implies relative stability. Although Brazil followed similar patterns of those countries going through import substitution periods, the main differences in relation to other latecomers and emerging countries such as India, Indonesia and China become clearer from the 1980s on. The trajectory of the Brazilian growth model since 1980 has high volatility as if "stop and go" became permanent.

In 1980, Brazil's GDP per capita was two thousand dollars, virtually equal to the South Korean GDP of 1.7 thousand dollars. The growth rates were similar, but also the rate of investment with an average of 20% of the GDP. Both Brazil and South Korea were remarkably similar in the GDP components share between 1950 and 1980, as shown in Table 2.

Table 2. Average of GDP components and growth rates in Brazil and South Korea between 1961 and 2019 (%)

GDP Component	1950-1980		1981-2002***		2003-2019***	
	Brazil	South Korea	Brazil	South Korea	Brazil	South Korea
Share of household consumption	67	68.4	64	49.3	61.5	47
Share of Government Consumption**	11	15.2	16.6	11.6	17.7	14
Share of Gross Capital Formation	21	22	18.8	38	21	35.2
Share of exports	6.2	8	7	25.3	12.9	44.4
Share of imports**	-8	-17	-6.6	-23.8	-13	-40.5
GDP growth rate*	6.8	9.5	2.5	8.4	2.3	3.6

\* Differences between averages were significant at  $p < 0.05$  for 1960-1980 and 1981-2002.

\*\* significant at  $p < 0.05$  for 1950-1980.

\*\*\* The means difference of the components was significant at  $p < 0.05$ .

Source: Penn Table 10 and World Bank.

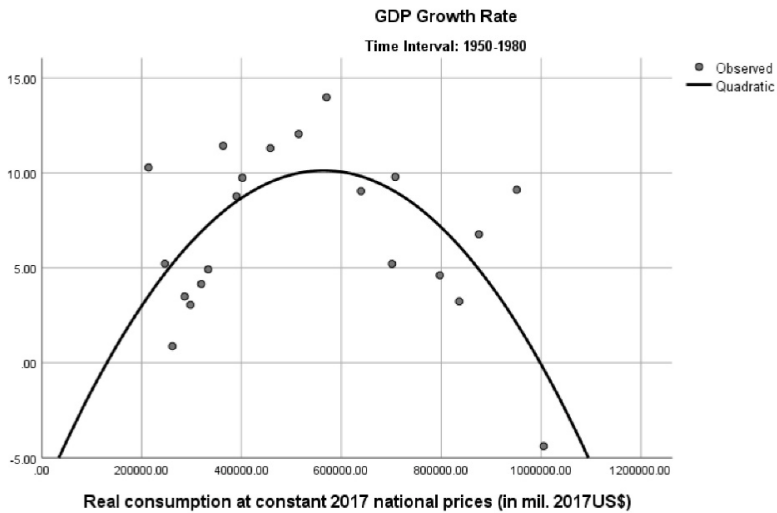
The Brazilian average GDP growth between 1961 and 1980 was 7.3%, and the South Korean was 10%. Although this was a statistically significant difference,<sup>8</sup> it was far from the average difference between 1981 and 2002, when the Brazilian GDP growth showed an average of 2.2%, while the South Korean was 8.4%. Furthermore, it was precisely between the 1980s and 1990s that South Korea managed to escape the middle-income trap. By examining the GDP components in the different periods between 1950 and 2019 (**Table 2**), the major difference is the share of gross capital formation or the investment rate. Rather than consumption-led demand, the weak link lies in the corporate and the government demands (Behringer & Van Treeck, 2019). The mean differences between the ISI period (1961-1980) and the subsequent periods are significant in comparison to the crisis of the ISI and the subsequent period of liberalization. Between 2003 and 2014, the average growth rate was larger than the more liberalized period (1990-2002), reaching 3.11 against 2.45 in the more liberal period.

To grasp the growth rate's behavior from a longer-term perspective and its relation to real consumption as a proxy for the domestic market's weight, Figures 1, 2, and 3 illustrate how real consumption explains the growth rate in three different periods. As in Figure 1, for the period between 1950 and 1980, the real consumption explains 35% of the variance in GDP growth rate. In **Figure 1**, a quadratic curve expresses this

<sup>8</sup>  $p < 0.05$ .

relation, not a linear one; that is, real consumption increases even when growth rates are lower.<sup>9</sup>

Figure 1. GDP growth rate and real consumption (1960-1980)



Source: Penn Trade Table 10, World Development Indicators and IBGE.

However, when the growth rate is plotted with real consumption for the period 1981-2002, there is no meaningful relationship between the two variables. As shown in Figure 2, there is a large dispersion of data points. The curve shows how uncorrelated are the variables of growth rate and real consumption. Also, the variation of the growth rate is higher than in the previous period.<sup>10</sup>

The more recent period is indeed related to higher consumption levels considering a higher minimum wage. However, a higher consumption level does not imply higher growth rates, differently from what took place in the period 1960-1980. In the more recent period of progressive governments, real consumption explains 37.8% of the GDP growth rate variance.

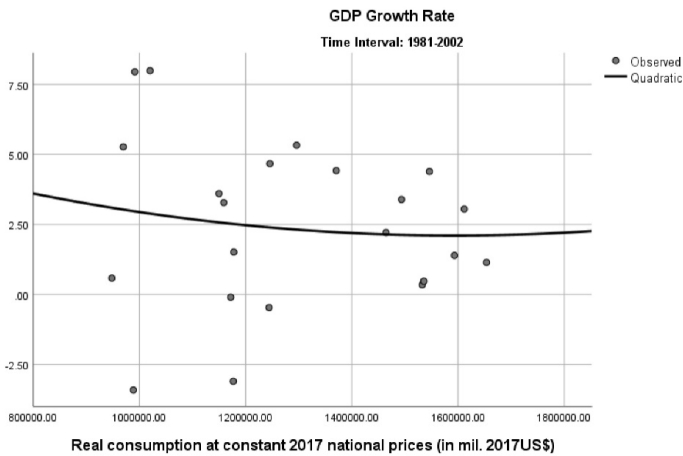
However, the standardized coefficient is negative (-.646), establishing a negative association between the expansion of real consumption and the GDP growth rate (Figure 3). Since the exhaustion of the ISI at the end of the 1970s, the major difference between Brazil and developing countries with

<sup>9</sup> Adjusted R Squared of .35 significant at  $p < .05$ . The real consumption coefficient is positive (3.827) and significant at  $p < .01$ .

<sup>10</sup> Coefficient of variation is 1.2 and 0.65 between 1980 and 1980.

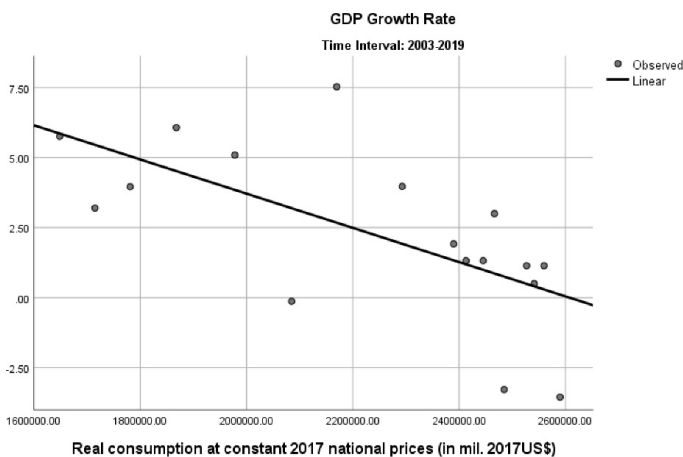
more robust and stable growth is the rate of investment measured by the Gross Capital Formation (GCF). The strikingly divergent paths at the income level started in 1981 and became especially steep in the 1990s and 2000s. By looking at the GDP components, Brazil's investment rate had an average of 18.8% between 1981-2002 and a slight increase to 21% in 2003-2019, with investment rates much lower than other countries escaping the middle-income trap (Table 2).

Figure 2. GDP growth rate and real consumption (1981-2002)



Source: PennTrade Table 10, World Development Indicators, and IBGE.

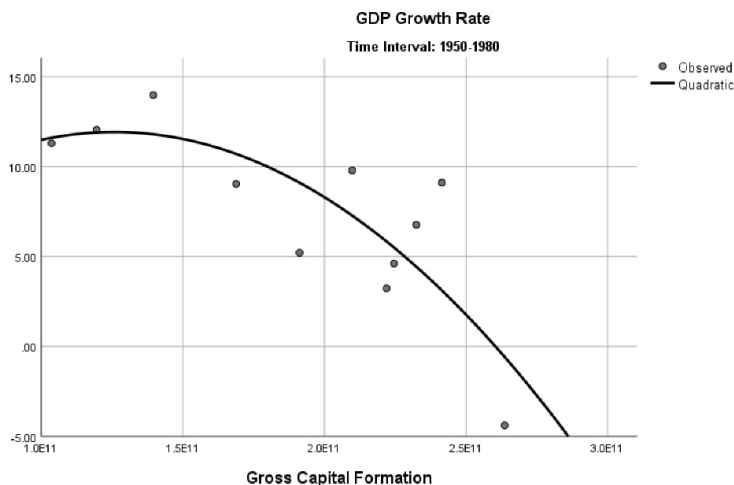
Figure 3. GDP growth rate and real consumption (2003-2019)



Source: PennTrade Table 10, World Development Indicators, and IBGE.

These investment rates contrast with the share of gross capital formation of South Korea, whose average share is 38% of the GDP between 1981 and 2002 and 35.2% between 2003 and 2019. From a comparative capitalism perspective, this is a less closed economy with much less protectionism. Between 1981 and 2002, Brazil’s trade openness went from 19% of the GDP to 27.6%. In the period between 1960 and 1980, the gross capital formation’s investment rate in constant US dollars explains 55.6% of the GDP growth variance. The standardized coefficient for gross capital formation is positive (1.7) so that a larger amount of investment is positively associated with a larger growth rate (Figure 4).

Figure 4. GDP growth rate and Gross Capital Formation (1960-1980)

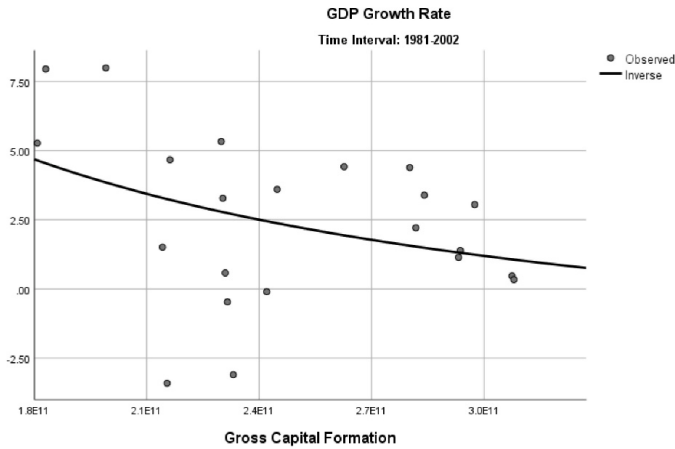


Source: PennTrade Table 10, World Development Indicators, and IBGE.

However, as shown in Figure 5, from 1981 to 2002, the investment rate explains only 8% of the growth rate variance, and the model is not significant. This period has the lowest investment rate reaching an average of 18.8% of the GDP. As Figure 5 shows, there is a high dispersion of data points concerning the GDP growth rate. During this period, Brazil went through the external debt crisis of the 1980s and entered the liberalization process in the 1990s with an overvalued currency since 1994 and very steep interest rates. Between 1994 and 2002, average interest rates reached more than two digits.



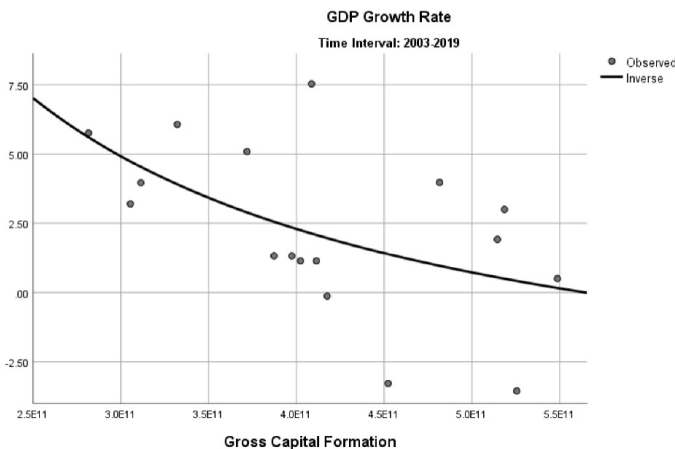
Figure 5. GDP Growth rate and Gross Capital Formation (1981-2002)



Source: PennTrade Table 10, World Development Indicators, and IBGE.

Between 2003 and 2019, the growth rate becomes positively associated with the rate of investment.<sup>11</sup> However, the explained variance is 24%, less than half of that explained between 1960 and 1980. The average share of gross capital formation during this period was 21%. For comparison, in India the investment rate was 30% of the GDP between 2003 and 2019, 10% higher than in Brazil.

Figure 6. GDP Growth rate and Gross Capital Formation (2003-2019)



Source: PennTrade Table 10, World Development Indicators, and IBGE.

<sup>11</sup> Adjusted R-Squared of .238 and significant at  $p < .05$ .

## Conclusions

Following on the footsteps of the pathbreaking contributions by Nölke and colleagues (Schedelik et al., 2020; Nölke, 2019b; 2019c; Nölke et al., 2015) towards the development of a research agenda on growth models in emerging markets, this article sought to make a threefold contribution to its advancement.

First, it presented a brief review of the origins of the growth models perspective, identified key issues in contemporary debates and, more importantly, identified challenges to the use of the existing concepts and analytical framework to make sense of emerging markets growth paths. Second, as stated in its title, it sought to build bridges between the GMP and the political economy of development by exploring the former foundations in theoretical underpinnings of the latter. Third, it made an exploratory assessment of the role of growth model contributions to Brazil's postwar development.

The analysis of the empirical evidence points out to the difficulty in establishing clear cut growth models such as export-led, consumption-led, and demand-led models. Brazil's growth rate becomes particularly volatile since the 1980s, with a variation coefficient of 1.2 between 1981 and 2002, and 1.3 between 2003 and 2019. This volatility may be due, as preliminary results of an ongoing research (Balestro & Botelho, 2020) seem to indicate, to a GDP growth decoupling between productivity and human capital.<sup>9</sup> Further, these results also observe a falling share of manufacturing and productivity.

Since the 1980s there has been enormous volatility in the growth rate, with lower investment rates and a negative association between economic growth and real consumption expansion. A tentative hypothesis is that the economic and political instability of the social blocs since the 1980s undermined the stability of a growth model. The unstable social blocs are due not only to party fragmentation, but also to divergences among economic elites as well as within organized labor unable to galvanize support from middle classes and swarms of informal and unorganized workers. This speaks to a limitation of this paper: relate the empirical results to changing social blocs. Considering the methodological constraints signaled above and the current state of the analytical framework for the study of social blocs in emerging countries, this is an important task for future research.

Development is a protracted and risky process of continuous growth that requires timely staggered institutional reforms in both state and capitalist institutions. As emerging countries become middle-income countries (MICs), a key renewed challenge to reach high-income, next to seizing the opportunities of the external environment – financial markets, information technology and international trade, including the development of global value chains (Alonso & Ocampo, 2020) – is institutional reform. In this regard, growth models as provisional growth drivers, and its constituent social blocs existing within national institutional arrangements, are pivotal to change the impact of the capitalism type negative to positive complementarities fine-tuned to address hidden gaps from middle income trap (Doner, 2021).

The adoption of a growth model by a temporary social bloc may generate a growth spurt and produce a significant social impact, but such outcomes may not be sufficient to generate sustainable growth and trigger effective institutional reform. In light of this, based on the analysis presented above, we suggest that alternatives facing emerging markets capitalism transformation lie between switching from one growth model to another and merging one growth model with another to engender forward-looking institutional reform. Further, based on the above brief presentation about coalitions and economic reforms in Brazil and Latin America in the 1990s, we suggest that the resulting conceptual toolbox and analytic framework issued from that discussion can be employed to identify and analyze coalitions among social blocs that are dominant in different growth models over time. And to understand under what political conditions and economic constraints these coalitions hold or break and the issues that bind and fray their contrasting and shifting interests in reform coalitions (Nölke, 2019a; Doner & Schneider, 2019).

Overall, the results presented seem to indicate that, over the long term in Brazil, interest shifts of economic elites between liberal and non-liberal economic regimes suggest a fragility of repeated attempts to form a durable developmental coalition. Moreover, this process dynamics frays state-permeated capitalism positive externalities. Without the *aggiornamento* of globalization, the developmental institutions inherited from the ISI period hinder change, amplify growth instability and limit the possibilities of designing institutional reforms out of the middle-income trap.

An incorporation of the growth model perspective into Comparative Capitalism research on emerging markets produced mixed contributions to

construct a political economy of development explanation in answer to the twin questions of how some countries can grow faster than others and why they differ in their rate of growth over time. Correspondingly, studies of CC in emerging markets must lay more emphasis on the demand side of the economy, incorporate the international embeddedness of these economies and study the social blocs that support stable growth models.

However, there are also some limitations to this perspective. First, it would not make sense to dispose of the firms centered analysis of classical first- and second-generation comparative capitalism research altogether. The supply side still is particularly important to explain why certain economies can compete successfully and others not. Capitalism is based on companies, not on microeconomic policy decisions by governments and central banks. Second, it is important to note that growth model applications to emerging markets must be extremely sensitive to the use of appropriate data. In particular, the existence of a large informal sector makes it more challenging to produce sound studies on growth models in these economies. Third, the identification of social blocs in emerging countries, and even more so a mapping of their patterns and dynamics, is a tall order, as the above brief discussion on the analytical difficulties of making sense of coalitions in Latin America showed. This situation is considerably different from that in industrial advanced economies such as Germany, where historically stable political and social coalitions change growth models on the margins (Baccaro & Benassi, 2017). Fourth, we should avoid getting bogged down in school typology exercises on several types but rather focus on the core program of equitable economic growth as the main basis for economic development. Finally, in light of the provisional results which point out the methodological and analytic limitations of the growth model perspective to advance a contribution of the comparative capitalism framework to our understanding of development in emerging countries, one ought also to explore the alternative emerging analytic perspectives such as that of growth regimes and strategies (Hall, 2020a; 2002b; Hassel & Palier, 2020), which aims to provide an answer to the important question put forth by Hall (2016, p. 385) in regard to explanations of growth in comparative capitalism: “Relative to each other, what are the roles played by electoral politics and producer group politics in socioeconomic policy-making and the development of the political economy?”.

## References

- Alonso, José A., & Ocampo, José A. (Eds.). (2020). *Trapped in the middle? Developmental challenges for middle-income countries (Initiative for Policy Dialogue)*. Oxford University Press.
- Amable, Bruno. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press.
- Amable, Bruno, Regan, Aidan, Avdagic, Sabina, Baccaro, Lucio, Pontusson, Jonas, & Van der Zwan, Natascha. (2019). New approaches to political economy. *Socio-Economic Review*, 17(2), 433-459. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz002>
- Baccaro, Lucio, & Benassi, Chiara. (2017). Throwing out the ballast: growth models and the liberalization of German industrial relations. *Socio-Economic Review*, 15(1), 85-115. <https://doi.org/10.1093/ser/mww036>
- Baccaro, Lucio, & Pontusson, Harry J. (2016). Rethinking comparative political economy: the growth model perspective. *Politics & Society*, 44(2), 175-207. <https://doi.org/10.1177/0032329216638053>
- Balestro, Moises, & Botelho, Antonio J. (2020, July 2-5). *The politics of economic nationalism and growth strategy change in emerging economies: Brazil's long-term development, faltering statism and the elusive growth strategy for the knowledge economy era*. [Paper submitted]. SASE 2021 Annual Conference "After Covid? Critical Conjunctures and Contingent Pathways of Contemporary Capitalism", online, KHK/Centre for Global Cooperation Research.
- Behringer, Jan, & Van Treeck, Till. (2019). Income distribution and growth models: a sectoral balances approach. *Politics & Society*, 47(3), 303-332. <https://doi.org/10.1177/0032329219861237>
- Bhaduri, Amit, & Marglin, Stephen. (1990). Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics*, 14, 375-93. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035141>
- Bizberg, Ilan. (2018). *Diversity of capitalisms in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Bohle, Dorothee, & Greskovits, Béla. (2012). *Capitalist diversity on Europe's periphery*. Cornell University Press.
- Bresser-Pereira, Luis C. (2020). New developmentalism: development macroeconomics for middle-income countries. *Cambridge Journal of Economics*, 44(3), 629-646. <https://doi.org/10.1093/cje/bez063>

- Culpepper, Pepper D. (2016). Capitalism, institutions, and power in the study of business. In Orfeo Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Orgs.). *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 453-466). Oxford University Press.
- Cusack, Thomas R., Iversen, Torben, & Soskice, David. (2007). Economic interests and the origins of electoral systems. *American Political Science Review*, 101(3), 373-391. <https://doi:10.1017/S0003055407070384>
- Doner, Richard. (2021, Jan. 11). Gaps in the trap: neglected politics in middle-income trap analysis [Blog post]. Retrieved from <https://oecd-development-matters.org/2021/01/11/gaps-in-the-trap-neglected-politics-in-middle-income-trap-analysis/>
- Doner, Richard, & Schneider, Ben R. (2019). Technical education in the middle-income trap: building coalitions for skill formation. *The Journal of Development Studies*, 56(4), 680-697. <https://doi:10.1080/00220388.2019.1595597>
- Ferreira, Clausinei. (2019). Governo Dutra: arrocho salarial e os trabalhadores. (1946-1950). (Masters's thesis, Universidade de São Paulo). Retrieved from <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-04092019-121705/pt-br.php>
- Jackson, Gregory, & Deeg, Richard. (2006). *How many varieties of capitalism? Comparing the comparative institutional analyses of capitalist diversity*. MPIfG Discussion Paper No. 06/2. <https://doi.org/10.2139/ssrn.896384>
- Hall, Peter A. (2020a). How growth strategies evolve in the developed democracies. In A. Hassel & B. Palier (Eds.), *Growth and welfare in the global economy: how growth regimes evolve* (pp. 57-97). Oxford University Press.
- Hall, Peter A. (2020b). The electoral politics of growth regimes. *Perspectives on Politics*, 18(1), 185-199. <https://doi.org/10.1017/S1537592719001038>
- Hall, Peter A. (2018). Varieties of capitalism in light of the euro crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 7-30. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310278>
- Hall, Peter A. (2016). Pablo Beramendi, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt, and Hanspeter Kriesi (eds), 2015, *The politics of advanced capitalism*, Cambridge University Press. [Review] *Socio-Economic Review*, 14(2), 383-394. <https://doi.org/10.1093/ser/mww007>
- Hall, Peter A., & Soskice, David. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism* (pp. 1-55). Oxford University Press.

- Hammer, Anita. (2019). Comparative capitalism and emerging economies: formal-informal economy interlockages and implications for institutional analysis. *Review of International Political Economy*, 26(2), 337-360. <https://oi.org/10.1080/09692290.2018.1554537>
- Hassel, Anke, & Palier, Bruno (2020). Tracking the transformation of growth regimes in advanced capitalist economies. In A. Hassel & B. Palier (Eds.), *Growth and welfare in advanced capitalist economies: how have growth regimes evolved?* (pp. 372-436). Oxford University Press.
- Hope, David, & Soskice, David. (2016). Growth models, varieties of capitalism, and macroeconomics. *Politics & Society*, 44(2), 209-226. <https://doi.org/10.1177/0032329216638054>
- Hundt, David, & Uttam, Jitendra. (2017). *Varieties of capitalism in Asia beyond the developmental State*. Palgrave Macmillan.
- Kaldor, Nicholas. (1996). *Causes of growth and stagnation in the world economy*. Cambridge University Press.
- Kalecki, Michal. (2003). *Essays in the theory of economic fluctuations*. Routledge.
- Kalecki, Michal. (1991). *Collected works of Michal Kalecki* (Vol. II: Capitalism: economic dynamics). Clarendon Press.
- Kalecki, Michal. (1990). *Collected works of Michal Kalecki* (Vol. I: Capitalism: business cycles and full employment). Clarendon Press.
- Keen, Steve. (2003). Growth theory. In J. E. King (Eds.), *The Elgar companion to post Keynesian Economics* (pp. 175-180). Edward Elgar.
- Kingstone, Peter R. (1999). *Crafting coalitions for reform: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil*. Pennsylvania State University Press.
- King, John E. (2018). Post Keynesian Economics. In S. N. Durlauf & L. E. Blume (Eds.), *New Palgrave Dictionary of Economics* (3rd ed., pp. 10520-10532). Palgrave Macmillan UK.
- Lavoie, Marc, & Stockhammer, Engelbert. (2013). Wage-led growth: concept, theories and policies. In M. Lavoie & E. Stockhammer (Eds.), *Wage-led growth: an equitable strategy for economic recovery* (pp. 13-39). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137357939\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137357939_2)
- Leopoldi, Maria A. (2000). *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Editora Paz e Terra.

- Luna, Juan P, Murillo, María V, & Schrank, Andrew. (2014). Latin American political economy: making sense of a new reality. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 6-10. <https://doi.org/10.1017/s1531426x0000368x>
- May, Christian, Nölke, Andreas, & ten Brink, Tobias. (2019). Public-private coordination in large emerging economies: the case of Brazil, India, and China. *Contemporary Politics*, 25(3), 276-291. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1555781>
- Martin, Cathie J. (2016). Economic prosperity is in high demand. *Politics & Society*, 44(2), 227-235. <https://doi.org/10.1177/0032329216638058>
- Moore, Joel D. (2018). *Varieties of capitalism in southeast Asia*. Palgrave Macmillan.
- Nölke, Andreas. (2019a). In search of institutional complementarities: comparative capitalism and economic policy reform. *Journal of Economic Policy Reform*. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1637582>
- Nölke, Andreas. (2019b). Dependent versus state-permeated capitalism: two basic options for emerging markets. *International Journal of Management and Economics*, 54(4), 269-282. <https://doi.org/10.2478/ijme-2018-0026>
- Nölke, Andreas. (2019c). Why are emerging market multinationals different? Challenges of a new version of state capitalism. In A. Breinbauer et al. (Eds.), *Emerging market multinationals and Europe* (pp. 37-48). Springer.
- Nölke, Andreas. (2016). Economic causes of the Eurozone crisis: the analytical contribution of comparative capitalism. *Socio-Economic Review*, 14 (1): 141–161. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv031>
- Nölke, Andreas, May, Christian, Mertens, Daniel, & Schedelik, Michael. (2021). Elephant limps, but jaguar stumbles: unpacking the divergence of state capitalism in Brazil and India through theories of capitalist diversity. *Competition & Change*. <https://doi.org/10.1177/10245294211015597>
- Nölke, Andreas, ten Brink, Tobias, Claar, Simone, & May, Christian. (2015). Domestic structures, foreign economic policies, and global economic order: implications from the rise of large emerging economies. *European Journal of International Relations*, 21(3), 538-567. <https://doi.org/10.1177/1354066114553682>



- Nölke, Andreas, & Vliegenthart, Arjan. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: the emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670-702. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>
- Owyang, Michael, & Shell, Hannah. (2017). China's economic data: an accurate reflection or just smoke and mirrors? *The Regional Economist*, 25(2), 7-12. Retrieved from <https://EconPapers.repec.org/RePEc:fip:fedlre:00144>
- Panico, Carlo. (2003). Growth and income distribution. In J. E. King (Ed.), *The Elgar companion to post Keynesian economics* (pp. 170-174). Edward Elgar Publishing Ltd.
- Piore, Michael J., & Sabel, Charles F. (1984). *The Second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books.
- Rougier, Eric, & Combarrous, François. (2017). *The Diversity of emerging capitalisms in developing countries: globalization, institutional convergence and experimentation*. Palgrave Macmillan.
- Sawyer, Malcolm C. (2018). Kalecki, Michal (1899–1970). In Macmillan Publishers Ltd. (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 7216-7221). Palgrave Macmillan.
- Setterfield, Mark. (2013). Endogenous growth. In G. C. Harcourt & P. Kriesler (Eds.), *The Oxford Handbook of Post-Keynesian Economics* (Vol. 1: Theory and origins. pp. 1-27). Oxford University Press.
- Schedelik, Michael, Nölke, Andreas, Mertens, Daniel, & May, Christian. (2020). Comparative capitalism, growth models and emerging markets: the development of the field. *New Political Economy*, 26, 1-13. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1807487>
- Schneider, Ben R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge University Press.
- Schneider, Ben R. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186>
- Schneider, Ben R. (2004). Organizing interests and coalitions in the politics of market reform in Latin America. *World Politics*, 56(3), 456-479. <https://doi.org/10.1353/wp.2004.0019>

- Smith, Adam. (2007). *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Harriman House Ltd.
- Stubbs, Richard. (2011). The East Asian developmental state and the great recession: evolving contesting coalitions. *Contemporary Politics*, 17(2), 151-166. <https://doi.org/10.1080/13569775.2011.565983>
- Weyland, Kurt. (2003). *The politics of market reform in fragile democracies*. Princeton University Press.

Submitted: March 3, 2021  
Approved: July 19, 2021



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# Variedades de capitalismo nos BRICS: uma perspectiva agroalimentar

## Varieties of capitalism in the BRICS: an agrifood perspective

Fabiano Escher\* 

### RESUMO

Desde os anos 2000, observa-se a difusão do programa de pesquisas em Capitalismos Comparados (CC), envolvendo três gerações de estudos interdisciplinares nos campos da economia política e da sociologia econômica sobre Variedades de Capitalismo (VoC). Com foco quase que exclusivo nos países desenvolvidos nas duas primeiras gerações, em sua terceira geração os estudos em CC passaram a se ocupar também dos países em desenvolvimento, principalmente dos países emergentes, como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Contudo, apesar de os mais importantes estudiosos comparatistas nas ciências sociais sempre terem se preocupado com a questão agrária nas grandes transformações que deram origem e definiram os rumos do mundo moderno, é notável a ausência de temas agrícolas, rurais e alimentares nos estudos em CC. No intuito de superar parte dessa lacuna, o artigo explora o lugar da “questão agroalimentar” nas variedades de capitalismo dos BRICS e o papel desempenhado por esses países no reordenamento do “regime alimentar internacional”.

**Palavras-chave:** BRICS, variedades de capitalismo, regime alimentar, questão agroalimentar, análise institucional comparativa.

---

\* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, Brasil.  
Professor adjunto do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Doutor em Desenvolvimento Rural.  
E-mail: [escher\\_fab@hotmail.com](mailto:escher_fab@hotmail.com)

**ABSTRACT**

Since the 2000s, there has been a diffusion of the Comparative Capitalism (CC) research programme, involving three generations of interdisciplinary studies in the fields of political economy and economic sociology on Varieties of Capitalism (VoC). With an almost exclusive focus on developed countries in the first two generations, in its third generation CC studies started to focus on developing countries as well, especially emerging countries, such as the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa). However, despite the fact that the leading comparative scholars in social sciences have always been concerned with the agrarian question in the great transformations that gave rise to and defined the directions of the modern world, there is a notable absence of agricultural, rural and food issues in CC studies. In order to overcome part of this gap, the article explores the place of the “agrifood question” in the BRICS’ varieties of capitalism and the role played by these countries in the reordering of the “international food regime”.

**Keywords:** BRICS, varieties of capitalism, food regime, agrifood question, comparative institutional analysis.

## Introdução

A notável divergência observada nas trajetórias de crescimento e distribuição entre países a partir dos anos 1990, na esteira da queda do socialismo real e da hegemonia da globalização neoliberal, claramente contraria a suposta tendência à convergência prevista pela tese do fim da história (Fukuyama, 1992) e prescrita pelo chamado Consenso de Washington (Williamson, 2004). Nesse ínterim, um conjunto de abordagens institucionalistas ganhou força nos campos da economia política e da sociologia econômica ao oferecer explicações alternativas para tal fenômeno. A perspectiva dos Capitalismos Comparados (CC) é provavelmente a mais famosa nos países desenvolvidos do Norte e também tem recebido atenção nos países em desenvolvimento do Sul (Schedelik et al., 2020). Enquanto as origens intelectuais da economia política internacional comparada remontam a Polanyi ([1944]2000) e Gerschenkron ([1962]2015), Shonfield (1965) é geralmente considerado o precursor e Albert (1996) o pioneiro dos estudos em CC contemporâneos. Mas é reconhecidamente a abordagem das

Variedades de Capitalismo (VoC), desenvolvida por Hall e Soskice (2001), a principal responsável pela explosão dos estudos em CC observada desde o início dos anos 2000.

Em vez de prever um único tipo de capitalismo, Hall e Soskice (2001) postulam dois tipos polares: economias de mercado liberais (LME), representadas por Estados Unidos e Inglaterra, e economias de mercado coordenadas (CME),<sup>1</sup> ilustradas por Alemanha e Japão. A análise foca no microcomportamento das firmas e em sua coordenação através de cinco domínios institucionais: finanças e governança corporativa, relações industriais, educação e treinamento, relações empregados-gestores e relações interfirmas. As LMEs são coordenadas por mercados competitivos e contratos formais e as CMEs por redes sociais e associações entre empresas. Devido às suas complementaridades e vantagens comparativas institucionais específicas, cada tipo segue padrões distintos de especialização produtiva e comércio exterior, diferentes modelos de bem-estar social e sistemas políticos diversos. Ambos, porém, seriam igualmente eficientes em termos de desempenho econômico. Essa abordagem extremamente parcimoniosa mostrou-se uma alternativa convincente à narrativa neoliberal hegemônica sem se opor frontalmente aos princípios básicos do paradigma da escolha racional e, ao mesmo tempo, sendo compatível com as novas abordagens institucionalistas que surgiam nas ciências sociais. Entretanto, mesmo dentro dos debates dessa primeira geração de pesquisas VoC, a abordagem não passou sem contestações. Sociólogos econômicos problematizaram o valor da categorização bipolar e o caráter funcionalista da análise, sugerindo retificações com base no institucionalismo histórico e sociológico (Streeck & Yamamura, 2001; Crouch et al., 2005). Economistas regulacionistas criaram tipologias indutivas mais abrangentes buscando abarcar a diversidade institucional do capitalismo realmente existente em diferentes países e regiões do mundo desenvolvido (Amable, 2003; Boyer, 2005). E mesmo os marxistas, com participação marginal nesses debates, criticaram a própria concepção de capitalismo utilizada e a ausência de temas como desigualdades, conflitos de classe e o papel do estado (Coates, 2005).

---

<sup>1</sup> Neste texto, utilizam-se as siglas dos termos originais, em inglês: Varieties of Capitalism (VoC), liberal market economies (LME), coordinated market economies (CME), state-permeated markets economies (SME), food regimes (FR), dragon head enterprises (DHE). (Nota ed.)

Algumas dessas críticas foram parcialmente incorporadas, dando origem a uma segunda geração de pesquisas “*beyond-VoC*”, que busca tornar a abordagem mais dinâmica. A ênfase em estabilidade institucional e *path-dependence* foi relativizada e se reconheceu que os efeitos de interação entre instituições podem produzir ineficiências e tensões, não apenas complementaridades, e que os conflitos políticos e distributivos podem perpassar o estado e gerar ajustes e mudanças institucionais. Ademais, a tipologia foi expandida para cobrir uma gama mais ampla de casos nacionais no Leste, Norte e Sul da Europa, Ásia e América Latina (Deeg & Jackson, 2006; Hancké et al., 2007; Bohle & Greskovits, 2009; Schneider, 2009). Por fim, surge uma terceira geração de pesquisas, “*post-VoC*”, que, embora se mantenha aberta ao diálogo, enseja rupturas epistêmicas e inaugura um novo programa de pesquisas dentro dos estudos em CC. Esse programa supera o foco estreito nos países da OCDE, o individualismo metodológico centrado na firma, a análise funcionalista e economicista e a tipologia confusa e dicotômica da VoC padrão. Empiricamente, expande a abrangência geográfica dos estudos e cria tipologias mais adequadas para variedades regionais ou sub-regionais de capitalismo, bem como para comparações inter-regionais, particularmente entre os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e outros países emergentes. Teoricamente, busca construir um “*institucionalismo crítico*” que compreenda a natureza, dinâmica e diversidade do capitalismo a partir de clássicos como Marx, Weber, Veblen, Keynes, Polanyi e Gramsci. Metodologicamente, combina elementos analíticos neo-weberianos, neo-marxistas/gramscianos e pós-keynesianos/kaleckianos, entre outros, para dar conta de dimensões ignoradas ou inadequadamente tratadas pelas gerações precedentes. Primeiro, o lado da demanda, fundamental para determinar os “*regimes de crescimento e distribuição*”. Em segundo lugar, a composição de classe dos “*blocos sociais*”, cuja correlação de forças sustenta o poder do estado. Em terceiro, a integração das economias nacionais ao capitalismo global, dada a existência de “*interdependências sistêmicas*” (Ebenau et al., 2015; Coates, 2016; Amable et al., 2019; Schedelik et al., 2020).

É em diálogo com essa última geração de estudos em CC que se coloca a problemática do presente artigo, aportando uma contribuição eminentemente interdisciplinar. A proposta é esboçar uma análise institucional comparativa

das variedades de capitalismo dos BRICS<sup>2</sup> com base numa perspectiva agroalimentar. Por um lado, diferente da maioria dos estudos em CC, meu objetivo não é criar uma tipologia dedutiva. Becker (2013) e Hay (2019) demonstram que, embora a VoC padrão reivindique Weber, pretendendo que LMEs e CMEs operem como tipos ideais, o seu enfoque tipológico é logicamente inconsistente. Por exemplo, a abordagem classifica casos empíricos como se fossem tipos abstratos e faz generalizações no nível macro a partir das análises no nível micro, entre outras confusões metodológicas comprometedoras. Becker (2013) vai inclusive propor cinco tipos ideais de capitalismo (liberal, estatista, meso-comunitário, corporativista e patrimonial) e sugerir alguns casos aproximados; mas, ao aplicar essa tipologia aos BRICS, conclui que, na medida em que as economias da China, Índia, Rússia e Brasil combinam doses variadas de quatro desses tipos, não faz sentido embutir casos tão diferentes entre si dentro de um único tipo coerente, isto é, de uma suposta “variedade BRICS de capitalismo”. Por outro lado, é notável a ausência de temas agrícolas, rurais e alimentares nos estudos em CC em geral e na literatura sobre VoC em particular, que tratam quase que exclusivamente de economia industrial (Kohl et al., 2017). Isso contrasta com a constatação de que alguns dos mais importantes estudiosos comparatistas nas ciências sociais sempre se preocuparam com questão agrária nas grandes transformações que deram origem e definiram os rumos do mundo moderno (Moore Jr., 1983; Byres, 1986). Ademais, estudos recentes deixam claro que os BRICS, como grandes centros emergentes na produção, circulação e consumo de *commodities* e produtos agroalimentares, detentores de abundantes reservas de trabalho e recursos naturais e possuidores de grandes mercados domésticos, são cruciais para entender não somente o futuro do sistema agroalimentar global, mas também do próprio capitalismo (McKay et al., 2018; Cousins et al., 2020). Nessa direção, o artigo interroga sobre o lugar da “questão agroalimentar” na diversidade institucional do capitalismo nos BRICS e o papel que eles desempenham no reordenamento do “regime alimentar internacional”.

Para isso, o texto conta com quatro seções além dessa introdução. A segunda seção faz uma revisão crítica da bibliografia internacional sobre VoC nos BRICS. Qualquer revisão não sistemática sempre traz o risco de incorrer em

---

<sup>2</sup> Por limites de espaço e escopo, a África do Sul não está incluída. Ver o caso sul africano em Nölke et al. (2020).

vieses e subjetividades implícitas na seleção do material. Consciente disso, reviso apenas os principais trabalhos representativos da terceira geração de estudos em CC com foco nos BRICS. Somente um trata do conjunto dos países, alguns discutem apenas um país e outros têm abrangência regional. Mas este artigo só cobre os casos de China, Índia, Rússia e Brasil. A terceira seção delinea uma proposta analítica da questão agroalimentar nos estudos em CC. Depois de expor as contribuições fundamentais da abordagem dos Regimes Alimentares (FR, sigla em inglês para *food regimes*) para a economia política internacional da agricultura e da alimentação, estabeleço conexões metodológicas entre esta e as principais dimensões dos atuais estudos em CC acima mencionadas, a partir de uma releitura dos clássicos da questão agrária. A quarta seção esboça uma análise institucional comparativa da questão agroalimentar nas variedades de capitalismo dos BRICS. Trata-se de uma análise indutiva operacionalizada através de descrições necessariamente esquemáticas e estilizadas das vias de transição agrária para o capitalismo e das problemáticas da questão agroalimentar nas trajetórias recentes de cada país, além de uma breve apreciação sobre o significado dos BRICS no contexto global. A quinta seção sintetiza as principais conclusões e indica direções de pesquisa.

## Variedades de capitalismo nos BRICS: uma revisão crítica

O termo BRICS, cunhado por Jim O'Neil da Goldman Sachs, em 2001, para designar os “mercados emergentes” que se destacavam por suas dimensões territoriais, populacionais e econômicas, na esteira da crise de 2008, passou a ser assumido coletivamente por China, Índia, Rússia e Brasil. Com inclusão da África do Sul, em 2010, e as sucessivas Cúpulas do BRICS, o agrupamento adquiriu significado político e institucionalização crescentes. Apesar dos interesses e capacidades econômicas, políticas e militares díspares entre seus membros, todos exercem certa liderança regional e alegam querer reformar o poder global numa direção multipolar, como demonstram as iniciativas do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas (Stuenkel, 2020). Entretanto, é questionável se, e em que medida, os BRICS realmente oferecem uma alternativa progressista ao neoliberalismo ou desafiam as desigualdades de poder e riqueza existentes entre Norte



e Sul (Garcia, 2017). A incapacidade do grupo em lidar com a influência de pressões externas, como nos episódios das sanções contra a Rússia, da renúncia de Zuma na África do Sul e do *impeachment* de Dilma Rousseff no Brasil, ou mesmo com as tensões intragrupo, como a deterioração das relações sino-indianas e as hostilidades diplomáticas sino-brasileiras, indica uma clara reversão das expectativas otimistas outrora nutridas em relação aos BRICS (Batista Jr., 2019; Ibañez, 2020). O abandono da política externa ativa, o alinhamento ideológico com o governo Trump e a gestão inconsequente da crise do coronavírus pelo governo Bolsonaro, no Brasil, também dificultam o estabelecimento de uma estratégia coerente e articulada entre os países (Oliveira et al., 2021). E, apesar de a China ainda se identificar como uma economia em desenvolvimento, o país já opera como uma grande potência, por meio de uma estratégia de projeção global ambiciosa plasmada em instituições como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) (Li, 2019). Mesmo assim, apesar das limitações expostas pelos BRICS, seja em se posicionar como fórum na arena multilateral, ou ainda mais em se afirmar como um bloco comercial, monetário e geopolítico, as suas trajetórias de desenvolvimento continuam chave para compreender as transformações em curso na economia política internacional. Nesse sentido, a atual terceira geração de estudos em CC aporta contribuições oportunas.

Na interpretação de Nölke et al. (2020), os casos dos B(R)ICS podem ser representados através de um tipo ideal de Economias de Mercado Permeadas pelo Estado (SMEs), em que o estado coopera estreitamente com o capital doméstico dominante para proteger o mercado interno e apoiar a internacionalização de empresas líderes. A China é a expressão mais plena de um capitalismo SME. Empresas estatais e grupos econômicos familiares caracterizam a estrutura de propriedade corporativa. Grandes bancos públicos têm papel central em financiar as empresas via crédito subsidiado. Apesar de privatizações seletivas, as multinacionais atuam de modo restrito. Controles de capital e acúmulo de reservas monetárias têm caráter estratégico. O mercado de trabalho é segmentado entre setor formal e informal, rebaixando os custos da mão de obra e gerando desigualdades distributivas. As alianças público-privadas operam por relações interpessoais de reciprocidade, que podem tanto facilitar a corrupção como funcionar como um efetivo mecanismo de coordenação.

Hundt e Uttan (2017), por sua vez, propõem descortinar “as origens sociais do capitalismo” e argumentam que o “enraizamento social” é uma pré-condição institucional para a construção de estados intervencionistas fortes e capazes de promover políticas econômicas, industriais e distributivas robustas e efetivas. Por meio de uma reconstrução histórica do “socialismo de mercado” chinês, defendem a centralidade das reformas agrárias de Mao e Deng na instituição de um “igualitarismo enraizado”, que, embora em processo de reversão, deitou as bases para uma industrialização intensiva em mão de obra e manufatura de massa, liderada por investimento e exportações, que atualmente avança a passos largos rumo à fronteira das inovações tecnológicas. Destacam que o entrelaçamento pragmático de valores confucianos e socialistas e de práticas coletivistas e neomercantilistas permitiu à China articular competição de mercado e intervenção estatal de modo a criar um capitalismo com ampla base social e de alto desempenho. Por fim, segundo McNally (2019), a configuração institucional do “sino-capitalismo” centra-se na interação dialética entre duas dinâmicas de acumulação de capital: uma liderada pelo estado, de cima para baixo, via empresas estatais, intervenção governamental direta e planejamento estratégico de longo prazo, e outra baseada no empreendedorismo privado, de baixo para cima, via relações patrimonialistas de *guanxi* em setores orientados para o mercado, frequentemente concentrados, globalmente integrados e rodeados por um amplo setor informal. As mudanças institucionais que ocorrem por meio dessa interação deixam um amplo espaço para a engenhosidade local, aprendizagem e ajustes, mas também produzem tensões e conflitos de interesse. Esse processo é habilitado pela legitimidade do Partido Comunista da China (PCC), que pragmaticamente promove a experimentação e a adaptação econômica contínuas, graduais e flexíveis, ao mesmo tempo em que mantém intacto o controle político do estado sob a autoridade de Xi Jinping.

O caso da Índia é tratado por Nölke et al. (2020) como uma variante do tipo SME. Na Índia, mais do que em outras SMEs, os clãs familiares têm um papel central como mecanismo de coordenação e fonte de financiamento, promovendo uma simbiose entre capital doméstico e autoridades públicas a partir de redes de parentesco, valores comuns e *background* social compartilhado. Mesmo em empresas listadas, os maiores blocos patrimoniais permanecem nas mãos da família fundadora ou do acionista

controlador, além de fazerem uso de financiamento estatal direto ou indireto, frequentemente alocado através de redes informais. A modernização seletiva via privatizações e investimentos estrangeiros diretos em setores de nível médio de tecnologia, sobretudo em serviços intensivos em mão de obra, é outro elemento crucial. Isso permitiu à Índia fazer inovações e abrir espaços em certas cadeias globais de valor (como a farmacêutica) ao mesmo tempo em que seu grande mercado interno é atendido principalmente por firmas nacionais. Segundo Hundt e Uttan (2017), o “capitalismo democrático” construído na Índia pós-independência caracteriza-se pela prevalência de um “elitismo enraizado”, reproduzido por meio do *lock-in* institucional associado ao chamado “complexo casta-classe-região-religião-identidade”. Embora tenha passado de um regime de crescimento intensivo em capital e manufatura pesada para outro intensivo em conhecimento e puxado pelos serviços, a persistência dos interesses vetustos de uma pequena mas poderosa aristocracia fundiária fez com que o impulso industrializante experimentado pela Índia fosse incapaz de absorver a mão de obra excedente e desse vez a um setor informal gigantesco, que mantém a produtividade e os salários rebaixados e reproduz a pobreza endêmica e as desigualdades distributivas. Na mesma direção, Mazumdar (2017) argumenta que o fracasso em lidar com as restrições agrárias e a origem colonial das classes capitalistas indianas limitaram a extensão em que esse legado poderia ser superado, engendrando um processo restrito de industrialização. Junto com outros fatores, isso criou as condições para a ascensão de um neoliberalismo que, apesar das taxas de crescimento elevadas, mostrou-se altamente excludente, abrindo caminho para o populismo de direita representado por Modi, o qual reproduz e reafirma, através de um novo discurso, os interesses elitistas enraizados da burguesia indiana.

O caso da Rússia é retratado de maneira *sui generis* pela literatura em CC. Nölke et al. (2020) não o incluem entre as SMEs. Becker e Vasileva (2017), por sua vez, buscam explicar o caráter cambiante do capitalismo russo através das mudanças ao longo do tempo no poder político, nas ideias e discursos e nas políticas públicas – um *insight* que também se aplica para compreender o Brasil e a Índia. Embora o desenvolvimento político-econômico russo seja frequentemente descrito como um processo de liberalização desde o início dos anos 1990 e de reestatização após os anos 2000, o seu “patrimonialismo enraizado” constrangeu o aumento da capacidade econômica do estado,

pois subverteu a liberalização e minou a estatização como modos de institucionalização do capitalismo. Buhr e Frankenberger (2014) exemplificam a Rússia como um “capitalismo incorporado”, em que as empresas estatais predominam no setor energético e no complexo industrial-militar e os fundos públicos são cruciais no financiamento das empresas privadas que fazem parte da clientela do estado. A “cooptação patrimonialista” opera como um mecanismo informalmente institucionalizado de governança, que evolui da necessidade recíproca de cooperação, evitando o uso da coerção, empregada apenas como último recurso. Drahokoupil e Myant (2015) representam o caso russo como um “capitalismo oligárquico”, integrado à economia mundial através da exportação de *commodities* (petróleo e gás), enquanto outros setores permanecem voltados para o mercado doméstico, com pouca capacidade de competir internacionalmente. O estado fornece a infraestrutura econômica básica e protege a economia a partir de uma relação íntima entre as oligarquias empresariais e o poder público. Mas as condições do mercado de trabalho e as políticas de bem-estar não são fatores determinantes, senão refletem a correlação de forças de uma sociedade enredada pelo regime autoritário de Putin. Essa lógica de *rent-seeking*, segundo Mihályi e Széleányi (2019), é a característica fundamental do “capitalismo pós-comunista” russo, que evolui da captura do mercado pelas elites políticas à captura do estado pelos oligarcas e desemboca na captura dos oligarcas pelo governante autocrático por meio da criminalização seletiva, via acusações de corrupção e da redistribuição dessa riqueza para os novos ricos leais ao regime.

E o caso do Brasil, segundo Nölke et al. (2020), mostra alguns desvios em relação ao tipo SME. Embora conte com um grande mercado interno e certa capacidade de coordenação estado-empresas-bancos públicos, o país sofre com resíduos de um “capitalismo dependente”. Apesar dos resultados macroeconômicos e sociais promissores, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) não conseguiram desdobrar plenamente as potencialidades do capitalismo SME para tornar a economia brasileira mais independente de pressões externas. A integração financeira subordinada, a forte presença das multinacionais forâneas, o rentismo em torno da dívida pública, a reprimarização das exportações, a perda de participação da indústria no PIB e no emprego, as políticas monetária, fiscal e tributária inadequadas, o congresso focado em interesses particularistas e os fracionamentos e divisões entre a burguesia, a classe média e os trabalhadores

são todos fatores que dificultaram a coordenação necessária para perpetuar uma estratégia de desenvolvimento vigorosa liderada pelo estado. Para Boschi e Pinho (2019), essa inconsistência na trajetória de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, este deslocamento de um modelo “estatista” para um modelo “ultraliberal”, decorreu da incapacidade do governo Dilma em resistir às pressões do mercado financeiro para implementar o ajuste fiscal, em 2015, em resposta à desaceleração econômica, à queda da arrecadação e aos impactos da Operação Lava Jato, descambando no golpe parlamentar, midiático, empresarial e jurídico de 2016 e, logo, no desmonte das políticas públicas do Estado e na reversão dos indicadores de produção, desemprego, informalidade, pobreza e desigualdade. Para Morgan et al. (2020), as instituições brasileiras estão historicamente presas a uma distribuição altamente enviesada de renda em favor do capital devido à propriedade restrita da terra e ao controle de grandes grupos empresariais na indústria, varejo, mídia e bancos por poucas famílias muito ricas. Lula pretendia construir um bloco social que permitisse conciliar o apoio ao empresariado com a melhoria das condições de vida das classes populares nas cidades e no campo, sem enfrentar os privilégios dos ricos e da alta classe média, por meio de um regime de crescimento baseado nas exportações primárias, na internacionalização das “campeãs nacionais” e no consumo doméstico. Porém, quando a crise global se fez sentir na economia brasileira, esse bloco “neo-desenvolvimentista” se desfez e as frações burguesas passaram a recompor o bloco neoliberal em volta de Temer e depois de Bolsonaro, com apoio dos militares, das igrejas neopentecostais e da classe média conservadora, embora provavelmente sem capacidade de articular um novo regime de crescimento para além das *commodities* e da financeirização.

Essa rápida revisão dos estudos em CC nos BRICS enseja duas considerações cruciais. Primeiro, conquanto tipos ideais possam ser úteis para a interpretação e proverem referências analíticas flexíveis e sensíveis ao contexto, o seu uso se mostra elusivo na compreensão das variedades de capitalismo dos BRICS. Enquanto Mazumdar (2017), Becker e Vasileva (2017), Boschi e Pinho (2019) e Morgan et al. (2020) não recorrem a tal método, Hundt e Uttan (2017), McNally (2019) e Mihályi e Szelényi (2019) simplesmente dão nomes a partir de características típicas dos países. Buhr e Frankenberger (2014) e Drahokoupil e Myant (2015) vão ilustrar com o caso da Rússia os seus tipos de capitalismo autoritário e patrimonialista. Mas é somente Nölke et al. (2020) que procuram apreender toda a diversidade

institucional do capitalismo nos B(R)ICS por meio de um tipo ideal à la Weber. Entretanto, apenas a China, e em menor medida a Índia são realmente representadas como SMEs, ao passo que o Brasil – e a África do Sul – ficam relativamente aquém do alcance do conceito e a Rússia nem mesmo é estudada, deixando dúvidas sobre a utilidade de usar um único tipo para interpretar todos os casos. Além disso, o tratamento por eles concedido aos BRICS parece tomar a sua natureza de agente coletivo como base para a formação do tipo ideal – o que é questionável. Não obstante essa insistência pouco justificável no uso de tipologias estabelecidas de maneira dedutiva e *a priori* para capturar a diversidade institucional do capitalismo, a fecundidade dos estudos em CC da terceira geração está no fato de, sem abandonar o olhar sobre as formas de organização das firmas, eles combinarem elementos de análise macroeconômica de corte pós-keynesiano/kaleckiano e de análise das classes e do Estado de extração regulacionista/gramsciana.

Em segundo lugar, uma dimensão que não foi enfatizada na revisão acima, mas está presente na maioria dos estudos, concerne às interdependências sistêmicas entre as economias nacionais e às tendências contraditórias associadas à crescente inserção dos BRICS no capitalismo global. Empiricamente, isso pode ser observado nos fluxos transnacionais de comércio, investimentos e finanças, que se refletem no balanço de pagamentos dos países, e nas suas estruturas produtivas e tecnológicas que condicionam sua inserção nas cadeias globais de valor (Schedelik et al., 2020). Teoricamente, isso implica que os capitalismo nacionais não variam como iguais na escala internacional e que a integração dos países emergentes se dá num sistema interestatal hierarquizado (Nölke et al., 2020). Historicamente, a hipótese levantada é que, independentemente de os BRICS serem capazes ou não de alterar a dinâmica do quadro hegemônico atual enquanto um bloco coordenado, a emergência desses países por si só, especialmente da China, em meio à atual confluência de crises múltiplas e sucessivas, pode estar denotando o fim da era neoliberal do capitalismo e o início de um novo período de “capitalismo organizado”. No entanto, isso não significa que a próxima fase do capitalismo será do tipo social-democrata, com impostos altos, pleno emprego e sindicatos fortes. Em vez disso, poderá ser marcada pela formação de novas oligarquias capitalistas e a reprodução de velhas e novas desigualdades (Nölke & May, 2019).

## Questão agroalimentar e variedades de capitalismo: uma proposta analítica

Congruente com tal concepção, o programa de pesquisas de Friedmann e McMichael (1989) visa explorar o papel da agricultura no desenvolvimento da economia mundial e na trajetória do sistema interestatal. Influenciado pelas Teorias do Sistema Mundo e da Regulação e, mais tarde, por Polanyi e Gramsci, o núcleo analítico dessa abordagem gira em torno do conceito de Regime Alimentar (FR), que vincula relações internacionais de produção e consumo alimentar a regimes de acumulação de capital em três períodos distintos. O primeiro regime (1870-1914/30) foi erigido sob a hegemonia do Império Britânico e do sistema monetário do Padrão Ouro. Sob a ideologia imperialista do livre comércio, os domínios e as periferias coloniais ou dependentes espalhadas pelas Américas, Oceania, Ásia e África eram estimulados ou compelidos a fornecer alimentos e matérias primas baratas para as metrópoles em industrialização, a fim de manter valor salarial de reprodução da sua força de trabalho em nível baixo. O segundo regime (1945-1973/85) foi construído sob a hegemonia dos EUA e do sistema monetário de Bretton Woods. Sob a ideologia anticomunista e desenvolvimentista da Guerra Fria, a América do Norte e a Europa consolidaram-se como potências agrícolas e passaram a difundir os programas de “ajuda alimentar” e os pacotes tecnológicos da “revolução verde” pelas periferias, com fins geopolíticos. O terceiro regime (1995-hoje), porém, carece de interpretação consensual: Friedmann (2005) vai conceber um regime “corporativo ambiental” emergente, e McMichael (2005), um regime “corporativo” consolidado. No entanto, ambos concordam que a renovada hegemonia dos EUA, baseada no sistema monetário pós-Bretton Woods de taxa de câmbio flexível é inerentemente instável e que a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo sobre a Agricultura (AoA), em 1995, forneceu o arcabouço institucional para a liberalização do comércio agrícola internacional, restringiu a capacidade dos estados para intervir e fazer políticas públicas e permitiu a proliferação de padrões privados de regulação no sistema agroalimentar global (Friedmann, 2009; McMichael, 2009).

Sem embargo, o terceiro regime alimentar seguiu sendo objeto de intensa controvérsia interpretativa. Pritchard (2009), por exemplo, considera que o

colapso da Rodada de Doha em 2008 sinaliza a decadência da OMC e a crise do segundo regime alimentar, questionando a própria existência de um terceiro regime. Pechlaner e Otero (2008), por sua vez, argumentam que desde o rescaldo da Rodada Uruguai, em 1993, emergiu um “regime alimentar neoliberal” em simultâneo com a ampla difusão das biotecnologias. Enquanto, para Burch e Lawrence (2009), as crises financeira e alimentar de 2008 são sintomas da crise de um “regime alimentar financeirizado”, que emergiu *pari passu* com a difusão das novas tecnologias da informação e comunicação. Seja como for, de uma abordagem essencialmente estruturalista, o conceito de FR tornou-se um dispositivo heurístico capaz de “identificar os fundamentos agroalimentares de períodos históricos, ciclos ou mesmo tendências seculares no capitalismo” (McMichael, 2009, p. 148). Com efeito, a noção de um terceiro regime tem servido de guarda-chuva para uma ampla gama de tópicos interrelacionados cobertos pelos estudos agroalimentares críticos.<sup>3</sup>

Sintomaticamente, os debates mais acalorados sobre o atual regime centram-se em questões de hegemonia, multipolaridade e transição. Gaudreau (2019) observa que, apesar de a China figurar cada vez mais nas análises contemporâneas, sua ausência da narrativa histórica dos FR é notável, não obstante seu envolvimento não desprezível no comércio agroalimentar internacional e sua relevância para as políticas externas das potências hegemônicas durante o primeiro e segundo regimes. Niederle (2018), ao examinar a história do sistema agroalimentar brasileiro, argumenta que a abordagem dos FR tem lidado mal com a heterogeneidade social, porque concebe o núcleo hegemônico como uma fonte de restrições estruturais homogeneamente estendidas às periferias, sem um tratamento empírico cuidadoso das especificidades de países fora do Norte/Ocidente, supervalorizando as rupturas em detrimento das transições e tendendo ao raciocínio prescritivo. Ao passo que Wilkinson e Goodman (2017) argumentam,

---

<sup>3</sup> Por exemplo: a financeirização da terra, da agricultura e da alimentação (Isakson, 2014) e a concentração da propriedade e controle corporativo (Clapp, 2019); a revolução dos supermercados no varejo alimentar (Arboleda, 2019) e a transição nutricional nos países em desenvolvimento (Otero et al., 2018); a explosão das apropriações globais de terras (Edelman et al., 2015) e a expansão dos cultivos flex (alimentos, rações, fibras, combustíveis, material industrial) (Borras Jr. et al., 2015); o reposicionamento da alimentação e da agricultura dentro de uma ontologia política ecológica (Moragues-Faus & Marsden, 2017) e o surgimento de novos movimentos sociais engajados no ativismo alimentar (Holt-Giménez & Shattuk, 2011); e a continuidade do papel do estado, mesmo durante a era neoliberal, apoiando principalmente o agronegócio corporativo, mas também o desenvolvimento rural e a segurança alimentar (Escher, 2021).



*inter alia*, que a abordagem dos FR faz generalizações excessivas e imprecisas com base na história dos *hegemons* enquanto negligencia as multipolaridades na evolução do sistema mundial capitalista e as continuidades históricas nas estratégias de acumulação agroalimentar perseguidas por outras economias ascendentes, como é atualmente o caso dos BRICS.

Essas críticas, em geral endereçadas a McMichael, de acordo com Friedmann (2016), devem-se à falha do colega em aplicar o método de “comparação incorporada” que ele mesmo apregoa. Na elaboração de uma teoria historicamente fundamentada, em vez de se presumir as “partes” (formações sociais e sistemas agroalimentares nacionais) do “todo” (capitalismo global e regime internacional), essas devem ser consideradas diferentes momentos do todo que emerge da análise comparativa. Assim, na comparação incorporada, o todo é construído por meio de um procedimento metodológico que contextualiza as trajetórias históricas. Esse método precisa ser restaurado, se o propósito for desvendar “a totalidade das relações de acumulação, poder, geografia e classe por meio da análise do condicionamento mútuo das partes” (Friedmann, 2016, p. 674-675). Nesse sentido, se olharmos as transformações do capitalismo na era neoliberal (o todo) enquanto um “duplo movimento” (Polanyi, [1944]2000) cuja direção depende das “correlações de forças” existentes (Gramsci, 1992), o reordenamento do regime alimentar pode ser contemplado a partir das lutas por hegemonia dentro e entre os países (as partes) que o compõem, abarcando organicamente suas interdependências sistêmicas.

É nesse momento que as perspectivas CC e FR se encontram. Em vez de observar o comportamento de certas variáveis através dos casos, como faz a abordagem VoC padrão, que geralmente compara indicadores dos distintos “domínios institucionais” para classificar um caso como pertencente a um ou outro tipo, a análise institucional comparativa “incorpora” os diversos casos a partir das problemáticas da questão agroalimentar, rastreando processos a fim de reconstruir as cadeias causais das trajetórias estudadas na forma de narrativas históricas mais ou menos complexas (Mayntz, 2004). Nessa linha, diversamente da VoC ou até de alguns estudos em CC da terceira geração, que geralmente usam *tipos ideais* como critério comparativo, os estudos clássicos da questão agrária usualmente comparam as *rotas* ou *vias* históricas tipicamente percorridas por determinadas formações sociais concretas em seus processos de transformação política e econômica. Na mais célebre obra dessa tradição, Moore Jr. (1983) traça três rotas históricas para

o mundo moderno, decorrentes dos conflitos e alianças entre a burguesia ascendente, a aristocracia rural e o campesinato: a democrática burguesa, seguida por Inglaterra, França e EUA; a capitalista reacionária, trilhada por Alemanha e Japão; e a comunista revolucionária, exemplificada por China e Rússia; além da Índia, que conquista a independência e a democracia, mas não consegue consolidar uma rota capitalista robusta. Byres (1986), por sua vez, traça certas vias de transição agrária para o capitalismo, igualmente decorrentes das relações de classe entre latifundiários, camponeses e burguesia: capitalismo de cima para baixo na Prússia e capitalismo de baixo para cima nos EUA; capitalismo de baixo para cima mediado pelos latifundiários na Inglaterra e capitalismo demorado na França; capitalismo com reforma agrária controlada pelos latifundiários no Japão e capitalismo com reforma agrária controlada pelo estado na Coreia do Sul e em Taiwan.

Além disso, Byres (1986) identifica três diferentes sentidos da questão agrária nos clássicos do marxismo: o sentido político, em Engels, sobre as relações entre campesinato e latifundiários e destes com as outras classes sociais frente ao poder do Estado; o sentido sociológico, em Kautsky e Lenin, sobre as formas, extensão e barreiras ao desenvolvimento capitalista na agricultura; e o sentido econômico, em Preobrazhensky e Bukharin, sobre a extração do excedente agrícola para apoiar a formação de capital e a industrialização. Trazendo essas contribuições clássicas para a atualidade, nas sociedades crescentemente urbanizadas do século XXI, a “questão agrária” adquiriu novos significados e tornou-se, de fato, uma “questão agroalimentar”. Metodologicamente, a questão agroalimentar contemporânea é composta por três “problemáticas”. A primeira é a “acumulação de capital”, que trata do lugar da agricultura e do sistema agroalimentar na dinâmica econômica, especialmente os vínculos intersetoriais do agronegócio, a importância relativa dos mercados interno e externo e os fluxos financeiros e de investimento. A segunda é a “reprodução social”, que trata das formas e graus de mercantilização da agricultura e seus efeitos nas estratégias de subsistência e diferenciação social rural e dos níveis de transição nutricional e suas implicações para as condições de vida dos consumidores urbanos. A terceira é a “política”, que trata das contradições e conflitos, alianças e compromissos entre as classes rurais dominantes e subalternas e sua influência sobre o Estado e as políticas públicas rurais e agroalimentares (mas não somente).

Com base nesse arcabouço interpretativo e no material empírico trabalhado por Escher (2021), a análise institucional comparativa proposta segue três etapas. Cada uma dessas etapas está conectada com as principais dimensões analíticas introduzidas pela terceira geração de estudos em CC. Primeiro, um esboço esquemático das vias de transição agrária nos casos da China, Índia, Rússia e Brasil. Este ponto se conecta com a proposição de Hundt e Uttan (2017) sobre a importância das “origens sociais do capitalismo”. O intuito é situar, em traços muito gerais, o legado histórico da questão agrária enraizado nas instituições, na economia e nas relações de classe prevalentes em cada país em meados dos anos 1990. Em segundo lugar, um esboço das três problemáticas da questão agroalimentar nos BRICS. A acumulação de capital conecta o comportamento das firmas no nível micro com os “regimes de crescimento” no nível macro. A reprodução social conecta os meios de vida das famílias no nível micro com os “regimes de distribuição” no nível macro. E a política conecta as disputas entre diferentes interesses agrários com a composição dos “blocos sociais” que dirigem o estado. Na terceira etapa, uma ligeira contextualização sobre o significado dos BRICS para o regime alimentar e o capitalismo global. Este ponto conecta a comparação incorporada com as “interdependências sistêmicas”.

## Questão agroalimentar nas variedades de capitalismo dos BRICS: uma análise institucional comparativa

A China oferece um exemplo único de transição agrária socialista para capitalista que envolveu transformações abrangentes da agricultura facilitando a industrialização em larga escala. Após um período de reforma agrária e cooperativização (1949-1955), Mao promoveu a rápida coletivização da agricultura (1955-1958), organizada em comunas populares (1958-1978). Com Deng, a agricultura foi descoletivizada (1978-1984) e instituiu-se o sistema de responsabilidade familiar de propriedade coletiva e contratos individuais de direitos de uso da terra (até hoje), incluindo as possibilidades de arrendamento e transferência de terras por tempo definido (na última década) (Ye, 2015). Durante a era revolucionária, a extração, apropriação e transferência dos excedentes físicos (trabalho, alimentos e matérias primas) e financeiros

(tributação direta e termos de troca desfavoráveis) gerados na agricultura impulsionaram o processo inicial de acumulação industrial e a criação de infraestruturas básicas, serviços e recursos humanos sobre os quais as conquistas econômicas posteriores foram erguidas. E ao longo dos mais de quarenta anos de reforma, a inversão dos termos de troca em favor da agricultura, a continuidade do sistema *hukou* de registro de residência rural e a abolição progressiva dos impostos rurais foram fatores chave para elevar a renda e os níveis de consumo dos agricultores, gerando o excedente reinvestido na indústria rural por meio de empresas de vilas e aldeias e liberando a força de trabalho dos camponeses migrantes para impulsionar as grandes plataformas de exportação das zonas econômicas especiais com base em investimentos estrangeiros e *joint ventures* nas regiões costeiras (Zhan, 2019).

A Índia é descrita como uma transição agrária capitalista contornada, com base no argumento de que as transformações agrícolas pouco contribuíram para a industrialização. À independência (1947), prosseguiu um projeto nacional de desenvolvimento e um conjunto de reformas que incluíram: a abolição do sistema *zamindar* de tributação colonial, a estabilização do arrendamento de terras e a criação de programas de proteção social e desenvolvimento comunitário (1950-1964). Na sequência, foi implementada uma nova estratégia (1964-1980) de revolução verde e modernização agrícola em algumas regiões (até hoje) (Lerche, 2013). Sob o dirigismo Nehruviano, a extração, apropriação e transferência de excedentes físicos (trabalho, alimentos e matérias primas) e financeiros (termos de troca desfavoráveis e agiotagem) gerados na agricultura para alimentar a acumulação de capital via industrialização por substituição de importações tiveram uma extensão restringida. Os resultados econômicos decepcionantes serviram, pelo menos em parte, como justificativa para a adoção de políticas neoliberais desde 1991, o recuo na intervenção do Estado e o desmantelamento do aparato de apoio à agricultura camponesa, abandonada à própria sorte em face do mercado global, com consequências sociais terríveis (como suicídios em massa no meio rural) (Patnaik, 2012).

A Rússia exemplifica uma transição agrária socialista para capitalista com resultados altamente contestados em relação tanto às transformações agrícolas como industriais. Após o comunismo de guerra (1917-1921) dar lugar à nova política econômica e à aliança operário-camponesa (1921-

1928), a coletivização forçada da agricultura (1928-1940) levou à criação de grandes fazendas coletivas e estatais (*kohlkhozy* e *sovkhozy*) (1940-1991). Com a queda da URSS, a agricultura foi oficialmente desestatizada (1991-1994), mas apenas desajeitadamente privatizada sob um complicado sistema de participação acionária de direitos de propriedade da terra (até hoje) (Wegren, 2007). Na época de Stalin, a extração, apropriação e transferência de excedentes físicos (trabalho, alimentos e matérias primas) e financeiros (tributação direta e termos de troca desfavoráveis) gerados na agricultura viabilizaram o processo de acumulação socialista primitiva e industrialização acelerada a altos custos humanos, reparados em parte com a implantação de um amplo sistema de seguridade social vinculado ao local de trabalho. As reformas neoliberais pós-soviéticas e o recuo do Estado sob o comando de Yeltsin abriram caminho para a expansão de novos modelos agrícolas baseados na propriedade privada da terra, basicamente por meio de arrendamentos. No entanto, não foram observadas mudanças significativas na estrutura agrária ou no aumento da produtividade, e sim uma deterioração pronunciada na prestação de serviços e na situação social rural (Wegren, 2004).

O Brasil representa uma variante da transição agrária capitalista de cima para baixo, com modernização conservadora da agricultura e um nível substancial de industrialização. A revolução de 1930 deu origem ao nacional desenvolvimentismo e ao Estado moderno, mas não alterou as retrógradas relações sociais vigentes no campo. As forças emergentes em favor da reforma agrária foram derrotadas pelo golpe civil-militar de 1964, enquanto a base técnica da agricultura foi modernizada e vários complexos agroindustriais foram estabelecidos (1965-1985), apoiados por um leque de políticas estatais (até hoje) (Silva, 1998). Durante a ditadura, a extração, apropriação e transferência de excedentes físicos (trabalho, alimentos e matérias primas) e financeiros (termos de troca desfavoráveis) gerados na agricultura fomentaram a acumulação de capital por meio da industrialização por substituição de importações e da integração do território nacional e do mercado doméstico. A redemocratização produziu um quadro ambíguo: de um lado, a espetacular expansão do agronegócio como parte essencial da estratégia de integração subordinada à globalização neoliberal; de outro lado, atores sociais historicamente excluídos e marginalizados – agricultores familiares, trabalhadores sem-terra, indígenas, quilombolas e povos

tradicionais – emergiram na cena pública dispostos a disputar os rumos das questões rurais e agroalimentares no país (Delgado, 2012).

A acumulação de capital vem ocorrendo nos sistemas agroalimentares dos BRICS por meio de processos de integração intersetorial e concentração da produção agropecuária, *boom* exportador de *commodities* específicas e transnacionalização de empresas agroalimentares apoiadas pelo estado que reproduzem escalas de operação e práticas oligopólicas semelhantes às suas contrapartes do Atlântico Norte. Para além da rápida e crescente adoção de insumos a montante da agricultura, os capitais agroindustriais a jusante, as chamadas “empresas cabeça de dragão” (DHEs), são o motor das transferências de terras, integração vertical e agricultura de contrato na China (Yan & Chen, 2015). Na Índia, a integração vertical e a agricultura de contrato se espalharam apenas nos estados agrícolas mais desenvolvidos, especialmente ao norte, onde se observa um aumento da mecanização agrícola e do uso de insumos industriais (Mohanty & Lenka, 2016). Na Rússia, a maquinaria encontra-se depreciada e o uso de insumos abaixo da média dos países desenvolvidos, mas a integração horizontal avançou sobremaneira sob a liderança das *agroholdings*, megaempresas formadas através do arrendamento das parcelas de terra dos antigos empregados das fazendas estatais e coletivas que foram parar nas mãos de alguns oligarcas, sendo, por essa razão, apelidadas “*oligarkhozy*” (Wegren et al., 2018). E, no Brasil, onde o custo total dos insumos já ultrapassa a metade do valor de produção da agricultura patronal e chega a quase 1/3 desse valor na agricultura familiar, tanto a integração horizontal, através da formação de megafazendas capitalistas altamente mecanizadas, quanto a integração vertical, através de contratos entre agricultores familiares e agroindústria (principalmente nas regiões sul e sudeste), são generalizadas (Conterato et al., 2014).

Mesmo com os efeitos da peste suína e da guerra comercial, a China produz e consome mais de 50% da carne suína do mundo, predominantemente através de “operações concentradas de alimentação animal”, modelo similar ao dos EUA ou do Brasil. O grosso das operações na criação, produção e abate de porcos e no processamento, distribuição e varejo de carne, é controlado por DHEs como a Shanghai, que adquiriu a americana Smithfield e se tornou a maior do mundo nesse negócio (Schneider, 2017). O principal ingrediente da ração usada para alimentar os porcos é a soja transgênica, importada principalmente do Brasil, dos EUA

e da Argentina. O Brasil é o maior produtor e exportador de soja mundial e o principal fornecedor chinês. O “complexo soja-carne Brasil-China”, inicialmente puxado pelas relações comerciais, consolidou-se por meio dos investimentos chineses no agronegócio brasileiro, especialmente no ramo de *trading* e nas infraestruturas. Além disso, China e Brasil têm grandes empresas agroalimentares competindo para se tornar transnacionais líderes no mercado mundial. Particularmente impressionante é a trajetória da estatal COFCO, a maior *trader* agrícola chinesa, que adquiriu a holandesa Nidera e a cingapuriana Noble Agri, ambas com operações em larga escala no Brasil e demais países do Cone Sul, e hoje contesta frontalmente o oligopólio das ABCD (as americanas ADM, Bunge, Cargill e a francesa Louis Dreyfuss), as grandes transnacionais que, há mais de um século, dominam o mercado mundial (Escher & Wilkinson, 2019). O setor de proteína animal também se destaca entre as “campeãs nacionais” brasileiras: a BRF, formada a partir da fusão entre Sadia e Perdigão, é hoje a maior exportadora de carne de aves, e a JBS-Friboi, consolidada a partir da aquisição de inúmeras firmas no exterior, é a maior empresa de carnes em geral (principalmente bovina) no mundo (Niederle & Wesz Jr., 2018). A Rússia, em contraste, tem seguido uma estratégia protecionista de substituição de importações desde que instituiu o “embargo alimentar” em retaliação às sanções impostas pelo Ocidente após a anexação da Crimeia. Porém, em 2015 ultrapassou o Canadá e os EUA, tornando-se o maior exportador mundial de trigo. Além disso, empresas como RusAgro (grãos) e Miratorg (carnes) se preparam para conquistar mercados externos, principalmente na China e na Ásia (Wegren et al., 2018). Com exceção talvez da Haldiram’s e da Bikarnervalva no mercado de *snacks*, é limitada a internacionalização de empresas alimentares indianas. A Índia, no entanto, é o maior exportador mundial de arroz, além de desempenhar um papel importante no complexo de carnes da Ásia, já que é o segundo maior produtor mundial de bovinos e o maior produtor e exportador de carne de búfalo (Jakobsen & Hansen, 2020).

Os BRICS mostram que a reprodução social rural não segue à risca nem as previsões de Lenin sobre polarização de classe, nem de Chayanov sobre persistência de um campesinato indiferenciado. Em vez disso, a integração agroindustrial acompanha a mercantilização do trabalho, produção e vida rural, transformando o campesinato em uma agricultura familiar heterogênea e diversificada, cuja condição “semiproletária” é explicada menos por sua

funcionalidade ao capital do que pela relevância da sua “pluriatividade”<sup>4</sup> como estratégia de sobrevivência e reprodução. Na China rural, a estrutura de classes é composta por: uma minoria de DHEs (ou falsas cooperativas) e “grandes empresas agrícolas familiares” oficialmente patrocinadas, ambas contratando terras e utilizando mão de obra assalariada; agricultores familiares comerciais especializados de média escala; uma maioria formada por camponeses pequenos produtores de mercadorias; camponeses de subsistência, que vendem apenas pequenos excedentes; e trabalhadores rurais assalariados, que alugam suas terras ou foram expropriados. Seja qual for o caso, a grande maioria das famílias rurais com terras contratadas por meio do sistema de responsabilidade familiar sempre tem membros da família sob seu *hukou* fazendo trabalho migrante e enviando dinheiro de volta para casa regularmente (Zhang, 2015). Na Índia, o “latifundismo semifeudal” declinou, embora ainda exista em algumas regiões; ricos fazendeiros capitalistas, incluindo alguns camponeses abastados e até ex-latifundiários, estão obtendo ganhos de produtividade, contratando trabalho assalariado e arrendando terras; boa parte do campesinato é formada por pequenos produtores de mercadorias que também se dedicam ao trabalho assalariado; mas a maioria são trabalhadores pobres quase sem terra, cuja produção agrícola não atende nem ao autoconsumo. A maior parte desses moradores rurais combina o cultivo de seus pequenos lotes com trabalho migrante sazonal nas cidades e trabalho autônomo na economia informal rural não agrícola para ganhar a vida (Lerche et al., 2013). Na Rússia, além dos *oligarkhozy*, que concentram 2/3 da terra e mais da metade da produção, há um pequeno grupo de empresas agrícolas familiares especializadas, que produz para o mercado e às vezes emprega trabalho assalariado. Mas as duas categorias somadas não chegam a 2% de todas as unidades agrícolas. A maioria da população rural é formada por unidades familiares camponesas que arrendam suas parcelas para as grandes empresas agrícolas, mas mantém pequenos lotes, onde não só produzem para o autoconsumo como seus excedentes comercializados representam mais de 1/3 da produção total. No entanto, só uma pequena proporção tem na agricultura a principal fonte de renda e a maioria também possui empregos não agrícolas (Wegren et al., 2018). O Brasil rural comporta uma estrutura de classes dividida em: agricultura patronal, formada por uma fração capitalista de megafazendas baseadas no trabalho assalariado, financeiramente integradas e orientadas para a exportação, que concentram

---

<sup>4</sup> Pluriatividade em contextos rurais é entendida como a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas dentro dos domicílios ou fora deles, nos setores industriais e de serviços, geralmente em áreas urbanas.



mais de 50% da produção, e uma fração latifundista de rentistas agrários com produção baixa e extensiva; e agricultura familiar, composta por um pequeno segmento empresarial, especializado e de alta renda, um segmento comercialmente orientado, diversificado e com uma renda razoável, e um enorme segmento empobrecido, formado por aproximadamente metade dos estabelecimentos rurais. Enquanto nas regiões interioranas com centros urbanos dinâmicos as ocupações não agrícolas incluem empregos formais na agricultura, indústria ou serviços, nas regiões pobres e predominantemente rurais as atividades informais precárias são a única opção (Escher, 2020b).

Nos centros urbanos, no entanto, o fator mais importante da reprodução social ligado à alimentação está no fenômeno da transição nutricional, caracterizado pela rápida mudança dos hábitos alimentares e padrões dietéticos de distintos estratos sociais e segmentos da população, de alimentos básicos à base de cereais, fibras e vegetais para alimentos ultraprocessados ricos em carne, gordura saturada, sal e açúcar. Isso vem acompanhado por padrões demográficos e epidemiológicos que tendem a menores taxas de desnutrição e maiores as taxas de obesidade, a menores taxas de fertilidade e mortalidade e maior incidência de doenças crônicas não transmissíveis, afetando especialmente as classes mais baixas. Esse processo é impulsionado por forças como o aumento da renda per capita, a urbanização, a globalização e a preponderância dos supermercados. Otero et al. (2018) evidenciam que a transição nutricional, a qual já se encontrava em estado avançado ao final dos anos 1980 nos países do Atlântico Norte, vai adentrar também nos países em desenvolvimento desde os anos 2000. Entre os BRICS, o processo encontra-se mais avançado na África do Sul, no Brasil e na Rússia, seguidos pela China e a Índia. No entanto, ao invés de uma tendência linear, a influência do poder corporativo, das desigualdades sociais e das políticas de segurança alimentar faz da transição nutricional um processo profundamente contraditório, que produz situações paradoxais no Sul Global e, particularmente, nos BRICS, onde convivem os problemas da obesidade e da subnutrição.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> O último relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2020) indica que a prevalência de subnutrição no total da população no biênio 2017-2019 era menor que 2.5% no Brasil, na China e na Rússia e de 14% na Índia; enquanto a prevalência de obesidade em adultos em 2016 alcançou 23.1% na Rússia, 22.1% no Brasil, 6.2% na China, 4% na Índia. No entanto, a situação tem piorado com a pandemia, sobretudo no Brasil e na Índia. O recente inquérito realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN, 2021) mostrou que, do total de domicílios brasileiros em dezembro de 2020, 9% apresentava insegurança alimentar grave, 11.5% insegurança alimentar moderada e 34.7% insegurança alimentar leve. Ou seja, menos de 45% dos domicílios brasileiros alcança segurança alimentar plena.

Finalmente, a *política* associada às questões rurais e agroalimentares nos BRICS reflete a regressão mais geral em todo o mundo com a ascensão do populismo de direita e do autoritarismo, em que o protecionismo e o neomercantilismo emergentes, ao invés de derrubar a ordem neoliberal, tendem a enredá-la (Borras Jr., 2019). As respostas ambíguas e inconstantes aos desafios que surgem em tempos de crises múltiplas expressam as contradições e lutas pela representação dos interesses das classes e frações de classe rurais no aparato estatal e pela institucionalização de ideias na implementação de políticas públicas. É possível vislumbrar os contornos de um duplo movimento polanyiano nos BRICS, com um movimento exacerbado de mercantilização a partir dos anos 1990 e algum tipo de contramovimento protetor lutando para emergir a partir dos anos 2000. No entanto, a conjuntura aberta com a grande recessão, no pós-crise de 2008, recrudescer as disputas sobre seus rumos dentro da política mais ampla, fazendo com que as correlações de forças gramscianas se inclinassem para os interesses dos projetos agroalimentares dominantes em detrimento dos projetos subalternos desafiantes.

Na China, enquanto, desde o final da década de 1990, os intelectuais de esquerda do Novo Movimento de Reconstrução Rural foram capazes de promover iniciativas cooperativas e recomendar políticas pró-camponeses ao PCC em nível nacional, a partir de 2008, o apoio do governo ao agronegócio se consolidou por meio das DHEs e da política de “*going out*”, sob discursos discutíveis sobre segurança alimentar e autossuficiência de grãos, embora ainda haja um horizonte de perspectivas (Zhan, 2019). Na Rússia, enquanto a década de 1990 deixou as expectativas dos liberais em relação a um desenvolvimento rápido e espontâneo da agricultura familiar amplamente insatisfeitas, desde os anos 2000, o agronegócio atraiu capital de fora da agricultura e a formação de megaempresas agropecuárias se enraizou na política alimentar protecionista que surgiu depois de 2010 e especialmente de 2014 (Wegren et al., 2018). No Brasil, a partir de meados da década de 1990, e especialmente a partir de 2003, a agricultura familiar, a reforma agrária e outros atores subalternos e intelectuais de esquerda conseguiram ganhar espaço para políticas de desenvolvimento rural e de segurança alimentar, apesar da força da agricultura patronal, do agronegócio e do mercado de terras. Mas, desde o golpe de 2016, e mais ainda com Bolsonaro, estão experimentando graves reveses (Escher, 2020a). Na Índia, enquanto o projeto neoliberal permanece quase inabalável desde 1991, em 2013 o governo sinalizou um movimento progressista para institucionalizar

uma abrangente política de segurança alimentar, a qual, entretanto, foi sumamente descartada após a vitória eleitoral da direita em 2014 (Jakobsen, 2019). Pode-se argumentar que, na China e na Rússia, o rescaldo de 2008 gerou uma espécie de “transformismo” relativamente sutil, mas importante, nas políticas de segurança alimentar, que passam a ser associadas principalmente à agricultura capitalista e à expansão do agronegócio, relegando os camponeses e a agricultura familiar a um papel subordinado. No Brasil e na Índia, em contraste, o que aconteceu mais recentemente foi uma ruptura institucional explícita – decerto mais traumática para o primeiro do que para o segundo caso – do “equilíbrio instável de compromissos” que, até então, permitira uma tensa coevolução de projetos políticos em disputa. Assim, a ascensão e declínio relativo dos BRICS parecem sinalizar que, apesar da sua importância na construção de um mundo multipolar e policêntrico, permanecendo inalteradas as atuais correlações de forças, o duplo movimento em curso tende a resultar em uma nova rodada global de “revolução passiva” (Gramsci, 1992).

Por limitações relacionadas ao espaço disponível, é impossível avançar mais detalhes acerca das implicações sistêmicas nas relações internacionais da agricultura e da alimentação dos BRICS. Essa dificuldade poderá ser transposta em trabalhos futuros, dissipando qualquer impressão de nacionalismo metodológico. É, ademais, complicado tentar prever o papel dos BRICS numa eventual “grande transformação” (Polanyi, 2000) do capitalismo neoliberal e no reordenamento internacional do regime alimentar em uma conjuntura histórica tão crítica e incerta como a que vivemos atualmente. Uma visão cautelosa e intelectualmente pessimista, desse modo, parece aconselhável. Pode-se afirmar que o reordenamento policêntrico impulsionado pela ascensão dos BRICS como polos exportadores e importadores de *commodities* e produtos agroalimentares-chave, a internacionalização de transnacionais do setor como novas máquinas de acumulação global e a formação de complexos agroalimentares articulados em uma linha Sul/Oriente relativamente independente do controle corporativo do Norte/Ocidente representam, é claro, uma transformação profunda. Os métodos e estratégias empregados, entretanto, não diferem muito. As preocupações com a concentração econômica, o controle de recursos, mercados e tecnologias, as desigualdades geográficas e de classe e os danos sociais, ambientais e de saúde permanecem vitais. A grande

questão parece ser se a ascensão do populismo autoritário de direita que atinge a Índia e a Rússia, vorazmente assola o Brasil, deixou marcas nos EUA e aflige várias outras nações, consolidará uma revolução passiva em escala mundial, ou se haverá disposição e capacidade dos movimentos rurais e das organizações de agricultores, ao lado de uma gama mais ampla de forças sociais aliadas (estrategicamente incluindo consumidores urbanos de segmentos populares e de classe média), para compor novos blocos sociais e produzir contramovimentos progressistas eficazes.

## Conclusões

Este artigo explora o lugar da questão agroalimentar nas configurações institucionais do capitalismo nos BRICS e o papel desses países no reordenamento do regime alimentar internacional. Os estudos em CC da terceira geração sobre os BRICS superam as limitações teórico-metodológicas da VoC padrão, substituindo o paradigma da escolha racional por um institucionalismo crítico ancorado nos clássicos, e o enfoque tipológico bipolar, reducionista e confuso por tipos ideais weberianos holísticos com os quais os casos reais são comparados. Ademais, a análise micro centrada na firma e no lado da oferta é complementada por análises macro focadas no lado da demanda, no poder do Estado e na integração internacional. Esses estudos oferecem contribuições oportunas – como os conceitos de enraizamento institucional, blocos sociais, regimes de crescimento e distribuição e interdependências sistêmicas. Todavia, sua insistência em rotular as variedades de capitalismo da China, Índia, Rússia e Brasil através de tipos ideais coerentes mostra-se francamente elusiva. Em suma, se suas análises são esclarecedoras e fecundas, isso não ocorre por causa, mas apesar, do uso de tipologias.

Tal insistência dos estudos em CC no recurso a tipologias para apreender a diversidade das configurações institucionais do capitalismo parece estar ligada, pelo menos em parte, à visão de que, se “cada caso é um caso”, tudo passaria a ser apenas uma questão empírica e qualquer razão teórica seria inviável. Espera-se que a proposta de análise institucional comparativa das variedades de capitalismo nos BRICS a partir de uma perspectiva agroalimentar tenha deixado claro que essa visão é injustificada. Primeiro,

porque a periodização dos “regimes alimentares” e o método de “comparação incorporada” da abordagem dos FR são plenamente compatíveis com as concepções desposadas pelos estudiosos em CC da terceira geração, para quem o capitalismo evolui de forma pendular ao longo de fases liberais e organizadas (Nölke & May, 2019) e a diversidade institucional não emerge só da comparação de casos discretos, mas integra as relações hierarquizadas no âmbito do sistema internacional (Schedelik et al., 2020). Em segundo lugar, porque as análises das vias de transição agrária para o capitalismo e das problemáticas da questão agroalimentar – sintetizadas no Quadro 1 – dispensam a necessidade de tipos ideais, derivados dedutivamente, em favor de descrições teoricamente informadas de certas regularidades históricas estabelecidas empiricamente por meio de inferência indutiva (Hay, 2020). Não se trata de nenhum empiricismo, portanto, e sim de tipicidades reais derivadas indutivamente por meio do rastreamento de processos complexos reconstruídos na forma de narrativas históricas estilizadas (Mayntz, 2004). É a contextualização dessas narrativas, tomadas como partes, o que, por conseguinte, dará origem ao todo, que é “síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (Marx, 2008, p. 256).

Quadro 1. Síntese comparativa – Transição agrária e questão agroalimentar nos BRICS.

	<b>China</b>	<b>Índia</b>	<b>Rússia</b>	<b>Brasil</b>
Transição Agrária	socialista para capitalista dirigida pelo PCC	colonial para capitalista contornada	socialista para capitalista contestada	capitalista de baixo para cima com modernização conservadora
Acumulação de Capital	predomínio da integração vertical, complexo importador de soja, intensa internacionalização de firmas	integração vertical incipiente, complexo exportador de arroz, reduzida internacionalização de firmas	predomínio da integração horizontal, complexo exportador de trigo, protecionismo alimentar	integração vertical e horizontal, complexo exportador de soja, significativa internacionalização de firmas
Reprodução Social	estrutura social rural segmentada e pluriativa, transição nutricional intensa	estrutura social rural segmentada e pluriativa, transição nutricional moderada	estrutura social rural segmentada e pluriativa, transição nutricional avançada	estrutura social rural segmentada e pluriativa, transição nutricional avançada
Política	transformismo sutil, mas importante	rompimento de um equilíbrio instável de compromissos	transformismo sutil, mas importante	rompimento de um equilíbrio instável de compromissos

Fonte: elaboração do autor.

Sinteticamente, os BRICS se caracterizam como países com grandes economias de mercado, amplos setores informais, burguesias patrimonialistas e acentuadas desigualdades, nos quais o Estado desempenha um papel central na coordenação econômica. Independentemente dessas similitudes, o legado histórico da questão agrária, enraizado nas instituições e nas relações de classe prevaletentes, ajuda a explicar a diversidade do capitalismo nos BRICS. As trajetórias de desenvolvimento desses países são fortemente marcadas pelas problemáticas da acumulação de capital, da reprodução social e da política no sistema agroalimentar. E, ao entrar na competição global por recursos, mercados, lucros e poder a ponto de contestar o domínio de longa data do capital do Atlântico Norte, os BRICS impulsionam reordenamentos policêntricos na dinâmica do regime alimentar, que são cruciais para o futuro do capitalismo global.

Tais processos contribuem para alinhar novas relações de poder entre classes e frações de classe, estados e mercados, desafiando o poder econômico dos países desenvolvidos e fortalecendo a influência dos países emergentes na arena internacional. No entanto, se tal contramovimento terá força para superar a hegemonia global dos EUA e se essa eventual transição seguirá uma direção progressista, estas são questões absolutamente em aberto, que vão depender das correlações de forças internas dos BRICS e deles com os demais países no sistema internacional. Refinar a integração entre os programas de pesquisa CC e FR com base na perspectiva agroalimentar proposta constitui, assim, uma tarefa instigante para uma agenda interdisciplinar colaborativa entre a economia política e a sociologia econômica.

## Referências

- Albert, Michael. (1996). *Capitalism against capitalism*. Whurr Publishers.
- Amable, Bruno. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press.
- Amable, Bruno, Regan, Aidan, Avdagic, Sabina, Baccaro, Lucio, Pontusson, Jonas, & Van der Zwan, Natascha. (2019). Discussion Forum: new approaches to political economy. *Socio-Economic Review*, 17(2), 1-27. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz002>

- Arboleda, Martín. (2020). Towards an agrarian question of circulation: Walmart's expansion in Chile and the agrarian political economy of supply chain capitalism. *Journal of Agrarian Change*, 20(3), 1-19. <https://doi.org/10.1111/joac.12356>
- Batista Jr., Paulo N. (2019). *O Brasil não cabe no quintal de ninguém. Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-latas*. Leya.
- Becker, Uwe. (2013). Measuring change of capitalist varieties: reflections on method, illustrations from the BRICS. *New Political Economy*, 18(4), 503-532. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.717611>
- Becker, Uwe, & Vasileva, Alexandra. (2017). Russia's political economy re-conceptualized: a changing hybrid of liberalism, statism and patrimonialism. *Journal of Eurasian Studies*, 8(1), 83-96. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2016.11.003>
- Bohle, Dorothee, & Greskovits, Béla. (2009). Varieties of capitalism and capitalism 'tout court'. *European Journal of Sociology*, 50(3), 355-386. <https://doi.org/10.1017/S0003975609990178>
- Borras Jr., Saturnino M. (2019). Agrarian social movements: the absurdly difficult but not impossible agenda of defeating right-wing populism and exploring a socialist future. *Journal of Agrarian Change*, 20(1), 3-36. <https://doi.org/10.1111/joac.12311>
- Borras Jr., Saturnino M., Franco, Jennifer C., Isakson, S. Ryan, Levidow, Les, & Vervest, Pietje. (2015). The rise of flex crops and commodities: implications for research. *Journal of Peasant Studies*, 43(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1036417>
- Boschi, Renato R., & Pinho, Carlos E. S. (2019). Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. *Contemporary Politics*, 25(3), 292-312. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1555783>
- Boyer, Robert. (2005). How and why capitalisms differ. *Economy and Society*, 34(4), 509-57. <https://doi.org/10.1080/03085140500277070>
- Buhr, Daniel, & Frankenberger, Rolf. (2014). Emerging varieties of incorporated capitalism: theoretical considerations and empirical evidence. *Business and Politics*, 16(3) 1-33. <https://doi.org/10.1515/bap-2013-0020>
- Burch, David, & Lawrence, Geoffrey. (2009). Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture and Human Values*, 26, 257-279.
- Byres, Terence J. (1986). The agrarian question, forms of capitalist agrarian transition and the state: an essay with reference to Asia. *Social Scientist*, 14(11/12), 3-67.

- Clapp, Jennifer. (2019). The rise of financial investment and common ownership in global agri-food firms. *Review of International Political Economy*, 26(4), 604-629. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1597755>
- Coates, David. (2016). *Capitalism: the basics*. Routledge.
- Coates, David (Ed.). (2005). *Varieties of capitalism, varieties of approaches*. Palgrave Macmillan.
- Conterato, Marcelo, Schneider, Sérgio, Fernandes, Luciana L., & Libardoni, Paulo J. (2014). O consumo intermediário na agricultura: uma comparação entre agricultura familiar e não familiar no Brasil e nas regiões Sul e Nordeste. In S. Schneider, B. Ferreira, & F. Alves (Orgs.), *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006* (pp. 54-70). IPEA.
- Cousins, Ben, Borrás, Saturnino M., Sauer, Sérgio, & Ye, Jingzhong. (Eds.). (2020). *BRICS and MICs: implications for global agrarian transformation*. Routledge.
- Crouch, Colin, Streeck, Wolfgang, Boyer, Robert, Amable, Bruno, Hall, Peter A., & Jackson, Gregory. (2005). Dialogue on “institutional complementarity and political economy”. *Socio-Economic Review*, 3(2), 359-82. <https://doi.org/10.1093/SER/mwi015>
- Deeg, Richard, & Jackson, Gregory. (2007). Towards a more dynamic theory of capitalist diversity. *Socio-Economic Review*, 5(1), 149-79. <https://doi.org/10.1093/ser/mwl021>
- Delgado, Guilherme C. (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio*. Editora da UFRGS.
- Drahokoupil, Jan, & Myant, Martin. (2015). Putting comparative capitalisms research in its place: varieties of capitalism in transition economies. In M. Ebenau, I. Bruff, & C. May (Eds.), *New directions in critical comparative capitalisms research: critical and global perspectives* (pp. 155-171). Palgrave Macmillan.
- Ebenau, Matthias, Bruff, Ian, & May, Christian. (2015). *New directions in comparative capitalisms research: critical and global perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Edelman, Marcos, Oya, Carlos, & Borrás Jr., Saturnino M. (Eds.). (2015). *Global land grabs: history, theory and method*. Routledge.
- Escher, Fabiano. (2021). BRICS varieties of capitalism and food regime reordering: a comparative institutional analysis. *Journal of Agrarian Change*, 21(1), 46-70. <https://doi.org/10.1111/joac.12385>



- Escher, Fabiano. (2020a). Class dynamics of rural transformation in Brazil: a critical assessment of the current agrarian debate. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 9(2), 1-27. <https://doi.org/10.1177/2277976020928832>
- Escher, Fabiano. (2020b). *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil: uma análise institucional comparativa*. Appris.
- Escher, Fabiano, & Wilkinson, John. (2019). A economia política do complexo soja-carne Brasil-China. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57(4), 656-678. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.191017>
- FAO – Food and Agriculture Organization. (2020). *The state of food security and nutrition in the world 2020*. FAO.
- Friedmann, Harriet. (2016). Commentary: food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. *Journal of Peasant Studies*, 43(3), 671-692. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1146254>
- Friedmann, Harriet. (2009). Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*, 26(4), 335-344. <https://doi.org/10.1007/s10460-009-9225-6>
- Friedmann, Harriet. (2005). From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. In F. H. Buttel & P. McMichael (Eds.), *New Directions in the Sociology of Global Development* (vol. 11, pp. 227-267). Elsevier.
- Friedmann, Harriet, & McMichael, Philip. (1989). Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, 29(2), 93-117. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x>
- Fukuyama, Francis. (1992). *The end of history and the last man*. The Free Press.
- Garcia, Ana S. (2017). BRICS: um balanço crítico. *Cadernos do CEAS*, 241, 374-391.
- Gaudreau, Matthew. 2019. Constructing China's national food security: power, grain seed markets, and the global political economy. (PhD diss.), University of Waterloo, Ontario.
- Gerschenkron, Alexander. (2015). *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Contraponto.
- Gramsci, Antonio. (1992). *Selections from the Prison Notebooks* (11. Ed.). International Publishers.

- Hall, Peter A., & Soskice, David. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds), *Varieties of capitalism: institutional foundations of comparative advantage* (pp. 1-78). Cambridge University Press.
- Hancké, Bob, Rhodes, Martin, & Thatcher, Mark (Eds.). (2007). *Beyond varieties of capitalism: conflicts, contradictions and complementarities in the European economy*. Oxford University Press.
- Hay, Colin. (2019). Does capitalism (still) come in varieties? *Review of International Political Economy*, 27(2), 1-19. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1633382>
- Holt-Giménez, Eric, & Shattuck, Annie. (2011). Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? *Journal of Peasant Studies*, 38(1), 109-144. <https://doi.org/10.1080/03066150.2010.538578>
- Hundt, David, & Uttan, Jitendra. (2017). *Varieties of capitalism in Asia: beyond the developmental state*. Palgrave Macmillan.
- Ibañez, Pablo. (2020). Geopolítica e diplomacia em tempos de Covid-19: Brasil e China no limiar de um contencioso. *Espaço e Economia*, IX(18). <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13257>
- Isakson, S. Ryan. (2014). Food and finance: the financial transformation of agro-food supply chains. *Journal of Peasant Studies*, 41(5), 749-775. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.874340>
- Jakobsen, Jostein. (2019). Neoliberalising the food regime “amongst its others”: the right to food and the state in India. *Journal of Peasant Studies*, 46(6), 1219-1239. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1449745>
- Jakobsen, Jostein, & Hansen, Arve. (2020). Geographies of meatification: an emerging Asian meat complex. *Globalizations*, 17(1), 93-109. <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1614723>
- Kohl, Sebastian, Dobeson, Alexander, & Brandl, Barbara. (2017). Varieties of agrarian capitalism: towards a comparative analysis of rural economies. *Economic Sociology: The European Electronic Newsletter*, 18(3), 20-31.
- Lerche, Jens. (2013). The agrarian question in neoliberal India: agrarian transition bypassed? *Journal of Agrarian Change*, 13(3), 382-404. <https://doi.org/10.1111/joac.12026>
- Lerche, Jens, Shah, Alpa, & Harriss-White, Barbara. (2013). Introduction: agrarian questions and left politics in India. *Journal of Agrarian Change*, 13(3), 337-350. <https://doi.org/10.1111/joac.12031>

- Li, Xing (Ed.). (2019). *Mapping China's "one belt one road" initiative*. Palgrave Macmillan.
- Marx, Karl. (2008). *Contribuição à crítica da economia política* (2. ed.). Expressão Popular.
- McKay, Ben M., Hall, Ruth, & Liu, Juan (Eds.). (2018). *Rural transformations and agro-food systems: the BRICS and agrarian change in the Global South*. Routledge.
- Mayntz, Renate. (2004). Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), 237-259. <https://doi.org/10.1177%2F0048393103262552>
- Mazumdar, Surajit. (2017). Neoliberalism and the rise of right-wing conservatism in India. *Desenvolvimento em Debate*, 5(1), 115-131. <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmds.1.011>
- McMichael, Philip. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>
- McMichael, Philip. (2005). Global development and the corporate food regime. In F. H. Buttel & P. McMichael (Eds.), *New directions in the sociology of global development* (vol. 11, pp. 265-299). Elsevier.
- McNally, Christopher A. (2019). Theorizing Sino-capitalism: implications for the study of comparative capitalisms. *Contemporary Politics*, 25(3), 313-333. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1553125>
- Mihályi, Péter, & Szelényi, Iván. (2019). The place of rent-seeking and corruption in varieties of capitalism models. In T. Geröcs & M. Szanyi (Eds.), *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (pp. 67-97). Palgrave Macmillan.
- Mohanty, B. B., & Lenka, Papesh K. (2016). Neoliberal reforms, agrarian capitalism and the peasantry. In B. B. Mohanty (Ed.), *Critical perspectives on agrarian transition: India in the global debate* (pp. 164-194). Routledge.
- Moore Jr., Barrington. (1983). *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Martins Fontes.
- Moragues-Faus, Ana, & Marsden, Terry. (2017). The political ecology of food: carving "spaces of possibility" in a new research agenda. *Journal of Rural Studies*, 55, 275-288. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.08.016>

- Morgan, Glenn, Doering, Heike, & Gomes, Marcus. (2020). Extending varieties of capitalism to emerging economies: what can we learn from Brazil? *New Political Economy*, 26(4), 1-14. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1807485>
- Niederle, Paulo A. (2018). A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. *Journal of Peasant Studies*, 45(7), 1460-1483. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1313238>
- Niederle, Paulo A. & Wesz, Valdemar J. (2018). *As novas ordens alimentares*. Editora da UFRGS.
- Nölke, Andreas, Brink, Tobias, May, Christian, & Claar, Simone. (2020). *State-permeated capitalism in large emerging economies*. Routledge.
- Nölke, Andreas, & May, Christian. (2019). Liberal versus organised capitalism: a historical comparative perspective. In T. Geröcs & M. Szanyi (Eds.), *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (pp. 21-42). Palgrave Macmillan.
- Oliveira, José A. P., Barabashev, Alexei, Tapscott, Christopher, Thompson, Lisa I., & Qian, Haoqi. (2021). The role of intergovernmental relations in response to a wicked problem: an analysis of the Covid-19 crisis in the BRICS countries. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55(1), 243-260. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200501>
- Otero, Gerardo, Gürcan, Efe C., Pechlaner, Gabriela, & Liberman Giselle. (2018). Food security, obesity, and inequality: measuring the risk of exposure to the neoliberal diet. *Journal of Agrarian Change*, 18(3), 536-554. <https://doi.org/10.1111/joac.12252>
- Patnaik, Prabhat. (2012). The peasant question and contemporary capitalism: some reflections with reference to India. *Agrarian South*, 1(1), 27-42. <https://doi.org/10.1177%2F227797601200100103>
- Pechlaner, Gabriela, & Otero, Gerardo. (2008). The third food regime: neoliberal globalism and agricultural biotechnology in North America. *Sociologia Ruralis*, 48(4), 1-21.
- Polanyi, Karl. (2000). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Campus.
- Pritchard, Bill. (2009). The long hangover from the second food regime: a world-historical interpretation of the collapse of the WTO Doha Round. *Agriculture and Human Values*, 26(4), 297-307. <https://doi.org/10.1007/s10460-009-9216-7>

- Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – PENSSAN. (2021). *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil*. Rede PENSSAN.
- Schedelik, Michael, Nölke, Andreas, Mertens, Daniel, & May, Christian. (2020). Comparative Capitalism, growth models and emerging markets: The development of the field. *New Political Economy*, 26(4), 1-14. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1807487>
- Schneider, Ben R. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575.
- Schneider, Mindi. (2017). Dragon head enterprises and the state of agribusiness in China. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), 3-21. <https://doi.org/10.1111/joac.12151>
- Shonfield, Andrew. (1965). *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*. Oxford University Press.
- Silva, José G. (1998). *A nova dinâmica da agricultura brasileira* (2. ed.). Editora da Unicamp.
- Streeck, Wolfgang, & Yamamura, Kozo (Eds.). (2001). *The origins of nonliberal capitalism: Germany and Japan in comparison*. Cornell University Press.
- Stuenkel, Oliver. (2020). *The BRICS and the future of global order* (2. ed.). Lexington.
- Wegren, Stephen K. (2007). The state and agrarian reform in post-communist Russia. *Journal of Peasant Studies*, 34(3-4), 498-526. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150701802827>
- Wegren, Stephen K. (2004). From communism to capitalism? Russia's agrarian relations in the twentieth century and beyond. *Journal of Peasant Studies*, 31(3-4), 363-399.
- Wegren, Stephen K., Nikulin, Alexander M., & Trotsuk, Irina. (2018). *Food policy and food security: putting food on the Russian table*. Lexington.
- Wilkinson, John, & Goodman, David. (2017). Les analyses en termes de “food regime” : une relecture. In G. Allaire, G. & B. Daviron (Eds.), *Transformation agricoles et agroalimentaires : entre écologie et capitalisme* (pp. 275-290). Versailles.
- Williamson, John. (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development [Transcrição de palestra]. Disponível em <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/washington-consensus-policy-prescription-development>.

- Yan, Hairong, & Chen, Yiyuan. (2015). Agrarian capitalization without capitalism? Capitalist dynamics from above and from below in China. *Journal of Agrarian Change*, 15(3), 366-391. <https://doi.org/10.1111/joac.12121>
- Ye, Jingzhong. (2015). Land transfer and the pursuit of agricultural modernization in China. *Journal of Agrarian Change*, 15(3), 314-337. <https://doi.org/10.1111/joac.12117>
- Zhan, Shaohua. (2019). *The land question in China. Agrarian capitalism, industrious revolution, and East Asian development*. Routledge.
- Zhang, Qian F. (2015). Class differentiation in rural China: dynamics of accumulation, commodification and state intervention. *Journal of Agrarian Change*, 15(3), 338-365. <https://doi.org/10.1111/joac.12120>

Submetido em: 05 abr. 2021  
Aprovado em: 20 jul. 2021



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# Arquitetura de mercados como processo social: trazendo o direito para a sociologia econômica institucionalista

## Architecture of markets as a social process: bringing law into institutionalist economic sociology

Pedro Salomon Bezerra Mouallem\* 

Diogo Rosenthal Coutinho\*\* 

### RESUMO

Abordagens institucionalistas da sociologia econômica mostram que Estados arquitetam mercados e revelam, assim, a variedade de configurações institucionais da relação Estados-mercados em diferentes países. Menos atenção tem sido dada, contudo, aos processos pelos quais Estados, em meio a dinâmicas políticas, constroem, estruturam e regulam tais mercados. Neste artigo, argumentamos que uma razão subjacente a isso é o fato de que o direito, embora por vezes referido, é insuficientemente considerado nesses estudos. O argumento é desenvolvido a partir de um diálogo com os trabalhos de Dobbin, Fligstein e Vogel. Defendemos que tomar o fenômeno jurídico (i) como constitutivo de mercados e da ação estatal; (ii) como parte da disputa social em torno da institucionalidade; e (iii) como mecanismo estruturante das relações entre os planos doméstico e internacional, contribui, do ponto de vista analítico, para melhor compreender o processo social que subjaz à arquitetura de mercados.

**Palavras-chave:** institucionalismo, sociologia econômica, mercados, direito, recursividade.

---

\* Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Doutorando em Direito, USP, pesquisador na FGV Direito SP. Email: [pedro.mouallem@gmail.com](mailto:pedro.mouallem@gmail.com)

\*\* Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Doutor em Direito, Professor de Direito Econômico e Economia Política, Universidade de São Paulo.  
Email: [diogo.coutinho@usp.br](mailto:diogo.coutinho@usp.br)

**ABSTRACT**

Institutional approaches in economic sociology shed light on how states create and shape markets, thus revealing the variety of institutional configurations of state-market relationships in different countries. However, little attention has been paid to the processes through which, amidst political dynamics, states effectively build, structure, and regulate such markets. The article argues that an underlying reason for this is that, while law is occasionally referred to, it is still insufficiently considered. The argument is advanced in a dialogue with the works of Dobbin, Fligstein, and Vogel. We argue that taking the legal phenomenon (i) as constitutive of markets and state action; (ii) as part of the social struggle over institutions design; and (iii) as a structuring mechanism in the domestic-international interface may contribute, from the analytical viewpoint, to better understand the social process that underly the architecture of markets.

**Keywords:** institutionalism, economic sociology, markets, law, recursivity.

## Introdução

Mercados são construções institucionais e Estados são seus arquitetos. Essa é a conclusão mais geral de estudos institucionalistas da sociologia econômica, segundo os quais, ao longo da história, Estados usaram seu poder e sua maquinaria para forjá-los e institucionalizá-los.<sup>1</sup> Ao reconhecer que mercados não são fenômenos espontâneos, homogêneos ou dissociados de contextos históricos, tais estudos se contrapõem a explicações do *mainstream* econômico, que naturalizam a organização da economia e trivializam o papel do Estado (Hirsch et al., 1987). Revelam, ainda, que mercados, em diferentes países, são estruturados a partir de uma variedade de arranjos e soluções institucionais, com forte participação de Estados e adaptados aos contextos políticos, culturais e institucionais existentes (Dobbin, 2004).<sup>2</sup>

Além do ganho analítico para a compreensão dos mercados, o esforço de mapear a diversidade institucional na conformação desses contribui para desmistificar o debate simplificado pela dicotomia que opõe “mercados livres” a “intervencionismo estatal” (Vogel, 2018). Opondo-se à maior parte

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem aos/as dois/duas pareceristas anônimos/as que fizeram sugestões e críticas valiosas a uma versão anterior deste trabalho.

<sup>2</sup> Há, nesse sentido, uma aproximação implícita entre análises da sociologia econômica institucionalista com a ideia de “variedades de capitalismo” de Hall e Soskice (2001).



das análises sobre as “reformas neoliberais”, desde os anos 1980, estudos da sociologia econômica institucionalista explicam que Estados não foram meros observadores da expansão dos mercados, mas seus principais promotores.<sup>3</sup> Não se tratou, enfim, de “liberalizar mercados”, mas de fabricá-los política e institucionalmente (Monteiro, 2009).

Ao iluminar o fato de que mercados são contextual e institucionalmente organizados a partir da ação dos Estados, a sociologia econômica tem oferecido uma poderosa crítica às noções *one-size-fits-all*. Contudo, menos atenção tem sido dada à análise dos processos específicos por meio dos quais Estados efetivamente arquitetam, estruturam e regulam mercados. Isto é, encontram-se menos desenvolvidas nessa literatura as lentes para explorar os processos pelos quais Estados e mercados se conectam e nos quais mercados são conformados e alterados cotidianamente. Isso traduz um “ponto cego” não desprezível. Por isso, investigar as dinâmicas concretas de fabricação institucional de um mercado a partir da mobilização do arcabouço jurídico pelos atores pode contribuir para certos ganhos analíticos quanto aos limites da variedade institucional alcançada em determinado país, em cada mercado ou setor.

Assim, o argumento central desenvolvido neste artigo é que uma das razões para que os processos de arquitetura institucional de mercados por Estados sejam menos explorados por estudos institucionalistas da sociologia econômica está no fato de o direito, embora onipresente, ser insuficientemente considerado.<sup>4</sup> O trabalho procura desenvolver o argumento a partir do diálogo com três autores influentes na sociologia econômica institucionalista – Frank Dobbin, Neil Fligstein e Steven Vogel. Descreve-se como cada abordagem interpreta a arquitetura institucional dos mercados e delinea a relação entre Estados e mercados, para evidenciar que embora mencionado de forma incidental por meio da referência a regras, por exemplo, não há qualquer aprofundamento sobre o direito por parte de tais autores.

---

<sup>3</sup> Fourcade-Gourinchas e Babb (2004) argumentam que tais reformas mobilizaram defensores e críticos que, apesar de suas avaliações com sinais trocados, convergiam na descrição de um Estado meramente passivo e expectador diante de atores privados fortalecidos ao longo do processo.

<sup>4</sup> Isso ocorre, em boa medida, por conta do alheamento disciplinar do campo jurídico – em geral autorreferenciado e refratário à empiria – em relação às ciências sociais, mas não apenas. Tem relação, ainda, com o fato de que a compreensão dos papéis do direito nos processos de criação e institucionalização de mercados requer métodos de análise não suficientemente desenvolvidos na literatura institucionalista (Coutinho, 2017).

Sugerimos, por fim, que incorporar o fenômeno jurídico pode, com ganhos relevantes, iluminar dimensões centrais dos processos de arquitetura de mercados. Por meio de uma fertilização cruzada de ideias e abordagens, o diálogo pode fortalecer tanto a sociologia econômica institucionalista através *insights* e ferramenta analítico ainda pouco utilizados, quanto dela aproximar o pensamento jurídico, o que enriquece a agenda de pesquisa sociojurídica.

## Estados e mercados na nova sociologia econômica

A nova sociologia econômica tem, há décadas, explorado as dimensões sociais, políticas e institucionais subjacentes ao funcionamento de mercados. Situando-se no campo dos estudos das organizações, com importante diálogo com a economia política, trabalhos institucionalistas desse campo, como de Dobbin (1993, 1994, 2004) Dobbin, Simmons e Garret (2007, 2008), Gershenson e Dobin (2014), Fligstein (1996, 2001), Fligstein e McAdam (2012), Scoville e Fligstein (2020) e Vogel (1996, 2018), mostram a atuação de Estados como construtores de mercados, enfatizando que, desse ângulo, também expressam escolhas e arranjos políticos, culturais e institucionais. Como dito, apesar de suas abordagens apontarem caminhos para se analisar o papel do Estado na conformação institucional de mercados, deixam, por razões compreensíveis ligadas à formação desses autores, de considerar o fenômeno jurídico, o que obsta a compreensão de uma parte importante dos processos contínuos pelos quais Estados arquitetam mercados.

### Frank Dobbin: tradições nacionais na economia

Dobbin (1993, 1994) formula uma abordagem centrada nas tradições culturais locais para explicar os padrões de organização econômica em diferentes países. Sua leitura busca se contrapor radicalmente às visões economicistas que previam a tendência de convergência institucional. Segundo elas, países tenderiam a convergir a um modelo mais eficiente de organização econômica e de política pública. Atores racionais do Estado e a ação de mercados internacionais, assim, explicariam um padrão de construção institucional tendente à homogeneização.

Em oposição a isso, Dobbin argumenta que o *policy-making* de cada contexto nacional é moldado por tradições culturais, de modo que suas organizações econômica e industrial serão sempre diversas entre si. A dimensão cultural seria central, nos termos do autor, pois constituiria a compreensão coletiva de ordem social e a racionalidade instrumental em cada país. Em *Forging industrial policy* (1994), Dobbin faz uma pesquisa histórica sobre as políticas de transporte ferroviário nos Estados Unidos, França e Inglaterra, entre 1825 e 1900, apontando as razões para a divergência institucional, ao verificar paralelos entre as instituições que organizaram a vida econômica desses países e aquelas que regeram sua dinâmica política.

Dobbin sugere que instituições estatais, moldadas por tradições culturais, dariam origem a diferentes concepções de eficiência industrial (1994, pp. 20-25). Nesse sentido, influenciariam visões e estratégias econômicas de governos e empresas: primeiro, determinando quais seriam os problemas a serem enfrentados; segundo, estabelecendo os “princípios de causalidade” usados para a solução de tais problemas. Diante disso, cada país elegeria, a partir de suas tradições culturais, as questões econômicas a serem endereçadas, bem como os mecanismos de predileção para solucioná-las. Mesmo os novos problemas econômicos ou industriais, o autor conclui, tenderiam a ser enfrentados com as tradicionais concepções e estratégias retóricas fornecidas pela cultura local, o que explica a existência e permanência de distintos padrões de organização econômica entre países.<sup>5</sup>

A explicação de Dobbin indica que os mesmos princípios utilizados na construção da ordem política organizariam a economia doméstica. Além disso, sugere que não apenas a pressão de grupos de interesse ou das forças de mercado, mas a “lógica da ação estatal” é um elemento definidor da continuidade das políticas de um país. Nesse sentido, mercados seriam moldados, em cada país, a partir de suas tradições e correspondentes “estilos regulatórios” (1994, p. 26).

Por outro lado, sua explicação está mais apta a explicar a permanência do que as mudanças das políticas econômicas. Em períodos de normalidade, a lógica institucional existente, construída por consensos culturais, seria

---

<sup>5</sup> Dez anos depois, Dobbin (2004) apresentou os principais fatores que moldam as estruturas sociais de mercados. O autor apresenta instituições políticas ao lado de redes sociais, modelos e ideias econômicas como fatores que conformam mercados. Apesar da perspectiva mais abrangente, o autor confirma sua abordagem (Dobbin, 1994) ao tratar das instituições políticas, indicando que as instituições cumprem o papel de “estabilizar arranjo de mercados nacionais”, não ao criar incentivos aos atores, “mas pelas ideias de causalidade que elas representam” (2004, p. 4).

continuamente aplicada. Em trabalho anterior, ao tratar das mudanças nas políticas voltadas à indústria nos Estados Unidos, Reino Unido e França, durante a Grande Depressão dos anos 1930, Dobbin (1993) argumenta que, em momentos de crise, políticas públicas poderiam gerar consequências não pretendidas e indesejadas, desmentindo os pressupostos de causa e efeito que lhes subjaziam. Somente em crises, novas estratégias de *policies* seriam desenvolvidas.

Vale dizer que mesmo as estratégias emergentes de política pública seriam definidas a partir da cultura política de cada país: em períodos de crise, novos tipos de política passariam a ser (culturalmente) percebidos como eficazes e poderiam perdurar, a depender de seus resultados. Contudo, fica ausente da análise, o papel central do próprio processo de construção da política pública na construção da lógica institucional. Em Dobbin, não há alteração institucional capaz de alterar a compreensão dos atores sobre seus interesses ou sobre o desenho mais eficaz de uma política pública. Isso porque as transformações substantivas de instituições se dariam, como visto, de modo externo a elas próprias, isto é, através da cultura – compreendida estaticamente – e em momentos de crise.

Ademais, pode-se dizer que a abordagem das tradições nacionais de Dobbin sugere uma relação externa e unilateral entre Estado e mercado. Políticas econômicas apenas transpõem para o mercado um conjunto de princípios e relações de causa e efeito consolidados no Estado pela tradição política e cultural do país. Não há, nesse sentido, interações e influências dinâmicas e recíprocas entre Estado e mercado, apenas uma linha direcional que vai da cultura ao Estado e das políticas públicas ao mercado – nunca o contrário.<sup>6</sup>

Recentemente, o autor procurou enfrentar alguns desses pontos. Gershenson e Dobbin (2014) argumentam que o atual desafio da sociologia econômica é, nesse sentido, explicar as causas e os padrões de mudança nos sistemas econômicos ao longo do tempo (2014, p. 7). Apresentam algumas explicações concorrentes em voga e situam trabalhos mais recentes de

---

<sup>6</sup>No mesmo sentido, Pardi (2014, p. 8) argumenta que a sequência causal do argumento de Dobbin limita sua explicação sobre a relação entre cultura, *policymaking* e mudança institucional, em favor da primeira: “Dobbin claims that the structure of markets in each national economy is determined by the cultural values embedded in policymaking and that institutional changes happen when there are shifts in values or in the way values are interpreted (Dobbin 1994). According to Dobbin, policymaking is therefore exogenous to markets, and dominant market actors have to adapt to the institutional environments produced by the state.”

Dobbin entre os estudos que analisam “mudança institucional como um produto da difusão de instituições regulatórias entre fronteiras nacionais”. De fato, Dobbin e co-autores (Dobbin, Simmons & Garret, 2007, 2008) procuram compreender não a regularidade institucional de mercados em cada país, mas os fatores que explicam difusão de instituições regulatórias entre países.

Tendo como pano de fundo o fenômeno da liberalização econômica vivenciado concomitantemente por diversos países, os autores identificam quatro fatores que impulsionam difusão institucional internacionalmente: coerção, competição, aprendizado e emulação (2007, pp. 450-462; 2008, pp. 10-41). Para cada fator, os autores apontam atores e justificativas mobilizadas para, ao cabo, remodelar a relação entre Estados e mercados. Em contraste com trabalhos anteriores, Dobbin, Simmons & Garret (2008, p. 360) relativizam a ideia de que tradições culturais domésticas são elementos definidores dos padrões institucionais de cada país e abrem caminho para a análise de como Estados são centrais para a arquitetura de mercados, embora não o façam premidos ou influenciados por fatores que extrapolam fronteiras nacionais.

Apesar de lidarem mais diretamente com o tema da mudança institucional, esses trabalhos recentes de Dobbin e co-autores não avançam na compreensão da relação entre Estados e mercados, que permanecem descritos por uma relação de exterioridade – atores estatais estabelecem políticas públicas (seja qual for a justificativa, entre as quatro mapeadas) que alteram mercado. Uma das razões para isso é que, apesar de mapearem “os mecanismos de difusão” regulatória, não exploram a fundo o que está sendo difundido: para além das justificativas, como se dão as dinâmicas de criação e alteração de normas, princípios e conceitos regulatórios por atores domésticos e internacionais? Como o processo de difusão institucional internacional se articula com dinâmicas políticas domésticas? São algumas questões que podem ser mais bem exploradas trazendo, como aqui propomos, o direito, para a análise.

### Neil Fligstein: mercado como política

Fligstein (1996, 2001), por sua vez, desenvolve uma abordagem político-cultural da arquitetura institucional de mercados. Também se opoñdo à visão de que estruturas da “sociedade de mercado” seriam o resultado natural do

desenvolvimento tecnológico e da competição de indivíduos e empresas autointeressados, Fligstein (2001) elabora uma teoria sociológica sobre a estruturação de mercados. Seu argumento central é que tanto as mudanças tecnológicas, quanto a competição seriam socialmente construídas e que a conformação de um mercado seria compreendida apenas em referência às relações entre empresas e Estado.

Para o autor, instituições de mercado resultariam da busca por mitigar a incerteza derivada da livre competição entre empresas, de modo a rotinizá-la e estabilizá-la. Redução de incertezas produzidas pela competição – e não a maximização de lucros – guiaria as ações de empresas, grupos e do próprio Estado. Sendo assim, instituições consistiriam em estruturas sociais que viabilizam a reprodução, no tempo, de trocas, definiriam papéis sociais, limites e possibilidades dos mercados, que variariam historicamente e entre diferentes sociedades. Nesse sentido, a construção institucional da estabilidade de mercado seria um projeto essencialmente político-cultural, sintetizado por sua metáfora de *markets as politics* (Fligstein, 1996).

Ações sociais se dariam em “campos” específicos arranjados em diferentes “culturas locais”, que definiriam as relações sociais entre atores. Os mais beneficiados por tais arranjos se denominariam incumbentes e os menos beneficiados, desafiantes. Nesses campos, as instituições vigentes seriam empregadas de modo a reproduzir os poderes sociais dos incumbentes, ao passo que os desafiantes tenderiam a questioná-las. Essa dinâmica, mais uma vez, tornaria a ação nos campos inerentemente política. A perspectiva de Fligstein implica ao menos três características dos mercados: (i) eles contêm princípios balizadores das ações de empresas; (ii) conformam-se a partir de rotinas e práticas que atores performam diariamente e (iii) congregam relações sociais hierárquicas (2001, p. 29).

Para o autor, empresas e Estados, ao reconhecerem problemas para estabilizar a competição em mercado – e, assim, reduzir incertezas –, teriam forjado historicamente estruturas sociais em mercado. Essas instituições – derivadas de leis, práticas ou costumes sociais, nos termos do sociólogo – se conformam em quatro principais tipos: direitos de propriedade, estruturas de governança, regras de troca e concepções de controle (2001, pp. 32-36). Em torno delas, atores organizam suas ações, competem e cooperam, estabelecem trocas de modo estável e regular. A partir desse esquema geral, o autor enuncia uma série de hipóteses sobre a arquitetura de mercados, a

serem dedutivamente testadas por trabalhos futuros. São particularmente reveladoras aquelas que indicam a compreensão de Fligstein sobre (i) a relação entre Estados e mercados e (ii) os mecanismos de mudança institucional em mercado.

Na abordagem de Fligstein (2001, pp. 39-41), o *market-building* acontece simultaneamente ao *state-building*. Estados, apesar de serem um conjunto de campos – campos do direito, de política públicas e outros – distintos dos mercados, moldam e são moldados por eles. A atuação reguladora do Estado surge como demanda por parte das empresas pela mitigação de incertezas, sobretudo, segundo o autor, em momentos de crise. Por parte dos Estados, a estabilização de mercados também interessa, uma vez que parte relevante do exercício e da legitimidade de seu poder se relaciona à conformação de suas economias nacionais. Argumenta, citando Dobbin (1994) – apesar do argumento causal distinto –, que instituições estatais determinam padrões específicos de intervenção na economia, que tendem a persistir no tempo. Tais padrões constituem as instituições que, por sua vez, moldam os mercados.

Estados interferem nas práticas e regras que balizam a dinâmica entre incumbentes e desafiantes e sua ação é – até certo ponto – desejada pelos incumbentes, pois estabiliza a reprodução do mercado. Ao mesmo tempo, visto que a instabilidade em mercado afeta o exercício do poder estatal, Estados também têm boas razões para construir instituições estabilizadoras. Apesar da constatação de influência recíproca entre Estado e mercado, há, na análise de Fligstein, uma dimensão de exterioridade entre as atividades do mercado e as políticas públicas ou estruturas jurídicas do Estado. Para o autor, são campos distintos da ação de indivíduos e grupos, com interesses e dinâmicas próprias. E, ao derivar os interesses de atores de uma concepção teórica sobre “tendência à estabilidade” institucional, a abordagem confere um papel menor para a verificação empírica das relações entre Estado e mercado em cada contexto (2001, pp. 45 e ss.).

O autor propõe o que chama de “teoria exógena da transformação de mercado” (1996, p. 669), que confere reduzido espaço para análise minuciosa das mudanças de instituições. Como já visto, Fligstein (1996, 2001) argumenta que mercados tendem a reproduzir suas relações hierárquicas por inércia e apenas em situações excepcionais ocorreriam mudanças. Nas palavras do autor, “transformações de mercados existentes resultam de forças exógenas:

invasão, crise econômica ou intervenção política por Estados” (2001, p. 84). Uma vez que a dinâmica institucional tende à conservação, pontuada por breves períodos de transformação, as mudanças deixam de ser analisadas como um processo avançado pelos próprios atores que as estabelecem.

Em trabalhos mais recentes, Fligstein e co-autores (Fligstein & McAdam, 2012; Scoville & Fligstein, 2020) procuram superar alguns desses pontos. Incorporam contribuições de outras abordagens institucionalistas para delinear uma “teoria dos campos de ação estratégica”. Embora não se restrinja à sociologia econômica, a teoria apresenta uma visão de como mercados são construídos e alterados em sua relação com Estados – que ilumina trabalhos anteriores de Fligstein. Segundo os autores, campos de ação estratégica são ordens sociais de nível intermediário (*meso-level*) a que atores se adaptam e nos quais interagem entre si a partir de entendimentos compartilhados – sobre o propósito do campo, os papéis sociais dentro do campo, sua relação com outros campos, e as “regras que governam a ação legítima no campo” (Fligstein & McAdam, 2012). Ao considerar a agência dos atores (coletivos ou individuais) um de seus pontos centrais, a teoria dos campos se mostra mais porosa aos processos pelos quais instituições (de mercado, entre outras) são criadas, se reproduzem e se alteram.

Campos se organizam a partir de incumbentes, desafiantes e unidades de governança. Essas últimas seriam responsáveis por garantir a aplicação de regras e a reprodução do campo, e, nesse sentido, também contribuiriam para manutenção das vantagens de incumbentes sobre desafiantes. Tais regras do campo são descritas como parte dos “entendimentos compartilhados” pelos atores, que serviriam para reforçar o *status quo*. Por outro lado, incorporando *insights* do institucionalismo histórico (em especial de Mahoney & Thelen, 2010) argumentam que campos de ação estratégica não são estáticos. A estabilidade de um campo é sempre relativa e alcançada como resultado do trabalho árduo de atores para reproduzi-lo (Fligstein & McAdam, 2012).

Mesmo em um campo estável, atores sociais habilidosos ou empreendedores institucionais realizam constantes ajustes que introduzem pequenas mudanças incrementais nesse campo. Tais atores buscam constantemente aprimorar sua posição no campo e assegurar cooperação de outros atores estratégicos. Na verdade, atores estratégicos habilidosos atuam em diferentes momentos da arquitetura de campos, mobilizando recursos, coalizões e regras para criá-los, reproduzi-los e transformá-los.



Estados emergem como elemento importante para a estruturação de campos, em razão de “sua habilidade de prover[-lhes] legitimidade e estabilidade”. Mas Estados não constroem campos isoladamente – inclusive porque não são descritos como atores monolíticos, mas como um conjunto de campos. Antes disso, estabelecem constrangimentos e oportunidades para atores em campos não-estatais se moverem e formatarem-no (Scoville & Fligstein, 2020, pp. 83-84; 87-88). Para os autores, a relação entre atores do Estado e fora dele é, contudo, complexa, de influência e dependência recíprocas. Pensando na interação entre Estados e mercados, os autores oferecem uma abordagem mais atenta à dinâmica conflitiva e perene pela qual Estados e mercados se alteram ao longo da construção institucional.

De fato, nesses trabalhos, Fligstein e co-autores jogam luz ao papel contínuo dos atores sociais na arquitetura de um campo, e, por exemplo, iluminam que a estrutura institucional de um mercado se encontra em contínua mobilização e alteração. Por outro lado, a versão mais sutil sobre mudança institucional a partir dos atores não impede que os autores continuem adotando uma separação entre momentos de mudanças paulatinas (*piecemeal*) (menores) e de mudanças “dramáticas” (substantivas).<sup>7</sup> Além disso, ao longo do texto, seguem analisando a estruturação e a alteração de campos a partir de hipóteses dedutivas sobre os interesses e os tipos de ações mais prováveis para atores em diferentes posições sociais e em diferentes fases do campo.<sup>8</sup>

Ademais, não exploram a fundo como as referidas regras que conformam o campo são criadas e implementadas pelos atores. Escapa-lhes que, nessa dinâmica, instituições não apenas garantem a estabilidade do campo mas propulsionam transformações substantivas ao longo de sua implementação, em razão de sua própria natureza.<sup>9</sup> Uma análise mais acurada do fenômeno

---

<sup>7</sup> Segundo os autores, mudanças substantivas nos campos ocorreriam “normalmente por meio de choques exógenos” (Fligstein & McAdam, 2012, pp. 99-104).

<sup>8</sup> Pardi (2014, pp. 14-15) apresenta como fica evidente, nos estudos de caso de Fligstein e McAdam (2012), esse tipo de explicação a partir de hipóteses dedutivas.

<sup>9</sup> Esse é, aliás, um ponto central dos trabalhos citados pelos autores ao tratarem de mudanças incrementais, como Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), que evidenciam a mudança incremental e contínua das instituições em razão de suas características intrínsecas: ao serem implementadas comportam sempre interpretações diversas e, por isso, estão abertas a disputas e alterações cotidianas. O diálogo disciplinar aqui proposto visa, entre outras coisas, contribuir para aprofundar o exame do passo a passo da construção e implementação de instituições para incorporá-lo à análise dos mercados.

jurídico – que corporifica, ao menos parcialmente, essas instituições – pode revelar que a dinâmica política de definição de um mercado acontece por meio da implementação contínua das instituições que o conformam, o que possibilita mudanças substantivas mesmo endogenamente. Uma visão instrumental e de exterioridade entre o direito e os mercados (entendidos como campos) ainda permanece presente na análise de Fligstein e pode ser debatida e aprimorada por um diálogo com abordagens jurídicas sobre a arquitetura de mercados.

## Steven Vogel: o artesanato de mercados

Em trabalho publicado recentemente, Steven Vogel (2018) apresenta uma abordagem institucionalista própria – ainda que em explícito diálogo com os autores acima referidos – sobre “como governos fazem mercados funcionar”, a partir do conceito de *marketcraft*. Também elegendo o senso comum liberal e sua defesa de “livres mercados” como adversários, Vogel argumenta que, do ponto de vista da atuação do Estado em mercados, a questão não seria se mercados devem ou não ser governados, mas como devem sê-lo.

Isso porque mercados não precisariam de instituições apenas para corrigir suas falhas, mas para tornar sua própria existência possível. A partir disso, Vogel considera necessário reformular a linguagem dos debates econômicos, frequentemente centrados na oposição entre “intervenção” e “liberdade” de mercados. Propõe uma abordagem voltada à desmistificação do “mercado ideal” e à correção das recomendações de política pública prevalentes no discurso público. Duas ideias inscritas nas proposições são particularmente relevantes: que mercados são ativamente criados e reformados, o que implica construir instituições e não somente eliminar barreiras ou reduzir incertezas e custos; e que Estados não se tornam menos relevantes em economias “liberais” de mercado, uma vez que são demandados a participar de novas formas de governança.

O conceito de *marketcraft* sintetiza a ideia de que mercados são artesanalmente construídos, o que implica dizer que não são espontâneos e que, tampouco, haja um modelo único para construí-los. Estabelecer um novo mercado ou expandir o raio de atuação de mercados existentes são, diz Vogel

(2018, p. 4), empreendimentos construtivos, não destrutivos. Há sempre mais de uma forma de organizar institucionalmente um mercado, uma vez que os mecanismos de governança de mercado variam de contexto a contexto.

A noção de “governança” aqui, segundo o autor, substitui a de “governar”. “Governança” expressaria o compartilhamento de responsabilidades do processo entre atores do Estado e atores privados. Nesse sentido, Vogel argumenta que, para compreender a conformação de um mercado, é necessário examinar o papel do setor privado e do governo, bem como a interação entre os dois na governança de um mercado. Além da diversidade de atores, Vogel aponta ainda para três *formas* pelas quais uma governança se desenvolve. A primeira forma seria por leis e regulamentos; a segunda, por práticas e padrões; a terceira, por normas e crenças. Enquanto leis e regulamentos possuiriam como característica central serem vinculantes, formais e terem sua aplicação garantida pelo Estado, práticas e padrões teriam como característica central serem informais e predominantemente privados (2018, pp. 12-13). Normas e crenças, por sua vez, teriam características mais amplas: normas abrangeriam valores sociais, crenças envolveriam ideologias políticas – nas quais o autor inclui, curiosamente, as doutrinas jurídicas.<sup>10</sup>

Em reformas “orientadas ao mercado”, como resposta a “desafios de governança”, haveria a recombinação – e não a eliminação – das formas de governança e dos papéis dos atores. Nesse sentido, a ideia de que reformas de mercado se resumam a “liberar” forças privadas perderia a dimensão de que as condições para o funcionamento de mercados são fabricadas e não naturais. A passagem não seria de “mercados protegidos” para “mercados livres”, mas de “mercados menos desenvolvidos” para “mercados mais desenvolvidos”. A própria linguagem de “desregulação”, neste caso, revelaria um equívoco. Ao aumentar a competição de mercado, a regulação pública não se retraiu, mas aumentou. Aqui o autor retoma ideias de um de seus mais influentes trabalhos (Vogel, 1996), em que provocativamente argumenta que mercados mais livres, implicam em mais regras.

Vogel (1996) argumenta que, na verdade, como identificou em diversos casos analisados por sua pesquisa, foram os governos que capitanearam as

---

<sup>10</sup> Uma classificação semelhante das dimensões institucionais é apresentada por Scott (2014, p. 75), ao indicar três pilares das instituições: reguladora, normativa e cultural-cognitiva.

reformas liberais de mercado<sup>11</sup> – ao invés de se verem pressionados a fazê-lo por forças internacionais – ao expandir suas capacidades e força nesse processo – e não se retirando do setor econômico em reforma. A expansão da competição em mercado, também chamada de liberalização, não foi acompanhada de eliminação ou redução de regulações governamentais, isto é, de desregulação. Na verdade, a reorganização do controle privado nesses países indicaria a re-regulação de diferentes setores. Nesse sentido, apesar de reconhecer que pressões internacionais foram decisivas para os processos de liberalização, Vogel argumenta que cada país avançou esse processo de modo específico, a partir das políticas estatais.

Sua abordagem pressupõe que Estados possuam uma dupla condição: constituem estruturas em que atores se movimentam e são, eles próprios, atores. Isto é, de um lado, Estados avançam suas preferências e agendas próprias, de outro, organizam a institucionalidade das reformas. Nesse sentido, Vogel (1996, p. 19) argumenta ser necessário olhar tanto para as ideias, quanto para as instituições forjadas a partir do Estado. Chama de “regime regulatório” o entrelaçamento entre as ideias avançadas por atores estatais e as instituições estabelecidas por eles. Há, aqui, alguma sobreposição conceitual com o que chamaria depois de formas de governança (2018), mas, se combinadas as abordagens, é possível dizer que cada regime regulatório é, ao menos do ponto de vista do Estado, a junção das formas de governança vigentes (leis, regulações, práticas, padrões, normas e crenças).

Há, contudo, uma mudança do primeiro (1996) para o segundo (2018) trabalho, no que diz respeito à mudança institucional. No segundo, Vogel apresenta uma versão funcionalista de mudança institucional, embora seja pouco desenvolvida teoricamente. Para o autor, instituições seriam criadas e reformadas como “soluções” a “desafios de governança de mercado”, e, nesse sentido, sua capacidade de resolver determinado problema explicaria sua existência. A invenção dessas instituições, em outras palavras, atenderia à demanda de fazer mercados bancários funcionarem. Nesse sentido, Vogel analisa a criação ou reforma das instituições a partir dos problemas que

---

<sup>11</sup> A referência explícita do autor, neste ponto, é Karl Polanyi que, em seu livro clássico, *A grande transformação* (1944), descreve o papel decisivo dos Estados (e da ideologia liberal) para a construção do que chamou de “mercado autorregulável”.

almejam solucionar, tendo como pano de fundo geral viabilizar ou não o “florescimento dos mercados” (2018, p. 42).

No trabalho de 1996, contudo, o autor oferecia uma abordagem distinta: mudanças aconteceriam a partir de uma tensão entre instituições e ideias. Regimes regulatórios, de modo geral, seriam propensos à estabilidade, de modo que mudanças de regimes aconteceriam apenas em momentos específicos, de defasagem entre objetivos estabelecidos pelo Estado (ideias) e capacidades estatais (instituições) – quanto maior a defasagem, maior a mudança (1996, pp. 23-24). Enquanto ideias tenderiam a se alterar mais gradualmente, instituições “tende[ria]m a evolver em um padrão de ‘equilíbrio pontuado’, no qual longos períodos de estase são interrompidos por breves períodos de rápida mudança”.

Em tempos normais, ideias e instituições se aproximariam: capacidades estatais refletiriam objetivos do Estado e os objetivos se conformariam às capacidades – caminhando ambas “ao equilíbrio no longo prazo”, diz o autor. Em momentos de crise, contudo, a fissura entre essas dimensões motivaria governos a criar novas capacidades ou deslegitimaria os objetivos prevalentes. Nos anos 1980, diz Vogel (1996, pp. 30-37), diversos países teriam experimentado esse tipo de crise e iniciado processos semelhantes de reformas liberais. Contudo, cada processo nacional esteve ligado às políticas públicas e agendas domésticas, o que explica a variedade de formas de re-regulação (1996, p. 41).

De modo semelhante ao trabalho anterior (1996), Vogel (2018) argumenta que em novas economias liberais de mercado, que passaram por re-regulação, o Estado permanece exercendo um papel importante, apenas com uma nova combinação entre formas de governança. O desenho final da governança, segundo o autor, é o que explica se mercados puderam florescer ou não em determinada experiência nacional. E, independentemente da combinação de formas de governança alcançada em cada caso nacional, conclui o autor, o Estado tem sido central no desenvolvimento de mercados. Pretende, assim, afastar-se de um juízo normativo nessa conclusão. Mercados são descritos “como meios, não fins”. “Podemos construí-los (*craft*) para alcançar quaisquer propósitos que queiramos” (2018, p. 11, tradução nossa). Fortalecer o Estado, nesse caso, seria uma forma igualmente neutra de promover objetivos sociais – através do desenvolvimento dos mercados –, quaisquer que sejam eles.

A abordagem de Vogel ilumina muitos pontos. Ela evidencia que a arquitetura de mercados implica sempre uma tarefa de construir (e não destruir) instituições, e que isso é feito a partir de vários atores, incluindo o Estado, e por meio de diversos mecanismos. *Marketcrafting* e não “eliminação de restrições ao mercado” seria um conceito mais apropriado. A análise, por outro lado, apresenta limitações importantes. Primeiro, por apresentar duas noções, contraditórias entre si, sobre mudança institucional. Por um lado, o autor (1996) adere à noção de que instituições se alteram apenas em períodos de crise e o descompasso entre ideias e instituições seria o motor da mudança. Aqui, mais uma vez, a agência dos atores se daria em momentos específicos, visto que atores estariam, na maior parte do tempo, constrangidos pelas estruturas que o cercam.

Por outro lado, o mesmo Vogel (2018) apresenta uma visão que não deixa de ser funcionalista de mudança institucional, como se reforma ou criação de instituições apenas traduzisse uma solução pensada para um desafio de governança. Instituições seriam estabelecidas para que mercados funcionem. Há, neste caso, uma correspondência imediata entre agendas dos reformadores ou criadores das instituições e seu desenho final.

Ambas as versões de mudança institucional conferem pouco espaço para análise do processo político envolvido no andamento da arquitetura institucional de mercados. Em uma versão, atores são capazes de criar/reformar instituições apenas em curtos períodos, permanecendo constrangidos por instituições prévias a maior parte do tempo; em outra versão, atores disputam previamente à criação/reforma de instituições e estabelecem a solução vencedora para um desafio de governança. No entanto, a ideia de que atores constroem e alteram cotidianamente as instituições ao longo de seu processo de implementação foge às duas versões. Apesar de fazer referência ao direito – entre as formas de governança – o autor não se aprofunda na análise de como regras, princípios e categorias jurídicas são formulados e implementados continuamente, em processos que arquitetam e alteram instituições de mercado.

Além disso, no intuito de desmistificar o papel do Estado no artesanato de mercados – em especial, aquilo que está por trás da retórica liberal das reformas de mercado –, Vogel termina por situar as forças privadas de mercado como um mero pano de fundo do fenômeno a ser estudado, de modo que os

interesses, as disputas e os constrangimentos que emergem dos mercados se perdem na análise (Krippner, 2007). Dito de outra forma, ao tomar os mercados como meios, sem conteúdo político ou efeito distributivo em si, o autor torna invisível a conformação política embutida na institucionalidade do mercado ao longo de sua construção ou mudança.<sup>12</sup>

No limite, as referidas reformas diriam respeito apenas à decisão (governamental) de desenvolver mais ou menos mercados, sem uma consequência política intrínseca ao processo. Mudanças de formas de governança aparecem como mudanças apenas do desenho da ação estatal e não do próprio desenho político da relação Estado-mercado. O Estado permanece o mesmo, apenas em outro formato. Por essa razão, a noção de que as mudanças são mais bem definidas como re-regulação dos respectivos mercados deveria ser o ponto de partida – e não a conclusão – de pesquisas, de modo a iluminar o processo de arquitetura de mercados.

## Olhando para o processo: o direito e seu papel na análise institucional

Apesar de evidenciar que Estados são centrais na arquitetura de mercados, as análises institucionalistas apresentadas conferem menor atenção aos processos cotidianos pelos quais isso acontece. Assim, as abordagens apresentadas, apesar de avanços recentes, demandam aprimoramento para a melhor compreensão da atuação do Estado na construção de mercados como processo contínuo e conflituoso, realizado a partir da interação entre diferentes atores.

Pardi (2014), nesse sentido, argumenta que abordagens institucionalistas na sociologia econômica têm, de modo geral, falhado em sua análise da arquitetura de mercados como processo social. Tais abordagens tratam, segundo Pardi, as interações entre Estados e empresas na construção de

---

<sup>12</sup> No segundo capítulo, por exemplo, Vogel (2018) situa clivagens de interesses políticos em torno do desenho institucional de áreas específicas. Reconhece que determinados desenhos favorecem certos grupos em detrimento de outros. Contudo, talvez para que sua teoria se aplique a qualquer contexto histórico, trata as disputas entre grupos e as escolhas institucionais como elementos abstratos. No entanto, somente com referência ao processo histórico é possível compreender que, ao longo do processo de transformação neoliberal, há uma mudança abrangente da organização e das funções dos Estados e da relação Estados-mercados.

instituições como uma “caixa-preta”, isto é, um fenômeno opaco ao público externo. Além disso, descrevem Estados como forças externas aos mercados, que lhes impõem uma institucionalidade de fora para dentro (Pardi, 2014, p. 7). Com poucas exceções, transformações em mercado são interpretadas por meio do cotejamento *ex-post* das mudanças institucionais, valendo-se, para tanto, com frequência, de idealismos ou funcionalismos. Crises ou choques exógenos aparecem, como *deus ex machina*, como gatilhos ou motores de mudanças institucionais e precluem uma análise mais detida dos processos de mudança, a partir dos atores.

Ao invés de se pensar no “mercado como política”, a partir de hipóteses dedutivas, como em Fligstein; ou na lógica institucional derivada estaticamente da cultura, como parece ser a abordagem de Dobbin, ou ainda no artesanato de mercados como mera escolha por mercados mais ou menos desenvolvidos, como em Vogel (2018), Pardi (2014) propõe investigar indutivamente a política do mercado como um processo social perene subjacente à sua institucionalização. Pardi (2014) argumenta que, para verificar os mecanismos e processos pelos quais Estados, efetivamente, constroem mercados, seria necessário trazer o *policymaking* para a análise, a partir de métodos mais empíricos de pesquisa (2014, pp. 8-9).

Avançando no argumento de Pardi (2014), sugerimos que a baixa capacidade dos estudos apresentados acima em analisar os meandros do processo social de construção institucional de mercados está ligada, entre outras razões, à menor atenção conferida não apenas às mudanças institucionais cotidianas em mercado a partir das ações de atores estatais e privados – a que Pardi busca analisar pela incorporação do *policymaking* à análise –, mas ao fenômeno jurídico como um todo. O primeiro ponto já foi aprofundado por estudos do institucionalismo histórico (Thelen, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010) e construtivista (Blyth, 2002; Widmaier et al., 2007; Hay, 1999, 2008, 2016; Schmidt, 2010). Como visto, Fligstein e McAdam (2012) incorporam achados de alguns desses trabalhos e procuram indicar a importância de mudanças incrementais dos campos de ação estratégica – o que, de fato, representa um avanço. O segundo ponto ainda precisa ser mais bem explorado. A incorporação do direito à análise do papel do Estado na construção institucional de mercados é central demais para ser negligenciada.



## Estado e mercados: a dimensão constitutiva do direito

Um componente central desse diálogo é o reconhecimento da dimensão constitutiva do direito – isto é, em acepção larga, regras, princípios, categorias formais e doutrinárias, interpretações e decisões jurídicas – nos fenômenos da política e da economia (Swedberg, 2003; Edelman & Stryker, 2004; Perry-Kessaris, 2015). A ação do Estado, por exemplo, pode ser de muitas formas explorada a partir de sua dimensão jurídica. Sobre este ponto, Coutinho (2013, 2015) argumenta que o direito é um elemento central da realização de políticas públicas e que, de diferentes formas – fornecendo instrumentos, estabelecendo objetivos, desenhando arranjos institucionais, ou viabilizando participação social –, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos (2013, p. 193). Isso quer dizer que não basta a vontade política para que o Estado possa agir. Regras jurídicas desenham instrumentos de ação, criam horizontes normativos a serem alcançados, definem competências, estabelecem limites, e, por essa razão, não podem ser desconsiderados por gestores públicos (2013, pp. 194-197).

A ação do Estado na conformação do mercado é intensamente definida pelo direito. Se, de um lado, o direito não define completamente a ação estatal, pois ele próprio é passível de interpretação e disputas, de outro lado, ele estabelece um conjunto de diretrizes, instrumentos e procedimentos a partir do qual gestores públicos balizarão sua atuação. Mesmo nos casos em que o direito é modificado para viabilizar um novo tipo de política pública, a própria mudança jurídica é mediada pelo direito, que impõe procedimentos de validação e deveres de justificação pública. Enfim, ainda que políticas públicas não se esgotem no direito – envolvam ideologias, interesses, recursos financeiros, definição de agendas, apoio político, e assim por diante –, ele tem parte fundamental em sua estruturação e funcionamento.

Também por isso, o direito é um elemento central da atuação estatal na economia e, portanto, da própria economia política (Prado, 2009). Como argumentam Coutinho e Schapiro (2013), economia política refere-se “às formas de organização política e ao modo como elas atendem às necessidades econômicas das sociedades”, na qual o Estado “figura como protagonista de análise, na medida em que estabelece as conexões entre as preferências políticas e as demandas econômicas”. O direito, por sua vez, especificamente o direito econômico, seria a correia de transmissão que

“traduz normativamente os objetivos de política econômica do Estado”.<sup>13</sup> Em outras palavras, objetivos políticos formulados a partir do Estado convertem-se “em medidas e iniciativas concretas de política pública” por meio do arcabouço jurídico. Também por essa razão, os autores concluem que “oscilações da economia política” podem ser verificadas também pelas mudanças no direito.

A dimensão constitutiva do direito na economia não se resume, contudo, às ações do Estado como artífice da organização institucional dos mercados.<sup>14</sup> Referindo-se ao mercado financeiro, Carruthers (2015) argumenta que o funcionamento de mercados se baseia em pré-condições ou fundações institucionais. Essas pré-condições são definidas juridicamente, mas têm como pano de fundo a economia política internacional: (i) direitos de propriedade que estabeleçam os objetos a serem negociados; (ii) regras que padronizem informações entre participantes e reguladores; (iii) regulação que balize a atuação privada – implemente regras de funcionamento, restrinja entrada e saída em mercado, defina alguns preços, e assim por diante; (iv) regras e mecanismos que ordenem o mercado em caso de falha de algum participante. Carruthers evidencia como a transformação dessas fundações, desde os anos 1980, foi parte substantiva do processo de reconstrução dos mercados financeiros conhecido como “financeirização” do capitalismo. O autor, nesse sentido, sugere que, embora a expansão dos mercados financeiros tenha sido um processo internacional e construído politicamente, pode ser compreendida em toda sua complexidade apenas quando considerado o fenômeno jurídico, que de fato a estruturou.

## Política como processo no “direito em ação”

A definição do direito é sempre uma atividade política. A centralidade política do direito, em parte, deriva da legitimidade social que o fenômeno jurídico atribui às ações do Estado e aos mercados (Pistor, 2019, pp. 8; 15-

---

<sup>13</sup> Mas não somente o direito econômico, haja vista a influência de ramos do direito não diretamente associados à regulação de mercados e às políticas econômicas sobre a vida econômica, como o direito penal, civil, empresarial, tributário, administrativo, ambiental, entre outros. Agradecemos a um dos/as pareceristas anônimos a sugestão de ressalva.

<sup>14</sup> Sobre isso ver também Pistor (2013) e Deakins et al. (2015).

18).<sup>15</sup> Contudo, sua legitimidade não é uma condição estática. Ao constituir regras, atendendo a determinados interesses e não a outros, e produzindo implicações distributivas – originando “ganhadores” e “perdedores” –, o arcabouço jurídico figura no centro das disputas entre atores e grupos sociais.<sup>16</sup> Isso fica evidente no processo e nos efeitos produzidos por leis, emendas constitucionais, decretos, portarias e regulamentos diversos. Vale dizer: grupos e atores buscam influenciar o processo decisório prévio à criação de normas jurídicas que definem as fundações institucionais de mercado.

A política do direito, contudo, não se limita ao momento anterior à sua formalização. Como estudos sociojurídicos exploram há décadas, o direito deve ser compreendido também pelo modo como normas formais são aplicadas em situações concretas. O problema do *enforcement* do direito, nesse sentido, é fundamental para a análise de sua relação com a política. Isso porque as diferenças entre “direito em ação” (*law in action*) – isto é, como o direito é efetivamente aplicado na prática – e “direito nos livros” (*law on the books*) – isto é, como aparece em normas formais – expressam que o ato de definir o direito vai além de sua promulgação (Halperin, 2017). Normas jurídicas podem ser interpretadas de diversas maneiras, de modo que a determinação de seu sentido é sempre uma atividade criativa, passível de disputa. Em poucas palavras, analisando sua criação e implementação, é possível acessar o processo político da arquitetura de mercados por Estados.

Como argumentam Miola e Picciotto (2021, pp. 17-18), as disputas interpretativas do direito não acontecem necessariamente pela falta de clareza ou má redação de textos legais. Essa dinâmica é parte da indeterminação inerente ao direito, em razão de ao menos três características.<sup>17</sup> Primeiro, visto que o sentido do texto jurídico depende sempre das práticas sociais e do contexto a que se refere, um mesmo dispositivo pode ter mais de um sentido a depender do contexto de aplicação ou das práticas da “comunidade de especialistas” que o aplica. Segundo, conceitos jurídicos possuem variados

---

<sup>15</sup> Neste ponto, o tipo ideal de dominação legítima racional-legal, baseada na aplicação universal de regras racionais e formais em uma jurisdição, formulado por Max Weber, forneceria o paradigma explicativo.

<sup>16</sup> Nesse sentido, a fabricação do direito, nos termos de Chambliss (1979, pp. 156; 169), é parte do processo político de resolver conflitos e dilemas sociais ligados às contradições fundamentais da organização social e econômica.

<sup>17</sup> No pensamento institucionalista, autores e autoras vêm incorporando alguns desses argumentos, que se encontram bem desenvolvidos nos estudos sociojurídicos como Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

graus de abstração e generalidade, o que garante razoável espaço para se interpretar como devem ser aplicados em situações específicas. Terceiro, uma vez que regras jurídicas são normativas, sua aplicação é necessariamente teleológica. Sendo assim, “avançar uma interpretação de uma regra jurídica é propor a conveniência (*desirability*) de uma norma ao invés de outra” (2021, p. 18, tradução nossa), de modo que diferentes agendas políticas culminariam em diferentes interpretações do direito.

A política do direito acontece nas sucessivas interações entre a criação e a implementação de normas jurídicas, o que se poderia chamar de “produção do direito”. Ao longo da produção do direito, normas jurídicas são elaboradas, alteradas, manipuladas ou ignoradas continuamente pelos atores sociais (Suchman & Edelman, 1996, p. 907), moldando, neste processo – como visto acima – a ação do Estado e a organização de mercados. Nesse sentido, a legitimidade atrelada ao direito também deve ser percebida como processo social, sendo produzida e disputada ao longo da própria definição do sentido de normas, regras, categorias, decisões jurídicas (Stryker, 2000, p. 192).

Por um lado, a legitimidade conferida à ação estatal ou à estrutura institucional de um mercado pode derivar da capacidade de o direito conferir a certas categorias a condição de *taken-for-granted* (tomadas como um dado, em tradução livre). Isto é, emprestando do direito seu alcance vinculante e disseminado nas relações sociais, a existência e o significado de certas categorias tornam-se pressupostos. Suchman e Edelman (1996, p. 937, tradução nossa) dizem que, por meio desse processo, a ordem jurídica – por exemplo, estruturando o funcionamento das relações entre Estado e mercado – ajuda a “reificar e naturalizar sua existência, sua relevância e seu conteúdo principal”. Já Edelman e Stryker (2004) argumentam que tomar categorias “como um dado” envolve a aceitação e a observância, por parte de atores, de construções particulares do direito, o que explica a sedimentação e naturalização de certas instituições.

Por outro lado, o processo social de construção de legitimidade de instituições pode derivar da disputa – essencialmente política – em que regras, conceitos, normas jurídicas são mobilizados como recursos (Stryker, 2003). Nesse caso, o direito é mais um elemento – com seu jargão e tecnicidade própria – a ser utilizado por grupos e atores para avançar suas agendas políticas. Ao invés de naturalizar certas construções institucionais específicas, o direito pode moldar sua definição a partir da mobilização de

diferentes interpretações. Regras, princípios e categorias jurídicas podem ser utilizadas como elementos de interpretação do contexto, como diretrizes normativas sobre o que deve ser realizado e como instrumentos para avançar agendas (2003, pp. 348-349). Em outras palavras, ao longo do complexo e disputado processo de interpretação do direito, atores o mobilizam como parte de sua compreensão de seu entorno, como valor a ser perseguido e como meio para alcançar um objetivo imediato (2003, p. 351).

Ou seja, o direito não é um elemento externo à política, visto que frequentemente a integra. Primeiro, a interpretação pelos atores de seu contexto e de suas possibilidades de ação é feita, frequentemente, também pela mobilização do direito. Isto é, os atores atribuem sentido à sua ação também a partir do modo como compreendem certas regras, princípios e categorias jurídicas. Segundo, o direito também estabelece fins sociais vistos como legítimos que servem para justificar ações dos atores. Nesse sentido, objetivos de sua ação não derivam apenas de valores individuais, mas são construídos com referência ao direito. Terceiro, o direito também fornece meios de ação, com formas e consequências próprias, que moldam as relações sociais. Cada tipo de instrumento jurídico utilizado, por exemplo, na fabricação de um acordo entre atores privados, de uma parceria público-privada, ou de uma política pública acarretará desenhos específicos de relação social.<sup>18</sup>

O reconhecimento da endogeneização do direito em relação à política pode ser um passo fundamental para uma análise da “política do mercado”, como referido acima. Sendo assim, as “formas de governança” de um mercado, no sentido descrito por Vogel (2018), implicam formas específicas de conformações políticas desses mercados, ao empoderar certos grupos e certas interpretações sobre o contexto, viabilizar certos objetivos e estabelecer meios específicos de ação. As disputas políticas em torno do mercado não apenas definem as formas de governança, mas acontecem a partir delas – e uma análise mais refinada do direito por parte da sociologia econômica das instituições pode jogar luz auspiciosa sobre essas questões.

Esse processo de mobilização contínua torna o próprio valor do direito como recurso da disputa política um “alvo em movimento”. Como sugere

---

<sup>18</sup> Uma classificação dos papéis do direito nas políticas públicas pode ser encontrada também em Coutinho (2013).

Stryker (2003, p. 351), o peso de cada regra, categoria, norma como recurso político não deriva automaticamente de sua qualidade formal. Antes disso, é construído discursivamente pelo próprio processo social de interpretação (e disputa) do direito. Contudo, como argumentam Halliday e Carruthers (2007, p. 1143), a forma jurídica não é irrelevante. O fato de o direito ser primeiramente estabelecido como dispositivo constitucional, como lei, como regulamento, como inovação jurisprudencial, ou qualquer outra forma determina como será compreendido, quais agentes serão competentes para mobilizá-lo, qual seu alcance, e assim por diante. Em suma, o direito é construído e mobilizado como recurso de poder político, tornando-se tanto o meio quanto o resultado do embate político (Edelman & Stryker, 2004, p. 533).

Em um processo complexo e não necessariamente coerente, o direito contribui para a construção de sentidos, identidades, papéis, normas, hierarquias de poder que conformam (institucionalmente) a relação entre Estados e mercados.<sup>19</sup> Nesse sentido, para analisar os processos pelos quais Estados constroem mercados é chave explorar como o direito é transformado nas sucessivas interações entre direito dos livros (direito formalmente compreendido) e direito em ação (direito em suas manifestações concretas). Funk e Hirschman (2012) e Ravid e Schneider (2020) propõem uma classificação semelhante sobre mecanismos de mudanças jurídicas que podem iluminar a ideia de mudança institucional endógena. O primeiro é a mudança do direito formal. Alterações de textos jurídicos são os mecanismos mais visíveis de mudança, visto que são, em regra, documentadas publicamente. As disputas político-partidárias para a votação de leis ou emendas constitucionais, bem como as barganhas no interior da burocracia estatal entre diferentes grupos privados, políticos incumbentes e da oposição e funcionários públicos, para a elaboração de políticas públicas a partir da construção infralegal estão no centro da atenção da ciência política há anos (Lowi, 1964, 1972).

O segundo e o terceiro mecanismos ligam-se às transformações do direito durante a implementação de uma norma, embora a “letra fria da lei”, no jargão jurídico, se mantenha constante. O segundo mecanismo diz respeito às

---

<sup>19</sup> Rose e Valverde (1998, pp. 454-546) argumentam, nesse sentido, que a análise deve recair sobre o “complexo jurídico”, que extrapola a visão do direito como um fenômeno unitário, e abrange o funcionamento de práticas e mecanismos jurídicos, diferentes arenas e atores, interpretações jurídicas que compõem as diferentes estratégias de regulação.

práticas de *enforcement* do direito. Embora a o texto legal permaneça igual e o sentido da norma não mude, a prática de aplicação pode ser alterada (Funk & Hirschman, 2012, pp. 16-17). Isso pode ocorrer quando atores, diante de um contexto distinto ou de práticas inovadoras, expandem ou reduzem o alcance de uma norma. Ao desenvolverem novas práticas para aplicar uma mesma norma, atores públicos moldam, por exemplo, as formas de atuação do Estado em mercado. Por se tratar de um procedimento que pode restringir ou ampliar o alcance da norma, o mecanismo pode impulsionar mudanças formais, que tornem pública sua abrangência diante de novas práticas ou de situações não previstas em seu desenho inicial.

O terceiro mecanismo é a mudança de sentido das normas existentes. Nesse caso, embora o texto legal permaneça idêntico, seu sentido varia no tempo (Ravid & Schneider, 2020, pp. 244, 255-256). Uma mesma categoria ou regra jurídica pode adquirir significados distintos ao longo do processo social de disputa interpretativa da implementação. Conceitos abertos, sobretudo, são frequentemente passíveis desse tipo de mudança. Por implicar um mecanismo mais sutil que os anteriores, mudanças do terceiro tipo têm a vantagem de evitar a participação de certos atores na definição do direito. Aliás, os dois últimos mecanismos de mudança jurídica podem ser preferíveis a alguns atores, pois garantem maior liberdade ao aplicador.

## Descentralização institucional: atores e arenas na recursividade do direito

Halliday e Carruthers (2007, pp. 1141-1142) argumentam que a interação doméstica entre direito nos livros e direito em ação é, contudo, apenas uma parte do fenômeno da mudança jurídica. Estudos da sociologia do direito, eles afirmam, restringiram seu foco ao se centrarem majoritariamente nas lacunas entre normas formais e sua implementação. As dinâmicas da criação do direito, especialmente a interação entre criação e implementação do direito, deveriam retornar às análises jurídicas, sobretudo, considerando-se os processos de internacionalização do direito, para que possam captar o processo de mudança jurídica em sua completude. Nesse sentido, formulam uma abordagem capaz de analisá-lo em sua complexidade, a partir da dinâmica doméstica-internacional de produção jurídica – que chamam de

“recursividade” –, no contexto de globalização.<sup>20</sup> Esse ponto é importante para que os limites da atuação dos Estados na arquitetura de mercados sejam identificados. Sendo assim, o processo de construção de mercados passa necessariamente pelas interações domésticas e internacionais.

Como ponto de partida, Halliday e Carruthers (2007, 2009) argumentam que processos de criação, reformas e implementação do direito não se circunscrevem às fronteiras nacionais, pois se conectam (derivam, respondem, impulsionam) a normas e padrões globais articuladas por organizações internacionais e Estados nacionais. Nesse sentido, em diversas áreas, arenas internacionais de construção normativa influenciam processos domésticos de criação do direito. Isso esteve ligado ao processo de globalização, dizem os autores, no qual organizações internacionais, como o FMI, o Banco Mundial, as Nações Unidas, entre outras, têm construído “uma arquitetura financeira global, tendo o direito como sua principal fundação” (2007, p. 1136; 2009, p. 20). Essa empreitada global vem repercutindo em diversas áreas jurídicas nacionais, de modo que não se pode compreender as mudanças do direito sem referência às interações entre a produção jurídica doméstica e global (Wilkinson & Lokdan, 2018).

A influência de arenas globais sobre arenas domésticas na criação do direito, segundo os autores, acontece por meio de diversos mecanismos. No estudo de caso de Halliday e Carruthers (2007) sobre a difusão de regimes de falência, três mecanismos de influência são sugeridos como centrais: (i) pressão e chantagem por parte de organizações internacionais e outros atores internacionais para que se incorporem domesticamente determinados

---

<sup>20</sup> Essa abordagem, a seu modo, enfrenta o desafio apresentado por Cotterrell (2002) e Faria (1999), anos antes. Cotterrell (2002, pp. 641-643) argumenta que boa parte do pensamento jurídico derivava a natureza essencial do direito das noções de Estado-nação e do direito internacional tradicional (focado na relação entre Estados). O autor argumenta que “estudos sociojurídicos podem ajudar a redesenhar o mapa do direito, enfatizando como e porque a mudança dos contextos transnacionais e intranacionais força uma mudança nas próprias estruturas de regulação”, alcançando até a teoria do direito para a formulação de “novas concepções do direito”. Faria (1999), por sua vez, indica os desafios do direito positivo, centrado na noção de “Estado-nação”, diante de uma ordem socioeconômica emergente policêntrica. Diante do pluralismo normativo, no qual disposições jurídicas passam a ser emanadas de diferentes poderes internacionais, públicos e privados, o autor propõe a superação das análises jurídicas convencionais, de modo a estabelecer um novo paradigma do “direito na globalização”. Halliday e Carruthers (2007, 2009), partindo de um diagnóstico semelhante a esses trabalhos, conseguem formular uma explicação integrada entre processos jurídicos internacionais e domésticos no contexto de globalização, articulados pela dinâmica da recursividade, que ampliam o mapa de análise da fabricação do direito e, como esse artigo procura argumentar, da própria relação entre Estados e mercados.



padrões globais; (ii) poder de persuasão das organizações internacionais sobre atores domésticos; e (iii) dimensão normativa dos padrões internacionais que servem como “melhores práticas” para reformas domésticas (2007, pp. 1146; 1154). Na interação entre atores nacionais e internacionais, tais mecanismos são decisivos para a forma de “incorporação” de normas e padrões criados em arenas internacionais por arenas domésticas. Aqui, os autores indicam um possível diálogo com Dobbin, Simmons e Garret (2007, 2008) apontando, contudo, que o processo de difusão regulatória deve ser analisado também a partir das especificidades do fenômeno jurídico – seus atores, suas disputas interpretativas, sua dinâmica descentralizada.

A influência externa, nesse sentido, não é direta, como se mudanças jurídicas internas aos países, em contexto de globalização, fossem direcionadas de fora para dentro. Segundo Halliday e Carruthers, mudanças jurídicas operam em ciclos de recursividade de criação e implementação do direito, que são domésticos e internacionais. No nível global, isso se dá por meio de ciclos iterativos de criação de normas por diferentes atores internacionais. Em diferentes arenas, diversos atores se engajam na criação de normas e recomendações aplicáveis a vários países. Esse processo se dá na forma de uma negociação contínua entre eles, nem sempre completamente coerente. Embora quais arenas e quais atores internacionais atuem em certo tema sejam um dado contextual, a descrição dos autores sugere um tipo de produção do direito internacionalmente descentralizada.

No nível nacional, isso se dá, então, por ciclos recursivos de *lawmaking*. Nesse ciclo as dinâmicas de criação e implementação do direito se influenciam mutuamente. No processo já descrito acima, de disputa interpretativa dos textos jurídicos, interna aos países, atores influenciam dinamicamente o sentido do direito e impulsionam continuamente mudanças. A dinâmica de recursividade doméstica também expressa uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que o “direito em ação” é fenômeno a ser explicado, deve também ser explorado como eventual estímulo para reformas jurídicas subsequentes; e ao mesmo tempo em que o “direito nos livros” deve ser explicado pela disputa política “pré-formalização”, deve-se explorar igualmente como seu processo de promulgação influencia sua implementação (Halliday & Carruthers, 2007, pp. 1151-1152).

Por fim, o último ciclo de mudança jurídica acontece pela recursividade doméstica-internacional, em que experiências nacionais são incorporadas

no processo iterativo de criação de normas globais, ao mesmo tempo em que essas últimas influenciam a produção doméstica do direito. Um ponto importante é que a força de cada arena e ator varia de contexto a contexto e da etapa no processo de recursividade: diferenças de poder e de conhecimento, por exemplo, podem favorecer arenas e atores internacionais na promulgação do direito formal, ao passo que competências jurídicas conferem maior poder a arenas e atores domésticos na implementação.

Além disso, defendem os autores, as relações entre as dimensões internacional e doméstica podem ser tanto cooperativas quanto de contestação (2009, p. 25). Nessa dinâmica, são centrais para o processo de recursividade doméstico-internacional as disputas e negociações em torno do diagnóstico de problemas a serem solucionados pela mudança jurídica proposta. Alguns atores se tornam mais legítimos que outros para propor mudanças e determinadas interpretações do contexto ganham maior força social, o que joga luz sobre o papel dos “especialistas” na produção do direito (2007, p. 112).<sup>21</sup> Como o processo de diagnosticar o problema persiste ao longo da implementação do direito, a disputa interpretativa entre atores acontece continuamente nas diferentes etapas. Ao longo da recursividade, o “direito em ação” ganha um sentido próprio – não necessariamente identificado ao que motivou a criação do direito de início – e pode, inclusive, impulsionar novas mudanças incrementais do direito. Nesse sentido, o processo de fabricação institucional fica mais evidente, acompanhando as mudanças jurídicas.

## Considerações finais

Estudos da sociologia econômica institucionalista iluminam o papel do Estado na arquitetura de mercados. Indicando que cada experiência nacional comporta uma conformação institucional da economia e, portanto, de relação entre Estado e mercados, eles fornecem lentes poderosas para se criticar o uso de conceitos limitadores como “livre-mercado” ou “Estado interventor”. Contudo, como se argumentou aqui, abordagens da sociologia econômica institucionalista podem ser significativamente enriquecidas com

---

<sup>21</sup> Neste ponto, a noção de atores sociais habilitados ou empreendedores institucionais (Fligstein & McAdam, 2012) poderia ser integrada à análise de como o próprio direito é interpretado a partir de diagnósticos específicos.

a incorporação do direito ao quadro analítico para melhor compreensão dos processos pelos quais instituições de mercado são arquitetadas pelo Estado. O direito como lente de análise das ciências sociais permite que enveredemos nas minúcias e nuances do processo de arquitetura de mercados, ao iluminar como as regras e normas jurídicas são criadas, mobilizadas, ignoradas, alteradas ou aplicadas por atores, em um processo essencialmente político, de construção institucional e de recursividade no plano da economia política internacional.

O direito, ele próprio uma instituição, é constitutivo das instituições políticas e econômicas – ele lhes confere estrutura, substância normativa e função econômica. Argumentou-se que, a partir do entendimento de como o direito é criado e recriado no plano doméstico e internacional (em meio à recursividade), é possível, em suma, acompanhar a formulação de instituições formais, mas também as interpretações feitas sobre elas ao longo de sua implementação. Para tanto, contudo, faz-se necessária uma visão alargada do fenômeno jurídico – com o que este artigo buscou contribuir. Esse diálogo aponta para uma aproximação mais decisiva e robusta entre a sociologia econômica e a sociologia do direito do que se tem hoje.

O artigo argumentou, finalmente, que a política do mercado, de fato, acontece também no processo contínuo da produção do direito. Atores privados e estatais interpretam suas posições e possibilidades de ação e avançam suas agendas e interesses por meio do direito, em uma dinâmica complexa de disputa social da institucionalidade vigente. Observar o direito nesse processo – decifrar seu código, perseguir seu rastro, mapear sua influência e efeitos institucionais e econômicos –, pode ser algo revelador de fenômenos e de achados de pesquisa que, de outra forma, passariam despercebidos. Por isso, atentar à dimensão jurídica, por vezes apenas pressuposta pela sociologia econômica institucionalista, contribuirá para uma perspectiva aprimorada de análise da arquitetura institucional dos mercados, ao abrir a “caixa-preta” das relações Estados-mercados e desvelar o processo social que lhe está subjacente.

## Referências

- Blyth, Mark. (2002). *Great transformations: The rise and decline of embedded liberalism*. Cambridge University Press.
- Carruthers, Bruce. (2015). Financialization and the institutional foundations of the new capitalism. *Socio-Economic Review*, 13(2), 379-398. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv008>
- Chambliss, William. (1979). On lawmaking. *British Journal of Law and Society*, 6(2), 149-171. <https://doi.org/10.2307/1409765>
- Cotterrell, Roger. (2002). Subverting orthodoxy, making law central: A view of sociolegal studies. *Journal of Law and Society*, 29(4), 632-644.
- Coutinho, Diogo R. (2017). Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. *Brazilian Journal of Political Economy*, 37(3), 565-586. <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n03a06>
- Coutinho, Diogo R. (2015). *Direito econômico e desenvolvimento democrático: uma abordagem institucional* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/002681510>.
- Coutinho, Diogo R. (2013). O direito nas políticas públicas. In E. Marques & C. A. P. Faria, C. A. P. (Orgs.), *A política pública como campo multidisciplinar* (pp. 181-206). Editora UNESP/Editora Fiocruz.
- Coutinho, Diogo R., & Schapiro, Mario G. (2013). Economia política e direito econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In J. A. F. Costa, J. M. A. de Andrade, & A. M. H. Matsuo (Orgs.), *Direito: teoria e experiência. Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau* (Vol. 1, pp. 581-617). Malheiros Editores.
- Deakins, Simon et al. (2015). *Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of Law*. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 26.
- Dobbin, Frank. (1993). The social construction of the Great Depression: Industrial policy during the 1930s in the United States, Britain, and France. *Theory and Society*, 22(1), 1-56.
- Dobbin, Frank. (2004). Introduction: The sociology of the economy. In F. Dobbin (Ed.), *The sociology of the economy* (pp. 1-25). Russell Sage Foundation.
- Dobbin, Frank. (1994). *Forging industrial policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*. Cambridge University Press.

- Dobbin, Frank, Simmons, Beth, & Garret, Geoffrey. (2007). The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-72. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Dobbin, Frank, Simmons, Beth, & Garret, Geoffrey. (2008). Introduction: The diffusion of liberalization. In B. Simmons, F. Dobbin, G. Garrett (eds.) *The global diffusion of markets and democracy* (pp. 1-63). Cambridge University Press.
- Edelman, Lauren B. (2004). Rivers of law and contested terrain: A law and society approach to economic rationality. *Law & Society Review*, 38(2), 181-198. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0023-9216.2004.03802003.x>
- Edelman, Lauren, & Stryker, Robin. (2004). A sociological approach to law and the economy. In N. J. Smelser & R. Swedberg. *The handbook of economic sociology* (pp. 527-551). PUP.
- Faria, José E. C. de O. (1999). *O Direito na economia globalizada*. Editora Malheiros.
- Fligstein, Neil. (1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, 61(4), 656-673. <https://doi.org/10.2307/2096398>
- Fligstein, Neil (2001). *The architecture of markets. An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton University Press.
- Fligstein, Neil, & McAdam, Doug. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press
- Fourcade-Gourinchas, Marion, & Babb, Sarah. (2002). The rebirth of the liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology*, 108(3), 533-579. <https://doi.org/10.1086/367922>
- Funk, Russell J., & Hirschman, Daniel. (2012). *Rethinking endogenous legal change: How organizations re-shaped Glass-Steagall*. Paper presented at Workshop, University of Michigan, June 16.
- Gershenson, Carl & Dobin, Frank. (2014). Institutions and the economy. In R. Scott & S. Kosslyn (Eds.), *Emerging trends in the behavioral and social sciences*. Wiley and Sons.
- Hall, Peter. A., & Soskice, David W. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Halliday, Terence C., & Carruthers, Bruce G. (2007). The recursivity of law: Global norm making and national lawmaking in the globalization of corporate insolvency regimes. *American Journal of Sociology*, 112(4), 1135-1202. <https://doi.org/10.1086/507855>

- Halliday, Terence C., & Carruthers, Bruce G. (2009). *Bankrupt: Global lawmaking and systemic financial crisis*. Stanford University Press.
- Halperin, Jean-Louis. (2011). Law in books and law in action: The problem of legal change. *Maine Law Review*, 64(1), 45-76.
- Hay, Colin. (1999). Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change. *British Journal of Politics and International Relations*, 1(3), 317-344. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00018>
- Hay, Colin. (2016). Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism, *New Political Economy*, 21(6), 520-535. <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1158800>
- Hay, Colin. (2008) Constructivist institutionalism. In S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 56-73). Oxford University Press.
- Hirsch, Paul, Michaels, Stuart, & Friedman, Ray. (1987). “Dirty hands” versus “clean models”: Is Sociology in danger of being seduced by Economics? *Theory and Society*, 16(3), 317-336.
- Krippner, Greta. (2007). The making of US monetary policy: Central Bank transparency and the neoliberal dilemma. *Theory and Society*, 36(6), 477-513. <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9043-z>
- Lowi, Theodore. (1964). American business, public policy case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677 - 715. <https://doi.org/10.2307/2009452>
- Lowi, Theodore (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Mahoney, James. A., & Thelen, Katheleen. (2010). Theory of gradual institutional change. In K. Thelen & J. Mahoney (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Miola, Iagê, & Picciotto, Sol. (2021). On the sociology of law in economic relations. *Social & Legal Studies*. <https://doi.org/10.1177/09646639211002881>
- Monteiro, Cristiano. (2009). Estado e mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas. *Política e Sociedade*, 8(15). <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n15p117>
- Mouallem, Pedro S. B. (2021). Forjando mercados com ferramentas jurídicas: uma agenda de pesquisa sociojurídica. *Revista Direito e Práxis*, 12(01). <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/46738>

- Pardi, Tommaso. (2014). From markets as politics to the politics of markets: Unpacking the relationship between state and firms. *Economic Sociology: The European Electronic Newsletter*, 15(2), 7-16.
- Perry-Kessaris, Amanda. (2015). Approaching the econo-socio-legal (April 14, 2015). *Annual Review of Law and Social Science*, 11, 57-74. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-120814-121542>
- Pistor, Katharina. (2013). A legal theory of finance. *Journal of Comparative Economics*, 41(2), 315-330.
- Pistor, Katharina. (2019). *The code of capital: How the law creates wealth and inequality*. Princeton University Press.
- Prado, Mariana. (2009). Should we adopt a “what works” approach in law and development? *Northwestern University Law Review*, 104, 174-185.
- Ravid, Maayan, & Scheneider, Alice. (2020). Legal concepts in flux: the social construction of legal meaning. In N. Creutzfeldt, M. Mason, & K. McConnachie (Eds.), *Routledge handbook of socio-legal theory and methods*. Routledge.
- Rose, Nokolas, & Valverde, Mariana. (1998). Governed by law? *Social & Legal Studies*, 7(4), 541-551. <https://doi.org/10.1177/096466399800700405>
- Schmidt, Vivien. (2010). Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 64-88). Oxford University Press.
- Scott, W. Richard. (2014) *Institutions and organizations: ideas, interests and identities* (4. ed.). Stanford University.
- Scoville, Caleb & Fligstein, Neil. (2020). The promise of field theory for the study of political institutions. In T. Janoski et al.. (Eds.), *The new handbook of political sociology* (pp. 79-101). Cambridge University Press.
- Shaffer, Gregory. (2009). How business shapes law: A socio-legal framework. *Connecticut Law Review*, 42(1), 147-183.
- Streeck, Wolfgang, & Thelen, Katheleen. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Stryker, Robin. (2000). Legitimacy processes as institutional politics: Implications for theory and research in the sociology of organizations. *Research in the Sociology of Organizations*, 17, 179-223. [https://doi.org/10.1016/S0733-558X\(00\)17006-5](https://doi.org/10.1016/S0733-558X(00)17006-5)

- Stryker, Robin. (2003). Mind the gap: Law, institutional analysis and socioeconomics. *Socio-Economic Review*, 1(3), 335-367. <https://doi.org/10.1093/soceco/1.3.335>
- Suchman, Mark C., & Edelman, Lauren B. (1996). Legal rational myths: The new institutionalism and the law and society tradition. *Law & Social Inquiry*, 21(4), 902-941. <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.1996.tb00100.x>
- Swedberg, Richard. (2003). The case for an economic sociology of law. *Theory and Society*, 32(1), 1-37. <http://dx.doi.org/10.1023/A:1023005905397>
- Thelen, Katheleen. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Vogel, Steven. (1996). *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*. Cornell University Press.
- Vogel, Steven. (2018). *Marketcraft: How governments make markets work*. Oxford University Press.
- Widmaier, Wesley, Blyth, Mark, & Seabrooke, Leonard. (2007). Exogenous shocks or endogenous constructions? The meanings of wars and crises. *International Studies Quarterly*, 51(4), 747-759. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00474>
- Wilkinson, Michael, & Lokdan, Hjalte. (2018). *Law and political economy*. LSE Law, Society and Economy Working Papers (7/2018).

Submetido em: 24 abr. 2021.

Aprovado em: 20 jul. 2021.



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



# **Ação Social e Instituições Econômicas: conquistas para a pesquisa sociológica**

## **Social Action and Economic Institutions: achievements for sociological research**

**Sandro Rudit Garcia\*** 

### **RESUMO**

A “metamorfose do mundo” tem chacoalhado instituições econômicas consagradas, exigindo do pesquisador o reconhecimento das transformações no mapa da atividade econômica. A proposta deste artigo é examinar as contribuições do conceito de “ação social” para a investigação sociológica de transformações nos processos econômicos, particularmente em realidades como a brasileira, que experimentam tais transformações sem ter constituído plenamente instituições capitalistas modernas. Progressos de diferentes formulações e ênfases do conceito têm permitido complementaridades para perscrutar a construção ativa de relações econômicas concretas pelos agentes em face de resistências institucionais. Esses desdobramentos têm instigado a compreensão e análise tanto de processos de reprodução de relações de poder quanto de produção de relações de cooperação que encetam a ascensão de atividades econômicas e instituem quadros normativos. O argumento pressupõe que situações de crises nos mercados requerem a observação das ações significativas dos agentes para a reconstrução de relações e organizações econômicas, cuja base se acha não apenas na busca de interesses materiais, mas também na legitimidade de convenções sociais e normas legais. O predomínio da ação econômica com finalidades instrumentais leva, depois de certo ponto, à instabilidade das relações e ordens econômicas, exigindo a reconstrução de arranjos entre convenções e normas para estabilizar as relações e sistemas econômicos.<sup>1</sup>

**Palavras-chave:** ação econômica, instituições, capitalismo, sociologia econômica.

---

\* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Doutor em Sociologia, professor associado do Departamento de Sociologia e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, IFCH/UFRGS. E-mail: sandro.rudit@ufrgs.br

<sup>1</sup> Agradeço aos meus alunos no curso “Sociologia da Ação Econômica” que tenho oferecido no Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS, bem como aos integrantes do GT Teoria Sociológica e Crítica Contemporânea, 44º Encontro Anual da ANPOCS. As considerações encontradas em ambos os ambientes foram valiosas para a modelagem deste artigo.

**ABSTRACT**

The “metamorphosis of the world” has shaken established economic institutions, demanding that the researcher recognize the changes in the map of economic activity. The purpose of this article is to examine the contributions of the concept of “social action” to the sociological investigation of transformations in economic processes, particularly in realities such as the Brazilian which experience such transformations without having fully constituted modern capitalist institutions. Progress of different formulations and emphases of the concept has allowed complementarities to examine the active construction of concrete economic relations by agents in the face of institutional resistance. These developments have instigated the understanding and analysis of processes of reproduction of power relations as well as the production of cooperative relations that initiate the rise of economic activities and establish normative frameworks. The argument presupposes that crisis situations in the markets require the observation of the significant actions of the agents for the reconstruction of economic relationships and organizations whose basis is found not only in the search for material interests but also in the legitimacy of social conventions and legal norms. The predominance of economic action for instrumental purposes leads, after a certain point, to the instability of economic relations and orders, requiring the reconstruction of arrangements between conventions and norms to stabilize economic relations and systems.

**Keywords:** economic action, institutions, capitalism, economic sociology.

## Introdução

A “metamorfose do mundo” tem chacoalhado instituições econômicas consagradas (Beck, 2018), exigindo do pesquisador o reconhecimento das transformações tecnológicas, jurídicas, políticas e culturais implicadas no remodelamento do mapa da atividade econômica (Castells, 2019).<sup>2</sup> As transformações dos horizontes de referências e das coordenadas da ação abrem espaços de reflexividade para a habilidade dos agentes no redesenho de fronteiras sociais e de sistemas de regulação econômica. A provocação intelectual é que: “para apreender essas transformações, no entanto, é necessário um rompimento fundamental com a metafísica dominante da reprodução social (...)” (Beck, 2018, p. 71). As crises sucessivas e o

---

<sup>2</sup> Apenas para efeito de ilustração, pode-se mencionar dois exemplos recentes em diferentes âmbitos: o debate público mundial sobre “empreendedorismo feminino”, que foi desencadeado por movimentos sociais; e a sugestão do Fundo Monetário Internacional (FMI) de tributar internacionalmente as “grandes fortunas”, numa mudança de posição da agência.

questionamento público do sentido das relações econômicas instigam à prospecção intelectual de culturas econômicas emergentes, ainda em formação, com vistas à apreensão das aspirações e, quiçá, das tendências de transformação institucional do processo econômico (Castells, 2019).

Faz certo tempo que diferentes diagnósticos sobre o estudo sociológico do processo econômico, em âmbito internacional, têm alertado para a importância de se avançar na direção de questões como as capacidades de agência em meio às resistências institucionais (Beamish, 2007; Burroni & Scalise, 2017), as estratégias dos atores na construção da regulação do desenvolvimento (Ballarino & Regini, 2008; Regini, 2014), e o diálogo entre abordagens para novas amarrações micro-macro sociais na apreensão e na explicação de novos objetos de investigação (Beckert, 2009; Fligstein, 2015). Os diagnósticos tendem, grosso modo, a destacar as demandas públicas e científicas por explicação sociológica adequada de uma vasta gama de transformações em curso, desde a ascensão de países do Leste Asiático até os sentidos adquiridos por atividades em mercados informais, passando pelo consumo reflexivo na contestação de mercados, pela construção de nichos para produtos especiais, pela digitalização de cadeias de produção cultural, pelas redes de inovação econômica, e tantas outras.

Nesse sentido, formulações recentes têm se voltado para o “problema da ação” na tentativa de suprir lacunas em análises institucionalistas e das redes sociais, como identificadas por sua crítica e mesmo autocrítica. Salas (2004) já alertava para a importância de melhor elaboração do “problema” para o conhecimento sociológico das particularidades que distinguem economias latino-americanas. O enfoque fenomenológico tem chamado a atenção para os agentes cognoscitivos que acionam intencionalmente estoques de conhecimentos na afirmação de um curso de ação econômica (Aspers, 2009b). A análise de redes sociais, igualmente, tem se empenhado em compreender as formas como atores individuais e organizacionais tecem ativamente novos laços, podendo inclusive rearranjar a morfologia das redes de interação ao longo do tempo (Stark, 2009). A teoria dos campos de ação estratégica tem no miolo de sua rede conceitual a formulação sobre ação habilidosa dos atores sociais (Fligstein & McAdam, 2012). As formulações retomam, por diferentes caminhos, premissas de um legado sociológico preocupado em escapar de ciladas funcionalistas presentes em quadros teóricos algo sistêmicos (Berger & Luckmann, 2014; Giddens, 2003; Schutz,

2012). Esses progressos no debate guardam intersecção com desdobramentos de matriz weberiana em torno do conceito de ação social que é impulsionada por diferentes interesses, orientada interpretativamente para o outro, e monitorada reflexivamente em seu curso.

A proposta deste artigo é examinar as contribuições do conceito de “ação social” para a investigação sociológica de transformações nos processos econômicos, particularmente em realidades como a brasileira que experimentam tais transformações sem ter constituído plenamente instituições capitalistas modernas. A “ação social” é uma chave sociológica que tem sido levada a sério na investigação que se faz hoje, internacionalmente, sobre as transformações do processo econômico, contribuindo para a análise de transições e de particularidades da experiência econômica e social. Por meio de progressos de diferentes formulações e suas ênfases, a vivacidade do conceito tem permitido complementaridades para perscrutar a construção ativa de relações econômicas concretas pelos agentes em face de resistências institucionais. Esses desdobramentos têm instigado a compreensão e análise tanto de processos de reprodução de relações de poder quanto de produção de relações de cooperação que encetam a ascensão de atividades econômicas e instituem quadros normativos. O argumento pressupõe que situações de crises nos mercados requerem a observação das ações significativas dos agentes para a reconstrução de relações e organizações econômicas, cuja base se acha não apenas na busca de interesses materiais, mas também na legitimidade de convenções sociais e normas legais. O predomínio da ação econômica com finalidades instrumentais leva, depois de certo ponto, à instabilidade das relações e ordens econômicas, exigindo a reconstrução de arranjos entre convenções e normas para estabilizar as relações e sistemas econômicos.

Na sequência desta introdução, o texto organiza-se pela exposição do que se considera como fundamentos da “ação social”. A ideia é retornar às complexidades da proposta de Weber sobre o conceito, desde um tipo de leitura que sublinha os modos como os agentes constroem interessadamente seus mundos sociais. A seção sugere cadeias de causalidade multidimensional entre condicionantes e consequentes da ação social econômica (macro – micro- macrossociais). Seguem-se formulações recentes sobre o conceito, como propostas por Aspers, Stark e Fligstein, que se voltam mais especificamente para a compreensão e análise da agência, da cooperação e da transformação nos mercados. A seção explora esses

avanços na “solução” para o “problema da ação” identificado pela crítica e autocrítica de enfoques sobre o enraizamento social e institucional da ação, situando intersecções entre esses desdobramentos e a proposta da ação social econômica. Por fim, destacam-se algumas considerações finais originadas pelo exame dos diferentes argumentos selecionados para estudo, posicionando esse conjunto de formulações sobre o conceito de ação social nas conquistas e complementaridades entre enfoques para a investigação de processos emergentes em face de crises e transições da atualidade.

## Fundamentos da ação social

As contribuições conceituais recentes sobre ação econômica guardam intersecções com releituras da obra sociológica de Max Weber, bem como remetem a indicações contidas na sociologia fenomenológica de Alfred Schutz, na sociologia do conhecimento de Berger e Luckmann, e na teoria da estruturação de Anthony Giddens. O que se tem, em conjunto, é uma linha de raciocínio que assume a ação social como movida por interesses, orientada para outros agentes e monitorada em seu curso, diferindo, como lembra Schluchter (2011), das leituras de tipo “escolha racional” ou de tipo “teorias de sistemas”. A chave deslinda a ação capaz de produzir interessadamente relações e instituições, além de sofrer os condicionamentos de convenções sociais e de normas legais, afastando-se de funcionalismos.

Nessa senda, Swedberg (2005) adverte que, na sociologia econômica proposta por Weber, a ação econômica é uma expressão específica de ação social, visando à satisfação subjetiva de desejos por meio do alcance de utilidades (sejam objetos/serviços, sejam oportunidades de lucro). A ação social econômica move-se, especialmente, por interesses materiais (como “fome”), tendendo, entretanto, a combinar outros motivos no seu impulso: os interesses ideais (como “vocação”), a tradição (como “disciplina”) e as emoções (por exemplo, “ambição”). Como se trata de “tipos puros” da ação, o pesquisador depara-se com o problema sociológico do registro empírico de quais motivos se combinam e de que “pesos” esses detêm no desencadeamento do curso de ação econômica em firmas e mercados concretos (Weber, 1999). Essa modalidade de ação se orienta pela interpretação do que sejam as

expectativas de outros agentes (passadas, presentes e futuras), tendendo a estabelecerem-se relações associativas abertas e fechadas. O curso de ação se desdobra, ainda, no monitoramento de convenções e normas consideradas legítimas numa ordem vigente, além da gestão de recursos escassos.

A gestão econômica demarca o poder de controlar e dispor de utilidades, expressando conjuntos de relações que constituem as organizações econômicas. O mercado consiste na luta pacífica dos agentes econômicos por oportunidades prováveis de utilidades, requerendo o empenho no controle de arenas (relações fechadas; organizações capazes de dominação) que observa convenções e direitos legítimos numa ordem social. Tais encadeamentos se combinam, instavelmente, em nova escala de formação social, em economia doméstica (orientada ao sustento da unidade econômica) ou em economia capitalista (orientada ao lucro nos mercados). Ademais, o capitalismo pode assumir diferentes formas, destacando-se a racional (cujos lucros se alcançam por meio do comércio livre, da avaliação da produção e da luta pacífica), a política (quando predominam retornos amparados na relação com a força da autoridade política) e a tradicional (cuja expansão é baseada em comércio especulativo) (Weber, 1999).

Vale destacar, para fins do argumento proposto no texto, que se trata de ações materialmente interessadas que se orientam interpretativamente para os interesses de outros, reconhecendo-se a luta entre agentes e organizações por meio dos preços, da concorrência e do regateio com vistas a alcançar opções de escolha entre meios escassos e o controle de mercados. Trata-se de conferir certa importância aos conhecimentos dos agentes vis-à-vis a obediência de padrões morais generalizados. Outro aspecto que merece relevo é que a ação social econômica tende a produzir, complexamente, relações, organizações e ordens econômicas, cumprindo saber não apenas sobre as condições e meios da ação, mas também sobre suas repercussões que se podem expressar em diferentes dimensões e escalas sociais. Ademais, cabe sublinhar o caráter instável dos mercados e a imprevisibilidade do capitalismo, tanto mais verificável quanto mais se racionalizam as relações. Ao mesmo tempo, as crises tendem a ser criadoras de transformações, inclusive institucionais, com vistas a estabilizar os sistemas econômicos.

Schutz (2012) investiga os traços subjetivos e intersubjetivos do curso de ação social, esclarecendo sobre a consciência, a experiência e a constituição

de estoques de conhecimentos que incidem na conduta dos agentes. A ação social é intencional e significativa, uma vez que se orienta na direção de outras condutas. O ponto de partida é a consciência que percebe “objetos”, agindo intencionalmente na apreensão do mundo. A ação consiste em experiências significativas que se baseiam em projetos, tendo um motivo que a desencadeia (“porque”) e se desenrolando com certa finalidade. O curso de ação recorre a mapas de conhecimentos adquiridos pela experiência no mundo. Esta consiste na atenção que se volta aos objetos (materiais, ideais, reais ou imaginários), constituindo-se estoques de conhecimentos. Os interesses dos agentes se modificam segundo suas experiências e conhecimentos. Em consequência, a relação social expressa condutas que se dirigem ativamente umas para as outras, em um contexto de significados.

Berger e Luckmann (2014) enfocam a questão sobre as atividades humanas que, dotadas de significados subjetivos, produzem em seus encadeamentos facticidades objetivas que se concretizam em instituições. As interações sociais conservam um intercâmbio entre atos expressivos dos atores sociais, envolvendo conhecimentos e tipificações próprios dos atores que se acham em troca no contexto. A ação social gera institucionalização quando ocorre o compartilhamento de tipificações sobre atores, atividades ou condutas. As identidades são chaves da realidade subjetiva dos atores, sendo formadas por processos sociais, mas, igualmente, agindo sobre as estruturas sociais – mantendo-as ou modificando-as. Desse prisma, um aspecto relevante é saber se o mundo objetivado em instituições é entendido como empreendimento humano (construção plástica que se pode redesenhar pela ação intencional) ou torna-se uma facticidade inerte (reificada) em cada contexto.

Giddens (2003) adiciona sutilezas ao “problema da ação”, especificando nuances na sua origem e consequências e na sua inscrição em dimensões institucionais e estruturais da vida social. A condução do fluxo de atividades pelo agente é, segundo o autor, racionalizada, mediante seus propósitos e acionamento reflexivo de conhecimentos sobre sua inserção nos cenários de interação. A agência refere-se às condutas capazes de produzir realizações ou efeitos contextuais, remetendo mais ao acionamento de recursos de poder do que às intenções implicadas na ação. A capacidade de agência em face de resistências é uma expressão particular de ação social, por meio do uso hábil de regras e recursos disponíveis em relações dialéticas entre os agentes. Giddens grifa a importância sociológica tanto das consequências

impredicadas quanto das imprevistas da ação. Uma ação intencional tende a gerar resultados no tempo e no espaço que escapam aos seus propósitos imediatos, desencadeando eventos fora do contexto de ação – e mesmo no próprio contexto de interações – que não são necessariamente pretendidos pelos agentes. Um curso de ação tende, ainda, a gerar desencadeamentos de eventos desconhecidos pelos agentes, mesmo que haja o monitoramento reflexivo da sequência de atos.

O que importa reter dessas indicações é que a ação social tem efeitos quer na reprodução quer na produção de novas escalas de organização social. Pode-se distinguir os motivos das ações, que desencadeiam e tipificam as suas variedades, das razões que são acionadas no monitoramento reflexivo das condições e meios do seu curso. As sequências de atividades sociais são, em maior ou menor medida, reflexivas e recursivas. O fluxo da conduta é desencadeado por propósitos nem sempre nítidos para os agentes, podendo referir-se a práticas que observam normas e regras, ou instintos/emoções, sem elaboração consciente ou refletida pelo agente. Há, pois, diferentes formas e graus de consciência e de elaboração discursiva no curso de ação. Ademais, essas indicações são esclarecedoras sobre os complexos “efeitos de composição” decorrentes da combinação entre cursos de ação social, constituindo ordens qualitativamente distintas dos motivos e/ou razões originais. Isso ocorre porque os estoques de conhecimentos acionados são sempre parciais e interpretativos, tornando a empreitada uma “aventura” fora de controle.

Portanto, as releituras e indicações supra mencionadas oferecem fundamentos que subsidiam progressos conceituais mais recentes, destacando que tanto a ação social econômica tem como requisitos as instituições (convenções significativas e direitos considerados legítimos) e estruturas (regras que distribuem recursos sociais, sendo por essas condicionados), quanto a ação gera relações e organizações econômicas e sociais que se combinam, complexa e instavelmente, em ordens legítimas, numa nova escala social. A compreensão dos motivos e das razões do curso de ação torna-se compatível com a explicação de sua combinação e transformação em ordens de novo tipo, requerendo causalidade interpretativa. Isso difere não apenas das análises funcionais, mas também do individualismo metodológico, exigindo distintas metodologias para captar, além de padrões, a particularidade da experiência.



## Avanços conceituais

Como antes mencionado, internacionalmente, diferentes enfoques sociológicos têm se interessado pelo conceito de “ação social” para o estudo de processos econômicos, guardando certa proximidade com os termos expostos em seção anterior sobre os fundamentos alcançados pelo debate em teoria social. Os autores escolhidos são apenas uma amostra dessa tendência nos estudos, justificando-se por enfrentar dimensões e níveis de análise complementares entre si, tais como os conhecimentos embutidos nas interações de troca mercantil (Aspers), as ideias constituídas na organização empresarial (Stark) e as habilidades formadoras de coalizações de agentes econômicos (Fligstein). Em qualquer caso, a experiência social é posicionada na origem dessas dimensões de análise, consentindo falar-se de certo tipo de releitura da ação social.

Se o nosso tempo se depara com a crise das imagens de futuros econômicos (Beckert, 2020), então, impõe-se ao analista focalizar a ação social econômica capaz de produzir convenções, normas e representações – ou seja, instituições – e de intervir nas regras de distribuição de recursos relevantes – ou seja, agência (Burroni & Scalise, 2017; Regini, 2014). Isso justifica o movimento teórico que se verifica, não é de hoje, na literatura internacional. Os avanços conquistados expressam, sob certo aspecto, esforços para tentar suprir lacunas que se vinham identificando entre as análises de redes sociais e as análises institucionalistas.

### O movimento teórico

Os enfoques da ação econômica enraizada em estruturas de redes sociais têm se empenhado, mais recentemente, na compreensão de iniciativas de construção de vínculos sociais pelos agentes econômicos (análise relacional), avançando em relação à agenda de explicação dos comportamentos econômicos pela morfologia de uma rede social (análise estrutural).<sup>3</sup> As análises de redes sociais revelaram, convincentemente, não

---

<sup>3</sup> As análises relacionais e estruturais de redes sociais assumem as interações e relações dos agentes como constitutivas de mercados competitivos. Os interesses que movem a ação são constituídos e monitorados interpretativamente em seu curso, recuperando princípios caros a certa tradição weberiana (Godechot, 2015; Maillachon, 2015). Os enfoques tornaram-se, em qualquer caso, alternativa consolidada tanto aos modelos formalistas e abstratos do mercado, quanto à ideia corrente de que a ação econômica decorre da obediência a normas que se sustentam em valores amplamente compartilhados pelos atores sociais (Granovetter, 2009).

somente a distribuição diferencial de informações, de conhecimentos, de ideias e de outros recursos entre agentes econômicos ao longo dos mercados, mas também o empenho das empresas e outros agentes na identificação e proteção de nichos econômicos e na sustentação de relações de confiança (Granovetter, 2009). Assim, a morfologia de uma rede e a posição de um agente nessa estrutura mostraram-se capazes de explicar aspectos dos comportamentos econômicos, da *performance* alcançada pelos agentes, e da organização das firmas (Smith-Doerr & Powell, 2005).<sup>4</sup>

O enfoque passou a chamar a atenção para as intervenções intencionais na criação e manutenção dos laços bem como no monitoramento dos fluxos de recursos, modificando as propriedades e os retornos econômicos das redes de interações sociais. As “alianças estratégicas” são uma das expressões dessas intervenções no âmbito das relações entre firmas, originando-se, no mais das vezes, de vínculos informais entre profissionais e gestores das organizações (Smith-Doerr & Powell, 2005). Para Burt (2004), os agentes são capazes de identificar lacunas nos laços existentes em uma rede, utilizando esses “buracos estruturais” no transporte de nova informação de um contexto a outro, na intermediação entre grupos e na prática de “corretagem”. Isso não apenas expressa a identificação e uso de uma posição que lhe confere “poder”, mas também pode modificar os vínculos e a morfologia da rede, na medida em que o agente se torna capaz de construir ativamente novos laços, tendo em vista explorar vantagens das lacunas existentes. Vedres e Stark (2010), por sua vez, referem-se à relevância da produção de “intercoesão” entre grupos distintos. Os agentes imersos em uma rede podem atuar como vínculos entre cliques mais ou menos coesos, promovendo a troca de informações e conhecimentos que provoca um atrito criador de novas ideias. Essas “dobras estruturais” são também assumidas como expressão de mudança na morfologia da rede.

Os enfoques institucionalistas também têm se voltado para a compreensão de processos de mudança institucional, progredindo em relação aos problemas de adaptação, conformidade e persistência institucional. Sem entrar em detalhes sobre a ampla gama de abordagens institucionalistas, pode-se sublinhar, como ilustração, que o enfoque sociológico do institucionalismo

---

<sup>4</sup> O progresso das pesquisas constatou, por exemplo, que a similaridade de comportamentos entre agentes econômicos numa rede pode decorrer menos da obediência a normas e valores, e mais da influência mútua entre agentes com laços diretos, ou mesmo do monitoramento recíproco entre agentes em posições equivalentes, levando-os à imitação de condutas avaliadas positivamente na competição entre si pelos “favores” dos demais contatos (Mizruchi, 2009).

ofereceu, particularmente, contribuições significativas sobre situações em que os atores organizacionais seguem lógicas de adequação às estruturas institucionais existentes, detendo-se ao peso de quadros cognitivos que conformam o compartilhamento de rotinas, símbolos e mitos. Essa agenda mostrou a força de reprodução das instituições sociais que constroem as opções dos atores, destacando a homogeneidade e a persistência das formas organizacionais (Whitley, 2002). O conceito de campo organizacional foi elaborado para expressar os conjuntos de atores organizacionais relativamente diversos entre si que, no entanto, perfazem redes de relacionamentos na medida em que se acham submetidos a quadros institucionais, cognitivos e simbólicos comuns. O campo tornou-se a unidade de análise do processo econômico. O isomorfismo (coercitivo, mimético e normativo) tornou-se outro conceito proeminente nessa teorização, registrando os mecanismos de difusão de lógicas de ação entre organizações que demarcam as suas respostas adaptativas ao campo e seu entorno (DiMaggio & Powell, 2005). Com vistas a avançar na explicação de processos de mudança institucional, o enfoque passou a absorver novas formulações. Além do isomorfismo, as investigações identificam a existência de situações de contradição entre instituições, levando aos movimentos de mudança. O conceito de empreendedor de ideias também ganha lugar para expressar os atores capazes de transportar novas ideias, por meio de suas redes de interações, resolvendo problemas ou crises que são percebidas como janelas de oportunidades por tais atores (Smith-Doerr & Powell, 2005).

Outro tipo de progresso para tentar captar processos de mudança institucional refere-se aos esforços de integração entre instituições e redes sociais, destacando não somente os efeitos de quadros cognitivos e convenções sociais institucionalizadas sobre as características das redes sociais, mas também as práticas institucionais que emergem de redes, considerando que essas são capazes de difundir ideias e símbolos entre atores profissionais e organizacionais. Os enfoques de redes sociais atentam não somente para os efeitos das redes nas atividades econômicas, mas também para os processos de mudança e formação das redes, dedicando certo cuidado às capacidades constitutivas da realidade num curso de ação. As capacidades de colaboração entre agentes econômicos têm sido relacionadas com iniciativas políticas intencionais e com compartilhamento

de ideias que aproximam interesses, apontando-se as instituições formais e informais como infraestrutura relevante para a moldura e modificação das estruturas de rede (Owen-Smith & Powell, 2008). A formação e mudança nas redes são também explicadas pela aglomeração espacial, criando de forma mais ou menos espontânea vínculos entre atores em torno de atividades produtivas e econômicas. As capacidades de agência e as contingências têm sido, igualmente, identificadas como constitutivas de redes de interação e como fatores de mudança na sua morfologia (Smith-Doerr & Powell, 2005).

Assim, considera-se que, em meio a tais críticas e autocríticas, surgem mais recentemente sérios esforços teóricos que exploram mais detidamente as contribuições da chave sociológica da ação social para progredir no conhecimento de novos aspectos e matizes do processo econômico, expressando intersecções com as releituras e indicações sobre os fundamentos do conceito, como antes apresentado.

#### Patrik Aspers: ações avaliativas

A contribuição de Patrik Aspers tem chamado a atenção para as variedades de conhecimentos acionados pelos agentes no curso de suas atividades econômicas, especialmente na avaliação de interações e produtos em diferentes situações de mercado (Aspers, 2009b). Os agentes utilizam-se de distintos tipos de conhecimentos para as trocas nos mercados, cabendo ao analista compreender concretamente questões como, os diferentes conhecimentos acionados, as situações e aspectos dos mercados imbricados nos conhecimentos, e estruturação social dos conhecimentos nos mercados. O caso é que a contribuição alerta para uma construção ativa e significativa pelos agentes das suas aproximações para a realização do interesse em transações econômicas, diferindo da ênfase usual sobre obediência a normas e valores generalizados ou sobre heranças de esquemas cognitivos prévios (Aspers, 2009a, 2006).

Os conhecimentos tácitos e codificados são acionados não apenas na elaboração de bens e serviços, mas também na interpretação pelos agentes das situações de transação de produtos. As informações são igualmente pertinentes, sendo acionadas quer na geração de bens e serviços, quer

na orientação e movimentação dos agentes nas trocas de mercado. O conhecimento codificado tem suas aplicações mais visíveis na elaboração de bens e serviços assim como no aperfeiçoamento de processos produtivos, traduzindo-se em tecnologias e métodos para inovação, diferenciação de produtos e melhoria de processos de gestão. Esse conhecimento também é útil para a leitura e organização de informações complexas sobre situações de incerteza e variabilidade dos mercados. Se as trocas de mercado são também intersubjetivas, então as transações requerem informação e conhecimento tácito para a adequada avaliação pelas partes das estruturas de significados envolvidas nos termos de troca. O conhecimento tácito é acionado na interpretação das regras e significados compartilhados pelos agentes. Os estoques de conhecimentos completam-se com informações empregadas pelas partes sobre os demais atores e sobre os produtos em transação (Aspers, 2009b).

Tais considerações, algo originais, acham suporte teórico e metodológico nas indicações antes apresentadas – Schutz, por exemplo – sobre a ubiquidade dos conhecimentos na construção dos mundos sociais dos agentes, inclusive nos mercados. A complexidade da experiência social origina variedades de estoques de conhecimentos que contribuem na constituição social de interesses e na avaliação das qualidades implicadas nas situações de troca mercantil. Esses estoques tendem ainda a ser empregados como meios para o alcance do que os agentes consideram como seus interesses.

O uso desses conhecimentos reflete-se, segundo o autor, nas fases do processo de construção e nos diferentes tipos e funcionamento dos mercados. Em “mercados espontâneos”, a constituição inicia-se pela orientação dos agentes para a percepção das possibilidades de trocas, passando para a contração e redução do mapa de tipos dos envolvidos, até alcançar uma fase de coesão das regras e termos das transações. Em “mercados organizados”, os atores interagem negociando politicamente seus interesses na construção de regras e termos de troca que afirmam “concepções de controle”.<sup>5</sup> Conhecimentos e informações são sempre decisivos para a percepção

---

<sup>5</sup> Os mercados organizados têm atores mais ou menos definidos, recebendo os efeitos do poder de Estado. Veja-se o estudo sobre habitações populares empreendido por Bourdieu (2003). Os mercados espontâneos expressam uma miríade de produtores em busca de consumidores inicialmente difusos. Veja-se o estudo sobre fotografias no mundo da moda empreendido por Aspers (2006).

das chances de troca, para a seleção de produtores e consumidores considerados pertinentes, e para a negociação e interpretação dos termos de troca (Aspers, 2009a). Os “mercados de tipo *standard*” (*commodities*) tendem a requerer conhecimentos sobre padrões de produtos, com vistas ao estabelecimento do valor destes. Nesses casos, o processo de valoração privilegia as características dos bens e serviços. Os “mercados de tipo *status*” (produtos singulares) tendem a requerer conhecimentos e informações não apenas sobre os produtos, mas também sobre as identidades de produtores, consumidores e intermediários, com vistas à interpretação da variação de produtos e da demanda em meio à ausência de escalas de valores predefinidas. Nesses casos, o processo de valoração privilegia as identidades dos atores, conferindo relevância ao conhecimento detido pelas partes sobre as dinâmicas das interações sociais e mesmo para a coordenação das relações sociais de troca. Os atores são constitutivos das qualidades dos objetos em transação (Aspers, 2009b, 2006).

Outra conquista dessa contribuição, além do foco no complexo de conhecimentos para monitorar e agir nos mercados, é a problematização das fases de estruturação dos mercados que se alcança pelas intersecções com releituras de Max Weber (Swedberg, 2005; Schluchter, 2011). A contribuição atribui relevo ao momento de orientação da ação para a avaliação dos demais agentes, identificando um leque de possibilidades de transação. Isso tende a progredir para a coordenação de relações e para um mercado ordenado, desde que significados sejam objetivados em instituições sobre os termos de troca.

Portanto, as trocas nos diferentes mercados acham-se plenamente enraizadas em processos de estruturação social no acesso e uso dessa diversidade de conhecimentos que marcam não apenas a constituição, mas também a estabilidade da institucionalidade. De um lado, o acesso a informações e conhecimentos relaciona-se com estruturas de redes de relações sociais dos produtores e dos consumidores (“burburinho”; “fofoca”). De outro lado, os encontros em cada mercado têm suas regras com caminhos de valoração de bens e serviços, consistindo em dinâmicas de negociação e entendimento mútuo entre identidades e significados constituídos na experiência social dos agentes (quem são os agentes se torna uma *proxy* de “*performance*” ou de “qualidade” dos produtos).

## David Stark: ação reflexiva

David Stark (2009) tem contribuído, ao chamar a atenção para a ação reflexiva que se acha nas formas organizacionais em rede. Grupos relativamente coesos exploram situações de incerteza, resolvendo problemas de mercado com base em combinações entre cálculo e confiança. A “heterarquia” é a forma de organização da dissonância capaz de gerar novas ideias para resolver problemas, em caminho distinto daquele das organizações baseadas em hierarquias. Nesse sentido, a *performance* alcançada no curso de ação tem mais relação com a reflexividade organizacional do que com propriedades ou capacidades dos indivíduos.

As organizações desse tipo integram estruturas de redes complexas permitindo interdependência e colaboração entre diferentes grupos coesos com suas ideias e convenções mais ou menos compartilhadas (“princípios de avaliação”). As redes tornam-se a unidade de ação econômica em ambientes marcados por maior volatilidade e incerteza, tendendo a responder mais rápida e eficientemente às perturbações, crises e disrupções. Isso se torna uma vantagem tanto em relação ao desenho de hierarquias, com relação de dependência entre firmas e grupos, quanto ao desenho de busca por soluções “livres” nos mercados, com competição independente entre firmas ou unidades. Diferentes princípios de avaliação convivem sem hierarquia prévia. Trata-se da consideração de diferentes possibilidades de respostas às incertezas, especialmente em situações de ausência de parâmetros prévios para os problemas da organização (Stark, 2009). De Vaan, Stark e Vedres (2014) consideram que organizações são conjuntos de princípios de avaliação dos grupos, abrindo-se oportunidades de geração de novas ideias e de recombinação de recursos em face de incertezas num jogo de certa tensão entre unidades.

Esse tipo de formulação vale-se de indicações sobre a ação significativa antes apresentada, na medida em que ressalta a negociação entre grupos sobre significados das ideias assim como a construção de tipos compartilhados que sustentam a legitimidade de relações e organizações, num raciocínio próximo ao que antes se mencionou sobre Berger e Luckmann, por exemplo. Há orientação dos agentes para os outros grupos, monitorando-

se reflexivamente ideias, calculando-se a eficácia de sua recombinação e negociando-se a sua legitimidade.

Há coordenação de uma inteligência distribuída mediante a transparência de decisões e resultados. A liderança tende, antes, a reportar-se lateralmente às demais unidades, em lugar de privilegiar a prestação de contas aos superiores na hierarquia. Essa horizontalidade de comunicação produz uma fonte de autoridade gerada pela transparência, ao mesmo tempo em que exige responsividade entre grupos. Quanto mais lateral essa distribuição de autoridade, tanto mais diversos os princípios de avaliação de situações. A organização favorece certo grau de fricção entre os diferentes princípios de avaliação dos grupos que competem entre si na geração de ideias e na *performance* para a identificação e solução de problemas. Contudo, a competição e fricção excessiva entre grupos ou unidades tende a ser prejudicial ou mesmo destrutiva ao conjunto da organização, podendo ocasionar personalização e antagonismo nas relações. A organização da dissonância difere tanto da harmonia quanto da “cacofonia” (Stark, 2009).

Vale apontar intersecções dessa contribuição com os destaques weberianos sobre a produção de convenções sociais e normas legais que se tornam capazes de estabilizar mercados em situações de incerteza e mesmo ordens econômicas em crise. O ponto refere-se à construção da coordenação de ações recíprocas que se tornam relações, desde o convívio entre princípios diversos. Nessa intersecção das ações, a cultura – traduzida nas práticas laterais, responsivas e não hierárquicas que sustentam a organização – não deixa de ser acionada como um recurso estratégico para a solução de “problemas”: incerteza e crise.

Portanto, a ação reflexiva nas organizações ocorre em meio a interdependência entre grupos coesos. Isso suscita uma *performance* competitiva entre ideias e princípios de avaliação de problemas e situações de incerteza. Para Stark (2020, cap. 1), a competição é uma expressão performática que transcende aos mercados, movendo cursos de ação em diferentes dimensões da vida social. Essa contribuição avança na exploração da diversidade interna das organizações que acabam envolvendo certa competição entre princípios e valores na solução de problemas.



## Neil Fligstein: ação habilidosa

As formulações sobre a ação habilidosa, como propostas por Fligstein e McAdam (2012), inscrevem-se no que os autores chamam de campos de ação estratégica. Os mercados são arenas de ação social em que agentes econômicos se empenham em jogos de captura de ganhos, requerendo concepções sobre identidades e interesses que aproximam agentes, assim como regras de estruturação de recursos que facilitam ou atrapalham certo curso de ação. O jogo de mercado é marcado pela habilidade de induzir a cooperação para o alcance de interesses, mediante a construção de significados compartilhados. As fronteiras desse campo assumem contornos variáveis, em razão de condições prévias (regras institucionais e recursos do ambiente), de suas interdependências com campos próximos (estatais, econômicos e sociais), e das estratégias em dinâmicas de interação/cooperação/conflito entre os agentes.

Nessa arena, agentes incumbentes e desafiantes atuam segundo seus interesses em produzir novas regras do jogo ou em reproduzir as existentes, orientando-se tanto por seus quadros identitários quanto pelos recursos distribuídos pelas regras vigentes (direito de propriedade, padrões de governança, regras de troca). As estratégias de atuação dos agentes empresariais nos mercados podem assumir diferentes formas: estratégias que visam à colaboração com concorrentes como forma de ampliação de suas capacidades e raio de ação; estratégias de pressão sobre o Estado para que este estabeleça regras em seu favor; e estratégias que visam à diferenciação de produtos e geração/ adoção de inovações (Fligstein, 1996, 2006).

O processo de formação de um mercado guarda diferentes fases: a emergência tem agentes empresariais buscando convencer os demais sobre a adoção de sua concepção das regras, movendo-se pela aproximação de interesses na afirmação de suas concepções de organização do novo mercado; a estabilização ocorre com a legitimação pelo Estado das instituições que informam o mercado, conformando uma hierarquia entre as empresas e suas concepções de controle do mercado; e a crise torna o mercado suscetível a transformações, uma vez que movimentos e coalizões políticas reivindicam a mudança nas regras e concepções de controle existentes no mercado (Fligstein, 1996). Nessa formulação, há diferentes razões para a desestabilização e para mudanças nos mercados, destacando-se as instabilidades da competição

permanente e redução de preços pelas empresas, o problema da manutenção da empresa como uma coalização política, as mudanças na demanda consumidora, a invasão de concorrentes situados em outros setores, e as ações do Estado. Vale notar que os mercados, em seus diferentes momentos, expressam lutas políticas, seja porque o Estado legitima suas condições e regras institucionais, seja porque se desenvolvem mediante projetos de poder entre empresas e dentro das empresas, no caso, entre concepções de controle dos diferentes dirigentes (Fligstein, 1996, 2006).

Em processos de transformação dos mercados, empreendedores institucionais exploram dinâmicas ideacionais e discursivas que criam recursos e aproximam interesses, reconstruindo identidades dos atores. Aqueles têm a habilidade de integrar ideias e métodos que inovam na arquitetura institucional e, com isso, organizam um campo de ação estratégica. Isso tende a produzir unidades de governança interna, concorrendo para uma nova fase de estabilização do campo. Esse processo ocorre em meio às condições previamente encontradas (instituições e recursos captados em campos correlatos), resultando modelos-concepções-visões de mundo que orientam a ação estratégica nas empresas. A ação tática no processo de indução da cooperação e, com isso, de construção institucional do mercado – ou seja, das regras legítimas que não apenas constroem, mas também capacitam os atores – recorre à produção de quadros identitários comuns entre diferentes atores, à proposição de uma agenda para esses quadros, à intermediação e controle de recursos relevantes e, mesmo, à pressão sobre os atores com vistas a obter sua colaboração (Fligstein & McAdam, 2012).

Há, pois, intersecções entre essa contribuição e releituras sobre Weber, conferindo meios para a compreensão de relações de dominação e lutas nos mercados, além da orientação dos agentes econômicos para outros agentes e da cooperação para o alcance de propósitos, entre outras aproximações. Trata-se de formulação que enfoca a emergência e transformação de mercados, além de compreender racionalmente disputas de sentido da ação econômica, proximamente a Weber. Ademais, a ação hábil acha amparo em indicações, como as de Giddens, antes mencionadas, sobre a agência que, neste caso, pode modificar relações e organizações nas arenas de mercado. Cabe ainda sublinhar que essas habilidades e capacidades dos agentes têm origem, nessas formulações, na complexidade e variedade da biografia, da experiência e dos conhecimentos acumulados pelos agentes.

Portanto, o curso das atividades econômicas nessa contribuição é sempre sustentado em diferentes formas de enraizamento sociopolítico-institucional, envolvendo não apenas a diversidade das relações sociais de cooperação e de conflito, mas também distintas combinações de interesses (materiais e ideais) implicados na produção e reprodução dos mercados.

## Considerações finais

A “ação social” tem sido acionada entre diferentes perspectivas sociológicas no debate internacional, desde releituras que visam a perscrutar a construção ativa de relações, organizações e instituições econômicas concretas pelos agentes sociais.

Um conjunto consistente de perspectivas recentes sobre a ação social econômica – que remete ao seu caráter interpretativo e orientado para o outro, ao seu impulso por diferentes interesses e ao monitoramento reflexivo do seu curso (Swedberg, 2005) – avança em desdobramento das buscas por complementaridades entre enfoques como o das redes sociais e o da análise institucional. O movimento teórico internacional tem gerado meios conceituais que tentam captar tanto a reprodução de práticas econômicas quanto as atividades emergentes, tanto os conflitos de interesses quanto a cooperação para a ação conjunta, em meio aos antigos e novos obstáculos para a coordenação da ação econômica em nosso contexto espaço-temporal.

A perspectiva sobre cursos de ação baseados nas avaliações das trocas de mercado chama a atenção para a cognoscibilidade dos agentes que acionam intencionalmente estoques de conhecimentos na afirmação de caminhos de valoração de bens e serviços. Patrik Aspens tem, no cerne de suas preocupações, os conhecimentos mobilizados ativamente por agentes conscientes e interessados na construção de transações mercantis; parte de um debate crítico com a literatura sobre construção social dos mercados, progredindo para maior precisão sobre os meios de avaliação e valoração nas trocas de mercado. Distingue um novo tipo “mercados de *status*”; e especifica uma nova fase de “mercados espontâneos”.

A perspectiva da ação reflexiva em organizações destaca as tensões criativas e as recombinações de recursos inscritas nas *performances* competitivas geradas no compartilhamento entre princípios e ideias diversos.

A agência organizacional tece ativamente novos laços, podendo inclusive rearranjar a morfologia das redes de interação. David Stark posiciona no centro da investigação a reflexividade organizacional para mover-se nas incertezas e instabilidades de mercado, recuperando criticamente a agência transformativa que leva à criação de produtos e inovações. Alcança o conceito de “organizações heterárquicas”.

A perspectiva da ação habilidosa notabiliza, em sua rede conceitual, os movimentos de coletivos de atores econômicos no processo de construção social dos mercados. A habilidade de induzir a cooperação permite o agir coletivo que produz significados compartilhados, gerando normas que se institucionalizam. Neil Fligstein confere relevo à ação coletiva que produz normas para a transformação e para a reprodução de mercados. Ao reposicionar criticamente o empreendedor de ideias, avança para o foco na mudança institucional, conquistando-se, por exemplo, o conceito de “empreendedor institucional”.

A atenção comum entre as formulações sobre o problema da agência social nos mercados expressa-se em diferentes níveis: das trocas, das organizações e dos movimentos de atores econômicos. As contribuições conceituais valem-se de fundamentos reconhecidos em releituras da obra sociológica de Max Weber, que contém indicações relevantes para apreender experiências de cooperação entre atores, de construção de normas, e de coordenação da ação em diferentes escalas de organização social. Ao partir da experiência social e dos interesses concretos dos agentes, o ângulo de leitura adotado preocupa-se mais com os conhecimentos, com a reflexividade e com os choques e negociações nas interfaces do que com a coesão alcançada pela obediência moral que sustentaria sistemas sociais. Essa agenda tem levado a reencontros com a teoria sociológica, com vistas a viabilizar novos diálogos e sínteses entre programas de pesquisa e, com isso, melhor integrar escalas macro e micro sociais pertinentes ao conhecimento de transições e da diversidade institucional do processo econômico.

Os diálogos e complementaridades entre tais formulações permitem progredir na direção de questões caras aos rumos do desenvolvimento econômico e à distribuição social desse tipo de riquezas. Essa atenção tende a se ampliar no momento em que se experimenta uma sobreposição de crises – econômica, política, ambiental e sanitária – que acelera a contestação e, mesmo, a degradação de antigas instituições econômicas. Isso abre novos

espaços e sentidos para a ação econômica bem como enseja a constituição e a reformulação de convenções sociais e normas legais. Não é demais lembrar que esse quadro de instabilidades se agrava no contexto brasileiro, cuja institucionalidade moderna sequer se afirmou. Isso suscita, por exemplo, uma vasta gama de temas caros ao país sobre o curso de ação de agentes estatais – tomados em sua variedade e permeabilidade com diferentes esferas – na regulação e no estímulo aos mercados em suas diferentes fases e tipos, às organizações mais horizontais e inovativas, e à constituição de quadros e arranjos institucionais na economia.

O diálogo entre perspectivas e a integração de conquistas da teoria sociológica são, pois, cruciais para a análise crítica das emergências e possibilidades de um mundo em transformação.

## Referências

- Aspers, Patrik. (2009a). *How are markets made?* (MPIfG Working Paper 09/2). Max Plank Institute for the Study of Societies. <https://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-2.pdf>
- Aspers, Patrik. (2009b). Knowledge and valuation in markets. *Theory and Society*, 31, 111-131. <https://doi.org/10.1007/s11186-008-9078-9>
- Aspers, Patrik. (2006). *Markets in fashion: a phenomenological approach*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203023747>
- Ballarino, Gabriele, & Regini, Marino. (2008). Convergent perspectives in economic sociology: an Italian view of contemporary developments in Western Europe and North America. *Socio-Economic Review*, 6(2), 337-363. <https://doi.org/10.1093/ser/mwm020>
- Beamish, Thomas D. (2007). Economic sociology in the next decade and beyond. *American Behavioral Scientist*, 50(8), 993-1014. <https://doi.org/10.1177%2F0002764207299350>
- Beck, Ulrich. (2018). *A metamorfose do mundo*. Zahar.
- Beckert, Jens. (2020). The exhausted futures of neoliberalism: from promissory legitimacy to social anomy. *Journal of Cultural Economy*, 13(3), 318-330. <https://doi.org/10.1080/17530350.2019.1574867>
- Beckert, Jens. (2009). The social order of markets. *Theory and Society*, 38, 245-269. <https://doi.org/10.1007/s11186-008-9082-0>

- Berger, Peter, & Luckmann, Thomas. (2014). *A construção social da realidade*. Vozes.
- Bourdieu, Pierre. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Anagrama.
- Burroni, Luigi, & Scalise, Gemma. (2017). Quando gli attori contano. Agency, eredità storiche e istituzioni nei modelli di capitalismo. *Stato e Mercato*, 109(1), 133-172. <https://doi.org/10.1425/86200>
- Burt, Ronald. (2004). Structural holes and good ideas. *American Journal of Sociology*, 110(2), 349-399. <https://doi.org/10.1086/421787>
- Castells, Manuel. (2019). *Outra economia é possível: cultura e economia em tempos de crise*. Zahar.
- De Vaan, Mathijs, Stark, David, & Vedres, Balazs. (2014). Game changer: topologia della creatività. *Stato e Mercato*, 102(3), 307-340. <https://doi.org/10.1425/78526>
- DiMaggio, Paul, & Powell, Walter. (2005). Agaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, 45(2), 74-89.
- Fligstein, Neil. (2015). What kind of re-imagining does economic sociology need? In Patrik Aspers & Nigel Dood (Eds.). *Re-imagining economic sociology* (pp. 301-316). Oxford University Press.
- Fligstein, Neil. (2006). Sense making and the emergence of a new form of market governance: the case of the European defense industry. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 949-960. <https://doi.org/10.1177%2F0002764205285174>
- Fligstein, Neil. (1996). Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, 61(4), 656-673. <http://dx.doi.org/10.2307/2096398>
- Fligstein, Neil, & McAdam, Doug. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. (2003). *A constituição da sociedade*. Martins Fontes.
- Godechot, Olivier. (2015). Interpretar as redes sociais. In Serge Paugan (Coord.). *A pesquisa sociológica* (pp. 270-289). Vozes.
- Granovetter, Mark. (2009). Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. In Ana M. B. Martes (Org.). *Redes e sociologia econômica* (pp. 31-68). EdUFSCar.
- Maillochon, Florence. (2015). Por que a análise das redes? In Serge Paugan (Coord.). *A pesquisa sociológica* (pp. 156-170). Vozes.

- Mizruchi, Mark. (2009). Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. In Ana M. B. Martes (Org.). *Redes e sociologia econômica* (pp. 131-160). EdUFSCar.
- Owen-Smith, Jason, & Powell, Walter. (2008). Networks and institutions. In Rayston Greenwood et al. (Eds.). *The handbook of organizational institutionalism* (pp. 594-621). SAGE Publications.
- Regini, Marino. (2014). Models of capitalism and the crisis source. *Stato e Mercato*, 100(1), 21-44. <http://dx.doi.org/10.1425/76468>
- Salas, Minor M. (2004). Hacia una visión sociológica de la acción económica: desarrollos y desafíos de la sociología económica. *Cuadernos de Ciencias Sociales (FLACSO)*, 9(24), 37-64.
- Schluchter, Wolfgang. (2011). *Paradoxos da modernidade: cultura e conduta na teoria de Max Weber*. Editora da UNESP.
- Schutz, Alfred. (2012). *Sobre fenomenologia e relações sociais*. Vozes.
- Smith-Doerr, Laurel, & Powell, Walter. (2005). Networks and economic life. In Neil Smelser & Richard Swedberg (Eds.). *The handbook of economic sociology* (pp. 279-402). Russell Sage Foundation.
- Stark, David. (2020). *The performance complex: competition and competitions in the social life*. Oxford University Press.
- Stark, David. (2009). *The sense of dissonance*. Princeton University Press.
- Swedberg, Richard. (2005). *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Editora da UFRJ.
- Vedres, Balázs, & Stark, David. (2010). Dobras estruturais: ruptura generativa em grupos sobrepostos. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, 50(2), 215-240. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000200007>
- Weber, Max. (1999). *Economia e sociedade*. Editora da UnB.
- Whitley, Richard. (2002). Developing innovative competences: the role of institutional frameworks. *Industrial and Corporate Change*, 11(3), 497-528. <https://doi.org/10.1093/icc/11.3.497>

Submetido em 5 jan. 2021

Aprovado em 18 abr. 2021



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)







## **ARTIGOS**



# Resistir ou adaptar-se? Os agricultores da Galícia/Espanha diante da política agrícola comum no pós-1992<sup>1</sup>

To resist or to adapt? The peasants of Galicia/Spain in view of the common agricultural policy post 1992

Edna Lopes Miranda\* 

Ana Louise de Carvalho Fiúza\*\* 

María Dolores Sánchez Fernández\*\*\* 

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo não só identificar as estratégias de resistência, mas também de adaptação dos agricultores galegos participantes das organizações agrárias profissionais da Galícia face à Reforma da Política Agrícola Comum (PAC) iniciada em 1992. Utilizaram-se como procedimento metodológico entrevistas semiestruturadas com os agricultores participantes da Associação de Jovens Agricultores Profissionais (ASAJA) e do Sindicato Labrego Galego (SLG), situados na província de Corunha, Espanha. Os resultados da pesquisa apontaram que os agricultores galegos vinculados à ASAJA – uma instituição caracterizada por práticas agrícolas mais produtivistas – desenvolveram, de forma mais acentuada que os agricultores associados ao Sindicato Labrego Galego, estratégias de adaptação em relação às políticas agrícolas da PAC, ao passo que os agricultores galegos participantes do Sindicato Labrego Galego, que adotaram, de forma mais marcante, práticas agroecológicas, desenvolveram estratégias de resistência às imposições estabelecidas pela PAC.

**Palavras chaves:** Política Agrícola Comum, resistência, adaptação.

<sup>1</sup> O título faz referência ao estudo do sociólogo português Manuel Carlos Silva, “Resistir e Adaptar-se: Constrangimentos e estratégias camponesas no noroeste de Portugal” (1998).

\* Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

Doutora em Extensão Rural, membro do grupo de pesquisa Famílias, Políticas Públicas, Desenvolvimento Humano e Social, UFV. E-mail: edna.miranda04@hotmail.com

\*\* Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

Doutora em Ciências Sociais, professora do Departamento de Economia Rural e do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica na Universidade Federal de Viçosa. E-mail: louisefiuza@ufv.br

\*\*\* Universidade da Coruña, A Coruña, Espanha.

Doutora em Competitividade, Inovação e Desenvolvimento, professora e pesquisadora da Universidade de Corunha, Faculdade de Economia e Empresa

**ABSTRACT**

This article aimed to identify the strategies of resistance, but also of adaptation of the Galician peasants participating in the Professional Agricultural Organizations of Galicia in the face of the Reform of the Common Agricultural Policy (CAP), started in 1992. Semi-structured interviews were used as methodological procedure with the peasants participating in the Association of Young Professional Farmers (ASAJA) and the Union Labrego Galego (SLG), located in the province of A Coruña / Spain. The results of the research showed that Galician peasants linked to ASAJA, developed more accentuated strategies than farmers associated with the Union Labrego Galego in relation to agricultural policies of the CAP, while the Galician peasants participating in the Union Labrego Galego developed strategies resistance to the impositions established by the CAP.

**Keywords:** Common Agricultural Policy, resistance, adaptation.

## Introdução

Este artigo teve como objetivo identificar e caracterizar as práticas desenvolvidas pelos agricultores galegos, participantes das organizações agrárias profissionais da Galícia, face à Política Agrícola Comum (PAC), iniciada em 1992, buscando apreender se essas práticas se caracterizam como de adaptação ou de resistência às diretrizes da política. A PAC foi criada em 1962, dentro do contexto da Comunidade Europeia Pós-Segunda Guerra Mundial, sob o comando inicial dos países pertencentes à recém-formada Comunidade Econômica Europeia (CEE): França, Alemanha Ocidental, Luxemburgo, Bélgica, Itália e Países Baixos (Comissão Europeia, 2013). Além da finalidade integracionista, a PAC tinha o intuito de combater a fome com incentivos ao setor agrícola, apoiar a segurança alimentar e, posteriormente, promover programas de desenvolvimento rural no continente europeu. Nesses trinta anos de política claramente intervencionista, implementou-se a Política dos Preços Mínimos, que protegeu os agricultores da livre concorrência no mercado. O êxito dessa política gerou superprodução e um crescente problema para manter esses subsídios, em um contexto já marcado pela pressão do mercado.

Assim, a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), de 1992, procurou corrigir, nos países que compunham a União Europeia, os problemas causados pelo superabastecimento de gêneros alimentícios (cereais, carne bovina e leite), que geraram uma queda significativa nos rendimentos dos agricultores. Foram, então, adotadas medidas como: o estabelecimento de preços mais competitivos, mais próximos do mercado mundial; o estabelecimento de cotas de produção, como para o leite, para evitar a acumulação de excedentes e a promoção de uma agricultura mais compatível com o ambiente. A partir de 1992, a PAC passou a oferecer aos agricultores um complemento ao seu rendimento produtivo, a fim de lhes garantir um nível de vida aceitável. Tais “ajudas” estão associadas ao cumprimento de normas de higiene, de segurança alimentar, de saúde e bem-estar dos animais, de preservação das paisagens rurais tradicionais e de conservação do meio natural e da vida selvagem (Comissão Europeia, 2013).

Essa nova realidade imposta pelas políticas neoliberais no contexto europeu tornou-se preocupante no que concerne à manutenção econômica da agricultura camponesa. Diante dessa situação, os agricultores galegos desenvolveram práticas produtivas e de vida que asseguraram sua reprodução social, diante dos impactos da Política Agrícola Comum (PAC). Analisa-se, neste estudo, o conteúdo dessas práticas desenvolvidas pelos agricultores galegos, que podem ser caracterizadas como de resistência, de adaptação ou uma mescla de ambas. Partiu-se da hipótese de que a força da socialização secundária construída no ambiente coletivo das organizações agrárias profissionais da Galícia poderia influenciar a vida cotidiana dos agricultores galegos, engendrando práticas rotineiras de resistência e, também, de adaptação face aos direcionamentos impostos pela PAC, a partir de 1992.

Compreende-se que as estratégias de adaptação às normativas da PAC/1992 impõem aos agricultores não só um ajuste adequado e sustentável das suas condições e tradições culturais – mobilizando o potencial dos recursos naturais e humanos de que os agricultores dispõem em seu portfólio de atividades – mas também a resistência a esses direcionamentos. Este artigo apresenta, em um primeiro momento, o contexto da Política Agrícola Comum, bem como seus impactos no trabalho e na vida dos agricultores galegos. Em seguida, busca-se identificar as estratégias de resistência ou adaptação diante dos impactos da Política Agrícola Comum (PAC) em território galego.

Não é objetivo deste artigo contar a história das populações que habitam o território galego, mas, antes, descrever o cenário sobre o qual os agricultores galegos desenvolveram suas práticas produtivas e associativas.

### O contexto sociopolítico de surgimento das organizações agrárias profissionais na Galícia, Espanha

A Galícia foi, ao longo de sua história, um território densamente povoado em que a atividade agrária era a principal fonte de emprego e renda. Ainda na década de 1950, a sociedade galega era, majoritariamente, rural e agrária. Ou seja, 80% da população morava no meio rural e, 90% da população rural trabalhava na agricultura camponesa, cujo objetivo fundamental era a manutenção da unidade familiar (Fernández Leiceaga & López Iglesias, 2013). Nesse contexto, Bouhier (2001) menciona que o sistema agrário se baseava no policultivo, na pecuária e no aproveitamento das terras, caracterizado também pelo uso da mão de obra familiar e pelo predomínio dos mercados locais. No entanto, a partir da década de 1960, houve uma transformação no meio rural galego, em que a agricultura orgânica de policultivo – organizada em um sistema de pequenas parcelas e com emprego de mão de obra familiar – foi dando lugar a um setor agrário marcado pela especialização, subordinado ao mercado e demandante de grandes quantidades de capital (López Iglesias, 2012). Em síntese, a economia rural galega passou de uma economia de autoconsumo para uma economia mercantilizada.

Segundo Colle (2017), a distribuição das ajudas diretas aos produtores, desde o início da PAC, ampliou as desigualdades econômicas na produção agrícola espanhola, visto que quem recebia os maiores montantes eram justamente os produtores mais ricos. O autor acrescenta ainda que, a partir da reforma de 1992, esse aspecto se fortaleceu, pois as ajudas, antes destinadas exclusivamente a agricultores familiares, passaram a ser ampliadas a qualquer tipo de exploração agrícola, desde que comprovada a viabilidade do empreendimento. Enquanto a PAC de 1962 instaurou um direcionamento pró-crescimento da produtividade agrícola, a PAC pós 1992 dualizou o campo da agricultura ao promover um alinhamento de aproximadamente 20% dos agricultores para o “setor mais modernizado da agricultura” e os outros 80% para o “setor mais conservacionista da agricultura”.

Somado a isso, com a mudança do regime ditatorial do general Franco para o regime constitucional, que consagrou o Estado social, democrático e de direito – o chamado período de Transição Espanhola (1977-1979) – foi regulado o direito de associação sindical em todo o Estado espanhol, tornando possível uma maior institucionalização das organizações sociais, inclusive as concebidas como formas associativas de natureza sindical, criadas pelos camponeses galegos para representação de seus interesses. Diante desse contexto, diversas organizações saíram da situação de clandestinidade e buscaram reivindicar seus direitos.

De acordo com Díaz-Geada (2011), a origem do sindicalismo galego está nos comitês de ajuda à luta camponesa (Comités de Apoyo a la Lucha Campesina), criados em 1971 por iniciativa da União do Povo Galego (UPG), que teve como uma das principais ações a realização da sua primeira assembleia, em 1977, em Santiago de Compostela, com a participação de 500 agricultores de toda a Galiza, nomeando-se como Sindicato Labrego Galego – Comisións Labregas. A partir dessa primeira manifestação, viu-se, em território galego, uma série de ações que tocaram diferentes temas pertinentes a esse coletivo, mantendo o nacionalismo e a auto-organização camponesa como norteadoras dos seus discursos. O Sindicato Labrego Galego (SLG) tem como objetivo a defesa da tradicional agricultura camponesa, reforçando o discurso neo-rural da multifuncionalidade do espaço rural como espaço também de vida e não só de produção. Atualmente, o Sindicato tem sua sede central na cidade de Santiago de Compostela e defende a bandeira de um projeto de agricultura com base na distribuição solidária da produção e dos fundos públicos, a proteção ao meio natural com práticas agrícolas sustentáveis e a descentralização do poder sobre a política agrária. Nesse aspecto, uma das principais reivindicações do SLG está na questão da soberania alimentar, como uma estratégia que visa incluir as relações entre os seres humanos e o meio ambiente, repensar valores e aspectos que não podem ser distribuídos, mas que são essenciais para a existência de justiça, logo para a segurança alimentar. Alguns desses elementos estão no próprio reconhecimento da mulher como sujeito social e de direitos. Dessa forma, as proposições políticas do Sindicato Labrego Galego se caracterizam por ações em defesa de uma agricultura sustentável e solidária, com ações contra as injustiças sociais, bem como das derivadas do binômio sexo-gênero.

Conforme Prazeres (2017), o SLG tem exercido um papel de referência entre os movimentos sociais como promotor de iniciativas relacionadas à igualdade entre homens e mulheres. A mesma autora chama a atenção para o fato de esta organização ter como uma experiência inédita a liderança feminina nos últimos 28 anos (1989-2017). Diante disso, o SLG tem se empenhado na defesa da agricultura galega e na revitalização do meio rural com valorização do agro e da profissão da mulher agricultora, assim como das demandas dos grupos sociais historicamente excluídos, como o das pessoas idosas e da juventude.

Já a Organização Profissional de Jovens Agricultores (ASAJA) representa os médios agricultores e reclama um projeto de modernização para a agricultura galega, enquanto o SLG representa os pequenos agricultores, proprietários e rendeiros, na defesa da agricultura tradicional e da sociedade rural. Ainda que se declare como uma organização profissional sem vinculação partidária e não tenha nenhum respaldo explícito de qualquer partido político, a ASAJA nasceu em 1989, apoiada pela direita política e ligada a posições conservadoras (ASAJA, 2017). Sua gênese se deve à união entre três organizações históricas de agricultores e pecuaristas da Espanha: o Centro Nacional de Jovens Agricultores (CNJA), a Confederação Nacional de Agricultores e Pecuaristas (CNAP) e a União de Federações Agrárias da Espanha (UF AE). Apesar de terem características e trajetórias específicas, essas organizações ocupavam espaços muito próximos e compartilhavam um discurso modernizador para o campo. A lógica do processo de fusão das três antigas instituições em torno da ASAJA teve como objetivo somar forças e recursos para aumentar sua atuação em todo o território nacional.

No atual cenário agro-galego, a ASAJA se apresenta como a terceira força sindical do país. Os seus lemas básicos são a independência de qualquer grupo político e econômico, a profissionalização e a defesa prioritária da exploração familiar. Como organização de âmbito nacional, a ASAJA integra todos os ramos da atividade agrária, pecuária, florestal, de gestão do meio ambiente e de inclusão de novas modalidades de atividades, como o agroturismo. Atualmente, a ASAJA pertence ao Conselho Europeu dos Jovens Agricultores (CEJA) e faz parte do Programa Europeu de Intercâmbio Agrícola entre jovens agricultores (PEJA). O objetivo da Associação é a defesa da agricultura familiar e o seu desenvolvimento como uma atividade



econômica viável, voltada para a busca de melhorias nas condições de acesso dos jovens ao exercício da atividade. Para tanto, oferece formação profissional e defende, tanto nacional quanto internacionalmente, a competitividade do setor agrícola espanhol. Considerada a maior organização agrária espanhola, destinada a defender os interesses dos agricultores e pecuaristas da Espanha, a ASAJA constitui-se de uma sede nacional, 15 centros regionais, 40 escritórios provinciais e 810 escritórios espalhados em 24 locais, bem como um escritório de representação permanente em Bruxelas (ASAJA, 2017).

As cooperativas agrárias na Espanha, diferentemente do que ocorre no Brasil, possuem um cenário muito favorável, pois essas organizações fazem parte da cultura de caráter democrático e participativo dos agricultores rurais, assim como aponta Medina-Albaladejo (2013), quando foi criada a lei de associações, em 1887, na Espanha já havia diversas instituições cooperativas.

### Os efeitos da reforma de 1992 da Política Agrícola Comum (PAC) no cotidiano dos agricultores galegos

Por muitos anos, a PAC foi a única política de completa integração no âmbito da União Europeia, detentora de uma grande fatia do orçamento comunitário. O seu gasto excessivo vinha justamente de seu formato institucional: sistema de preços fixos e intervenção do governo sobre os mesmos, pagamentos diretos aos agricultores e subsídios às exportações e domésticos, tornando-a complexa de ser administrada, tendo em vista seu foco em satisfazer o máximo possível os países membros e as suas respectivas classes agrícolas (Colle, 2017).

Parte significativa das transformações do meio rural europeu ocorreu por meio dos subsídios da primeira Política Agrícola Comum (PAC), de 1962, que condicionou as bases das mudanças da agricultura tradicional para uma agricultura mais intensiva, mecanizada e com uma alta relação de investimentos na produção. O modelo de política agrária adotado em 1962 pela PAC, nos seus primeiros anos de funcionamento, consistia em assegurar preços mínimos aos produtos agrícolas europeus superiores aos do mercado mundial. Contudo, na década de 1980, a Política Agrícola Comum (PAC) começou a ser vítima do seu próprio sucesso. O modelo produtivista

implementado até então originou uma produção desenfreada, culminando em grande demanda orçamentária para que os Estados europeus pudessem manter os parâmetros até então estabelecidos na PAC de 1962.

A tomada de consciência de todos esses problemas obrigou a União Europeia a repensar sua Política Agrícola, iniciando uma reforma, em 1992, que deixou de se concentrar no apoio aos preços mínimos para concentrar-se em um “regime de ajudas diretas” aos rendimentos, concedidas aos agricultores em conformidade com a Política Agrícola Comum. Com essa reforma, a Política Agrícola Comum (PAC) deixou de ter como objetivo central o incentivo à produtividade, visto que esta passou a trazer prejuízos à economia, em decorrência dos subsídios crescentes à agricultura. A PAC de 1992 passou, então, a direcionar incentivos para as atividades não agrícolas e para práticas alternativas de agricultura, menos intensivas (Arnalte Alegre, 2002).

Em 2003, a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) apresentou, então, como maior novidade, os pagamentos diretos recebidos por produtores rurais. Para Oliveira e Ferreira Filho (2008), essa medida procurou substituir os pagamentos diretos por uma única subvenção, o Regime de Pagamento Único (RPU), atribuído em função do valor histórico dos subsídios recebidos pela unidade de produção, desvinculado da quantidade produzida, mas sujeito ao cumprimento de práticas de ecocondicionalidade.<sup>2</sup> Quando a Espanha aderiu à União Europeia, em 1986, o desemprego espanhol apresentava uma das maiores taxas da Europa e suas comunidades autônomas possuíam diferenças marcantes entre os níveis de desenvolvimento econômico e o investimento em infraestrutura, que, no geral, era escasso. Mas, assim que aderiu à União Europeia, o país recebeu financiamento dos fundos para investimento em infraestrutura, principalmente em sua malha viária. No entanto, as reformas da Política Agrícola Comum (PAC), a partir de 1992, provocaram alterações no acesso a recursos por parte das explorações agrícolas. De produtivistas, os agricultores teriam que passar agora à condição de conservadores da paisagem, sem a obrigação de produzir (Fragoso & Marques, 2007).

Enfim, o objetivo da PAC pós-1992 voltou-se para fazer com que todos os produtores fossem capazes de sobreviver por seus próprios meios, no mercado da União Europeia e no mercado mundial. Essa guinada na política provocou a desintegração das economias camponesas, que foram forçadas

<sup>2</sup> A ideia da ecocondicionalidade implica que o incentivo direto favorecia uma nova oportunidade de mercado para os agricultores.

a reestruturar seu modo de produção e de vida em função dos novos imperativos trazidos pela Política Agrícola Comum (PAC). A implementação da PAC na Espanha, a partir de 1986, marcou um período de transformações no espaço rural galego, no qual a maior preocupação dos agricultores estava relacionada à introdução do pagamento direto como compensação à queda nos preços dos produtos agropecuários devido às consequências da entrada do Mercado Comum.

Segundo Abramovay (1994) e Colle (2017), ao buscar incorporar a conservação ambiental através de políticas de apoio à produção, a Política Agrícola Comum (PAC), na prática, implementou um modelo de agricultura dual, como forma de reduzir os excedentes agrícolas. Assim, uma minoria de agricultores, que conseguiu se manter inovadora, tornou-se responsável pela maior parte da produção, ao lado daqueles agricultores denominados “jardineiros da terra”, que passaram a exercer a função social de cuidar da paisagem e garantir a integridade do território. Nesse cenário, Saraceno (2002) distingue três etapas na evolução das políticas de desenvolvimento rural na Europa: 1<sup>a</sup>) do Pós Segunda Guerra até fins da década de 1980, caracterizada pelo acompanhamento das políticas de mercado, com uma lógica fortemente setorial; 2<sup>a</sup>) início da década de 1990, marcada pela percepção do fracasso da concepção setorial, mudando-se a abordagem para uma lógica territorial, por meio da implementação da política de desenvolvimento rural e local: o Programa LEADER (Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural), que surgiu na União Europeia (UE) em 1991 e buscou, por meio de um enfoque multissetorial e integrado, dinamizar os espaços rurais, constituindo-se em um instrumento de intervenção com enfoque local no desenvolvimento de zonas desfavorecidas de alguns países europeus, como Portugal, Espanha e Grécia (Ortega, 2008); 3<sup>a</sup>) a partir da Reforma de 2003 da PAC, caracterizada pela integração dos enfoques setorial e territorial, com o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, considerando todos os componentes presentes no meio ambiente.

Segundo Oliveira (2002) e Ortega (2008), o Programa LEADER, que encerrou sua terceira etapa em 2006, representou uma das respostas ao desafio de revitalizar e integrar competitivamente os territórios rurais que se caracterizavam por um baixo potencial de desenvolvimento, ou seja, territórios onde os agricultores não alcançaram o padrão tecnológico hegemônico na agricultura produtivista. Para esses locais, a orientação

passou a ser a busca de alternativas a esse padrão. No entanto, como argumentam Saron e Hespanhol (2015) em seu estudo sobre os efeitos da implementação da Iniciativa Comunitária LEADER em Portugal, esse programa de desenvolvimento rural mostrou-se insuficiente em conter o despovoamento das áreas rurais e a fragilização da agricultura.

Em todos os países da União Europeia, para que a Política Agrícola Comum conseguisse atingir seus objetivos, foram elaborados Planos de Desenvolvimento Rural (PDR's) que serviram para orientar a distribuição de recursos, considerando a realidade e as necessidades de cada nação. Na Espanha, por sua vez, cada comunidade autônoma elaborou seu Programa de Desenvolvimento Rural baseado no plano nacional. De acordo com a Xunta de Galícia (2017), ficou a cargo da Agência Galega de Desenvolvimento Rural (AGADER) gerir as políticas para o meio rural, as quais discriminam os apoios, as subvenções e a descrição das medidas de financiamento para a agricultura.

Os agricultores galegos sofreram constrangimentos sociais e econômicos diante dos imperativos da PAC, que os levaram a desenvolver práticas de resistência e/ou adaptação. As estratégias de resistência podem se manifestar nas atitudes, formas de agir e no sentido que os agricultores atribuem à sua cotidianidade, o que Scott (2002) denominou de “formas cotidianas de resistência”. Por outro lado, as estratégias de adaptação podem ser entendidas como ações de ajustamento das práticas dos agricultores, em resposta às ameaças reais ou potenciais ao seu modo de vida. As estratégias de adaptação representariam a capacidade de lidar com os riscos e se adaptar às novas circunstâncias, e estariam diretamente ligadas à capacidade de resposta dos agricultores diante das imposições das políticas de desenvolvimento rural. Compreende-se que as categorias “resistência” e “adaptação” utilizadas neste estudo configuram-se, em relação à Política Agrícola Comum pós-contexto de 1992, tentativa de acesso a recursos materiais e oportunidades que auxiliem os agricultores a sair da situação de vulnerabilidade em que se encontravam. Para subsidiar a compreensão das práticas de resistência ou adaptação pelos agricultores galegos frente à Política Agrícola Comum da União Europeia, apresentam-se as noções de “resistência” e “adaptação”, a fim de classificar as práticas desenvolvidas pelo agricultor galego, em um contexto pós-mudança da PAC, a partir de 1992.

## Marco teórico para definição das estratégias de resistência e adaptação

### Estratégias de resistência

Inscrito em condições tão adversas, o campesinato, para garantir sua manutenção e a reprodução do seu modo de vida, sempre esteve envolvido em desafios para assegurar a maior autonomia possível em relação ao seu projeto de vida. O pelear por esses objetivos materializou-se em um processo contínuo de construção, aperfeiçoamento, ampliação e defesa da gestão de uma base de recursos simbólicos e materiais – entre os quais, destaca-se a luta pela terra e por um modo de vida. Assim, “a terra camponesa não é apenas uma terra de trabalho, ela é também morada da vida, lugar do pomar, da horta e do jardim, é a terra da fartura, onde o grupo familiar se reproduz” (Paulino & Almeida, 2010, p. 40).

Decerto, para todos aqueles que acreditaram que a instalação do capitalismo agrário havia decretado o fim do modo de produção familiar, a emergência econômica, política e cultural de diversas formas de expressão da agricultura familiar consistiu em uma situação anômica, no que se refere ao seu potencial de organização e luta, como atenuante nos cenários de exploração das classes subalternas, expropriadas pelo modo de produção capitalista. A preponderância dessa apreensão modernizante da vida social e a crença no desenvolvimento econômico ofuscaram, de modo irrefletido ou não, certas práticas camponesas; todavia, estas continuaram a se reproduzir e a se reconstituir em diferentes situações. Contudo, contaminadas por visões deterministas, lineares e externalistas das mudanças sociais, teorias e políticas de desenvolvimento rural construíram uma compreensão dos processos agrícolas que não reconhecia no campesinato uma capacidade de agência (Menezes & Malagodi, 2011).

Autores como Thompson (1998) e Wolf (1976) destacam, em alguns de seus trabalhos, a dimensão pública da resistência camponesa. Além das rebeliões e guerras camponesas, a organização dos agricultores nos movimentos sociais permitiu-lhes importantes conquistas. Segundo Ploeg (2008), no âmbito da multiplicidade de agriculturas familiares, a existência de uma agricultura com características camponesas é marcada pela permanência de estruturas de reciprocidade e, principalmente, pela

constante busca por autonomia perante o mercado. Dessa forma, a busca por autonomia imprime nessa categoria social uma aspiração muito específica: a garantia de que o projeto de vida familiar esteja sempre em segurança. Esse é o projeto inspirador da racionalidade camponesa. Segundo James Scott (1985, p. 32), as “formas cotidianas de resistência” se constituem na “luta prosaica, mas constante entre o campesinato e aqueles que buscam extrair trabalho, comida, impostos, rendas e juros dos agricultores”.

Scott (2002) argumenta que a resistência cotidiana produz efeitos muito mais significativos na manutenção da autonomia do que as rebeliões. Ao estudar essas microações, interessou a Scott a compreensão da “economia moral” ou da “ética da subsistência” inerentes aos agricultores. A concepção de economia moral empregada em *Weapons of the weak* (As armas dos fracos) incorpora a dimensão dos valores e emoções e, especialmente, o senso de justiça camponês voltado para a (sub)existência do seu projeto de vida.

Compartilhando dessa mesma perspectiva, Ploeg (2008) acrescenta que, para os agricultores, as práticas de resistência não são apenas reações ou oposições às formas de dominação – elas são também “uma forma de produção de ação”. Ao fazer referência ao trabalho de Scott (2002), Ploeg chama a atenção para a importância das práticas de resistência cotidiana dos agricultores em sua luta por autonomia. Na sua obra *Camponeses e impérios alimentares*, Ploeg (2008) mostra que a resistência está na multiplicidade de respostas continuadas e/ou criadas para confrontar o Império como principal modo de ordenamento. No entanto, a adoção dessa postura não implica necessariamente um confronto direto, pois nem sempre a resistência tem o objetivo de eliminar as relações de dominação ou de desestruturar o sistema, mas sim de sobreviver dentro dele.

Nos estudos sobre o campesinato, Wolf (1976), Scott (2002) e Ploeg (2008) destacam que a busca por autonomia dos agricultores é, portanto, marcada pela busca por garantir suas condições de reprodução social. Trata-se, assim, de um campo de análise importante, principalmente, quando vivenciamos a aceleração das rotinas, a fragmentação dos acontecimentos cotidianos e a transformação dos significados instituídos. Diante dessas proposições, as teorias de Scott (1985, 2002) e Thompson (1998) apontam que o objetivo dessas resistências é a sobrevivência dos atores sociais dentro de um sistema de exploração. Segundo Scott (2002), a economia moral dos agricultores aponta para o fato de que suas formas de resistência se legitimam por outros valores que não são inerentes ao utilitarismo econômico e mercadológico.

## As estratégias de adaptação

De acordo com Adger (2003), as estratégias de adaptação estão associadas à capacidade de os meios de vida “evolúem”, a fim de acomodar as situações de risco ou mudança, ampliando a gama de variabilidade com que podem lidar com as situações de vulnerabilidade. Assim, as estratégias de adaptação se expressam como alternativas de escolha que buscam caminhos mais estáveis, sendo estratégias que “antecipam” possíveis crises e garantem maior estabilidade quando ocorrem situações de vulnerabilidade (Niederle & Grisa, 2008, p. 52).

Para este estudo, utilizamos a concepção de “meios de vida sustentáveis” (*sustainable livelihoods*) proposta por Chambers e Conway (1992). Perondi e Schneider (2012), ao se referirem a Chambers e Conway (1992), apontam que para um “meio de vida ser sustentável, deveria ser capaz de: (a) suportar as crises mantendo elevadas as suas capacidades e ativos; (b) prover um meio de vida sustentável para a próxima geração; e (c) contribuir em rede com benefícios para outros meios de vida em nível local e global no curto e no longo prazos” (Perondi & Schneider, 2012, p. 121). Portanto, os meios de vida sustentáveis tendem a aumentar as capacitações das pessoas, fazendo-as mais resistentes aos períodos de mudanças e, conseqüentemente, serem mais resilientes.

Esse aspecto pôde ser observado também em um estudo sociológico das transformações dos modos de vida dos camponeses minhotos, realizado por Silva (1998), ao constatar que a agricultura familiar em Portugal soube resistir, mas também adaptar-se, procurando responder não só às exigências internas, como também aos desafios e pressões da economia de um país semiperiférico. Em seu estudo, Silva (1998) chamou a atenção também para aspectos conservadores das práticas dos agricultores nortenhos, em Portugal, marcadas pela defesa da conservação de costumes e tradições existentes, e mantidos durante o período da ditadura de Salazar, que os fizeram se adaptar a esse regime ditatorial.

As estratégias de adaptação, para Silva (1998), estão associadas à capacidade de lidar com os riscos e se adaptar às novas circunstâncias da vida, o que está próximo da abordagem de “resiliência”, apontada por Nelson et al. (2007), fundamentada na ideia de que os sistemas ecológicos e sociais devem ser compreendidos como sistemas que se relacionam e que estão

em constante mudança, e não necessariamente em um equilíbrio estático. Segundo Thompson (1998), as mobilizações políticas não buscam sempre a transformação de elementos da sociedade, mas, em alguns casos, lutam pela manutenção da ordem estabelecida, especialmente em momentos em que surgem ameaças aos costumes e aos direitos anteriormente conquistados.

Para entender as estratégias e demonstrações de força das organizações e de seus participantes, é fundamental perceber os processos de criação cultural das ações coletivas e de resistências praticadas em seus territórios (Tilly, 2009). Nesse sentido, faz-se necessário identificar as características referentes às práticas de resistência, assim como de adaptação, desenvolvidas pelos agricultores participantes das organizações agrárias profissionais da Galícia.

## Metodologia

Para alcançar o objetivo proposto neste artigo e verificar a hipótese formulada, utilizou-se da análise documental e da coleta de dados secundários referentes às duas organizações estudadas. Realizaram-se, também, oito entrevistas em profundidade, quatro com agricultores participantes da ASAJA e quatro com os agricultores do SLG, residentes nos Conselhos de Carballo, Santiago e Pontevedra, na província de Corunha, entre os meses de junho e agosto de 2017. A Galícia é uma comunidade autônoma espanhola localizada no noroeste da Península Ibérica, formada por quatro províncias: La Coruña (onde está localizada a capital administrativa, Santiago de Compostela), Lugo, Ourense e Pontevedra. Trata-se de uma região marcada pela memória da sobrevivência das práticas camponesas, como a ajuda mútua entre os vizinhos, assim como pela presença de terras soltas, nas quais ainda se pode coletar frutas, raízes e sementes nos bosques e florestas (Garcia Ramon & Baylina, 2000).

Em todo o território galego, destacam-se as atividades do setor primário, prevalecendo a agricultura e, em menor medida, a criação de porcos e gado, a atividade pesqueira e portuária, bem como a fabricação de vinhos produzidos nas regiões de Ribeiro, Valdeorras, Rías Baixas e Ribeira Sacra, reconhecidos internacionalmente (INE, 2017). A economia galega sofreu variações em cada uma de suas províncias, prevalecendo as atividades relacionadas à pesca, ao cultivo e à extração de frutos do mar nas cidades



costeiras, a agricultura nas unidades político-administrativas mais distantes do mar, seguida da indústria (Xunta de Galicia, 2017).

Por fim, a escolha do território galego se deu pela representatividade das Organizações agrárias (associações, cooperativas e outras formas de mobilização) nele existentes, que expressam uma diversidade de modelos participativos na luta política dos agricultores. Procurou-se, dessa forma, analisar as práticas adotadas pelos pequenos produtores familiares da Galícia no percurso das últimas três décadas desde a adesão da Espanha à União Europeia e ao mercado aberto.

## Resultados e discussões: as estratégias dos agricultores galegos no contexto da política agrícola comum no pós-1992

Conforme os agricultores entrevistados, os fundos da Política Agrícola Comum com a adesão da Espanha à União Europeia somente beneficiaram os grandes proprietários. A lógica que vigorou foi a da dimensão da propriedade, em contraposição ao minifúndio, típico das regiões mais ao norte da Galícia. As mudanças ocorridas a partir das políticas agrícolas em território galego foram sentidas e partilhadas por todos os agricultores. Face à destinação dos subsídios da Política Agrícola Comum (PAC) para aqueles que melhor podiam integrar-se no mainstream da agricultura europeia, os agricultores galegos se organizaram em formas associativas e cooperativas, via associações agrárias profissionais, com o objetivo de aumentar sua força de negociação com o Estado (Saraceno, 2002). Para além dessas formas associativas, os resultados da pesquisa trouxeram evidências de que os agricultores galegos se organizaram também no quadro das suas comunidades de vizinhança e desenvolveram formas de ação coletiva, tais como as relações de entreajuda e o combate aos incêndios florestais.

Como afirma Pérez e Alvariño (2014), a partir da década de 1990, as reivindicações por parte dos agricultores galegos apontavam para mudanças no âmbito político, principalmente, no que se refere a mais negociação com as autoridades. Os atos de subversão vêm perdendo sua força de contestação, sendo instituídas práticas voltadas para a sobrevivência e reprodução da unidade familiar, nas diversas esferas da vida cotidiana, quer seja no âmbito da economia e do mercado, ou do meio ambiente, da cultura e da sociabilidade.

## Adesão à produção ecológica de alimentos

A partir da análise das entrevistas, os resultados mostraram que a adesão ao ecologismo foi uma forma de resistência e, também, de adaptação, presente principalmente nas aldeias camponesas. Para os agricultores participantes das organizações agrárias profissionais, o futuro da Galícia passa pelo desenvolvimento do setor agrário e da produção ecológica e sustentável, baseada na produção de alimentos de qualidade em harmonia com o meio rural galego. Durante a entrevista, uma camponesa participante do Sindicato Labrego Galego se manifestou contra o modelo de agricultura imposto e apontou que: “a evolução da agricultura nos leva a um modelo industrial, dependente das multinacionais e dos créditos, à custa do meio-ambiente. Sou a favor da qualidade alimentar e da agroecologia” (Entrevistada 03). Percebe-se, na fala da entrevistada, uma narrativa “nativa” comum entre os pequenos agricultores, marcada pelo tom de resistência ao imperativo das políticas agrícolas europeias. A adoção das práticas agroecológicas era percebida por esses pequenos agricultores como uma forma de se contraporem ao modelo produtivista, agressor ao meio ambiente. Vale ressaltar que, a partir de 1990, a agricultura na Europa se dualizou e o que se estabeleceu foi a política de preços mínimos e os incentivos à agricultura foram sendo retirados. Diante dessa situação, os agricultores tiveram que se adaptar ao novo contexto das políticas agrícolas, desenvolvendo práticas alinhadas com as exigências do mercado.

Nesse panorama agro-galego, presenciou-se, por um lado, a utilização do arado no manejo da terra, em propriedades camponesas que, mesmo não tendo condições econômicas de adquirir um trator, conseguiram acessar o mercado via participação nas organizações agrárias profissionais, como, por exemplo, nas feiras que acontecem nos finais de semana. Esses agricultores representaram 80% daqueles que receberam incentivos do governo para serem agroecológicos. Por outro lado, o trator é utilizado em outras propriedades, onde o camponês é altamente produtivo e compõe os 20% de agricultores que receberam incentivos do governo para produzirem para os supermercados de grande porte. Grosso modo, é esta estrutura dual que se estabeleceu com a entrada da Política Agrícola Comum na Galícia, a qual nos fez perceber que, embora a fala da entrevistada seja de resistência, ao trazê-la para o contexto da PAC, pode-se inferir que é também de adaptação. Para Pérez e Alvariño (2014), ainda que reivindique o papel do “labrego galego”,

ou seja, do camponês como conservador da paisagem, a ênfase estava voltada para o aspecto produtivo, porque esses agricultores não aspiravam converter-se em guardiões do meio ambiente, mas sim viver do seu trabalho dignamente. Na opinião de Xosé, um dos agricultores participantes do Sindicato Labrego Galego, a agricultura sustentável na Galícia passa por inúmeros desafios, como ele mesmo relata:

os modelos sustentáveis de agricultura são sufocados pela falta de acesso a financiamento, as sementes são controladas por multinacionais. As grandes multinacionais especulam com alimentos, reunindo matérias-primas para torná-los mais caros. E isso também afeta os mercados tradicionais (Entrevistado 04).

A princípio, uma das estratégias utilizadas pelos agricultores para evitar a ação de intermediários e o processo de extração da renda da terra pelo capital comercial tem sido a comercialização de seus produtos diretamente ao consumidor final na sede da própria organização, através do website da cooperativa e no comércio local. Além disso, os agricultores galegos apostaram no potencial do produto local e de temporada, buscando transformar as praças e parques das cidades em espaços de feiras. Portanto, o camponês galego passou a se integrar ao mundo comercial, logo, suas estratégias produtivas acabaram sendo adaptadas em função das características das sociedades de que ele fez parte (Wolf, 1976; Wanderley, 2009).

Como argumenta Abramovay (1998), por mais importante que seja a produção a preços baixos de alimentos considerados básicos, torna-se cada vez mais significativa a demanda por gêneros diferenciados. Para alcançar o futuro de uma agricultura ecológica, os campesinos galegos ressaltaram o apoio das associações agrárias à produção local durante todo o ano, com a implementação de uma política agrária voltada para a remuneração justa do trabalho e adequada política de preços.

A superfície ecológica na Galícia cresceu 37% no ano de 2017, superando os 31.436 hectares, e com aumentos especialmente significativos em áreas como a província da Coruña, que conta com o maior percentual de crescimento em área ecológica registrada, somando mais 94,22% ao ano (INE, 2017).

As feiras ecológicas, que são realizadas pelos agricultores galegos nas cidades de Corunha, Santiago de Compostela, Pontevedra e Lugo, refletem

tanto a capacidade de resistência como de adaptação dos agricultores à nova conjuntura econômica e social, ressignificando relações sociais e processos interativos. Uma prova dessa resistência, percebida a partir de observações de campo, são as formas de negociação entre os agricultores feirantes e seus fregueses, pois estão ligadas aos universos culturais desses trabalhadores e são orientadas por redes de parentesco e de sociabilidades, e não somente por lógicas racionais ligadas ao mundo do mercado. Na percepção dos agricultores galegos participantes do Sindicato Labrego Galego e da Associação dos Jovens Agricultores (ASAJA), as feiras ecológicas fazem parte do comércio tradicional, lugares de “tempo lento” e que contrariam a racionalidade dos supermercados, lugares de “tempo rápido”.

### A questão ambiental e a defesa da preservação da natureza

A subsistência dos agricultores galegos depende dos recursos naturais locais e, quando estes estão ameaçados, também está em perigo a própria sobrevivência das aldeias ou comunidades. Portanto, os agricultores defendem não só a sustentabilidade do meio ambiente, mas a sustentabilidade do “ser labrego”. Fernández et al. (2007), em seu artigo *La protesta campesina como protesta ambiental, siglos XVIII-XX*, já apontavam para o caráter conflitivo do tema ambiental, que teve sua origem no acesso, manejo e distribuição dos recursos naturais nas comunidades.

O respeito pelo meio ambiente, na percepção dos agricultores galegos, está indissociável do respeito pela vida, como menciona um dos agricultores participantes do Sindicato Labrego Galego (SLG), “não se trata apenas de defender espécies nativas ameaçadas, como o carvalho galego, conservar o patrimônio natural de Galícia e a biodiversidade da nossa paisagem florestal, mas defender uma maneira de viver o rural” (Entrevistado 01).

As reivindicações em defesa do meio-ambiente por parte dos agricultores que participam das organizações agrárias profissionais da Galícia perpassam também os sistemas de base ecológica em que estavam inseridos. Através de suas práticas, técnicas, exploração dos recursos, organização e gestão dos territórios, estimularam uma nova forma de relação dos agricultores galegos com os recursos naturais.

## Os investimentos em formação e qualificação profissional no campo

A partir da observação participante e das entrevistas, constatamos que a educação no campo, por meio da escolarização rural e gratuita, a formação profissional, e a criação dos Centros Rurais Agrupados compõem também o leque de ações coletivas dos agricultores galegos participantes das organizações agrárias profissionais. A defesa da profissionalização do setor agrário pode ser observada no primeiro número da revista *Xóvenes Agricultores da ASAJA*, de outubro de 1981, que traz como principal objetivo da organização: “a defesa do campo pelos homens do campo. Uma defesa profissional, porque todos buscamos a rentabilidade de nossas explorações agrárias e pecuárias. Buscamos que nos paguem como se deve, nossos porcos, nosso vinho, nosso leite”. Este trecho da revista traz um discurso que preza pela rentabilidade da exploração e profissionalização do agricultor, que, nas palavras de Moyano Estrada (2013), pode ser considerado como um discurso neo-campesino, que expressa o caráter heterogêneo do setor agrário nas pequenas propriedades, não podendo se equiparar às grandes empresas. Não se espera, portanto, critérios de eficiência, mas sim valores sociais, como a garantia da manutenção do tecido social atrelado ao rural, que enxerga de forma positiva a agricultura a tempo parcial e a pluriatividade para dinamizar regiões em atraso populacional.

## A defesa da igualdade de gênero no campo

Observa-se, ainda, nas atividades agrícolas e políticas integrais de desenvolvimento rural, que fogem a lógica da competitividade mas priorizam a sustentabilidade social, o combate às desigualdades de gênero. De acordo com o depoimento de uma jovem camponesa da Comarca de Carballo, Província de Corunha:

o mais importante das mudanças que experimenta o rural galego não está somente em atender as exigências do mercado global, senão na nova situação da mulher. Vivo no campo e o meu trabalho depende da terra, mas não sou a minha avó... tenho internet, tenho carro (participante da ASAJA de Santiago).

Esse relato retrata a visão da maioria das mulheres galegas participantes das organizações sobre sua condição feminina e, por isso, não se ajusta ao modelo tradicional, no qual se espera que elas cuidem da família, da propriedade rural e não tenham poder nas tomadas de decisão. Embora residam em zonas rurais, as mulheres participantes das organizações agrárias possuem recursos financeiros, formação profissional e um projeto de vida, por isso não se percebem nem diferentes, nem inferiores às mulheres da cidade.

Nesse sentido, para Garcia Ramon e Baylina, (2000), os impulsos das políticas públicas de igualdade de gênero na Galícia destinaram-se a eliminar as discriminações contra as mulheres em suas atividades laborais, o que tem se concretizado através dos planos de igualdade de oportunidades, que compreendem um conjunto de medidas aprovadas pelo governo espanhol. Até ao final do século XIX, as trabalhadoras galegas não tinham nenhum protagonismo político e nem eram associadas aos sindicatos. No entanto, as políticas de governo pós-reforma da Política Agrícola Comum passaram a valorizar o trabalho da mulher nas explorações agrícolas, o que fez com que as mulheres passassem a ter direito a herança e participação nos órgãos de decisão política (Garcia Ramon & Baylina, 2000).

### A adequação da produção e comercialização dos produtos agrícolas às exigências do mercado europeu

A comercialização da produção agrícola e as exigências e normativas institucionais que decorrem da adoção da Política Agrícola Comum (PAC) são consideradas aquelas que, regra geral, preocupam mais os agricultores (Pérez & Alvariño, 2014).

A globalização, as exigências crescentes de qualidade da produção agrícola, aliadas às dificuldades de comercialização e de cumprimento de rigorosas regras comunitárias foram apontadas como as maiores dificuldades enfrentadas pelos agricultores galegos na gestão das suas propriedades. Para fazer frente a esses constrangimentos, os agricultores participantes das organizações agrárias buscaram uma transformação técnica para adaptar as propriedades galegas às exigências do mercado, aliada às estratégias de proteção do patrimônio cultural e das tradições locais, com destaque para o setor agroalimentar.

Esse aspecto adaptativo dos agricultores às exigências das políticas agroambientais da União Europeia foi também encontrado por Stadel (2008), ao constatar que o potencial das estratégias de resistência e adaptação dos agricultores nos Andes Tropicais não se baseava apenas na preservação da biodiversidade e na promoção do patrimônio cultural, mas em ter que lidar com e adaptar-se a mudanças e novos estilos de desenvolvimento. No âmbito das políticas de valorização territorial e da multifuncionalidade da agricultura na Galícia, os agricultores participantes das organizações agrárias passaram a se preocupar com a proteção aos atributos de qualidade associados à origem geográfica dos alimentos. Em verdade, esta é uma prática muito antiga nos países do mediterrâneo, mas, para Munõz e Caldentey (2000), a Espanha incorporou-se a esse processo em 1932, através de um decreto, no qual estabelecia a figura da “denominação de origem”, inicialmente aplicada somente ao vinho; apenas a partir de 1970 é que passou a englobar outros produtos alimentares como o azeite de oliva e o queijo.

Nesse cenário, os agricultores galegos participantes da ASAJA compartilhavam de uma nova maneira de “ler o agro”, tendo de adaptar suas práticas sindicais à realidade em que atuava o sindicato e, em função disso, orientar suas demandas. Ao contrário de outros sindicatos, a ASAJA não via no agro-galego uma agricultura familiar em situação de dependência e subdesenvolvimento, nem defendia uma transformação da sociedade agrária desde sua estrutura. Ao contrário, concebia o camponês como um empresário, um agricultor moderno/especializado, que deve buscar a eficiência do seu trabalho e a dignificação da agricultura como profissão (Bernal et al., 2001).

Os resultados da pesquisa corroboraram os estudos de Lozano Cabedo (2007) e Aguilar Criado (2010) sobre a diferenciação e qualidade dos produtos, ao revelar a importância dessas estratégias para os territórios europeus, bem como para os agricultores, porque evocam a importância dos saberes tradicionais, modos de fazer e produzir das aldeias. Conforme argumentam Munõz e Caldentey (2000), após a remodelação das políticas para a agricultura e dos programas voltados ao desenvolvimento rural (PAC e o Programa LEADER), instaurou-se um novo cenário no meio rural europeu, orientado para a produção de qualidade em um rural que responde às novas e distintas funções da sociedade pós-industrial.

No entanto, a liberdade para escolher a melhor estratégia para enfrentar ou se adaptar à nova realidade social e política está restrita à disponibilidade

de ativos, o que vai definir a possibilidade ou não dos indivíduos expandirem suas capacidades individuais. Frente a isso, como propõe Bourdieu (1980), a apropriação do capital político por parte dos agricultores que participam das organizações agrárias profissionais, representa o conjunto de ativos utilizados na construção de suas estratégias, o que vai ao encontro dos dizeres de Moura (1986), de que o camponês se adaptou e foi adaptado, diferenciou-se internamente, mas permaneceu identificável como tal.

Contudo, os achados da pesquisa apontaram para o desenvolvimento de uma artesanidade<sup>3</sup> por parte desses agricultores, que permitiu seu acesso ao mercado agroalimentar e à propriedade dos seus meios de produção. Esse achado da pesquisa pode ser corroborado com o que têm defendido Abramovay (1994) e Lamarche (1993), ao argumentarem que o camponês se envolveu com o capital industrial e financeiro porque necessitava adquirir os meios de produção indispensáveis à sua reprodução social.

## Conclusões

Diante do exposto, pode-se afirmar que o repertório de ação coletiva dos agricultores participantes das organizações agrárias estudadas combinava práticas de resistência e adaptação diante dos imperativos do modelo industrial de produção europeu. Constatou-se que os agricultores galegos associados ao Sindicato Labrego Galego manifestavam uma identidade mais marcada por práticas de contestação, as quais já faziam parte da sua trajetória institucional, caracterizada por enfrentamentos e lutas na defesa dos direitos sociais e trabalhistas dos camponeses. Observou-se, entre eles, ações de viés mais contestatório no que se refere às dimensões ambientais, sociais e culturais, voltadas para práticas de caráter mais ecológico e voltadas para a produção dos mercados locais. Todavia, o que se manifesta dentro de uma retórica crítica e contestatória, por parte do Sindicato Labrego Galego, adequa-se, perfeitamente, à política implementada pela PAC pós 1992. Já os agricultores participantes da ASAJA também demonstram carregar o seu viés identitário institucional, historicamente marcado pela abertura ao mercado e pela busca das inovações tecnológicas. Observou-se, entre eles,

---

<sup>3</sup> A ideia de artesanidade se refere à “capacidade de adaptar o controle do processo de produção à penetração de diferentes formas de relações mercantis” (Ploeg, 2006).



o desenvolvimento de práticas de viés mais adaptativo em seu cotidiano de trabalho e de vida, pela adequação de suas propriedades agrícolas às políticas neoliberais da União Europeia.

No primeiro período da PAC, de 1962 a 1991, observou-se uma crescente monetarização da vida social dos agricultores e a consolidação da sua inserção nos mercados, apontando para um novo padrão de desenvolvimento agrário e agrícola. Já no período pós-1992, com a mudança das estratégias de subsídios aos agricultores, observou-se que os agricultores participantes da ASAJA se abriram para a profissionalização do agricultor e foram gradativamente se convertendo à especialização produtiva, adquirindo novas tecnologias e formas de organização da produção capazes de lhes proporcionar o acesso aos mercados formais e estabelecer relações mercantis com as redes de supermercados e lojas especializadas. Assim, preponderaram entre eles práticas de adaptação às mudanças introduzidas pela reforma da PAC pós-1992.

Já no que tange às “práticas de resistência” em relação aos direcionamentos da PAC de 1992, percebe-se que as mesmas foram marcadas por posturas conservadoras por parte dos agricultores vinculados ao SLG. Ao se adequarem ao novo contexto político, convertendo-se ao novo modelo de agricultura ecológica, assumiram essa nova configuração política, com uma narrativa de resistência. Por outro lado, entre os agricultores ecológicos vinculados à Associação Agrária de Jovens Agricultores Profissionais, não se observou a exacerbação de práticas e narrativas contestatórias às diretrizes da PAC pós 1992.

Conclui-se, assim, que o repertório de ação coletiva dos agricultores vinculados às duas organizações estudadas na Galícia combinou práticas de resistência e adaptação de intensidades diferentes face às diretrizes implementadas pela reforma da PAC pós 1992. As estratégias de vinculação de ambos os grupos ao mercado podem ajudar a explicar a narrativa contestatória e de maior resistência dos agricultores do Sindicato Labrego Galego (SLG) em relação àqueles vinculados à Associação dos Jovens Agricultores (ASAJA). Enquanto os agricultores vinculados ao SLG tiveram que desenvolver estratégias de venda direta junto aos consumidores, para além da tradicional venda nas feiras, formando redes alternativas entre produtores e consumidores, os agricultores da ASAJA encontraram nos mercados de nicho mais institucionalizados e nas redes de supermercado

uma grande opção de escoamento dos alimentos por eles produzidos conforme os ditames ecológicos. Dessa forma, o vínculo mais alternativo dos agricultores do SLG, através das novas experiências de comercialização entre produtores e consumidores, em contraposição à comercialização mais tradicional da ASAJA nas redes de supermercado, aponta para interpretações dos agricultores que classificam suas práticas como de maior resistência ou adaptação. Todavia, ambos os grupos de agricultores estão, de fato, adaptando-se ao novo contexto político e econômico instituído pela PAC, desde 1992.

## Referências

- Abramovay, Ricardo. (1994). A dualização como caminho para a agricultura sustentável. *Estudos Econômicos*, 24(n. especial), 157-182.
- Adger, W. Neil. (2003). Social capital, collective action, and adaptation to climate change. *Economic Geography*, 79(4), 387-404. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92258-4\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92258-4_19)
- Aguilar Criado, Encarnación. (2010). Productos locales, mercados globales. Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural. In M. García (Ed). *Perspectivas teóricas en desarrollo local* (vol. 1, pp. 147-169). Netbiblo.
- Arnalte Alegre, E. (2002). PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio. *ICE, Revista de Economía*, 1(803), 45-60.
- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores. (2017). *Relatório ASAJA*. Disponível em <http://www.ASAJA.com>
- Bernal, Antonio M., López Villarverde, Ángel L., & Ortiz Heras, Manuel. (2001). *Entre surcos y arados: el asociacionismo agrario en la España del siglo XX*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Bouhier, Abel. (2001). *Galicia: ensaio xeográfico de análise e interpretación dun vello complexo agrario*. Xunta de Galicia.
- Bourdieu, Pierre. (1980). Esboço de uma teoria da prática. In R. Ortiz (Org.), *Pierre Bourdieu: Sociologia* (pp. 46-80). Ática.
- Chambers, Robert, & Conway, Gordon R. (1992). *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century* [IDS discussion paper 296]. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/775>

- Colle, Célio A. (2017). *Harmonização e complementaridade entre as políticas para a agricultura do Brasil e da União Europeia* [Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul]. <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7475>
- Comissão Europeia. (2013, 26 jun.). *Política Agrícola Comum e a agricultura na Europa* [Circular de imprensa]. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pt.htm)
- Díaz-Geada, Alba. (2011). *O campo en movemento. O papel do sindicalismo labrego no rural galego do tardofranquismo e da transición (1964-1986)*. Universidad de Santiago e Fundación Juana de Veja.
- Fernández, David S., González de Molina, Antonio H., González de Molina, Manuel, & Ortega Santos, Antonio. (2007). La protesta campesina como protesta ambiental, siglos XVIII-XX. *Historia agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural*, 42, 277-302. <http://hdl.handle.net/10234/161800>
- Fernández Leiceaga, Xoaquín, & López Iglesias, Edelmiro. (2013). As transformacións socioeconómicas de Galicia. Balance de cinco décadas. *Revista Galega de Cultura Grial*, 200, 40-49.
- Fragoso, Rui M. S., & Marques, Carlos. (2007). A competitividade do regadio em Portugal no contexto da Nova Política Agrícola Comum: o caso de uma exploração agrícola no Alentejo. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, 45(1), 49-70.
- García Ramon, María D., & Baylina, Mireia. (2000). *El nuevo papel de las mujeres en el desarrollo rural*. Oikos-Tau.
- INE - Instituto Nacional de Estadística (2017). *Setores económicos de Galicia*. <http://www.ine.es>
- Lamarche, Huges. (1993). *Agricultura familiar: comparación internacional*. Ed. Unicamp.
- López Iglesias, Edelmiro. (2012). A gobernanza e xestión do medio rural galego a comezos do século XXI; reflexións e propostas para o debate. In R. R. González (Coord.), *Galicia, um mundo rural vivo* (pp. 130-146). Universidade Internacional Menéndez Pelayo - Concello de Lalín.
- Lozano Cabedo, Carmen. (2007). *Agricultura ecológica y “segura”. Multifuncionalidad, calidad y territorio en el contexto de la globalización* [Tese de Doutorado, Universidad de Sevilla]. <https://idus.us.es/handle/11441/14921>
- Medina-Albaladejo, Francisco J. (2013). Fuentes para la historia de las cooperativas agrarias en España: los archivos empresariales. *Revista de Economía Pública Social y Cooperativa*, 77, 189-212.

- Menezes, Marilda & Malagodi, Edgard. (2011). Os camponeses como atores sociais: a perspectiva da autonomia e da resistência. In S. Schneider & M. Gazolla (Eds.), *Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais* (pp. 49-68). Editora da UFRGS.
- Muñoz, Ana C. & Caldentey, Pedro. (2000). Signos de calidad en productos agroalimentarios. *Revista Tierra Sur*, 7, 30-36.
- Moura, Margarida M. (1986). *Camponeses* (2. ed.). Ática.
- Moyano-Estrada, Eduardo. (2013). Desarrollo local y cohesión en el marco de la nueva programación estratégica de la UE (2014-2020). Notas de palestra proferida no seminário *La estrategia Leader en el nuevo enfoque participativo de La Unión Europea para el desarrollo local (2014-2020)*, Salamanca, Espanha.
- Nelson, Donald R., Adger, Neil, & Brown, Katrina. (2007). Adaptation to environmental change contributions of a resilience framework. *The Annual Review of Environment and Resources*, 32, 395-419.
- Niederle, Paulo, & Grisa, Cátia. (2008). Diversificação dos meios de vida e acesso a atores e ativos: uma abordagem sobre a dinâmica de desenvolvimento local da agricultura familiar. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 5(61), 41-69. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1199>
- Oliveira, Ariovaldo U. de. (2002). *A agricultura camponesa no Brasil* (4. ed.). Contexto.
- Oliveira, Samuel José, & Ferreira Filho, Joaquim B. (2008). A expansão da União Européia em 2004 e seus impactos sobre o agronegócio brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 46(4), 937-967.
- Ortega, Antonio C. (2008). *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Editora Alínea; Edufu.
- Paulino, Eliane T., & Almeida, Rosemeire A. de. (2010). *Terra e território: a questão camponesa no capitalismo* (vol. 1, 1. ed.). Expressão Popular.
- Pérez, Xoán, & Alvariño, Emilio. (2014). *O pequeno é grande: a agricultura familiar como alternativa: O caso galego* (1. ed.). Editora Através.
- Perondi, Miguel Â., & Schneider, Sérgio. (2012). Bases teóricas da abordagem de diversificação dos meios de vida. *Revista Redes*, 17(2), 117-135. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v17i2.2032>
- Ploeg, Jan D. van der. (2008). *Agricultores e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Editora da UFRGS.

- Ploeg, Jan D. van der. (2006). O modo de produção camponês revisitado. In S. Schneider (Org.), *A diversidade da agricultura familiar* (pp.13-54). Editora da UFRGS.
- Prazeres, Rebeca. (2017). *Justiça social, feminismo e movimentos sociais: a Secretaria das Mulleres do Sindicato Labrego Galego* [Tese de Doutorado, Universidade de Santiago de Compostela]. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/15480>
- Saraceno, Elena. (2002). *La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano*. Comisión Europea.
- Saron, Flávio, & Hespanhol, Antônio. (2015). Os efeitos dos programas de desenvolvimento rural LEADER e PRODER em territórios rurais deprimidos de Portugal: o caso das Terras de Sicó. *Ateliê Geográfico*, 9(3), 63-87. <https://doi.org/10.5216/ag.v9i3.32840>
- Scott, James C. (2002). *Los dominados y el arte de la resistencia*. Ediciones Era.
- Scott, James C. (1985). *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*. Yale University Press.
- Silva, Manuel C. (1998). *Resistir e adaptar-se. Constrangimentos e estratégias no noroeste de Portugal*. Afrontamento.
- Stadel, Christoph. (2008). Vulnerability, resilience and adaptation: rural development in the Tropical Andes. *Pirineos*, 163, 15-36.
- Thompson, Edward P. (1998). *Costumes em comum*. Companhia das Letras.
- Tilly, Charles. (1977). *From mobilization to revolution*. Anderson-Wesley.
- Wanderley, Maria de N. (2009). *Mundo rural como um espaço de vida*. Editora da UFRGS.
- Wolf, Eric R. (1976). *Sociedades camponesas*. Zahar Editores.
- Xunta de Galicia. (2017). *Agência Galega de Desenvolvimento Rural*. <http://agader.xunta.gal>

Submetido em 23 abr. 2020.

Aprovado em 9 out. 2020.



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# Bem-estar e estratificação social no Brasil contemporâneo

## Well-being and social stratification in contemporary Brazil

Alan Araújo Freitas\* 

### RESUMO

Com o objetivo central de avaliar o processo de mobilidade social no Brasil contemporâneo, foram construídos dois indicadores socioeconômicos que mensuram a origem e o destino das pessoas, tendo por diferença básica em relação aos estudos clássicos a construção de índices com base no acesso ao bem-estar social elementar. Esses indicadores foram avaliados simultaneamente com o fator educação escolar. Observou-se que a transmissão da vantagem socioeconômica no Brasil possui um duplo caminho, (i) investimento em educação formal e (ii) transferência direta de bem-estar socioeconômico entre parentes, o segundo fator com a maior significância. Interpreto o Brasil como uma sociedade que não é meritocrática, em virtude de o poder da educação escolar em modificar os resultados dos indivíduos em fase adulta ser estatisticamente inferior ao efeito da herança socioeconômica, ao assumir que existe uma corrida entre os indivíduos por recursos e que tudo começa antes mesmo do nascimento.

**Palavras-chave:** desigualdade, bem-estar social, educação escolar, estratificação social.

---

\* Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sociólogo. Doutor em Sociologia (UFRJ), Pós-Doutor em Ciências Sociais (UFJF).  
Email: [alan.freitas@ufrj.br](mailto:alan.freitas@ufrj.br)

## ABSTRACT

With the central objective of evaluating the process of social mobility in contemporary Brazil, two socioeconomic indicators were constructed that measure people's origin and destination, having as a basic difference from the classic studies the construction of indexes based on access to elementary social welfare. These indicators were evaluated simultaneously with the school education factor. So that the transmission of socioeconomic advantage in Brazil has a double path, (i) investment in formal education and (ii) direct transfer of socioeconomic welfare among relatives, the second factor with the highest significance. I interpret Brazil as a society that is not meritocratic, because the power of schooling to modify the outcomes of individuals in adulthood is statistically inferior to the effect of socioeconomic inheritance, assuming that there is a race among individuals for resources and that everything begins even before birth.

**Keywords:** inequality, social welfare, school education, social stratification.

## Introdução

Os modelos<sup>1</sup> evolutivos e econômicos de transição demográfica foram desenvolvidos de modo a abarcar a passagem das economias de subsistência para economias de mercado. Isso levou ao aumento da dependência em relação a habilidades adquiridas por meio da educação formal, com a concomitante desvalorização do trabalho infantil, e ao sucessivo fortalecimento da ligação entre o investimento parental e os resultados dos herdeiros, o que incentivou a limitação da fertilidade e a extensão adicional da dependência juvenil (Hill & Kaplan, 1999; Hedges et al., 2016). O período moderno é conhecido pela longa dependência dos filhos em relação a suas famílias, envolvendo um tempo considerável de preparação e desenvolvimento de habilidades complexas, adquiríveis por meio da aprendizagem social (Hill & Kaplan, 1999; Kaplan et al., 2000; Mace, 2000; Hedges et al., 2016). Como esse tipo de investimento é elevado e continuado, os grupos sociais que não possuem recursos não são capazes de fazer os aportes necessários para que seus herdeiros adquiram as habilidades com alto retorno no mercado de trabalho, o que gera desigualdades de bem-estar em outras etapas da vida. Grosso

---

<sup>1</sup> Este trabalho contou com financiamento do CNPq.

modo, os pais que fazem doações de qualquer espécie para seus herdeiros aumentam as chances de vida desses indivíduos, do mesmo modo que o bem-estar social também aumenta as capacidades individuais.

À medida que os filhos deixam de ser vistos como mão de obra por suas famílias e passam a ser vistos como investimento, as famílias começam a investir de maneira mais robusta na educação de seus herdeiros. Em uma sociedade na qual a classe não é mais, exclusivamente, herdada, mas, em certa medida, conquistada, os indivíduos se tornam os arquitetos das suas próprias vidas, já que devem fazer seu destino. Entretanto, este argumento possui algum sentido empírico ou se trata de um mito? É possível escolher o próprio destino socioeconômico ou as pessoas estão fadadas à reprodução social?<sup>2</sup>

Para responder a esta questão, buscamos ajuda nos trabalhos de Seymour Spilerman e Florência Torche, que descrevem os mecanismos da inequidade tanto sob a perspectiva do mercado quanto sob o viés privado ou das famílias. O mecanismo descrito por esses autores envolve três condições: a) o investimento em capital humano por parte das famílias (Blau & Duncan, 1967); b) o retorno ao capital humano na idade adulta (Schultz, 1961; Becker, 1965); c) a transferência patrimonial direta aos herdeiros, avaliada pela correlação entre o bem-estar na origem e no destino – variável evidenciada por uma miríade de fatores, desde a herança direta de propriedade, a chance de participação na força de trabalho, a probabilidade de casamento e de casamento endogâmico, até o capital social e cultural da família (Spilerman, 2000; Torche, 2015).

Em um sentido correlato, porém com dados e informações do Brasil, o intuito central é propor um indicador empírico associado ao bem-estar social, que seja capaz de subsidiar uma avaliação dos fatores que afetam os níveis de desigualdade e estratificação social, a partir de uma variável independente que reflita a origem social dos indivíduos. A partir de um indicador de bem-estar social, pode-se ver outra parte das sociedades – a face “oculta” e importante do bem-estar das famílias brasileiras e, bem mais do que isso, como essa condição de origem, relacionada ao bem-estar, afeta a vida dos herdeiros das diferentes e desiguais famílias brasileiras. Grosso

---

<sup>2</sup> O termo *reprodução social* se refere à repetição do passado, quando o filho “alcança”, por exemplo, o *status* socioeconômico dos seus familiares diretos.



modo, o que importa mais? O fluxo de renda que o indivíduo é capaz de gerar em sua fase produtiva ou sua herança social e familiar?

O artigo busca oferecer contribuições tanto do ponto de vista metodológico, quanto para o campo de estudos sobre desigualdades sociais no Brasil. O índice construído é um indicador do bem-estar geral e se constitui em uma forma de estratificação social, como as outras formas reconhecidas socialmente – educação, ocupação, renda e gastos com consumo. O intuito, aqui, é comparar, por meio de análise de trajetórias (*path analysis*) diferentes facetas das inequidades sociais.

Sumariamente, o artigo contempla duas grandes seções, uma com foco na abordagem da desigualdade associada ao bem-estar das famílias, ou “desigualdades de estoque”, e outra destinada às abordagens usuais ancoradas na ocupação e na renda proveniente da ocupação – desigualdade associada ao mercado de trabalho ou “desigualdades de fluxo”. Nessa perspectiva, o trabalho está dividido da seguinte maneira: em um primeiro momento são descritos os diferentes níveis e dimensões das desigualdades e, em seguida, é desenvolvida a noção de bem-estar. Em outro momento, aborda-se os estudos sobre “desigualdade” e “estratificação social”, as correntes principais desenvolvidas, os autores clássicos e as suas ideias básicas acerca da estratificação. A seguir, apresentam-se informações sobre os dados<sup>3</sup> utilizados e a metodologia ou o caminho seguido para alcançar o objetivo. Depois, os resultados e, por fim, são tecidas algumas conclusões e comentários finais.

## Desigualdades de mercado e desigualdades familiares

O exame das características e causas das desigualdades sociais representou um importante objetivo de pesquisas, principalmente na segunda metade do século XX, com um pico de análises entre os anos 1970 e 1980. Essa prática decaiu nas décadas subsequentes, como um possível reflexo do declínio da abordagem sociológica de viés economicista, como no caso das

---

<sup>3</sup> As informações empíricas são provenientes da Pesquisa Nacional sobre Desigualdades Sociais, realizada, em 2008, pelo Centro para o Estudo da Riqueza e da Estratificação Social, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação de Nelson do Valle Silva. Projeto este denominado “Instituto do Milênio”.

teorias marxistas, que veem as relações de mercado como o fator principal a afetar o comportamento social. Nesse esteio, a desigualdade foi vista como uma consequência direta da posição individual no processo produtivo, a partir de uma forte influência do pensamento econômico. Weber (1958) não reconheceu a tese marxista de classe e, por esse motivo, ofereceu um modelo analítico mais alargado, referente tanto às relações de classe, como também às relações sociais que ocorrem no interior das unidades orçamentais, este último conceito referido aos grupos de amigos, colegas, familiares etc.

Diversamente de Marx (2005)<sup>4</sup> que se manteve fiel à tradição econômica, Weber (2003) reconheceu pelo menos duas dimensões como definidoras da posição social em sua teoria social – uma relacionada ao mercado produtivo (estrutura) e outra à família e aos grupos de *status* (unidades orçamentais) –, propondo que existem pelo menos dois caminhos para o entendimento do processo social de estratificação. Uma parte da divisão desigual dos recursos sociais é devida às relações sociais de trabalho, o que chamou de “desigualdade de classe”, enquanto a outra parte é devida às desigualdades históricas entre as diferentes famílias, o que chamou de “desigualdade de *status*”, da mesma forma que são importantes as diferenças de poder dentro destas unidades orçamentais (Weber, 2003; Saunders, 1984; Spilerman, 2000; Spilerman & Torche, 2004; Torche & Spilerman, 2009; Torche, 2015).

Este estudo avança nos dois trajetos colocados por Weber (2003), um referente às inequidades geradas pelas relações sociais de mercado e o outro sobre as desigualdades provenientes das diferenças históricas entre as famílias. As teorias posteriores aos clássicos da sociologia, em se tratando das análises que avaliam a estratificação social, não construíram avaliações empíricas dos fatores relacionados à herança material e ao bem-estar – ver, por exemplo, a teoria funcionalista da realização de *status* ocupacional proposta por Blau e Duncan (1967). O mesmo ocorre com os teóricos das classes sociais, independente da orientação teórica (weberiana ou marxista) – ver, Erikson et al. (1979), Wright (1982), Goldthorpe (1983). O que não varia entre esses autores é o fato de o caminho para a equidade ou desigualdade passar inequivocadamente pela divisão social do trabalho.

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que, não obstante, para Marx (2008) o capital não é um fato natural autônomo como proposto por Adam Smith, ou um “fetiche”, trata-se de uma relação histórico-social entre os homens (dependente das relações sociais e humanas).

Neste ponto está concentrada a crítica mais contundente desenvolvida por Saunders (1984) e Spilerman (2000) ao paradigma do trabalho, uma corrente influente dentro dos estudos da estratificação social. Devido à maioria dessas pesquisas focarem uma medida ligada à dimensão produtiva (ocupação e renda), elas não conseguiram estabelecer uma distinção entre fluxo e estoque ligado à renda (Torche & Spilerman, 2009, p. 3). Por esse motivo, tais análises mostram apenas os resultados sociais provenientes da esfera produtiva, e não a parte da desigualdade proveniente da diferença entre as famílias, associada à herança familiar. Nas palavras de Spilerman (2000), o fluxo de renda gerado pelo patrimônio não requer um “*trade-off*” com o lazer, já que, de modo geral, o bem-estar não requer uma rotina de trabalho, como a ocupação profissional (Spilerman, 2000).

## Desigualdades familiares de bem-estar

Entende-se, aqui, por “bem-estar” a capacidade de manter um padrão de vida condizente com o período moderno, visto em sua faceta socioeconômica como um conceito muito próximo aos conceitos de “estilo de vida” e “padrão de vida”. Estilo de vida é um padrão que inclui os tipos de bens e serviços que as pessoas utilizam e/ou acessam (Johnson, 1997). Os sociólogos, de um modo geral, estudam o “estilo de vida” a partir das análises que avaliam o que as pessoas gostam em termos culturais e de lazer, como na tradição francesa contemporânea. No caso deste artigo, o foco recai não na descrição do gosto estético e cultural dos indivíduos ou na concomitante associação com o conceito de classe social, mas na importância da origem para o destino social das pessoas. O indicador desenvolvido possui um duplo sentido: cultural e econômico. No primeiro caso, porque é proveniente da difusão cultural de gostos e hábitos e, no segundo, porque o indicador de bem-estar é, sobretudo, um meio material de medir a riqueza e o padrão de vida das famílias.

Nesse esteio, uma formulação teórica alternativa surgiu nas últimas décadas sob a lógica de investigar o padrão de vida das famílias (Spilerman, 2000). Nessa abordagem, não se trata de avaliar a posição do indivíduo no mercado de trabalho, mas a desigualdade entre as famílias com base no bem-estar. Para Spilerman, esse tipo de análise poderia se adequar melhor ao exame das desigualdades sociais por refletir os recursos das famílias e não

apenas os rendimentos das atividades relativas ao mercado de trabalho, mas também a renda proveniente da acumulação material ou devida ao estoque patrimonial. Isso em detrimento de existir uma evidente preferência por modelos que avaliam as posições sociais a partir da localização social dos grupos de indivíduos nos mercados ou, ainda, a partir do *status* devido às recompensas profissionais. Essas condições variáveis são reconhecidas como os principais determinantes da qualidade de vida nos países industriais e são compreendidas como desigualdades de mercado ou relativas à esfera produtiva (Spilerman, 2000).

O uso do termo “classe” com base no *status* adquirido via credenciais foi criticado por Saunders (1984), que reconheceu a existência de uma conexão do seu conceito de estratificação com o processo de consumo (Saunders, 1978; Spilerman, 2000). Weber (1958), em seu estudo dos sistemas de estratificação social, localizou o consumo em suas diferentes tipologias conceituais. Entretanto, a discussão de Weber é relativa à ideia de “estilo de vida”, associada ao bem-estar. Desse modo, as contribuições materiais das famílias dizem respeito ao papel desempenhado pelos bens na replicação ou reprodução da desigualdade entre gerações (Spilerman, 2000).

É comum nas abordagens funcionalistas vermos pesquisas empíricas que avaliam as chances de vida e mobilidade dos jovens adultos a partir da localização ocupacional do pai – como são os casos de Blau e Duncan (1967), Jencks (1972) e outros. Desse modo, na medida em que os resultados da estratificação são enquadrados em termos dos padrões de vida e potencial econômico de consumo, ligados ao bem-estar, as análises deveriam, na mesma medida, ser capazes de abranger as considerações de consumo, como os meios para a aquisição de uma vida confortável (Spilerman, 2000).

Por exemplo, os avanços na área da engenharia de materiais permitiram o desenvolvimento de uma série de itens e produtos que diminuem o tempo gasto nas tarefas domésticas, do mesmo modo que o desenvolvimento da mecânica, a descoberta da eletricidade e o desenvolvimento da automação tornaram possível a utilização de bens e serviços que aumentam o bem-estar. O tempo gasto por uma família sem acesso à água potável na busca por este bem é expressivo, o que impede que outras tarefas possam ser desempenhadas; esgotamento sanitário diminui a incidência e o risco de algumas doenças

infectocontagiosas; o acesso a bens e utensílios facilita as tarefas relacionadas ao conforto, tal como a posse de um veículo automotor, bicicleta ou qualquer outro meio de transporte individual facilita a mobilidade e locomoção, aumentando as capacidades individuais (Smits & Steendijk, 2015).

Existem vários utensílios relativamente baratos como panelas, pratos, talheres, ferramentas, mesas, cadeiras, tapetes e camas que reduzem a carga de trabalho e tornam a vida mais confortável, do mesmo modo que as famílias mudam completamente suas vidas com a eletricidade, por este bem abrir novas possibilidades. Com a luz elétrica, o tempo a ser gasto em atividades úteis e de lazer aumenta consideravelmente. Um refrigerador, por exemplo, reduz o tempo de compra diário, assim como as ferramentas e utensílios elétricos reduzem o tempo gasto com a preparação e manipulação dos alimentos, facilitando o trabalho doméstico; rádios e televisores trazem o mundo para a casa, telefones, computadores e internet aprimoram muito a comunicação e o acesso à informação (Smits & Steendijk, 2015).

Se, por um lado, a perspectiva do bem-estar não está na vanguarda do desenvolvimento teórico na área da estratificação social, também não está totalmente ausente (Spilerman, 2000). Os escritos dos sociólogos urbanos britânicos Forrest e Murie (1989), Dunleavy (1979) e Saunders (1984) são provas de que o tema já fora abordado por outros autores (Spilerman, 2000). Saunders (1984) argumentou que as clivagens no setor de consumo, no que diz respeito ao acesso à educação de qualidade e acesso aos cuidados de saúde, são fatores substitutivos das divisões socioeconômicas baseadas na produção (Spilerman, 2000). Essas clivagens são vistas por Saunders não como meramente derivadas da organização da produção, mas relativas a fatores transversais ao mercado de trabalho. Saunders (1984) não aceitou a noção de relações de classe de Goldthorpe e Wright – para quem essas relações são constituídas, de modo exclusivo, por meio da organização social de produção –, propondo um modelo relacionado a bens de consumo exteriores ao mercado de trabalho (ver Spilerman, 2000).

A intenção deste artigo é considerar a necessidade de estender a teoria e a análise da estratificação para uma abordagem que considere os recursos relacionados ao bem-estar, e não apenas os retornos de uma atividade produtiva, focalizando, desse modo, o efeito do “estoque patrimonial” (Spilerman, 2000; Spilerman & Torche, 2004; Torche & Spilerman, 2009; Torche, 2015).

Weber (1947) em sua clássica distinção entre classes de consumo e classes de propriedade atribuiu um peso maior à propriedade familiar em comparação às credenciais de *status*. A concepção weberiana possui elevada influência na pesquisa de estratificação, uma vez que se refere à disposição das competências e, portanto, a diferenciação ocupacional. As classes construídas com base na propriedade receberam uma menor atenção porque, como Parkin (1971) bem observou, “todo o peso da análise de classe, no momento atual, é suportado pela consideração das desigualdades decorrentes da divisão do trabalho” (Spilerman, 2000, p. 498).

No entanto, na formulação de Weber (1947), a classe com base na propriedade é um conceito mais abrangente do que a definição marxista de classe, por não se limitar às considerações de propriedade de bens de capital, e por abranger, também, outros tipos de riqueza das famílias. Como observado por Weber (1947), o “privilegiado em termos da propriedade poderia viver com a renda dos seus títulos” (Spilerman, 2000, p. 498). O sugestivo conceito de “chance de vida” de Weber (1947) também se baseia em uma visão mais amplificada das noções de oportunidades e de bem-estar econômico, não sendo remetido exclusivamente ao âmbito das recompensas ligadas ao *status* (Spilerman, 2000). Embora Weber tenha definido as chances de vida de várias maneiras, relacionou o conceito consistentemente com a chance de possuir, na vida adulta, bens, *status* e uma boa condição socioeconômica. O que, nas palavras de Seymour Spilerman (2000), constitui-se como clara evidência para as abordagens que avaliam o patrimônio material e o bem-estar das famílias. Nesse sentido, esse autor colocou que houve tentativas de expandir a formulação do *status* econômico, a partir da incorporação do patrimônio líquido e das transferências de riqueza nos novos modelos, destacando-se as propostas de Henretta e Campbell (1978; 1980) e Rumberger (1983).

O fato de existirem poucas análises que avaliem os recursos familiares deve-se à pouca disponibilidade de dados (Spilerman, 2000). A maioria dos artigos citados sobre questões de bem-estar é recente e inclui o acúmulo patrimonial das famílias na população (Filmer & Pritchett, 1999; 2001; Sahn & Stifel, 2003; Rutstein & Johnson, 2004; Rutstein, 2008), as transferências intergeracionais de recursos e as mudanças existentes na desigualdade de riqueza (Spilerman, 2000; Spilerman & Torche, 2004; Torche & Spilerman, 2009; Torche, 2015). Novas pesquisas devem, com o tempo, incorporar a tendência da utilização de informações respectivas às questões de bem-estar, incluindo o acúmulo de riqueza das famílias nas diferentes populações; as

transferências intergeracionais de somas substanciais para os herdeiros; e as mudanças na distribuição e desigualdade da riqueza (Spilerman, 2000). O que, nas palavras de Spilerman, coloca o padrão de vida e o bem-estar econômico no núcleo dos estudos sobre estratificação social.

Recentemente observou-se o crescimento dos estudos que utilizam índices de bem-estar para medir o bem-estar das populações, mais precisamente em 1990 e 2010, particularmente em contextos nos quais não existem informações monetárias para mensurar desigualdades sociais em duas ou mais gerações. O índice de bem-estar tende a possuir uma importância mais acentuada nos países em desenvolvimento, onde, de maneira geral o rendimento da população é baixo (Filmer; Pritchett, 2001; Rutstein; Johnson, 2004; Howe, 2009; Townend et al., 2015). Nos lugares onde o emprego é intermitente e a renda volátil, a poupança familiar e não o salário é, na maioria das vezes, o fator que assegura a subsistência (Torche; Spilerman, 2004). Do mesmo modo que a utilidade de um item doméstico se encontra vinculada ao seu valor de uso, como bem ou serviço, o valor desse mesmo item se estende ao estoque familiar e pode vir a servir como valor de troca nos momentos de escassez financeira (Spilerman, 2000; Torche; Spilerman, 2009, p. 4).

Diferentes autores aceitaram a hipótese de que o bem-estar é um importante aspecto das desigualdades sociais. Nesse sentido, a desigualdade de acesso a bens e serviços contribui para a diferença de bem-estar entre as famílias (para mais informações, ver Deaton & Zaidi, 1999; Filmer & Pritchett, 1999; 2001; Spilerman, 2000; Spilerman & Torche, 2004; Vyas & Kumaranayake, 2006; Howe et al., 2008; Torche & Spilerman, 2009; Torche, 2015; Townend et al., 2015). Nas palavras de Howe (2009), todas essas formas de estratificação criam grupos com diferentes quotas de desigualdade, ligadas a vantagens e desvantagens, e essas formas podem atingir questões ligadas a poder, controle, acesso a recursos, posições sociais e bem-estar. Como é difícil, em alguns países, propor um indicador da origem socioeconômica com base na renda, uma saída, nesse sentido, é a utilização do índice de ativos patrimoniais como uma medida do bem-estar.

## Desigualdades de mercado: ocupação, renda e educação

Os sociólogos que avaliam a posição socioeconômica a partir da ocupação levam em consideração a importância desse indicador como uma medida de classe. O *Collins Dictionary of Sociology* define prestígio ocupacional

da seguinte forma: uma avaliação subjetiva da honra social ou permanente alienada a uma ocupação (citado em Howe, 2009, p. 33). O prestígio ocupacional, conforme Howe, pode ser observado a partir das visões e elementos marxistas, weberianos e funcionalistas. Em termos marxistas, a ocupação é cindida com base na divisão explorador/explorado, tratando-se da visão do poder econômico das relações sociais. Por outro lado, para Weber (1958), a dinâmica social é orientada, ao mesmo tempo, por fatores associados a classe, estamento e partido. Ao contrário de Marx (2008), para Weber (1958) existe uma divisão entre classe e *status*, sendo o primeiro conceito uma condição herdada e a segunda uma condição adquirida. A classe se refere à posição socioeconômica e o *status* à honra e ao prestígio, que pode ser alcançável por credenciais acadêmicas, valorizadas no mercado de trabalho.

As medidas de prestígio ocupacional são extremamente populares nos países de renda alta, sobretudo, no Reino Unido, onde a ocupação é registrada nos certificados de óbito. Existem vários esquemas para classificar as ocupações profissionais nas configurações industrializadas (Howe, 2009). Esses esquemas de classificação incorporam conceitos de autonomia e controle do trabalho, perspectivas de promoção, estabilidade no trabalho, nível de autoridade, credenciais educacionais etc. Tais esquemas de classificação e escalas de medição não são facilmente transferíveis para países com economias pouco diversificadas (Howe, 2009).

Nesse sentido, com a finalidade de entender como ocorrem as desigualdades sociais, os pesquisadores desenvolveram diferentes escalas ocupacionais, que se dividem em três tipos principais: escalas de prestígio, escalas socioeconômicas e escalas nominais ou categóricas de classe. Cada uma dessas tem uma lógica diferente de construção (Ganzeboom & Treiman, 1996). Por exemplo, as escalas de prestígio são desenvolvidas a partir do reconhecimento social das ocupações. As escalas socioeconômicas levam em consideração características como educação e renda.

Nesse esteio, Ganzeboom e Treiman (1996) forneceram um procedimento operacional para a codificação internacional com base no estatuto profissional previsto na Norma Internacional de Classificação Ocupacional de 1988 (ISCO88). Há, também, outras classificações como a ISCO 1957, 1967 – a codificação mais nova é de 2007. Esses tipos de escala socioeconômica levam em consideração características como educação e renda.



Na década de oitenta, um esquema de mensuração de classes emergiu como o mais amplamente utilizado, conhecido como categorias de classe EGP. As distinções EGP foram inicialmente desenvolvidas por Erikson et al. (1979) – na forma de um sistema de análise composto por sete classes, a partir de dados do ano de 1972 do *Oxford Mobility Inquiry*, condensados em três estratos de classe principais: Serviços, Intermediária e Trabalhadora.

Da mesma forma que a ocupação, a renda salarial, vista como um indicador socioeconômico, possui uma série de vantagens, assim como limitações de ordens diversas. Algumas vantagens de sua utilização incluem a disponibilidade da variável na maioria dos bancos de dados, e a confiabilidade do indicador para medir classe. Algumas desvantagens se referem à dificuldade de saber se o respondente diz a verdade em suas declarações de rendimentos salariais, a omissão de salários e a dificuldade de medir todas as variáveis que envolvem a renda, como aluguéis, pensões, ações, cotas, agiotagem, títulos diversos, dentre outras formas de renda monetária. Como colocado por Rutstein e Johnson (2004), as pessoas entrevistadas podem não saber ao certo reportar os rendimentos reais dos seus domicílios, do mesmo modo que muitos indivíduos escondem os seus rendimentos dos entrevistadores, especialmente se esses são de uma agência governamental (Rutstein & Johnson, 2004).

Aqueles que escondem renda incluem pessoas pobres (para parecerem mais pobres e, portanto, obter assistência ou assistência adicional) e pessoas ricas (com medo da possibilidade de tributação, repercussões políticas e roubo), como proposto por Rutstein e Johnson (2004). Outro entrave é o fato de as pessoas omitirem o seu rendimento total para as outras pessoas da casa, o que dificultaria chegar a uma medida realista, tendo-se em vista que na coleta de informações apenas uma pessoa reporta as informações dos domicílios aos entrevistadores. Isso sem falar que as fontes de renda podem ser diversas e podem envolver famílias com pessoas com mais de um trabalho ou com renda ilícita (Rutstein & Johnson, 2004). Esses autores defendem que a obtenção de informações válidas sobre a renda familiar necessita de uma longa e detalhada entrevista com cada membro da família com mais de doze anos de idade, o que tornaria tal empreendimento uma missão quase impossível, diante do custo e do tempo necessário à sua realização.

Igualmente difícil é mensurar os rendimentos advindos de juros, aluguéis de imóveis, liquidação de cotas, ações e ganhos em jogos de azar (Rutstein

& Johnson, 2004; Howe, 2009), pela dificuldade em chegar a uma medida confiável devido à volatilidade da renda (Townend et al., 2015). Soma-se a essas a dificuldade de avaliar a produção doméstica e remunerada, referente a bens e serviços, o que acaba por excluir inúmeras famílias das análises.

Outra limitação do indicador de rendimento deve-se à flutuação dessa variável ao longo do tempo, comparativamente à maior parte dos outros indicadores de posição socioeconômica (Rutstein, 2008; Howe et al., 2008). Em países emergentes, ocorre uma maior variação no curto e médio prazo, exigindo elevado investimento com cálculos de deflações monetárias (Howe et al., 2008). No caso da renda, há uma série de dificuldades envolvidas na mensuração, principalmente nos países em desenvolvimento, incluindo a variabilidade sazonal e o alto grau de informalidade; o mesmo ocorre com as medidas que avaliam gastos com consumo (Sahn & Stifel, 2003). Esse tipo de limitação é particularmente forte nos países de baixa renda, onde o rendimento pode vir de uma variedade de fontes e oscilar drasticamente nas diferentes estações (Howe et al., 2008).

Existem problemas de medição que impedem, particularmente, o uso de medidas de renda e despesas nos países em desenvolvimento, o que recomendaria, devido às características populacionais, a consideração de um indicador baseado em ativos patrimoniais (Sahn & Stifel, 2003). De modo divergente dos países desenvolvidos, os levantamentos de consumo e despesas são intermitentes e a renda não é reportada do modo devido (Rutstein & Johnson, 2004). Os índices de preços ao consumidor, que são facilmente disponíveis e confiáveis nos países desenvolvidos, podem ser problemáticos nos países em desenvolvimento, especialmente quando a inflação é alta e variável, além disso, é incomum encontrar índices de preços regionais (Rutstein & Johnson, 2004). Isso pode não ser de grande importância nos países onde os mercados estão bem integrados e os custos de transporte e comercialização são relativamente pequenos, mas, nos países em desenvolvimento, a variação regional e sazonal dos preços é, muitas vezes, um entrave significativo para os pesquisadores (Sahn & Stifel, 2003). Isso, sem falar que as famílias mais pobres, de maneira geral, retiram os seus rendimentos da informalidade (Rutstein & Johnson, 2004).

Do mesmo modo que a ocupação e a renda, a educação é considerada uma característica do prestígio e, por isso, se encaixa no conceito de *status* de Weber. A escolarização formal é vista como uma característica relacionada ao desenvolvimento humano, com efeito sobre a produtividade e o bem-

estar. Tendo em vista que a educação dificilmente se modifica após o início da idade adulta, esse indicador é utilizado, na maioria das vezes, para refletir experiências de vida precoces, ao olhar para as desigualdades a partir de uma perspectiva de vida (Howe, 2009). A educação de uma criança é afetada pelos recursos da família, de modo que os efeitos da educação sobre o bem-estar deveriam ser avaliados de maneira a captarem a importância do estoque patrimonial das famílias para a escolaridade dos seus herdeiros.

A partir da década de 1960, com a formalização por Becker (1965) da teoria do capital humano, começaram a acumular-se evidências empíricas, em diversos países e em diferentes estágios de desenvolvimento, a respeito da contribuição não elementar da educação para o desenvolvimento humano (Araújo Freitas, 2015). O capital humano, conforme descrito por Schultz (1961), divide-se em escolaridade, experiência e saúde. Escolaridade refere-se aos anos de escolarização formal das pessoas e a experiência é descrita como o tempo exercido em determinada ocupação. O terceiro item está relacionado aos gastos das famílias com cuidados básicos de saúde; cuidados médicos, odontológicos e outros. Schultz (1961) e Becker (1965) foram os primeiros autores a se ocupar em compreender a taxa de retorno à escolarização (Araújo Freitas, 2015).

De acordo com esses teóricos, parte da diferenciação socioeconômica poderia ser diluída pela meritocracia educacional, tendo-se em vista que o acesso à educação representou para os atores sociais um insumo fundamental e, em certa medida, esteve associado a uma maior produtividade. Schultz (1961) propôs que as habilidades adquiridas via educação formal e informal, como, por exemplo, a escolaridade do indivíduo, sua experiência e saúde, possuíam um papel fundamental para a determinação do progresso econômico. Os dispêndios em capital humano auxiliavam no crescimento econômico e eram importantes à explicação do crescimento real das chances dos trabalhadores melhorarem suas condições de vida (Schultz, 1961; Araújo Freitas, 2015).

Segundo Schultz (1961), as habilidades adquiridas pelos indivíduos no decorrer de suas vidas, foram consideradas como uma forma de capital. Os indivíduos, efetivamente, investiriam em capital humano na intenção de ampliar seus estoques de capital educacional disciplinar, de forma que esta atitude ampliaria de modo positivo as chances de obtenção de maiores retornos futuros. A ampliação do investimento em capital humano seria mais eficiente no sentido de melhorar o bem-estar das camadas menos

abastadas da população, em comparação a outras políticas sociais, como as políticas de transferência de renda ou redistribuição da propriedade privada (Araújo Freitas, 2015).

## Informações empíricas

Os dados são provenientes da pesquisa nacional sobre desigualdades sociais, realizada em 2008 pelo Centro de Estudo da Riqueza e da Estratificação Social (CERES), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), sob a coordenação geral de Nelson do Valle Silva. A pesquisa, denominada “Dimensão Social das Desigualdades” foi um *survey* desenhado pelos pesquisadores da Uerj e aplicado em âmbito nacional, a partir da técnica estatística de amostragem, pelo instituto de pesquisas IBOPE. A amostra analítica contou com 5.084 casos.

Em termos metodológicos, o indicador aqui proposto foi desenvolvido a partir de um procedimento estatístico conhecido como análise de componentes principais (PCA), que coloca as famílias em uma escala contínua de riqueza relativa (Rutstein & Johnson, 2004). Mais informações sobre o índice de bem-estar estão apresentadas nos relatórios finais do Demographic and Health Surveys Program - DHS (Filmer & Pritchett, 2001). Para cada recurso familiar para o qual a informação é coletada, é atribuída uma pontuação de peso ou fator gerado através da análise de componentes principais (Rutstein & Johnson, 2004; DHS – [www.dhsprogram.com/topics/wealth-index/index.cfm](http://www.dhsprogram.com/topics/wealth-index/index.cfm)). A cada família é atribuída uma pontuação padronizada para cada ativo, em que a pontuação difere de acordo com o fato de a casa possuir ou não esse recurso. Essas pontuações são somadas para o agregado familiar e os indivíduos são classificados de acordo com a pontuação total do domicílio em que residem. A amostra é, então, dividida em quintis ou tercís populacionais (Rutstein & Johnson, 2004). Os escores de ativos resultantes são padronizados em relação a uma distribuição normal padrão com uma média próxima a zero (0) e um desvio padrão de uma unidade (1).

As famílias que reportaram a maioria ou a totalidade dos itens avaliados vivem com um maior bem-estar. Por outro lado, as famílias que não possuem a maioria dos itens avaliados não alcançam o bem-estar socioeconômico e tendem a viver na pobreza ou na condição de extrema pobreza. O índice dos pais (indicador da origem social) contou com as seguintes variáveis: fogão, geladeira, TV, ventilador, toca-discos, telefone fixo e rádio. O índice dos

filhos (indicador do destino) foi construído a partir das seguintes variáveis: toca-discos, freezer, máquina de lavar roupas, telefone fixo, micro-ondas, computador e internet. O indicador “ocupação” é categórico e foi construído a partir do esquema de classes de Erikson, Goldthorpe e Portocarrero (EGP). A variável “grau de escolaridade” é qualitativa ordinal, com valores entre zero e dezesseis, sendo que (0) representa a condição “analfabeta” e (16) “ensino superior”. O fator “renda” foi calculado a partir do salário reportado pelos pesquisados. É uma variável quantitativa contínua, que reporta o rendimento salarial do trabalho individual dos chefes dos domicílios (geração de destino).

## O modelo tridimensional proposto por Spilerman e Torche

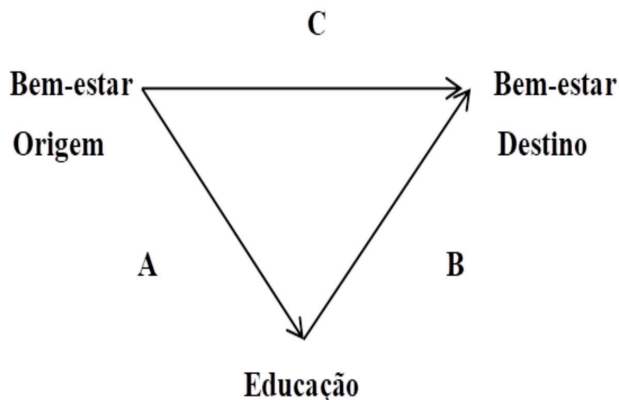
Uma questão que emerge, aqui, é sobre como comparar os fatores relativos ao mercado e os fatores associados ao bem-estar. A maior parcela das pesquisas sociais apresenta uma parte das relações vislumbradas no modelo visto a seguir na Figura 1. Uma exceção é o trabalho de Torche (2015) que apresenta um modelo tridimensional, baseado no trabalho de Spilerman (2000). A análise de trajetórias é utilizada por permitir computar os efeitos diretos e indiretos e incluir diferentes variáveis dependentes e independentes, a partir da técnica de regressão estatística. No sentido de compreender as vias da mobilidade, Torche (2015) propôs que a transferência intergeracional está associada a três efeitos: efeito direto do bem-estar de origem no destino, efeito da origem material sobre o capital humano e o efeito do capital humano no bem-estar alcançado.

O modelo utilizado neste artigo, como alternativa aos modelos utilizados nos estudos sobre a dinâmica e padrões da distribuição dos recursos socioeconômicos, é tridimensional, por considerar, ao mesmo tempo, três associações: os investimentos das famílias na educação dos filhos, o retorno ao capital humano e a transferência de bem-estar das famílias para os seus herdeiros (Torche, 2015).

O caminho da educação inclui a associação entre a posição socioeconômica dos pais e o nível de escolaridade individual (desigualdade de oportunidades educacionais) e a associação entre o nível de escolaridade e a posição socioeconômica alcançada dos jovens adultos (retornos à educação). Esses caminhos são representados pelas vias (A – B) do modelo apresentado na Figura 1. Existe também a via direta de transmissão da vantagem de origem, que mostra a associação entre o bem-estar na origem e no destino. A via (C) do modelo representa a transmissão direta de recursos

e capta o peso da origem material e suas consequências para o padrão de vida no destino (Torche, 2015).

Figura 1. Modelo de análise. Trajetos do bem-estar de destino a partir de dois caminhos: “investimento e retorno ao capital humano” e “transferência direta patrimonial intergeracional”



A relação A representa o impacto da origem medido pelo bem-estar nas oportunidades educacionais; a relação B mostra o retorno da educação mensurado também pelo bem-estar; e, por fim, a relação C evidencia a transferência direta de bem-estar aos herdeiros. O conjunto das relações descritas no modelo formam parte do mecanismo de distribuição de recursos socioeconômicos. As análises ligadas ao retorno do capital humano mostram exclusivamente a relação B do modelo, embora, geralmente, os pesquisadores avaliem o efeito da educação formal na renda salarial. As análises ligadas ao capital cultural mostram a relação A, embora a variável ligada à origem seja a educação dos pais.

## Resultados

A Tabela 1 mostra alguns indicadores socioeconômicos de maneira comparada. Comparam-se os seguintes indicadores: índice de bem-estar, renda e educação com o esquema EGP de categorização de classes. Como se pode observar, os proprietários rurais possuíam em 2008 maior bem-estar, em média, comparativamente aos pequenos proprietários com empregados, aos pequenos proprietários sem empregados e, também, aos indivíduos em ocupações não manuais de rotina. A partir da Tabela 1, é possível dizer que

a divisão rural/urbana é demasiadamente simplista e não está isenta de erros confirmatórios, por existir uma variação em termos da renda e bem-estar. No Brasil, existem pessoas consideradas ricas vivendo em áreas rurais, do mesmo modo que as favelas representam a maior controvérsia para as teses que mensuram classe a partir da ocupação, pois é a melhor prova de que a construção teórica de Weber (2003) “rural/urbana” se tornou demasiadamente simplista. Podemos notar, também, que os indicadores de renda e bem-estar se parecem mais entre si comparativamente ao indicador ocupacional.

Tabela 1. Indicadores socioeconômicos e comparados (Destino)

Escala EGP	Índice de			Tamanho
	Bem-estar	Renda	Educação	Domiciliar
ProfissionaisAlto	.07	3118,54	12,18	3,18
ProfissionaisBaixo	.04	2463,68	10,70	3,44
NãoManual.Rot.1	.03	2.049,64	9,26	3,22
NãoManual.Rot. 2	.00	1.385,27	8,17	3,21
PequenosPropriet.1	-.00	1.383,85	7,36	3,84
PequenosPropriet.2	-.01	1.109,46	6,99	3,73
ProprietáriosRurais	.02	1.799,49	6,38	3,72
Supervisores.Trab.M	-.00	1.229,56	5,85	3,74
Trabalhadores.qualif.	-.01	1.066,35	4,73	3,65
Trabalhadores.não.qualif.	-.04	784,20	3,72	4,56
Trabalhadores Rurais	-.00	1.179,17	2,87	3,91

Fonte: Silva (2008).

A ideia central da análise de causalidade é mostrar a antecedência dos fatores envolvidos nas relações estabelecidas entre as variáveis. Nas análises de trajetórias utilizamos valores padronizados a partir do controle das pessoas entre 30 e 50 anos. Os procedimentos foram realizados de maneira separada, subtraindo-se uma unidade do R quadrado encontrado. A análise de trajetórias mostrou que há uma forte correlação entre o bem-estar na origem e no destino (44%). Esta é a via da transmissão material direta de pais para filhos. Por vias indiretas, ao regredir o índice de bem-estar associado à origem pela escolaridade alcançada pelos filhos, observou-se que o bem-estar da família explica 53% da escolaridade alcançada pelo filho(a).

A educação alcançada explica 54% do bem-estar no destino. A Tabela 2 exhibe alguns trajetos possíveis entre bem-estar de origem e bem-estar

de destino, com base no modelo da Figura 1. Todas as regressões foram significativas a 1%. O efeito indireto do bem-estar de origem é o efeito no bem-estar de destino via investimento em educação e retorno à educação alcançada, igual a (.285). Entre efeitos diretos e indiretos, o modelo (m) com três variáveis explicou 72% do bem-estar no destino, a partir do seguinte cálculo – investimento em educação (i.e) multiplicado por retorno à educação (r.e) adicionado ao efeito direto do bem-estar de origem no destino (e.d), dado por  $[i.e * r.e + e.d = m]$  ou  $(.532) * (.537) = (.285) + (.439) = .724$  ou 72%. O efeito total do bem-estar de origem no bem-estar de destino é a soma dos caminhos diretos e indiretos, que é igual a 72%. Traçando os efeitos direto e indireto da educação alcançada no bem-estar de destino, observa-se que se trata também de uma correlação positiva. Evidencia-se que o efeito da origem no destino social é mais significativo do que os efeitos da educação alcançada na fase adulta. Desse modo, o efeito da origem social com base no bem-estar de origem está relacionado à educação escolar em quase 30%, enquanto o valor para o trajeto da origem foi de 44%.

Tabela 2. Efeitos diretos e indiretos

1			= +.439	efeito direto de origem
2	(.532)	(.537)	= +.285	efeito indireto via educação
Total r			= +.724	

Todas as correlações significativas a <0.000 N=5.084

Fonte: Silva (2008).

A seguir, na tabela 3, apresentam-se algumas correlações quantílicas entre bem-estar no destino, capital humano, bem-estar na origem e covariáveis como idade, sexo e cor. A ideia é captar o efeito da inclusão de outras variáveis no modelo, com a finalidade de avaliar até que ponto o efeito do bem-estar e do capital humano não seriam devidos à ausência de outras variáveis. Observa-se que os efeitos da escolarização e do bem-estar de origem são importantes para todos os estratos avaliados, evidenciando que essas variáveis independentes contribuem para as maiores variações nos coeficientes das regressões por quantis, o que sugere que o modelo não sofre variações significativas em termos comparativos. Observa-se, também, decréscimo das variações comparativamente aos modelos de regressão simples ponderadas (padronizadas), no entanto, isso não modifica o peso do bem-estar de origem e da educação alcançada no bem-estar futuro. Por outro lado, é preciso reconhecer que a mudança direta do coeficiente de variação



entre bem-estar de destino (variável dependente) e bem-estar de origem (variável independente) cai à medida que se incluem outras variáveis, do mesmo modo que aumenta o  $R^2$  na medida da inclusão de outros fatores que interferem na resposta esperada.

Tabela 3. Correlações quantílicas entre bem-estar no destino, capital humano, bem-estar na origem e covariáveis

Quintis	Variáveis	Coefficientes	P >  T
q25	Escolarização	.166	0.000
	Bem-estar	.179	0.000
	Idade	.079	0.014
	Idade <sup>2</sup>	-.000	0.137
q50	Escolarização	.211	0.000
	Bem-estar	.236	0.000
	Idade	.139	0.009
	Idade <sup>2</sup>	-.000	0.045
q75	Escolarização	.260	0.000
	Bem-estar	.266	0.000
	Idade	.157	0.000
	Idade <sup>2</sup>	-.001	0.013
q90	Escolarização	.238	0.000
	Bem-estar	.252	0.000
	Idade	.126	0.004
	Idade <sup>2</sup>	-.000	.0207
q95	Escolarização	.197	0.000
	Bem-estar	.215	0.000
	Idade	.070	0.145
	Idade <sup>2</sup>	-.000	0.384

Fonte: Silva (2008)

\*A variável dependente é bem-estar no destino.

\*Escolarização, bem-estar e idade são variáveis contínuas e gênero e cor são binárias; Homem (0) e mulher (1); Cor: Branca (0) e não branca (1).

## Conclusões e discussão

Este trabalho avaliou o efeito da origem social no processo de vida, concluindo que, em um cenário multicausal, existem pelo menos dois caminhos relacionados ao bem-estar, o investimento das famílias em educação escolar e o retorno à educação e a transferência direta de bem-estar social. O investimento das famílias em educação escolar aumenta as chances de se obter uma boa colocação no mercado, do mesmo modo que o padrão de vida sustentável da família de origem influencia o bem-estar. A metodologia de análise de trajetórias (*path analysis*) foi utilizada por permitir isolar o efeito proveniente da educação escolar e o impacto do estilo de vida nas chances e resultados individuais. Foram construídos dois indicadores para medir o bem-estar das famílias brasileiras, um baseado no bem-estar social de origem quando a pessoa tinha quinze anos e outro no bem-estar de destino das pessoas já adultas. A ideia central foi avaliar até que ponto o bem-estar é importante na avaliação das desigualdades sociais e na formatação da estratificação social. Do mesmo modo, buscou-se frisar alguns problemas das pesquisas que avaliam renda e ocupação. Os indicadores foram testados a partir de um enfoque intergeracional, mostrando que o caminho direto relacionado ao bem-estar é mais significativo para que essa condição se reproduza no futuro, comparativamente com a educação alcançada pelos indivíduos. Isso ocorre porque o patrimônio elementar diminui a carga de trabalho relacionada com a sobrevivência e torna a vida mais confortável, aumentando o tempo livre para o desempenho de outras atividades laborais e de lazer, o que eleva o desenvolvimento social. As famílias que possuíam a maioria dos itens reportados na pesquisa eram também as unidades com o maior nível de riqueza e renda. Nesse sentido, apesar de existirem críticas referentes ao indicador “renda”, os resultados de diferentes dimensões da desigualdade (educação, renda e consumo de ativos) convergem no mesmo sentido. Os resultados propõem que as desigualdades associadas ao mercado de trabalho (educação) são significativas, embora as diferenças históricas e estatísticas entre as famílias (desigualdades de bem-estar) sejam mais importantes para a explicação das desigualdades sociais contemporâneas.

Os resultados alcançados são importantes e fornecem elementos para uma reflexão sobre as desigualdades sociais no Brasil, os limites da

mobilidade social a partir da via educacional e ocupacional, bem como a força da renda familiar na explicação do bem-estar “no destino”. Por outro lado, os resultados não nos levam a concluir que vivemos em uma sociedade baseada no mérito. Afinal, há fortes resquícios de um passado pouco longínquo a ecoar sob o futuro dos indivíduos, que não são seres totalmente livres para escolher, tal como querem os teóricos individualistas metodológicos. Todavia, é interessante também notar as limitações dos indicadores associados ao bem-estar social e econômico. Não há como controlar a parte importante do consumo subsidiado pelo crédito, do mesmo modo que não se controla, também, o comportamento social desviante, a exemplo dos indivíduos que insistem em viver um estilo e/ou padrão de vida incompatível com suas capacidades econômicas e materiais. Finalmente, do mesmo modo que a abordagem do mercado, a abordagem que enfoca as famílias é também limitada; por isso a necessidade de uma análise que seja capaz de avaliar as diferentes facetas e dimensões da sociedade. Vem desse pressuposto o argumento principal para uma abordagem complementar-tridimensional, ao modo desenvolvido por pesquisadores das universidades de Colúmbia e Stanford. Inequivocamente, um modo mais completo de se avaliar tanto a diferença pré-nascimento como a distinção pós-nascimento. Assim, é possível mostrar como ocorre uma parte maior da “corrida” que existe entre os indivíduos por bem-estar econômico e social.

## Referências

- Araújo Freitas, Alan. (2015). Gender wage inequality measured using quantile regression: the impact of human, cultural and social capital. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(223), 287-315.
- Becker, Gary. (1965). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Columbia University Press.
- Blau, Peter, & Duncan, Otis D. (1967). *The American occupational structure*. John Wiley & Sons.
- Bögenhold, Dieter. (2001). Social inequality and the sociology of life style. Material and cultural aspects of social stratification. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(4), 829-847. <https://doi.org/10.1111/1536-7150.00125>

- Deaton, Angus, & Zaidi, Salman. (1999). *Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis*. World Bank.
- Dunleavy, Patrick. (1979). The urban basis for political alignment: social class, domestic property ownership, and state intervention in consumption processes. *British Journal of Political Science*, 9(4), 409-443.
- Erikson, Robert, Goldthorpe, John H., & Portocarero, Lucienne. (1979). Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden. *British Journal of Sociology*, 30(4), 415-441. <https://doi.org/10.2307/589632>
- Filmer, Deon, & Pritchett, Lant. (1999). The effect of household wealth on educational attainment: evidence from 35 countries. *Population and Development Review*, 25(1), 85-120.
- Filmer, Deon, & Pritchett, Lant. (2001). Estimating wealth effects without expenditure data-or tears: an application to educational enrollments in states of India. *Demography*, 38(1), 115-132. <https://doi.org/10.2307/3088292>
- Forrest, Ray, & Murie, Alan. (1989). Differential accumulation: wealth, inheritance and housing policy reconsidered. *Policy & Politics*, 17(1), 25-39. <https://doi.org/10.1332/030557389783219460>
- Ganzeboom, Harry, & Treiman, Donald. (1996). Internationally comparable measures of occupational status for the 1988 International Standard Classification of Occupations. *Social Science Research*, 25(3), 201-239. <https://doi.org/10.1006/ssre.1996.0010>
- Goldthorpe, John. (1983). Women and class analysis: in defence of the conventional view. *Sociology*, 17(4), 465-488. <https://doi.org/10.1177/0038038583017004001>
- Hedges, Sophie, Mulder, Monique B., James, Susan, & Lawson, David W. (2016). Sending children to school: rural livelihoods and parental investment in education in northern Tanzania. *Evolution and Human Behavior*, 37(2), 142-151. <https://doi.org/10.1016/j.evolhumbehav.2015.10.001>
- Henretta, John C., & Campbell, Richard T. (1978). Net worth as an aspect of status. *American Journal of Sociology*, 83(5), 1204-1223. <https://doi.org/10.1086/226679>
- Henretta, John C., & Campbell, Richard T. (1980). Status claims and status attainment: the determinants of financial well-being. *American Journal of Sociology*, 86(3), 618-629. <https://doi.org/10.1086/227284>

- Hill, Kim, & Kaplan, Hillard. (1999). Life history traits in humans: theory and empirical studies. *Annual Review of Anthropology*, 28, 397-430. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.28.1.397>
- Howe, Laura. (2009). The wealth index as a measure of socio-economic position [Tese de Doutorado, London School of Hygiene & Tropical Medicine]. Disponível em <https://doi.org/10.17037/PUBS.00768490>
- Howe, Laura, Hargreaves, James, & Huttly, Sharon. (2008). Issues in the construction of wealth indices for the measurement of socio-economic position in low-income countries. *Emerging Themes in Epidemiology*, 5(3). <https://doi.org/10.1186/1742-7622-5-3>
- Jencks, Christopher et al. (1972). *Inequality*. Basic Books.
- Johnson, Allan. (1997). *Dicionário de Sociologia: Guia prático da linguagem sociológica*. Jorge Zahar.
- Kaplan, Hillard, Hill, Kim, Lancaster, Jane, & Hurtado, A. Magdalena. (2000). A theory of human life history evolution: diet, intelligence, and longevity. *Evolutionary Anthropology*, 9(4), 156-185. [https://doi.org/10.1002/1520-6505\(2000\)9:4<156::AID-EVAN5>3.0.CO;2-7](https://doi.org/10.1002/1520-6505(2000)9:4<156::AID-EVAN5>3.0.CO;2-7)
- Mace, Ruth. (2000). Evolutionary ecology of human life history. *Animal Behaviour*, 59(1), 1-10. <https://doi.org/10.1006/anbe.1999.1287>
- Marx, Karl. (2008). Contribuição à crítica da economia política (Florestan Fernandes, Trad. e Intro.). Expressão popular.
- Marx, Karl. (2005). *O Capital. Livro 1 – O processo de produção do capital* (Vol. 1). Saraiva.
- Parkin, Frank. (1978). Social stratification. In T. Bottomore & R. Nisbet (Eds.), *A history of sociological analysis* (pp. 599-632). Basic Books.
- Rumberger, Russell W. (1983). The influence of family background on education, earnings, and wealth. *Social Forces*, 61(3), 755-773. <https://doi.org/10.2307/2578133>
- Rutstein, Shea. (2008). *The DHS Wealth Index: approaches for rural and urban areas*. DHS Working Paper. Macro International. Disponível em <http://dhsprogram.com/pubs/pdf/WP60/WP60.pdf>
- Rutstein, Shea, & Johnson, Kiersten. (2004). The DHS Wealth Index. DHS Comparative Reports n. 6. Orc Macro. Disponível em <http://dhsprogram.com/pubs/pdf/CR6/CR6.pdf>

- Sahn, David, & Stifel, David. (2003). Exploring alternative measures of welfare in the absence of expenditure data. *The Review of Income and Wealth*, 49(4), 463-489. <https://doi.org/10.1111/j.0034-6586.2003.00100.x>
- Saunders, Peter. (1984). Beyond housing classes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 8(2), 202-227. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1984.tb00608.x>
- Schultz, Theodore W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Silva, Nelson do V. (2008). *A dimensão social das desigualdades: sistemas de indicadores de estratificação e mobilidade social* [Projeto]. Ceres, Iuperj.
- Smits, Jeroen, & Steendijk, Roel. (2015). The International Wealth Index (IWI). *Social Indicators Research*, 122(1), 65-85. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0683-x>
- Spilerman, Seymour. (2000). Wealth and stratification processes. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 497-524. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.497>
- Spilerman, Seymour, & Torche, Florencia. (2004). Living standard potential and the transmission of advantage in Chile. In E. N. Wolff (Ed.), *What has happened to the quality of life in the advanced industrialized nations?* (p. 214-253). Edward Elgar.
- Torche, Florencia. (2015). Intergenerational mobility and gender in México. *Social Forces*, 94, 563-587.
- Torche, Florencia, & Spilerman, Seymour. (2009). Intergenerational influences of wealth in Mexico. *Latin American Research Review*, 44(3), 75-101. <http://dx.doi.org/10.1353/lar.0.0089>
- Townend, John et al. (2015). Development of an international scale of socio-economic position based on household assets. *Emerging Themes in Epidemiology*, 12, 13. <https://doi.org/10.1186/s12982-015-0035-6>
- Vyas, Seema, & Kumaranayake, Lilani. (2006). Constructing socio-economic status indices: how to use principal components analysis. *Health Policy Plan*, 21(6), 459-468. <https://doi.org/10.1093/heapol/czl029>
- Weber, Max. (2003). Family communities and communities of labor. In M. Weber, *The history of commercial partnerships in the Middle Ages* (Cap. 13). Rowman & Littlefield.

- Weber, Max. (1958). Class, status, party. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Eds.), *From Max Weber*. Oxford University Press.
- Weber, Max. (1947). Social stratification and class structure. In M. Weber, *The theory of social and economic organization* (T. Parsons, Ed., Cap. 4). Free Press.
- Wright, Erik O., Costello, Cynthia, Hachen, David, & Sprague, Joey. (1982). The American class structure. *American Sociological Review*, 47(6), 709-726. <https://doi.org/10.2307/2095208>

Recebido em 13 mar. 2020  
Aceito em 26 jan. 2021



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# Interiorização de Venezuelanos para Minas Gerais: instituições que atuam em redes sociais

## Venezuelans interiorization to Minas Gerais: institutions that work in social networks

Denise Figueiró Mendes\* 

Duval Magalhães Fernandes\*\* 

### RESUMO

A temática migração internacional, na atualidade, vem articulando fatores micro e macroestruturais, apontando para fluxos migratórios diferenciados, trazendo à tona a precariedade das políticas públicas migratórias, como é o caso brasileiro, principalmente devido ao grande volume de imigrantes venezuelanos que tiveram o Brasil como destino ou trânsito. Este artigo tem por objetivo explicitar as especificidades e o funcionamento do Programa de Interiorização, a partir da ação de algumas organizações da sociedade civil atuantes no estado de Minas Gerais. O apoio dessas organizações, que se constituem em redes sociais, tem sido fundamental na receptividade, no acolhimento e na integração dos imigrantes venezuelanos no estado. Porém se faz necessária uma maior sinergia entre as mesmas, bem como políticas públicas mais direcionadas para o acolhimento e integração desses imigrantes.

**Palavras-chave:** imigração venezuelana, programa de interiorização, organizações da sociedade civil atuantes em Minas Gerais.

---

\* Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, RR, Brasil.

Professora efetiva da Universidade Federal de Roraima/UFRR, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/PPGCS da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/PUC-MG.

\*\* Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Professor adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/PUC-MG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Doutor em Demografia (UFMG).



## ABSTRACT

The international migration theme, at present, has been articulating micro and macrostructural factors, pointing to differentiated migratory flows, bringing up to light the precariousness of public migration policies, as is the case of Brazilian, mainly due to the large volume of Venezuelan immigrants who had Brazil as their destination or transit. Thus, this article aimed to explain the specifics and the functioning of the Interiorization Program based on the actions of some civil society organizations, operating in the State of Minas Gerais. The support of these organizations, which are constituted in social networks, has been fundamental in the receptivity, reception and integration of Venezuelan immigrants in the State, however, it is necessary a greater synergy between them, as well as more directed public policies for the reception and integration of these immigrants.

**Keywords:** Venezuelan immigration, interiorization program, civil society organizations, Minas Gerais state.

## Introdução

O cenário contemporâneo das migrações internacionais passou a articular fatores microestruturais – na recepção e no capital social dos imigrantes na sua inclusão na sociedade de acolhimento –, bem como fatores macroestruturais – principalmente o papel do capitalismo, em nível global, no desencadear dos fluxos migratórios, ou na regulação estatal desses fluxos (Baganha, 2001). Além disso, tal cenário mostra-se complexo, plurifacetado e em constante metamorfose na adaptação às circunstâncias do mundo em que acontecem as migrações (Nolasco, 2016), evidenciando uma heterogeneidade significativa (Baeninger, 2018).

Assim, para Baeninger (2018) e Brito (2013), as legislações restritivas dos países desenvolvidos – nos quais o anti-imigracionismo se tornou um elemento político decisivo, traduzido numa legislação desfavorável para os imigrantes internacionais – vêm contribuindo para modificar os movimentos migratórios e seus destinos.

Essas restrições fazem com que os imigrantes utilizem várias estratégias para garantir a entrada e permanência nos países de destino, como, por exemplo, o casamento de conveniência nos países que reconhecem o direito de permanência por reunião familiar ou a utilização do instituto de refúgio,

via solicitação desse amparo legal quando da entrada no país de “acolhida”. Esse é o cenário característico de imigrantes de vários países, como Síria, Haiti e, mais recentemente, Venezuela, que tiveram o Brasil como um local de destino ou de trânsito, dinamizando a mobilidade internacional de refúgio – ao amparo de normativas internacionais e da Lei nº 9.474/1997 - Lei Brasileira de Refúgio (Magalhães et al., 2018).

É importante ressaltar que esses movimentos acontecem em momento da alteração da legislação migratória brasileira. Regida, até 2017, pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980, a migração passa a ter, a partir de 24 de maio de 2017, na Lei 13.445 (Lei da Migração) novo amparo legal (Brasil, 2017) – alteração essa que pode, em parte, ser creditada ao fluxo migratório do ano 2000. No entanto, apesar das inovações introduzidas, persiste a dificuldade em atender alguns requisitos legais e a via da solicitação de refúgio continua, já na terceira década do Século XXI, a ser o mecanismo mais utilizados por imigrantes que chegam ao Brasil, principalmente os nacionais da Venezuela.

A chegada de venezuelanos nas terras brasileiras teve como principal ponto de entrada a cidade fronteira de Pacaraima, no estado de Roraima, com posterior deslocamento para a capital, Boa Vista, trazendo impactos não só para aquela sociedade, mas também para as autoridades municipais, estadual e federal, que dialogavam de forma fragmentada. “A incapacidade das autoridades de lidar com a situação, por conta das dificuldades político-institucionais (...), fez com que a governança do fluxo migratório dos venezuelanos fosse entregue às forças armadas” (Castro et al., 2018, p. 449). Segundo esses autores, os imigrantes venezuelanos tiveram apoio de organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ACNUR, a Organização Internacional para as Migrações/OIM, o Fundo de População das Nações Unidas/UNFPA e de organizações da sociedade civil/OSCs, principalmente as ligadas a Igreja Católica, sendo as OSCs as principais atuantes no acolhimento desses imigrantes em outros estados e regiões do Brasil.

Com o aumento do fluxo imigratório de venezuelanos no estado de Roraima, principalmente nos anos de 2017 e 2018, ataques xenofóbicos e conflitos entre brasileiros e venezuelanos se faziam cada vez mais presentes, agravando a situação precária e vulnerável em que os mesmos se encontravam, em alguns casos como moradores de rua. A situação ganhou tamanha repercussão, que a ex-governadora Suely Campos (2015 a 2018)

declarou situação de emergência social, publicando, em 4 de dezembro de 2017, o Decreto nº 24.469-E (Roraima, 2017), inclusive solicitando ao Governo Federal o fechamento e controle da fronteira com a Venezuela (Nunes, 2018; G1, 2018; Rodrigues, 2018; Folha Web, 2018). Antes desse ocorrido, a governadora já declarara emergência em saúde pública de importância nacional na rede pública estadual de saúde nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, através do Decreto nº 22.199, de 6 de dezembro de 2016 (Roraima, 2016).

Diante desse cenário, em 3 de março de 2017, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) publicou a Resolução Normativa (RN) nº 126/2017 (CNIg, 2017), que concedia aos venezuelanos as mesmas prerrogativas contidas no acordo de Livre Trânsito do MERCOSUL;<sup>1</sup> prática esta que já havia sido seguida pela Colômbia e Peru, mediante o Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL.

Para o incremento de ações que pudessem diminuir os impactos causados pela imigração dos venezuelanos no país, o governo federal, utilizando os mecanismos disponibilizados na nova Lei de Migração (Brasil, 2017), promulgou a Medida Provisória nº 820, de 15/02/2018 (Brasil, 2018a), posteriormente convertida na Lei nº 13.684, de 21/06/2018 (Brasil, 2018b), que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, e o Decreto nº 9.286 (Brasil, 2018c), também promulgado em 15/02/2018, que define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, previsto na Medida Provisória nº 820.

Ressalta-se, portanto, que, apesar de não haver uma política brasileira para migração, uma vez que o artigo nº 120 da Lei 13.445 que trata do tema não foi regulamentado, ações foram adotadas pelo governo federal no intuito de reduzir a pressão sobre os serviços públicos e o mercado de trabalho no estado de Roraima, devido ao grande fluxo de imigrantes venezuelanos que ali se estabeleceram. Dessa forma, através da “Operação Acolhida” – definida

---

<sup>1</sup> “Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados (CNIg, 2017).

ao amparo do Decreto nº 9.286 e coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, tendo ainda a participação de dezesseis Ministérios, Forças Armadas e agências do Sistema ONU –, em abril de 2018 iniciou-se o “Programa de Interiorização” dos venezuelanos.

Diante do exposto, e ponderando sobre a precariedade na governança do tema migração no Brasil e necessidade de ações conjuntas entre governo e OSCs, este artigo tem por objetivo explicitar as especificidades e o funcionamento do Programa de Interiorização, a partir da ação de algumas OSCs, tendo como referência o estado de Minas Gerais. Para tanto, foram agendadas visitas, reuniões, conversas por telefone e mensagens de e-mail com representantes de algumas das OSCs que atuam no acolhimento dos imigrantes venezuelanos, no estado de Minas Gerais, especificamente na Região Metropolitana de Belo Horizonte/RMBH, no período de outubro a dezembro de 2019.

## Migração venezuelana no Brasil

Os migrantes venezuelanos, na contemporaneidade, deslocam-se com a intenção de conseguir recursos básicos como alimentação, atenção à saúde e trabalho, mesmo que em condições estafantes e precárias (questões relacionadas à sobrevivência e falta de estabilidade). Nesse movimento, manifestam, ainda, a preferência por permanecer nos estados da região Norte, principalmente o Amazonas, ou mesmo por ficar na região próxima à fronteira (Simões, 2017), para enviar mantimentos para familiares que ficaram no seu país de origem.

Com referência à imigração venezuelana no Norte do Brasil, especificamente em Roraima, Rodrigues e Silva (2017) alegam que uma característica importante dessa região é a sua área fronteira, em que se destaca intensa circulação cultural, e que compreende vários ciclos migratórios internacionais e migrações internas, podendo se configurar tanto como lugar de controle, quanto de transgressão.

A permanência de venezuelanos no Brasil, de forma regular, é condicionada a duas possibilidades: solicitação de refúgio ou visto temporário. A solicitação de reconhecimento do refúgio está amparada na legislação nacional (Lei nº 9.474, de 1997) e nos acordos internacionais de que o país é signatário. O

visto temporário e a autorização de residência para reunião familiar têm seus procedimentos estabelecidos e regularizados pela Portaria Interministerial nº 12, de 13/06/2018, podendo ser concedido ao ascendente ou descendente do imigrante até o segundo grau (Ministério da Justiça, 2018).

Assim, devido às condições política e socioeconômica que a Venezuela vem enfrentando em decorrência das dificuldades internas, houve notório aumento de solicitações de refúgio<sup>2</sup> por parte dos venezuelanos a partir de 2017, sendo que os principais motivos destacados pelo ACNUR<sup>3</sup> para a saída do país são: ameaças e violência por grupos armados; perseguição política; desabastecimento (alimentos e medicamentos); falta de acesso a serviços e recursos básicos; inflação e insegurança. De acordo com dados publicados pela Polícia Federal (PF)<sup>4</sup> em 24 de janeiro de 2020, modificados em três de março de 2020, o total de solicitações ativas de refúgio, até novembro de 2019, era de 219.103, sendo que 129.988 eram de venezuelanos.

Além da solicitação de refúgio, existem imigrantes em situação informal, que estão de passagem ou não solicitaram refúgio. Dessa forma, o Sistema de Tráfego Internacional (STI) apontou que o movimento migratório de venezuelanos para o Brasil, de 2017 a 2019, prestando 764.864 atendimentos, contabilizou 481.864 entradas e 280.407 saídas; porém, há dupla contagem, uma vez que uma mesma pessoa pode sair e entrar várias vezes.

Mesmo com a elevada emigração de venezuelanos, representantes do ACNUR e da OIM ressaltam que o Brasil é o 5º país como opção para eles, que preferem outros países da América Latina, como Colômbia e Peru, ou América do Norte e Europa.

---

<sup>2</sup> Refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política e não podem ou não querem valer-se da proteção de seu país (Ministério da Justiça e Segurança Pública [MJSP], 2019. Na Lei nº 9.474, de 22/07/1997, é refugiado o indivíduo que se encontre em condições de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; o indivíduo que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas anteriormente; e o indivíduo que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

<sup>3</sup> Apresentação na Oficina “Atuação em Rede em Minas Gerais: Migração e Integração Local”, atividade acadêmica realizada pela Escola Superior do Ministério Público da União, na cidade de Belo Horizonte, MG, no dia 20 de setembro de 2019.

<sup>4</sup> [http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao\\_Novembro\\_2019\\_VFinal\\_RETIFICADA/view](http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao_Novembro_2019_VFinal_RETIFICADA/view) . Acessado em 20 jul. 2020.

Em junho de 2019, o Comitê Nacional para Refugiados/CONARE, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Nota Técnica nº 3, reconheceu que há na Venezuela uma grave e generalizada violação dos direitos humanos e conflitos armados; posição esta que abre caminho para o reconhecimento da situação de refúgio dos imigrantes venezuelanos. Assim, em cinco de dezembro de 2019, o governo brasileiro aprovou, de uma só vez, 21.432 solicitações de refúgio de venezuelanos. Somadas às 11.231 já concedidas, até o ano de 2018 (para diferentes nacionalidades), o total de refugiados quase triplicou (Rodrigues, 2019). Em 31 de janeiro de 2020, mais 17 mil venezuelanos tiveram o *status* de refugiado concedido (Rodrigues & Palma, 2020), fazendo com que o Brasil seja o país com maior número de refugiados venezuelanos na América Latina (ACNUR, 2020).

A situação que envolve a Venezuela vem trazendo novos debates e discussões sobre políticas públicas brasileiras que devam produzir condições de melhor acolhimento e integração daqueles que estão em situação vulnerável. Sidney Silva (2018) reforça a questão da insuficiência ou falta de políticas de acolhimento, principalmente em relação aos venezuelanos, ao argumentar que o aumento do fluxo na fronteira entre a Venezuela e o Brasil, ensejou diferentes reações por parte de brasileiros que vivem em Pacaraima e em Boa Vista. Quando os imigrantes são acomodados em acampamentos improvisados ou, na falta destes, habitam nas ruas, instituindo um “caos urbano”, manifestações xenofóbicas não tardam a aparecer, bem como a atribuição àqueles do “aumento da criminalidade, das sujeiras nas ruas, da mendicância em semáforos, da prostituição, entre outros” (Silva, S., 2018, p. 302).

Jornais regionais, bem como outros de alcance nacional, começaram a anunciar aumento da criminalidade, ataques xenofóbicos, conflitos entre brasileiros e venezuelanos e a situação precária e vulnerável em que se encontravam os venezuelanos. Um dos conflitos ocorreu no dia 18 de agosto de 2018, em Pacaraima, onde brasileiros destruíram acampamentos de imigrantes venezuelanos (Brandão & Oliveira, 2018; Folhapress, 2018; Mendonça, 2018). Pouco depois, em seis de setembro, outro conflito resultou na morte de um brasileiro e de um venezuelano, desta vez na capital, Boa Vista, fazendo com que o exército retirasse os venezuelanos em situação de rua e os levasse para o Centro de Triagem (Menezes,

2018). Tais ocorrências viraram palco para campanhas de políticos no Estado (Agência Brasil, 2018).

Essas ações fizeram com que o governo federal se posicionasse em relação a uma política que atendesse tanto o acolhimento dos venezuelanos solicitantes de refúgio, quanto a necessidade de gerenciar o caos que acometeu o estado de Roraima. Assim, em abril de 2018 iniciou-se o Programa de Interiorização de venezuelanos, como medida estratégica do governo federal, considerada uma complexa e articulada política de assistência emergencial aos venezuelanos.

## O programa de interiorização de venezuelanos

Segundo Ruseishvili et al. (2018), até o final de 2017, a migração de venezuelanos para Roraima não era vista como uma “crise” ou uma “emergência”. Assim, para os autores, “as noções sobre o estado de emergência e a assistência humanitária formam um conjunto de significados socialmente construídos que refletem uma maneira com a qual pensamos os processos sociais concretos” (Ruseishvili et al., 2018, p. 65). Corroborando essa visão, Pinto e Obregon (2018) afirmam que a movimentação de solicitantes de refúgio cresceu de forma exponencial em ambiente de conflitos e divergências políticas, donde se percebe uma crise humanitária gigantesca, principalmente em estados que recebem refugiados, pois extrapola os limites do governo, seja em termos de abrigos, seja na rede de saúde e alimentícia.

Dessa forma, com o apoio de órgãos como o ACNUR, a OMI, o UNFPA, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, além de outras organizações não-governamentais e da sociedade civil, o governo federal iniciou a interiorização e a integração local dos venezuelanos. É importante ressaltar que o apoio das OSCs tem sido fundamental no processo de interiorização, para que indivíduos e famílias venezuelanas sejam acolhidos e integrados de forma adequada nas sociedades de destino. Assim, iremos ressaltar no decorrer desse estudo, as ações de algumas que atuam na RMBH, em Minas Gerais.

Com a publicação da Medida Provisória nº 820, de 15/02/2018 – convertida na Lei nº 13.684, de 21/06/2018 – e do Decreto nº 9.285, de 15/02/2018 – revogado pelo Decreto nº 9.970, de 14/08/2019 – que foi concebido como

complementar às diversas ações de acolhida na fronteira do estado de Roraima (Baltar et al., 2018), a interiorização dos venezuelanos começou a ser executada no dia cinco de abril de 2018. A nova Lei de Migração respalda essas ações de acolhimento e de assistência, além de possibilitar que as OSCs, através da Lei nº 13.019, de 31/07/2014, participem e recebam recursos do governo para contribuir em ações de interesse público (Brasil, 2014).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2018), as OSCs têm natureza jurídica distintas, podendo ser: associações privadas, fundações privadas, organizações religiosas e organizações sociais. “As organizações que tem [sic] como finalidade *desenvolvimento e defesa de direitos e interesses e as organizações com finalidade religiosas [sic]* são os principais grupos de OSCs do país e representam mais de seis em cada dez organizações em atividade” (IPEA, 2018, p. 21).

Algumas dessas OSCs estão envolvidas na interiorização de venezuelanos, que faz parte da “Operação Acolhida”, oficialmente, de caráter temporário, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação de dezesseis ministérios, das Forças Armadas e, como já mencionado, agências do sistema ONU. Essa “operação” envolve o Exército, a Marinha e a Aeronáutica e norteia-se por três frentes de atuação: ordenamento de fronteira, abrigo e interiorização (Vasconcelos, 2020).

O ordenamento de fronteira caracteriza-se pela primeira recepção dos imigrantes, ainda à beira da estrada, antes mesmo de sua entrada na zona urbana de Pacaraima. O exército brasileiro e as demais forças em parceria com órgãos federais e agências internacionais identificam e controlam o fluxo migratório (Vasconcelos, 2020, p. 105).

Segundo a autora, o abrigo é, certamente, “o aspecto mais visível da atenção militar para os solicitantes de refúgio” (Vasconcelos, 2020, p. 106) e envolve infraestrutura de recepção, alimentação, acomodações, instalações sanitárias, assistência médica, lavanderia, coleta de lixo e uma área de convivência. Além disso, facilita a organização do terceiro objetivo da Operação Acolhida, a interiorização, estabelecendo como condição para o ingresso nos abrigos – que até outubro de 2019 totalizavam 13, sendo 2 em Pacaraima e 11 em Boa Vista – a predisposição para participar desse programa.

Como já mencionado, o Programa de Interiorização não é uma política pública consolidada, mas sim uma medida estratégica do governo federal,



que tem como objetivo enviar imigrantes venezuelanos para outros estados do Brasil, com intuito de desafogar os impactos desse específico fluxo migratório no estado de Roraima, principalmente nos serviços públicos de saúde e no mercado de trabalho.

Para Baltar et al. (2018, p. 282-283), esse processo “constitui a ação mais efetiva da política federal, no sentido de reduzir a pressão que o grande fluxo de imigrantes passou a exercer sobre os serviços públicos, mercado de trabalho [...]” em Pacaraima e Boa Vista.

Como principal objetivo, Pereira et al. (2018, p. 294) afirmam ser o de

ajudar os venezuelanos solicitantes de refúgio e de residência que estão em Roraima a encontrar melhores condições de vida em outros estados brasileiros. (...) diminuir os impactos do intenso fluxo de migrantes nos municípios da fronteira do Brasil com a Venezuela, como Pacaraima e Boa Vista em Roraima, por um lado, e, por outro, viabilizar novas oportunidades de trabalho e inserção social que possibilitem melhor qualidade de vida aos migrantes.

Sidney Silva (2018, p. 211) indica que o processo de interiorização tem como objetivo “oferecer uma oportunidade àqueles que desejam buscar trabalho em outras regiões brasileiras, já que em Roraima essa possibilidade é quase inexistente”. Para o autor, além da questão da pouca disponibilidade dos municípios em receber os venezuelanos, existe ainda a possibilidade do não interesse por parte desses em aderir ao programa, por desejarem estar próximos à fronteira para enviar recursos e alimentos aos seus familiares que permaneceram no seu país.

A adesão à interiorização deve ser realizada de forma voluntária, por venezuelanos em condição de regularização migratória junto a Polícia Federal – ou seja, por solicitação de refúgio ou residência temporária – sendo necessário estar com a documentação regularizada, passar por exames de saúde e estar vacinados. Todo o processo é acompanhado pela ACNUR, a OIM e o UNFPA. Segundo o Subcomitê Federal para Interiorização dos imigrantes, desde o início do programa, em abril de 2018, até maio de 2020, 37.618<sup>5</sup> venezuelanos foram interiorizados para outros estados, sendo que

---

<sup>5</sup> Importante assinalar que esse número é maior, tendo em conta a existência de outras organizações, como é o caso da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), que realizam a interiorização de venezuelanos em paralelo ao governo federal e de forma autônoma.

as cidades que mais receberam esses imigrantes foram Manaus (4.576), São Paulo (2.466), Curitiba (2.136), Dourados (2.100), e Porto Alegre (1.340). Mesmo participando tardiamente do Programa de Interiorização, o estado de Minas Gerais acolheu expressivos 2.186 venezuelanos (conforme tabela 1).

Tabela 1. Número de venezuelanos interiorizados, por estado, abril de 2018 a maio de 2020

ESTADO	Número de venezuelanos interiorizados
Acre	40
Alagoas	9
Amazonas	4.606
Amapá	5
Bahia	508
Ceará	193
Distrito Federal	1.000
Espírito Santo	153
Goiás	804
Maranhão	3
Mato Grosso	978
Mato Grosso do Sul	2.660
Minas Gerais	2.186
Pará	45
Paraíba	633
Paraná	5.086
Pernambuco	683
Piauí	15
Rio de Janeiro	1.179
Rio Grande do Sul	4.730
Rio Grande do Norte	216
Rondônia	501
Santa Catarina	4.904
São Paulo	6.416
Sergipe	57
Tocantins	7
<b>TOTAL</b>	<b>37.618</b>

Fonte: Adaptado de Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes. Deslocamentos assistidos de venezuelanos – Brasil, maio, 2020.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acessado em 27 jan. 2021.

No dia dois de outubro de 2019, o governo federal assinou dois acordos para acelerar o processo de interiorização: um primeiro que se refere a uma cooperação técnica com a Fundação Banco do Brasil, no intuito de criar um fundo privado para receber doações para a Operação Acolhida (Ministério da Defesa, 2019); o segundo, a um protocolo de intenções que visa incentivar municípios brasileiros a receberem os venezuelanos, firmado por meio da Casa Civil da Presidência da República – incluindo a Secretaria de Governo e os ministérios: da Cidadania; da Justiça; da Mulher, Família e Direitos Humanos; da Defesa; da Educação, da Saúde; do Desenvolvimento Regional – com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e ACNUR, OIM e UNFPA. O protocolo tem duração de um ano, podendo ser prorrogado pelas partes, caso tenham interesse.

De acordo com o ACNUR, a interiorização é dividida em quatro modalidades: quando uma vaga de emprego é disponibilizada (abrigo – trabalho); quando a transferência é feita de abrigos de Boa Vista para outros abrigos mantidos pelo poder público no interior do país (abrigo – abrigo); quando das parcerias com sociedade civil, por meio das quais o imigrante é levado de um abrigo para outro abrigo, em outro estado (abrigo – sociedade civil); e pela reunificação familiar, que ocorre quando o imigrante tem algum familiar que possa recebê-lo e integrá-lo na sociedade.

Camila Silva (2018) pondera sobre alguns limites da política de interiorização, sendo eles: a regularização da documentação do imigrante, o tempo de acolhimento (que pode variar entre seis meses e um ano, conforme o abrigo), e a própria política de interiorização que não é uma política pública consolidada, mas apenas uma iniciativa do governo federal. É notável, portanto, que a inserção no mercado de trabalho, bem como a integração dos venezuelanos que participam da interiorização trazem, ainda, desafios, não somente para as políticas migratórias, mas também para os diversos agentes que atuam no acolhimento desses imigrantes e refugiados.

Dessa forma, nota-se que os desafios são muitos, como também são muitos os atores que vêm operando nesse processo, ora atuando de forma autônoma, ora em parcerias com outros órgãos, como será ilustrado em seguida, no contexto do estado de Minas Gerais.

## A interiorização de venezuelanos em Minas Gerais: uma estrutura de redes sociais

Como já indicado, a política de interiorização não é uma política pública consolidada, e, inicialmente, poucos estados assentiram. No caso de Minas Gerais, o governo não se pronunciou às solicitações do governo federal, porém, passou a receber imigrantes venezuelanos a partir de novembro de 2018, já na 20ª etapa do processo de interiorização. Cabe, portanto, assinalar que a interiorização de venezuelanos ocorreu (e ainda ocorre) através de ações advindas de OSCs – algumas em parceria com o governo federal, enquanto outras de forma autônoma – evidenciando a existência de uma dinâmica social, vislumbrada no processo imigratório de venezuelanos, em se tratando de análise de redes, em que muitos atores/agentes, instituições e organizações estão envolvidas.

De acordo com Braga (2011), analisar quem são os principais atores e instituições envolvidas no suporte à migração, o tipo de auxílio recebido na origem e no destino do movimento, a percepção sobre a existência de uma ou mais redes atuando nesse processo e quais tipos de redes envolvidas são aspectos importantes para os estudos migratórios internacionais, na atualidade. No caso das redes que abrangem a migração venezuelana, é possível observar não somente indivíduos com vínculos familiares e de amizade, mas, principalmente, muitas instituições que se articulam na ajuda ao ato de migrar, motivam a imigração e dão suporte e apoio, principalmente no destino desses nacionais venezuelanos. Isso reforça o que Braga (2002, como citado por Soares, 2002, p. 19) indicou em seus estudos, caracterizando a migração como um “processo social concreto, [o qual] incluiria redes institucionais e de pessoas que, operando entre esferas micro e macro, organizariam, de fato, a migração”.

Assim, segundo Soares (2002, p. 24), uma “rede social consiste no conjunto de pessoas, organizações ou instituições sociais que estão conectadas por algum tipo de relação. Uma rede social, em virtude do processo em torno do qual ela se organiza, pode abrigar várias redes sociais”. A partir dessas considerações, destacamos algumas instituições e organizações que atuam na interiorização, no apoio e acolhimento dos imigrantes venezuelanos que têm como destino final o Estado de Minas Gerais (ver Tabela 2) e, posteriormente (Figura 1), como elas se conectam.

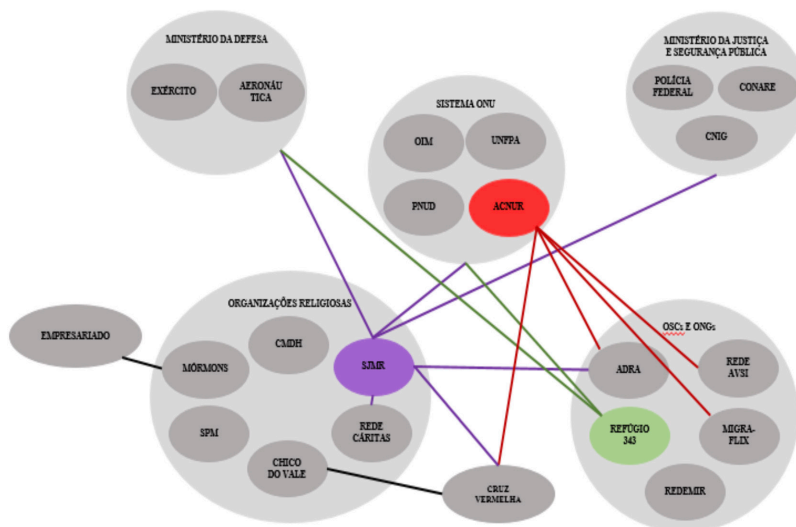
Tabela 2. Instituições e organizações envolvidas na imigração venezuelana e interiorização, conforme natureza

<b>Vinculadas ao Sistema das Nações Unidas</b>
Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)
<b>Vinculadas ao Ministério da Defesa</b>
Exército Brasileiro
Força Aérea Brasileira
<b>Vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública*</b>
Polícia Federal
Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)
Conselho Nacional de Migração (CNIg)
<b>Organizações Religiosas</b>
Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (mórmons)
Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)
Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM)
Casa de Apoio Chico do Vale
Rede Cáritas
<b>Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil</b>
Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA)
Migraflifx
Refúgio 343
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) (da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR))
<b>Outras</b>
Cruz Vermelha do Brasil

Fonte: Elaborado pelos autores.

\*Instituições governamentais regulatórias

Figura 1. Redes de instituições e organizações envolvidas na imigração venezuelana, interiorização - Minas Gerais, Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores.

Vale destacar que, em Belo Horizonte, o SJMR conduz a “Rede Acolhe Minas”, composta por ACNUR, Arquidiocese de Belo Horizonte, Providens - Ação Social Arquidiocesana de Belo Horizonte, Cáritas Regional Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto Felix Guatarri, Rede Filhas de Jesus, Núcleo de Acolhida e Articulação da Solidariedade Paroquial (NAASP), Cio da Terra, Colégio Loyola, Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia (FAJE), Colégio Santo Agostinho, Colégio Marista, Escola Superior Dom Hélder, Paróquia Nossa Senhora da Boa Viagem, Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), Defensoria Pública, além de profissionais e refugiados venezuelanos que já residem na cidade, estudantes e profissionais que atuam na área da saúde e assistência social.<sup>7</sup> Essa rede foi criada em setembro de 2018, para realizar campanhas de arrecadação, apoiar a gestão das casas e a integração das pessoas. Dentre as instituições mais atuantes em Minas Gerais, às quais tivemos acesso, destacam-se: a Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, conhecida como Igreja Mórmon, a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA), o SJMR, a Casa de Apoio Chico do Vale e o Refúgio 343.

<sup>7</sup> Ver: <https://sjmrbrasil.org/sjmrbrh-rede-acolhe-minas/> Acesso em: 19/06/2020

Tabela 3. Características das instituições de acolhimento, Minas Gerais, por tipo de parcerias, 2019

Instituição	Caracterização da Instituição	Acolhimento	Parceria(s) com outros órgãos	Parceria(s) com outros setores	Modalidade da Interiorização
<b>Mórmons</b>	Organização Religiosa	Famílias*	Autônomos	Empresa de Transporte Aéreo AZUL	Abrigo-Residência
				Sociedade Civil	Reunificação Familiar
<b>ADRA</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público/OSCIP	Famílias	-USAID -OFDA	Sociedade Civil	Abrigo-Abriço
					Abrigo-Trabalho
<b>SJMR</b>	Organização Religiosa	Indivíduos Famílias	-ACNUR -OIM -Paróquias e outras organizações religiosas -Exército Brasileiro	Sociedade Civil	Abrigo-Abriço
<b>Casa de Apoio Chico do Vale</b>	Organização Religiosa	Indivíduos	Cruz Vermelha do Brasil	Sociedade Civil	Abrigo-Abriço
				Organizações religiosas	Reunificação Familiar
<b>Refúgio 343</b>	Organização Não Governamental Filantrópica	Famílias	-ONG Fraternidade Sem Fronteiras/FSF -ONU -Exército Brasileiro	Sociedade Civil	Abrigo-Residência

Fonte: Elaborado pelos autores.

\*Eventualmente, recebem indivíduos, com preferência para os que já têm vínculos afetivos ou sociais.

A Igreja Mórmon é uma organização religiosa que acolhe famílias de imigrantes venezuelanos, com prioridade às que fazem parte da congregação, proporcionando pagamento de aluguel residencial, equipamento das casas e despesas com água e energia, pelo prazo mínimo de um ano. Por meio de uma seleção das famílias imigrantes, até novembro

de 2019, a instituição já realizou a interiorização de aproximadamente 93 famílias, com média de quatro pessoas por família, e previsão de chegar a 100 famílias até o início de 2020.

Os mórmons mantêm dois abrigos no estado de Roraima: um na cidade de Pacaraima, e outro na capital, Boa Vista. Através da interação de bispos da Venezuela com outros do Brasil, a igreja recebe as famílias nesses abrigos (que mais se caracterizam como casas de passagem) e agiliza suas documentações para que possam ser acolhidos em outros estados. Há indicações de que o papel da igreja nesse processo migratório seria parte da missão institucional, uma vez que um dos pilares da doutrina seguida é a ajuda mútua entre os fiéis e, considerando que o Brasil é o segundo país no mundo em termos do número de fiéis da igreja, esse apoio se justifica.

A ADRA é uma organização privada, sem fins lucrativos – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – que, através do projeto *Seventh-day Adventist World Service* (SAWS) (Serviço Mundial Adventista), tem a meta de instalar 2.400 venezuelanos nos estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, via Curitiba.

Iniciaram a participação no processo de interiorização entre julho e agosto de 2019, tendo a previsão de interiorizar 480 pessoas por estado (uma média de cinco pessoas por família), sendo que, das 96 famílias previstas para Minas Gerais, 10 já se encontram no estado, com trabalho e moradia. A meta, até abril de 2020, era de interiorizar 2.400 pessoas e o apoio inicial tem um prazo de três meses.

O SJMR é uma instituição internacional da Companhia de Jesus que é especializada em migração, deslocamento forçado e refúgio. Em parceria com estruturas governamentais e através do Projeto Acolhe Brasil, concretiza a interiorização de venezuelanos, atuando no Brasil em cinco estados: Minas Gerais, Roraima, Amazonas e Rio Grande do Sul.

A Casa de Apoio Chico do Vale é uma associação filantrópica cujo propósito inicial é o acolhimento a pacientes transplantados e em tratamento na capital mineira. A partir do ano de 2018 passou a acolher refugiados venezuelanos, interiorizados para Minas Gerais. Em parceria com o Serviço Jesuíta e outras entidades religiosas, além do apoio e doação de empresários e voluntários, já recebeu, aproximadamente, 400 venezuelanos. Estes, inicialmente, são acolhidos no abrigo, podendo permanecer no local por um período de três meses, até sua inserção no mercado de trabalho ou encaminhamento para



outras cidades do interior do estado. Todo o processo é acompanhado pelo Padre Ronilson Braga, da Pastoral Universitária de Roraima, em conjunto com outras instituições religiosas.

O Refúgio 343 foi criado por iniciativa de doze amigos que se reuniram para acolher famílias venezuelanas que participam do processo de interiorização, por meio do projeto da instituição Fraternidade Sem Fronteiras (FSF). Caracterizado como sendo uma organização humanitária, aceleradora da interiorização de famílias venezuelanas, que atua também no estado de São Paulo, recebe as famílias proporcionando as despesas com aluguel, alimentação, água, luz, saúde e transporte, por um período de três meses. A partir desse período, responsabilizam-se apenas pelo aluguel, por mais três meses. Através do projeto “Brasil, um coração que acolhe”, contribuiu para a interiorização de mais de trezentos venezuelanos (no período de abril a outubro de 2019), principalmente para os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Minas Gerais.

As instituições mencionadas, de forma autônoma ou em parcerias, oferecem serviços, auxílios e assistência a famílias e indivíduos venezuelanos, em condição de refúgio ou residência temporária, proporcionando a estes a possibilidade de iniciar uma nova vida, com menor impacto e melhor condição de integração social.

## Considerações finais

Os movimentos migratórios internacionais, na contemporaneidade, apresentam-se distintos em relação às condições de saída, destino e chegada a uma nova sociedade, sendo que, no caso dos venezuelanos, além do volume, o movimento traz desafios relacionados aos diálogos diferenciados entre as instituições envolvidas no processo de interiorização. Mesmo com saldo migratório negativo, o Brasil enfrenta desafios pela falta de políticas públicas migratórias nos âmbitos municipal, estadual e federal, o que traz limitações à atuação dos governos e explicita a importância do apoio de instituições não governamentais, religiosas e da sociedade civil de modo geral. Outra questão limitadora envolve a adesão dos governos estaduais à política de interiorização do governo federal que, no caso de Minas Gerais, ocorreu tardiamente e, até o início de 2020, não apresentava nenhum resultado concreto.

Tabela 4. Atividades desenvolvidas pelas instituições por campo de atuação, Minas Gerais, 2019

INSTITUIÇÃO	EXPERIÊNCIAS OFERECIDAS			
	Social e Serviços	Laboral	Educacional	Saúde
<b>Mórmons</b>	-Integração local -Regularização de documentos -Moradia -Encaminhamento ao CADÚnico	Intermediação laboral	Aulas de português	Inscrição no SUS -
<b>ADRA</b>	-Moradia -Crédito celular -Kits higiene -Alimentação -Auxílio para abertura de conta em bancos -Encaminhamento ao CADÚnico	-Encaminhamento para emprego -Acompanhamento para exames admissionais	Matrícula de crianças em escolas da rede municipal	-
<b>SJMR</b>	-Integração Social -Assistência Jurídica -Assistência psicológica -Assistência documental -Alimentação	Reinserção laboral	Aulas de português	Encaminhamento a serviços socioassistenciais públicos Cultura Brasileira
<b>Casa de Apoto Chico do Vale</b>	-Acolhimento -Moradia	Encaminhamento para emprego	-	-
<b>Refúgio 343</b>	-Moradia -Acompanhamento psicológico	Intermediação laboral	-Assistência para matrícula em escolas (para crianças) -Aulas de Português	Cuidado à saúde -

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como citado, a interiorização é a estratégia e a ação mais efetiva da política federal para reduzir os impactos do grande influxo de imigrantes para o estado de Roraima, que abre outros caminhos, principalmente para a criação de redes e a possibilidade de outros destinos para o imigrante, como vem acontecendo em outros estados.

Observa-se, também, a necessidade de criar uma sinergia entre as instituições que atuam nesse processo, bem como políticas públicas direcionadas, de modo a trazer maior eficiência e eficácia na receptividade, no acolhimento e na integração dos imigrantes venezuelanos.

## Referências

- ACNUR - Agência da ONU para Refugiados. (2020, jan. 31). Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. *ACNUR*. <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>
- Agência Brasil. (2018). Restrição a imigrantes é bandeira de governador eleito em Roraima. *Exame*. <https://exame.com/brasil/restricao-a-imigrantes-e-bandeira-de-governador-eleito-em-roraima/>
- Baeninger, Rosana. (2018). Introdução. In R. Baeninger et al. (Orgs.), *Migrações Sul-Sul* (2. ed., pp. 13-14). Nepo/Unicamp.
- Baganha, Maria I. (2001). A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal. In B. de S. Santos (Org.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia?* (pp. 135-159). Edições Afrontamento.
- Baltar, Cláudia S., Baltar, Ronaldo, & Favero, Deusa R. (2018). Política de “Interiorização” da migração venezuelana recente: considerações a partir do Estado do Paraná. In R. Baeninger & J. C. Jaroshinski (Coords.), *Migrações Venezuelanas* (pp. 281-292). Nepo/Unicamp.
- Braga, Fernando G. (2011). Conexões territoriais e redes migratórias: uma análise dos novos padrões da migração interna e internacional no Brasil [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/AMSA-8SLL7U>
- Brandão, Inaê, & Oliveira, Valéria. (2018, ago. 18). Cidade de RR na fronteira com a Venezuela tem tumulto após assalto a comerciante. *G1*. <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/18/cidade-de-rr-na-fronteira-com-a-venezuela-tem-tumulto-apos-assalto-a-comerciante.ghtml>

- Brasil. (2018a). *Medida provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm)
- Brasil. (2018b). *Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm)
- Brasil. (2018c). *Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm)
- Brasil. (2017). *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração.* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)
- Brasil. (2014). *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...] e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)
- Brasil. (1997). *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)
- Brito, Fausto. (2013). A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 30(1), 77-97. <https://doi.org/10.1590/S0102-30982013000100005>
- Castro, Maria da C. G. de, Fernandes, Duval, & Galvão, Jonnathan M. (2018). Fluxos migratórios na fronteira e os desafios para a assistência social: instrumentos e políticas. In R. Baeninger & A. Canales (Coords.), *Migrações Fronteiriças* (pp. 436-451). Nepo/Unicamp.
- Conselho Nacional de Imigração. (2017). *Resolução normativa nº 126, de 2 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço.* Diário Oficial da União nº 43 (p. 88). <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/03/2017&jornal=1&pagina=88&totalArquivos=132>

- Folhapress. (2018, ago. 18). Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima. *Gazeta do Povo*. <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/venezuelanos-e-brasileiros-se-confrontam-nas-ruas-de-cidade-de-roraima-6z25rvh7k69vlbwmksc3a3vqq/>
- Folha Web. (2018, abr. 14). Governadora pede que STF determine fechamento da fronteira com a Venezuela. *Folha BV*. <https://folhabv.com.br/noticia/Governadora-pede-que-STF-determine--fechamento-da-fronteira-com-Venezuela/38760>
- G1. (2018, abr. 13). Roraima entra com ação no STF para pedir fechamento da fronteira com a Venezuela. G1. <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/roraima-anuncia-acao-no-stf-para-pedir-para-fechar-fronteira-na-venezuela.ghtml>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA. (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil* (Felix G. Lopez, Org.). IPEA.
- Magalhães, Luís F. A., Bógus, Lúcia M. M., & Baeninger, Rosana. (2018). Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 26(52), 75-94. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005205>
- Mendonça, Heloísa. (2018, ago. 27). O “monstro da xenofobia” ronda a porta de entrada de venezuelanos no Brasil. *El País*. [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908\\_846691.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908_846691.html)
- Menezes, Diogo. (2018, set. 9). Exército leva venezuelanos em situação de rua para Centro de Triagem após conflito entre brasileiros e imigrantes em Boa Vista. *G1*. <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/09/09/exercito-retira-imigrantes-das-ruas-apos-confusao-entre-brasileiros-e-venezuelanos-em-boa-vista.ghtml>
- Ministério da Defesa. (2019, out. 3). Governo federal lança nova fase da Operação Acolhida para acelerar interiorização de venezuelanos. [Notícia]. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/governo-federal-lanca-nova-fase-da-operacao-acolhida-para-acelerar-interiorizacao-de-venezuelanos>
- Ministério da Justiça. (2018). *Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018. Dispõe sobre o visto temporário e sobre a autorização de residência para reunião familiar* (Diário Oficial da União nº 113, p. 86). [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portaria-interministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portaria-interministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731)

- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2019, jul. 25). Refúgio em Números traz dados sobre a realidade do refúgio no Brasil. [Notícia]. <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57>
- Nolasco, Carlos. (2016). *Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias* (Oficina do CES n° 434). Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- Nunes, Juliana C. (2018, ago. 1). Governadora de Roraima determina controle da fronteira venezuelana. *Agência Brasil*. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-08/governadora-de-roraima-determina-controle-da-fronteira-venezuelana>
- Pereira, José C., Carvalho, Letícia, & Parise, Paolo. (2018). Venezuelanos acolhidos na Missão Paz: do lugar para descanso à incidência política e inserção social. In R. Baeninger & J. C. Jaroshinski (Coords.), *Migrações Venezuelanas* (pp. 293-303). Nepo/Unicamp.
- Pinto, Lara C., & Obregon, Marcelo F. Q. (2018). A crise dos refugiados na Venezuela e a relação com o Brasil. *Derecho Y Cambio Social*, 15(51).
- Rodrigues, Alex. (2019, dez. 6). Acnur: concessão de refúgio a venezuelanos pelo Brasil é um “marco”. *Agência Brasil*. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/acnur-concessao-de-refugio-venezuelanos-pelo-brasil-e-um-marco>
- Rodrigues, Alex. (2018, abr. 14). Roraima pede fechamento da fronteira com Venezuela. *Agência Brasil*. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-venezuela>
- Rodrigues, Fernando da S., & Silva, Erica S. da. (2017). Estudos sobre colonização e imigração no Norte do Brasil (1840-1930). *Revista de História Regional*, 22(1), 53-73.
- Rodrigues, Mateus, & Palma, Gabriel. (2020, jan. 31). Brasil reconhece, de uma vez, 17 mil venezuelanos como refugiados. *G1*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/31/brasil-reconhece-em-bloco-17-mil-venezuelanos-como-refugiados.ghtml>
- Roraima. (2017). *Decreto n. 24.469-E, de 4 de dez. de 2017. Declara “situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social-econômica na Venezuela* (Diário Oficial do Estado de Roraima, n° 3132, p. 8). [http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/\\_edicoes/2017/12/doe-20171204.pdf](http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2017/12/doe-20171204.pdf)

- Roraima. (2016). *Decreto n. 22.199-E, de 6 de dez. 2016. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências* (Diário Oficial da União nº 2897, p. 3). <http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/edicoes/2016/12/doe-20161206.pdf>
- Ruseishvili, Svetlana, Carvalho, Rodrigo C. de, & Nogueira, Mariana F. S. (2018). Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O Decreto Estadual nº 24.469-E como divisor de águas. In R. Baeninger & J. C. Jaroshinski (Coords.), *Migrações Venezuelanas* (pp. 57-67). Nepo/Unicam.
- Silva, Camila R. da. (2018). Sínteses, reflexões e perspectivas sobre a política de interiorização no acolhimento de venezuelanos em 2018. In R. Baeninger & J. C. Jaroshinski (Coords.), *Migrações Venezuelanas* (pp. 322-332). Nepo/Unicamp.
- Silva, Sidney. (2018). A fronteira Norte do Brasil – notas de pesquisa. In R. Baeninger & A. Canales (Coords.), *Migrações Fronteiriças* (pp. 300-303). Nepo/Unicamp.
- Simões, Gustavo da F. (2017). *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Editora CRV.
- Soares, Weber. (2002). Da metáfora à substância: redes sociais, redes migratórias e migração nacional e internacional em Valadares e Ipatinga [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/FACE-5NGJ5E>
- Vasconcelos, Iana. (2020). Entre acolher e manter a ordem: notas etnográficas sobre a gestão das forças armadas brasileiras nos abrigos para venezuelanos/as solicitantes de refúgio em Boa Vista-RR. In I. J. de R. Machado (Org.), *Etnografias do refúgio no Brasil* (pp. 104-117). EduFScar.

Submetido em: 26 jun. 2020.

Aprovado em: 04 maio 2021.



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# Existe um autoritarismo brasileiro? Uma interpretação alternativa à tese da singularidade política nacional

Is there a Brazilian authoritarianism?  
An alternative interpretation to the thesis of the  
country's political singularity

Roberto Dutra\* 

Marcos Abraão Ribeiro\*\* 

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo oferecer uma interpretação alternativa à tese do autoritarismo brasileiro. Para tanto, apresentamos uma crítica de três obstáculos epistemológicos centrais à noção de singularidade política brasileira: nacionalismo metodológico, idealização da modernidade política e teleologia. Em seguida, oferecemos uma interpretação alternativa para o autoritarismo como fenômeno constitutivo da modernidade política global. Nesse sentido, mobilizamos a teoria social sistêmica e esboçamos um diálogo com uma abordagem da ciência política brasileira que também busca romper com estes obstáculos epistemológicos. Argumentamos que as variações do autoritarismo ao longo da história brasileira não são resultantes da singularidade política nacional, mas sim variantes distintas do autoritarismo moderno.

**Palavras-chave:** autoritarismo brasileiro, modernidade política, nacionalismo metodológico.

---

\* Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil. Doutor em Sociologia, professor associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: robertodtj@gmail.com

\*\* Instituto Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil.

Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, professor de Sociologia do Instituto Federal Fluminense - IFF campus Campos Centro. E-mail: olamarcos@yahoo.com.br



## ABSTRACT

This article offers an alternative interpretation to the thesis of Brazilian authoritarianism. To this end, we present a critique of three central epistemological obstacles to the notion of Brazilian political singularity: methodological nationalism, idealization of political modernity, and teleology. Following, we offer an alternative interpretation of authoritarianism as a constitutive phenomenon of global political modernity. In this sense, we mobilize systemic social theory and outline a dialogue with a Brazilian approach in political science that also seeks to break through these epistemological obstacles. We argue that the variations of authoritarianism throughout Brazilian history are not the result of national political singularity, but rather distinct variants of modern authoritarianism.

**Keywords:** Brazilian authoritarianism, political modernity, methodological nationalism.

## Introdução

O autoritarismo é um dos principais temas do pensamento político brasileiro (PPB). Há uma dimensão interpretativa culturalista e liberal que busca compreender o nosso “atraso” tendo como foco a ausência de uma ordem moderna, racional-legal e autenticamente democrática (Werneck Vianna, 1999). Essa vertente, formada por Tavares Bastos, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman, baseia-se em uma perspectiva dualista, pois apresenta uma distinção estrita entre Estado e sociedade (Chaloub & Lima, 2018, p.26). Existe a premissa da autonomia do Estado em relação à sociedade e o compartilhamento da tese da singularidade política brasileira, marcada, entre outros aspectos, pela falta de divisão estrita entre público e privado, de secularização e de racionalização (Tavolaro, 2014). Esses autores guardam em comum a tese de que a singularidade brasileira é definida pela configuração de seu sistema político (Werneck Vianna, 2004, p.169). Não existe o questionamento da ideia de que a vida política brasileira é resultado de uma forma singular de organização política, marcada pelo domínio autocrático e privatista sobre o Estado, e que define uma realidade essencialmente diferente das democracias que existiriam nos países centrais. O autoritarismo nacional seria explicado pela persistência de formas tradicionais de sociabilidade política que fazem com que as instituições do “país legal” sejam rejeitadas pelas instituições do “país real” (Lynch, 2019, p.26).

Essa vertente do PPB já foi alvo de algumas críticas, como a da ausência das bases sociais e da dinâmica social da política (Botelho, 2019, p.17) na análise, e a conseqüente dissociação entre Estado e sociedade (p.20) Ao contrário da interpretação formulada pela sociologia política, essas leituras do PPB produziram, como vimos, imagens do Brasil que apresentam o autoritarismo como fenômeno exclusivo do Estado.

O PPB possui um estilo de redação próprio que o leva a focar a realidade nacional como atrasada em relação à modernidade central que teríamos de alcançar através da superação das estruturas tradicionais herdadas da colonização (Lynch, 2016). Nesse sentido, “nada do que se produzisse intelectualmente na periferia teria valor ‘universal’ ou ‘original’; na melhor das hipóteses, ela teria validade restrita aos limites da periferia” (Lynch, 2019, p.16).

O nacionalismo metodológico é uma característica central dessa vertente do PPB que percebe o fenômeno autocrático no Brasil como algo singular do país e a democracia como *télos* de desenvolvimento, cuja vigência depende da superação de nosso atraso político. Esse atraso seria reproduzido pela força de heranças institucionais (como patrimonialismo e neopatrimonialismo) e culturais (como personalismo e populismo) próprias do país.

O nacionalismo metodológico também está presente na análise política comparada sobre regimes políticos, que trata o Estado nacional como unidade analítica exclusiva, desconsiderando outros níveis sistêmicos da modernidade política (Ahlers & Stichweh, 2019). Na teoria social, a crítica ao nacionalismo metodológico não exige desconsiderar o Estado nacional como categoria analítica e histórica e constitui um dos avanços importantes das últimas décadas (Beck, 2005; Luhmann, 1997; Quijano & Wallerstein, 1992; Habermas, 2001). No entanto, como observa Chernilo (2011), a história das ciências sociais não é inteiramente presa às premissas do nacionalismo metodológico. Muito antes dos esforços das últimas décadas, no período dos “pais fundadores” da teoria social e política, já existia a preocupação de explicar as características sociais e políticas dos Estados-nacionais a partir de desenvolvimentos estruturais e culturais que extrapolam suas fronteiras e trajetórias próprias (Chernilo, 2011, p. 109).

De todo modo, ainda há um contato insuficiente entre teoria social e teoria política, especialmente na teoria democrática. Na teoria social sistêmica, Anna Ahlers e Rudolf Stichweh (2019) sugerem, recentemente, um caminho promissor de diálogo entre teoria social e teoria política, cujo

foco é empreender análises sobre a relação entre democracia e autocracia para além do Estado nacional. Em um esforço teórico inicial, que dialoga com a análise política comparada, especialmente com a discussão das preferências valorativas típicas de regimes autocráticos e democráticos, os autores propõem um quadro analítico multinível, no qual os níveis subnacionais e a política da sociedade global figuram ao lado do Estado nacional enquanto unidades analíticas. Nesse quadro, a diferença entre democracia e autocracia não é correlacionada unicamente aos países, mas tratada como uma “bipolaridade política” moderna, que pode ser encontrada nos distintos níveis (subnacional, nacional, global), em que o sistema político se diferencia internamente. Embora a classificação dos países como democráticos ou autocráticos seja válida e importante, ela deve ser complementada pela observação das descontinuidades de cada nível e nas relações entre eles.

Explicar o avanço e a resiliência de fenômenos e regimes autocráticos com base em singularidades nacionais percebidas como alheias à modernidade política é algo descartado neste modelo. Para Ahlers e Stichweh (2019), as autocracias contemporâneas não se explicam por qualquer tipo de resistência pré-moderna ou tradicional à modernidade política, mas sim pelo caráter especificamente moderno dessas autocracias. A modernidade política não pode ser reduzida à democracia. Formas autocráticas de poder se apropriam dos princípios do sistema político moderno, especialmente a norma da inclusão.

Essa proposta de uma análise sistêmica multinível da política moderna parece adequada para orientar uma crítica da tradição do PPB identificada com a premissa de uma singularidade política brasileira como explicação para os fenômenos autoritários observados no país. Com ela, podemos não apenas desconstruir a premissa da singularidade nacional enquanto premissa explicativa, mas também oferecer explicações alternativas para a relação entre democracia e autoritarismo no Brasil.

Para desenvolver o argumento, dividimos o artigo em duas seções. Na primeira, fazemos uma apresentação seletiva e uma crítica da tradição do PPB centrada na ideia de que o Brasil é caracterizado por uma singularidade autoritária que reproduz o caráter tradicional de nossa formação sociopolítica. Conceitos como patrimonialismo e neopatrimonialismo ocupam lugar de destaque nessa tradição, atualizada recentemente em análises que buscam compreender os riscos à democracia no Brasil com base na premissa da

singularidade política brasileira (cf. Schwarcz, 2019). Na segunda seção, apresentamos uma alternativa a essa tradição, mobilizando a teoria social sistêmica multinível de matriz luhmanniana em seus desenvolvimentos recentes. Nesta alternativa, articulamos a análise sociológica da constituição do sistema funcional da política com sua diferenciação interna em distintos níveis, nos quais e entre os quais a oscilação entre democracia e autocracia é percebida como uma “bipolaridade” da modernidade política contemporânea, que serve de referência teórica mais ampla para explicar os casos nacionais. Para construir esta alternativa, é necessário um contato produtivo entre teoria social e teoria política.

## O autoritarismo brasileiro no PPB

Nesta seção, apresentamos de maneira resumida os argumentos de Tavares Bastos, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman, pois são os intelectuais que mais se destacaram na tentativa de explicar as raízes do “autoritarismo brasileiro”. Precisamente, os autores procuram responder ao seguinte questionamento: por que constituímos uma ordem essencialmente diferente das democracias ocidentais? A resposta para tal hiato civilizacional seria dada pela herança ibérica, responsável por perpetuar uma cultura privatista, autoritária, desigual e excludente. Teríamos constituído, portanto, uma sociedade baseada no princípio da singularidade (Tavolaro, 2014).

As interpretações dos autores estão baseadas em três elementos que são decisivos para compreendermos o alcance e os limites presentes nelas. As leituras são estruturadas com base no nacionalismo metodológico, na idealização da modernidade política e na tese da singularidade política brasileira. Dessa forma, procuramos contribuir para romper com as narrativas que interpretam o Brasil como essencialmente inferior e atrasado (Lynch, 2019, p.15), presentes nos autores aqui analisados.

## A singularidade política brasileira em Tavares Bastos

Tavares Bastos deu início às leituras institucionalistas que explicam o autoritarismo brasileiro como resultante da herança ibérica, ou seja, da transplantação do Estado português para o Brasil. Teríamos recebido uma cultura privatista, autoritária, que seria decisiva para compreender

o “atraso” brasileiro frente aos Estados Unidos, que eram, para o autor, o grande modelo a ser alcançado pelo Brasil, pois a modernidade política existiria plenamente no país do Norte do continente. A herança recebida de Portugal teria feito com que constituíssemos, portanto, uma singular forma de autoritarismo. Essa herança seria corroborada no Brasil pelo sistema centralizador, responsável por nossos vícios políticos e administrativos. Por seu caráter fortemente concentrado, ele moveria mecanicamente a nação, promovendo, assim, o estado social de inércia, o ceticismo e a profunda corrupção (Tavares Bastos, 1976).

Era, portanto, necessário retirar a tradição ibérica de dentro do Estado, sobretudo modificando sua forma, removendo o Conselho de Estado, o Senado Vitalício e o Poder Moderador. Outro grande problema atacado por Tavares Bastos (1976) se refere ao Judiciário, que, no Brasil, teria sua ação anulada pela configuração centralizada e despótica que nos conformaria. Esse quadro extremamente adverso ocasionou, como grande consequência, a ausência de autonomia, considerada pelo publicista alagoano como o vício orgânico dos brasileiros. De acordo com Tavares Bastos (1976), a falta de autonomia gerou um quadro de corrupção moral, responsável pela nulidade de nosso sistema representativo, resultando no domínio incontestado do absolutismo.

Apesar da identificação de um vício de origem responsável pelo “atraso”, a realidade brasileira era perfeitamente mutável para Tavares Bastos, pois havia no pensamento do publicista alagoano uma proposta de ação pública reformadora, com o objetivo de instituir o liberalismo federalista (Leão Rêgo, 2002, p.17). Em virtude disso, Tavares Bastos propõe ações em torno da modernização econômica e da descentralização administrativa para a constituição de uma monarquia federativa e democrática (Moraes Filho, 2001). Em relação à modernização, Tavares Bastos propõe algumas medidas consideradas como centrais para realizar tal propósito. A primeira delas é a imigração europeia. Tavares Bastos (1975) argumenta que esse processo seria fundamental para a mudança de hábitos dos brasileiros, retirando de nossa realidade o quadro de imoralidade então dominante. O grande motor do desenvolvimento seria não a sociedade industrial, mas a agrícola. Em virtude disso, o autor afirma que o imigrante seria dono da pequena propriedade, o que ocasionaria a modificação da face política no Brasil.

Outras ações fundamentais se refeririam à liberdade da navegação de cabotagem, acabando com o monopólio do governo, e a livre navegação no Rio Amazonas. Essas medidas teriam a função de redimir as populações

pobres ribeirinhas e proporcionar a comunicação do país com os Estados Unidos e as potências europeias (Tavares Bastos, 1975).

Havia no publicista Tavares Bastos uma clara junção entre as dimensões analítica e normativa, com a proposição de um programa político global de rearticulação institucional. Como veremos a seguir, a interpretação de Faoro possui diferenças em termos analíticos e normativos, assim como a leitura realizada por Simon Schwartzman sobre o autoritarismo brasileiro.

O diagnóstico de Tavares Bastos é estruturado pelo nacionalismo metodológico, pois o autoritarismo seria um dilema especificamente brasileiro. O publicista alagoano também idealiza a modernidade política que existiria nos Estados Unidos, pois ela representaria a democracia, o espírito público, a separação entre público e privado, a racionalização e a secularização. Para o autor, portanto, o autoritarismo seria um dilema pré-moderno e inexistente em países modernos e centrais.

### A singularidade política brasileira em Raymundo Faoro

Se Tavares Bastos defende que o grande obstáculo para a instituição da modernidade política seria o Estado absolutista, Raymundo Faoro, por sua vez, defende que o elemento explicativo para o autoritarismo brasileiro seria, especificamente, o estamento burocrático, que se havia reproduzido secularmente durante seis séculos através de um controle privatista sobre o Estado. Para Faoro, assim como para o seu antecessor do século XIX, o autoritarismo estaria circunscrito à dimensão institucional. Faoro volta à história portuguesa como forma de defender, assim como fizera Tavares Bastos, que o autoritarismo brasileiro seria resultante de um endêmico vício de origem, iniciado pelo Estado português no século XIV. De forma teoricamente mais fundamentada que seu antecessor, Faoro defende que essa volta ao passado ibérico teria como objetivo demonstrar que o conceito de patrimonialismo seria chave para a compreensão da história brasileira (Faoro, 1993). A partir da história portuguesa, seria possível compreender as raízes do autoritarismo brasileiro, pois, no século XV, surge em Portugal uma camada social amorfa que será, a partir de então, o grande fator explicativo de todos os nossos males, o estamento burocrático.

Após fazer a reconstituição da formação do Estado português, Faoro constitui a dissociação fundamental que selaria o destino brasileiro. De acordo com o autor, a sociedade capitalista foi gerada da decadente sociedade feudal. Houve uma evolução da economia natural para uma pautada pelas manufaturas, responsável pelo movimento de acumulação de capital (Faoro, 2008). O feudalismo, portanto, seria uma fase necessária para a constituição do capitalismo.

Portugal, por sua vez, não conheceu em sua história o feudalismo. Por não passar pela etapa feudal, necessária para a constituição da modernidade representada pelo capitalismo industrial, Portugal (e também o Brasil) constituiu-se como um desvio, responsável por fazer com que o elemento tradicional tivesse um caráter absolutizado naquele país. O singular processo de formação de Portugal gerou uma forma própria de capitalismo, caracterizada por Faoro como politicamente orientado, ou pré-capitalismo, que tem a presença e o domínio incontestado do estamento sobre ele. Esta seria a única forma de capitalismo que conhecemos para além das teorias e dos livros (Faoro, 1993). O estamento burocrático foi responsável, apesar das mudanças ocorridas na realidade, por deixar o país sob o domínio absoluto do elemento tradicional.

O Estado patrimonial, estruturado estamentalmente, diversamente das sociedades organizadas contratualmente pelas classes sociais, possui um domínio de cima para baixo, governando, dirigindo, orientando, “determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada” (Faoro, 2008, p. 62). Essa situação de completa submissão da sociedade frente ao Estado se dava em virtude da organização deste acima das classes, fechada sobre si mesma, não deixando espaços para qualquer tipo de expressão política além do próprio estamento.

Com o processo de colonização, recebemos o capitalismo politicamente orientado e o estamento burocrático, cujo domínio impedia a constituição do legítimo capitalismo industrial. Com a transmigração da corte imperial para o país em 1808, houve a ação direta em solo americano do rei absoluto que “realiza, preside, tutela a nação em emergência, podendo, repelindo e absorvendo o impulso liberal, associado à fazenda e às unidades locais de poder” (Faoro, 2008, p.285). Com a volta de Dom João VI a Portugal, retornam

com ele cerca de três mil graduados servidores da monarquia, representantes da nobreza funcionária do Império. O regresso foi responsável por debilitar o estamento burocrático, visto que seus principais representantes regressaram a Portugal com Dom João (Faoro, 2008).

Com o processo de independência, o Brasil herdou o sistema político de Portugal, rearticulando o estamento burocrático e a tradição estamental patrimonialista que caracterizou a história portuguesa e brasileira. Tal organização fora responsável por manter uma realidade apartada da democracia, além de o liberalismo, fruto da ideologia, estar fora da soberania popular (Faoro, 2008). Assim como Tavares Bastos, Faoro defende que o Estado pautou seu domínio através de instituições como o Senado vitalício, os partidos, o Conselho de Estado e a política centralizada (Faoro, 2008, p. 378).

É dentro desse quadro que se pode compreender, também, por que não conseguimos superar o domínio autoritário do estamento burocrático, que controla o país a partir de uma lógica própria. Isso faz com que a democracia, entre nós, tenha sempre um caráter superficial, na medida em que, para haver uma democracia efetiva, seria necessária a constituição de uma plena economia de mercado, ponto também defendido por Tavares Bastos. A economia racional teria como características a igualdade jurídica e a defesa contra o arbítrio.

Ao contrário de Tavares Bastos, não existe um programa político de rearticulação institucional com o objetivo de superar o domínio autoritário sobre a nação incapaz (Ribeiro, 2010; Ribeiro e Mesquita, 2019). Conseqüentemente, não havia, em Faoro, a defesa da monarquia e do federalismo como a presente no publicista alagoano, tampouco a defesa da economia agrícola como caminho para modernizar o Brasil. Um ponto de similitude entre os autores é a caracterização da nação como incapaz de enfrentar o domínio do Estado absolutista e do estamento burocrático, respectivamente. Ao mesmo tempo, Faoro também constrói sua interpretação do autoritarismo brasileiro através da contraposição com a idealização da modernidade política, visto que, nos países centrais, haveria um efetivo sistema de representação, uma separação estrita entre público e privado, secularização e racionalização. A interpretação faoriana, portanto, reproduz os elementos presentes na leitura de Tavares Bastos, quais sejam: nacionalismo metodológico, idealização da modernidade política e a tese da singularidade política brasileira.



## A singularidade política brasileira em Simon Schwartzman

Assim como Tavares Bastos e Faoro, Simon Schwartzman também possui como objetivo central apresentar as bases do autoritarismo brasileiro. Para tanto, Schwartzman segue os autores supracitados, defendendo que o autoritarismo brasileiro é resultante da herança sociocultural deixada pela colonização ibérica. De forma distinta dos autores supracitados, Schwartzman procura apresentar uma teorização sobre o “moderno” autoritarismo brasileiro, pois defende que o Brasil nunca foi tradicional (Brito, 2015, p.147). Este ponto é um elemento importante de inflexão em relação aos seus antecessores, que apresentaram uma narrativa através da qual o Brasil seria um país absolutamente tradicional.

Schwartzman (1988) afirma que *Bases do autoritarismo brasileiro* confirmaria a tese de que o entendimento da realidade brasileira seria resultante das contradições entre São Paulo, centro econômico e mais organizado da sociedade civil, e o centro do poder político, fixado no eixo Rio de Janeiro-Brasília (Schawartzman, 1988, p.9).

Dentro dessa relação dicotômica existente no país, haveria a constituição de uma sociedade civil incapaz de conseguir, no âmbito político, contrapor-se de forma efetiva ao peso excessivo do poder central. Isso porque o Brasil se teria caracterizado, através dos séculos, pelo domínio de uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa e ineficiente frente a uma sociedade acovardada (Schwartzman, 1988).

Assim como Faoro, Schwartzman constrói sua interpretação a partir da diferença entre feudalismo e patrimonialismo. Através dela, o sociólogo afirma que os Estados modernos nascidos à margem da revolução burguesa surgida do feudalismo seriam caracterizados como neopatrimoniais. Ao contrário da ordem moderna racional-legal, teríamos uma modernidade negativa, marcada pelo domínio do neopatrimonialismo.

De forma diferente de seus antecessores, Schwartzman (1988) constitui sua interpretação a partir da análise dividida em dois níveis: o estrutural e o político. A abordagem estrutural seria caracterizada pela existência de uma relação essencial entre o desenvolvimento histórico surgido da Europa feudal, responsável por conduzir às sociedades capitalistas modernas, ocidentais e desenvolvidas, e outra que ligaria as sociedades patrimonialistas tradicionais às sociedades subdesenvolvidas contemporâneas (Schwartzman, 1988).

O nível político seria caracterizado pelo regime de cooptação. A junção entre os planos estrutural e político legaria para as relações políticas no Brasil o “patrimonialismo político”. Para tanto, Schwartzman postula uma perspectiva pautada em clivagens regionais. A análise regional daria conta das descontinuidades espaciais, tornando visíveis os fenômenos históricos que ficariam escondidos sob a capa da sociedade não indiferenciada, globalizada. As regiões foram divididas em Nordeste e Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo.

Nordeste, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro tiveram como característica principal o domínio do elemento tradicional sobre o moderno. São Paulo, por sua vez, seria caracterizada pelo domínio do elemento moderno. Dessa forma, São Paulo funciona, no argumento do sociólogo, como meio capaz de corrigir o autoritarismo brasileiro, pois as relações se constituiriam de maneira contratual e monetária, além de possuir formas embrionárias de representação política.

Contudo, a partir da derrota de São Paulo e do seu sistema de representação, houve a hegemonia do sistema de cooptação e a condução da modernização brasileira através de uma base neopatrimonial do domínio político. Em virtude desse domínio, seria necessária uma ruptura com a tradição ibérica coadunada no seio do Estado, por meio de uma cruzada antiburocrática para que este pudesse montar uma estrutura ágil, efetivamente moderna e capaz de fazer a transição de uma realidade subdesenvolvida e atrasada para uma situação pautada pelo desenvolvimento e pela justiça (Schwartzman, 1988). Esse seria o caminho para o Brasil instituir uma autêntica modernidade política, que, por sua vez, existiria nos países centrais e democráticos.

Apesar da construção de uma narrativa “moderna” para o autoritarismo brasileiro, a interpretação de Schwartzman<sup>1</sup> segue as leituras de seus antecessores, porque também é pautada pelo nacionalismo metodológico, pela idealização da modernidade política e pela tese da singularidade política brasileira. Existe uma perspectiva teleológica da democracia, visto que o autoritarismo é interpretado como um fenômeno essencialmente distinto das democracias ocidentais.

---

<sup>1</sup> Para uma crítica detalhada da narrativa “moderna” de Schwartzman sobre o autoritarismo brasileiro, ver Ribeiro e Dutra (2020) que, além de explicitar os pressupostos presentes na formulação do sociólogo mineiro, ainda oferecem uma alternativa teórica a partir da sociologia política de Niklas Luhmann.

A partir da exposição dos argumentos de Tavares Bastos, Faoro e Schwartzman, apresentaremos uma leitura alternativa do autoritarismo, que rompe com o nacionalismo metodológico, a idealização da modernidade política e a tese da singularidade política brasileira. Nesse sentido, cabe notar como, apesar de suas diferenças e nuances, os argumentos dos três autores analisados acima pressupõem a ideia de “diferenciação das esferas sociais” como critério para identificar avanço e atraso societário e político como características de “sociedades nacionais”. A ausência ou incompletude do processo de diferenciação entre as esferas pública e privada é o quadro de referência da ideia de que a cooptação política e outros obstáculos à ordem racional-legal e à democracia representativa constituem traços singulares do atraso político brasileiro. Como notou Tavolaro (2014), o diagnóstico do “déficit de diferenciação das esferas sociais” assume duas importantes variações, igualmente presentes em diferentes linhagens do pensamento social e político brasileiro (Tavolaro, 2014). A primeira é a concepção de que temos um “déficit de secularização”, ou seja, de que concepções mágico-religiosas continuam a se fazer presentes em amplos segmentos da população brasileira, impedindo uma efetiva separação entre a religião e as demais esferas da sociedade, como a política. A segunda variação é a concepção de que, entre nós, haveria uma forma singular de não separar as esferas pública e privada.

A recepção da teoria da diferenciação funcional de Niklas Luhmann também tem encontrado dificuldades para superar essa dicotomia caricatural entre uma modernidade política idealizada nos países centrais, marcada pela completude da diferenciação entre as esferas e pela plena constitucionalização e democratização do poder, e uma periferia de regiões e países definidos pela ausência ou pela incompletude dessas características (Dutra, 2016). O próprio Luhmann nunca logrou se distanciar suficientemente da associação entre modernidade política, democracia e diferenciação funcional nos países do Atlântico Norte. Sua concepção de diferenciação funcional se descolou, no final de sua vida e obra, apenas parcialmente de um discurso hegemônico e eurocêntrico sobre a modernidade em geral e a política em particular. Sua teoria da modernidade social e política ainda precisa ser corrigida em seu viés eurocêntrico.

Para superar a tese da singularidade política brasileira autoritária, precisamos de um diálogo entre teoria social e teoria política capaz de

superar a concepção eurocêntrica da diferenciação entre as esferas sociais (Dutra, 2020) e a associação reducionista entre modernidade política e as democracias liberais do Atlântico Norte. Precisamos de uma teoria da diferenciação da sociedade que seja capaz de considerar fenômenos autoritários observáveis no Brasil como parte da variedade das formas estruturais e institucionais da modernidade política, sem que suas contradições e incompletudes sejam atribuídas a trajetórias nacionais singulares. Na próxima seção, buscaremos delinear os traços gerais de uma teoria da diferenciação da esfera política capaz de atender a esses requisitos, buscando construir uma sociologia política do autoritarismo que supere o nacionalismo metodológico, a idealização da modernidade política nos países centrais e a tese da singularidade política brasileira e, com isso, ofereça a possibilidade de compreender os problemas de autoritarismo no Brasil como parte da modernidade política e suas variantes.

## Teoria política para além do nacionalismo metodológico

Há uma teleologia implícita do desenvolvimento político (Ahlers & Stichweh, 2019) que classifica os países de acordo com sua trajetória de regimes mais autocráticos para regimes mais democráticos. Desse modo, problemas de autoritarismo podem ser atribuídos e identificados com países específicos, considerados atrasados em termos de desenvolvimento político, deixando de ser observados como problemas modernos. A possibilidade de formas especificamente modernas da autocracia é desconsiderada.

A teleologia política reproduzida na idealização dos países centrais e na atribuição de uma singularidade pré-moderna ou uma modernidade negativa a países periféricos como o Brasil está vinculada de modo umbilical ao nacionalismo metodológico, pois a ideia de um ponto de chegada, que atua como critério de comparação para definir estágios relativos de “atraso” e “modernidade”, tem no imaginário sociológico das “sociedades nacionais” uma referência obrigatória. Precisamos de uma abordagem que recuse a completude da diferenciação funcional e a associação reducionista entre modernidade política e democracia como traços de países específicos (nacionalismo metodológico), idealizados como referência comparativa em uma visão teleológica da evolução sociocultural.

Luhmann não se afasta completamente da associação entre modernidade política e as experiências sociopolíticas da Europa e da América do Norte, tratando democracia e diferenciação funcional da política como quase sinônimos. Essa associação

conduz Luhmann a não fazer nenhuma consideração substancial sobre regimes políticos diferentes da democracia liberal representativa, que serve de modelo para observar o sistema político da sociedade global. Este estreitamento da diversidade de regimes políticos a nível mundial cobra o preço da ignorância sobre como realmente funciona a política nas diferentes regiões do globo (Saavedra, 2020, p. 109)

Desse modo, para Luhmann, a configuração política propriamente moderna decorre de evolução da democracia liberal representativa para a constituição dos Estados de bem-estar social que definem a paisagem política dos países do Atlântico Norte no pós-Segunda Guerra Mundial. Na demarcação dos eventos históricos que concretizam o desenvolvimento político moderno, o constitucionalismo liberal, que normaliza e formaliza a rivalidade em torno das posições de comando político através de disjunção binária entre governo e oposição (Luhmann, 1990, pp. 47-48), é tratado como caminho sem alternativa para o desenvolvimento dos Estados de bem-estar social, com sua dinâmica de amplificação recíproca de inclusão política e social por meio dos direitos fundamentais de cidadania (Luhmann, 1981b, p. 27; Neves, 2006, p. 256). O problema dessa concepção é que ela tende a reduzir a função de mediar a promover inclusão política e social ao leque restrito dos modelos de Estado de bem-estar social do Atlântico Norte, desconsiderando não apenas formas políticas e estatais alternativas, como soluções informais funcionalmente equivalentes (como redes sociais dos mais diferentes tipos) que costumam florescer em regiões em que o Estado não consegue cumprir esta função (Cadenas & Mascareño, 2020, p. 90).

Para observar o funcionamento de regimes políticos em sua diversidade global, é preciso desenvolver a teoria dos sistemas além do que Luhmann pôde realizar. O estreitamento da visão evolutiva de Luhmann sobre as variedades da modernidade política é, em parte, herdeiro de certa “teleologia do desenvolvimento” encontrada no esforço sistêmico parsoniano, que concebe a diferenciação funcional dedutivamente e teleologicamente como a especialização de funções societárias pré-estabelecidas (as famosas quatro funções do esquema AGIL) (Parsons, 1971). No entanto, em sua última fase

de produção, Luhmann deixou elementos que permitem superar claramente a visão dedutiva e teleológica da diferenciação funcional, desenvolvidos, por exemplo, por vários autores brasileiros, mais recentemente, especialmente nas críticas à noção de “modernidade periférica” (Bachur, 2013; Dutra, 2020).

Desde o começo dos anos 1990, fica claro que Luhmann não parte de um modelo de diferenciação funcional no qual os sistemas funcionais coevoluem de forma harmoniosa, como se a autonomização da economia, da política, do direito, do ensino, da ciência etc. “fosse capaz de preencher funções de sustentação recíproca” (Luhmann, 1995, p. 24). Ele parte, na verdade, da premissa oposta: “a elevada especialização e autonomização dos sistemas funcionais irá conduzir a prejuízos recíprocos” (Luhmann, 1995, p. 25). A possibilidade de desdobrar esta visão antiteleológica da diferenciação funcional demonstra que a sociologia de Luhmann continua sendo uma opção interessante para romper simultânea e explicitamente com a visão teleológica da evolução sociocultural e com o nacionalismo metodológico (Cadenas & Mascareño, 2020; Dutra, 2020)<sup>2</sup>. Como recomenda Chernilo (2011), o obstáculo epistemológico mais importante do nacionalismo metodológico é o que ele chama de “argumento explicativo”: “a ascensão e as características principais do Estado-nação são usadas para explicar a ascensão e as características principais da própria modernidade. A modernidade seria a soma de trajetórias nacionais” (Chernilo, 2011, p. 104). Neste artigo, consideramos que a ideia de um autoritarismo singularmente brasileiro, como apresentamos na primeira seção, decorre de um “argumento explicativo” desta natureza, que coloca a trajetória nacional como variável independente para explicar o “atraso” político de países autoritários em comparação idealizada com as trajetórias de democratização dos países “avançados”.

## O sistema funcional da política e suas diferenciações internas

A diferenciação do sistema político está baseada na constituição de um meio de comunicação simbolicamente generalizado, o poder, e de papéis

---

<sup>2</sup> A “teleologia do desenvolvimento” é uma característica central das teorias da modernização preocupadas não apenas com o desenvolvimento político, mas também com a relação entre política, sociedade e o desenvolvimento econômico de países “subdesenvolvidos”. No tema do desenvolvimento econômico, a teoria etapista de Walt Whitman Rostow (1974) é exemplo paradigmático e tem desdobramentos práticos também para a dimensão política, já que estreita fortemente o leque de combinações possíveis entre política e sociedade (a “decolagem” da mudança social e econômica) que podem levar à transição de formas tradicionais para formas modernas.

sociais complementares definidos pelo acesso e uso do poder: os papéis de governante e governado (Schneider, 2010, p. 216). Em sociedades estamentais, governados e governantes não percebiam a relação entre eles como uma hierarquia de poder, mas sim como uma hierarquia ontológica natural entre seres superiores e seres inferiores. A ordem política, assim como a ordem religiosa, era uma derivação da ordem estamental mais ampla. Com a formação de um meio de comunicação simbolicamente generalizado e específico, a política passa a contar com um recurso propriamente político para constituir assimetrias de mando baseadas na capacidade de sanção negativa. A ameaça do uso da violência física é a principal forma de sanção negativa que assegura a probabilidade de aceitação das ações políticas de quem está em posição superior de poder. Dessa forma, o monopólio estatal do emprego da violência física é um pré-requisito para a diferenciação da política como subsistema especializado em produzir decisões coletivamente vinculantes.

A diferenciação do sistema político foi historicamente marcada pela consolidação da “razão de estado” (*Staatsraison*) em substituição à moralidade religiosa no esforço de monopolizar e centralizar o uso legítimo da violência física em um determinado território. Em Maquiavel (1996 [1532]), esse problema fundamental aparece formulado como paradoxo moral do “príncipe” que, para alcançar o fim moralmente justificado de assegurar a “ordem, a paz e a justiça”, precisa agir de forma moralmente reprovável, assassinando ou deportando potenciais usurpadores do poder. Uma vez assegurada a diferença entre governantes e governados por meio da concentração do poder e da violência, o problema deixa de ser essa necessidade de afirmar a autonomia das exigências funcionais da atividade política diante das exigências da moral religiosa. No lugar do problema da “razão de estado”, entra o problema do controle do uso arbitrário do poder. O exercício do poder, uma vez que não pode mais estar baseado no “cheque em branco” constituído pela fórmula da “razão de estado”, terá, então, de ser legitimado pela observação dos direitos do cidadão e do sistema de “freios e contrapesos”/divisão de poderes. Trata-se, aqui, da passagem da monarquia absolutista para o Estado constitucional.

É precisamente esse processo de “constitucionalização do poder” (Neves, 2008, p. 481) que resulta na formação de direitos políticos igualitários como expressão da noção de soberania popular, concebida como fonte última de legitimação do poder. Na medida em que o acesso e o exercício do poder são regulados por procedimentos jurídicos destinados a garantir tanto a

expressão da vontade popular como o uso constitucional do poder, espera-se neutralizar a influência direta do poder social sobre o poder político. Na teoria de Luhmann, a constituição se torna o acoplamento estrutural entre direito e política, capaz de realizar essa neutralização do poder social, filtrando, especificando e rotinizando as possibilidades de irritação mútua entre os dois subsistemas. O direito irrita a política na medida em que o código do direito se torna relevante para o poder, podendo-se distinguir entre poder lícito ou ilícito e constitucional ou não constitucional (Neves, 2006, p. 252). As realizações e problemas dessa “constitucionalização do poder” constituem o foco temático da semântica teórica da política (“teorias de reflexão” no jargão de Luhmann) que vai se ocupar primariamente dos problemas relativos à (insuficiente) universalização dos direitos do cidadão e ao controle do uso arbitrário do poder (a divisão de poderes e os “freios e contrapesos”). Como sintetiza Luhmann (1997, p. 968): “a teoria política torna-se teoria do Estado constitucional”.

Mas, ao se tornar teoria do Estado constitucional, a teoria política perde de vista a dimensão não constitucional do poder. Embora Luhmann não tenha se distanciado suficientemente da associação entre modernidade política e as democracias liberais do Atlântico Norte, ele consegue se afastar da ideia de uma política plenamente controlada por procedimentos democráticos e constitucionais, com conceitos que se mostram produtivos no desafio de compreender a variedade do fenômeno político em diferentes regiões da sociedade mundial. Esses conceitos podem ser utilizados para conduzir a teoria a romper com a idealização da política democrática nos países de modernidade central, com o nacionalismo metodológico e com a teleologia na observação da diferença entre democracia e autocracia: referimo-nos, especialmente, aos modos de diferenciação interna do sistema político em *política, administração e público* (Luhmann, 2002, p. 253), associados à diferença centro/periferia e à constituição de dois circuitos de poder paralelos, distintos e eventualmente contraditórios: o circuito formal e o circuito informal.

Na diferenciação interna do sistema, a *política* engloba os processos, estruturas e atores dos poderes executivo e legislativo, mas também os partidos políticos envolvidos na elaboração de decisões coletivamente vinculantes. Não se trata de uma atividade que produz, isoladamente, decisões coletivamente vinculantes, mas sim de comunicações que servem para preparar essas decisões, testando e avaliando suas chances de sucesso (Luhmann, 2002, p. 254). A *administração* inclui todo o complexo de



organizações responsáveis por implementar leis, normas e regulamentos, oferecer serviços *públicos* e aplicar todo tipo de política pública ou programa formulados por decisões políticas. Por fim, como resultado do acoplamento entre sistema político e sistema de comunicação de massas, surge uma esfera marcada pela auto-observação do sistema político: trata-se do público enquanto conjunto formado por discussões que informam a opinião pública sobre temas politicamente relevantes e por papéis que os cidadãos podem assumir no sistema político, como eleitor, membro de organização de interesse e movimentos sociais, contribuinte, beneficiário de programas sociais etc. Na forma de opinião pública, o público filtra os temas que interessam à produção de decisões coletivamente vinculantes.

A diferenciação entre política, administração e público está associada à diferença interna centro/periferia (Luhmann, 2002, p. 245). Segundo essa diferença, o centro do sistema engloba os poderes executivo e legislativo, a administração pública e os partidos políticos, enquanto a periferia é composta pela opinião pública, os movimentos sociais, as organizações de interesse, organizações não governamentais etc. Com isso, a dicotomia ontológica entre Estado e sociedade civil (Saavedra, 2020) é dissolvida e trabalhada como uma distinção produzida e controlada pelo próprio sistema político. Nesse sentido, Luhmann não reproduz, no plano da sociologia, a noção de Estado enquanto representação simbólica do sistema político em sua totalidade, permitindo conceber as comunicações políticas da “periferia” e do “público” (que não são “estatais”) como constitutivas do sistema de preparação e produção de decisões coletivamente vinculantes. Isso permite avaliar a importância do Estado em uma concepção não estadocêntrica da política, multinível e capaz de romper com o nacionalismo metodológico.

A sociologia política de Luhmann engloba não apenas os fluxos de poder do tipo *top-down* (de cima para baixo) e do tipo *bottom-up* (de baixo para cima), como considera a possibilidade de coexistência contraditória e não sincronizada de uma variedade bem maior de fluxos e arenas de poder. Assim:

é possível pensar a decisão política e o poder como fluxos comunicativos [...] que circulam em seu processo de elaboração de forma horizontal, vertical, central, periférica, espiral, contraditória e/ou intermitente. Tudo isso acontece em múltiplos lugares e momentos que não são necessariamente coordenados e sincronizados entre si, nem dirigidos ou supervisionados centralmente. Portanto, os efeitos desses fluxos de decisão e poder [...] têm escopos e consequências diferenciados e inesperados (Saavedra, 2020, p. 107).

Nos distintos fluxos, arenas e circuitos da comunicação política, podem surgir e se alterar formas específicas de inclusão e exclusão, de acordo com disputas “distributivas” igualmente específicas (Bachur, 2020). A variedade de processos comunicativos faz com que o binarismo da forma inclusão/exclusão (Stichweh, 2005) assuma configurações específicas nos distintos níveis, circuitos e arenas do sistema. É preciso ressaltar o caráter operativo e binário da forma inclusão/exclusão na teoria dos sistemas. Em todo evento ou processo comunicativo, opera-se com a distinção entre inclusão e exclusão: não há inclusão sem exclusão, pois se trata de uma forma operativa de dois lados.

Enquanto os sistemas funcionais se apoiam na norma universalista da inclusão – e isso, como veremos, acontece até em regimes políticos autocráticos –, deixando o “outro lado” (exclusão) da forma fora de consideração, a diferenciação interna dos subsistemas funcionais produz uma variedade de organizações, redes e outros níveis sistêmicos que produzem simultaneamente inclusão e exclusão, de acordo com lógicas e estruturas específicas. A combinação entre inclusão universalista nos sistemas funcionais com exclusão particularista em seus níveis e arenas internas se realiza, na política, especialmente com a bifurcação entre os fluxos do poder formal e do poder informal (Luhmann, 1981a; Luhmann, 2002, p. 260). Ao trabalhar com essa bifurcação, Luhmann aborda a política não só para além do Estado e sua dimensão oficial, mas também para além do ideal constitucional de um poder político plenamente imune ao poder social desigualmente distribuído. A distinção entre poder formal e informal não trata formas autocráticas de inclusão e exclusão políticas como características exclusivas de determinados países (nacionalismo metodológico) considerados atrasados em sua trajetória de desenvolvimento político, mas sim como características presentes, em maior ou menor grau, também em países definidos como democracias constitucionais, liberais e representativas.

Na *relação entre o público e a política*, o poder formal é aquele que o cidadão transfere pelo voto ao governante e que institucionaliza a “constitucionalização do poder” e a norma da igualdade política. Na *relação entre política e administração*, o poder formal é a decisão sobre normas, leis, regulamentos, projetos, programas e políticas que os poderes executivo e legislativo produzem para serem implementados pela burocracia estatal. Na

relação entre *administração e público*, o poder formal consiste nas atribuições relativas à implementação das decisões políticas na relação com os cidadãos.

O circuito do poder informal é uma espécie de fluxo comunicativo na direção oposta à do poder formal, e que floresce nas *relações de interdependência entre política, administração e público*. Nesse circuito, as comunicações políticas não são alcançadas pela normatização constitucional, estabelecendo-se como um espaço que contrasta com a igualdade política normativamente esperada no espaço do poder formal. Nessa dimensão do poder:

[...] a política não pode funcionar sem as orientações da administração. Assim como o público torna-se dependente da pré-seleção de pessoas e programas dentro da política e a administração passa a depender, na medida em que se expande para campos de forças mais complexos, da atuação voluntária do público, sendo obrigada a concedê-lo alguma influência. (Luhmann, 1981a, p. 164)

O crescimento e o adensamento das estruturas organizacionais envolvendo a administração e o público, incentivados pela expansão do Estado de bem-estar social, elevam a complexidade das situações de decisão com as quais a administração se vê diariamente confrontada em função de suas relações informais com o público. Isso faz com que a administração se torne cada vez mais dependente da cooperação dos segmentos organizados do público. Esses segmentos possuem uma margem de atuação e influência sobre a implementação de políticas públicas que não se deixa controlar pelo poder constitucionalizado e pelos programas decisórios oficiais (Luhmann, 2002, p. 260-261).

Essa relação de dependência significa que os grupos organizados podem sancionar (punir) o governo, adquirindo posições de poder informal e autocrático capazes de se opor ao curso do poder formal democrático. Um exemplo contemporâneo, presente no Brasil, de crescimento do poder informal autocrático é o protagonismo de organizações religiosas, especialmente as pentecostais, em processos de moralização da política. Tais organizações têm aproveitado oportunidades de sanção no circuito informal do poder. As negociações e ameaças de denominações religiosas a atores políticos geralmente envolve o componente da moralização, especialmente a ameaça de vincular determinado político ou partido a posicionamentos capazes de alimentar rejeição moral nos segmentos religiosos da população. Os meios de comunicação de massa e sua capacidade de difusão são indispensáveis

na configuração de um ambiente político interno (opinião pública) de ameaças e escândalos morais cotidianos (Luhmann, 1996b) que prende a atenção e orienta a conduta dos atores políticos. Por causa de seu papel decisivo na moralização da política, a organização e o controle dos meios de comunicação de massa, que se alteram profundamente com a emergência das ditas “redes sociais” (Facebook, WhatsApp, Twitter, Instagram), constituem um dos fatores mais importantes do poder informal em sua configuração autocrática, cujos efeitos se estendem rápida e ciclicamente para o poder formal, influenciando o processo eleitoral.

### A relação entre democracia e autocracia

Para Anna Ahlers e Rudolf Stichweh (2019), a política moderna, funcionalmente diferenciada em nível global, oscila atualmente de modo bipolar entre alternativas democráticas e autocráticas de organização e exercício do poder. Com isso, ela não só transcende a idealização constitucional da política, já realizada por Luhmann, como permite análises comparativas de fenômenos autocráticos e democráticos sem nenhum tipo de nacionalismo metodológico.

Essa concepção “bipolar” da política moderna a partir da teoria sociológica sistêmica nos permite um olhar mais nuançado sobre os processos de democratização ou de autocracia. Entre a possibilidade de retirar o rótulo de democrático e colocar o de autocrático há um leque de gradações e de avanços dos enclaves autocráticos e democráticos. Democracia e autocracia são percebidas como dois equivalentes funcionais de que dispõe a modernidade política para realizar a função de construir decisões coletivamente vinculantes. Para o argumento deste artigo, a concepção de “bipolaridade” da política moderna implica que fenômenos autoritários não devem ser vistos como elementos de tradições autoritárias do passado que sobrevivem no presente.

Como a política é um sistema global, diferenciado internamente em Estados-nações e em níveis subnacionais, Ahlers e Stichweh sugerem uma análise multinível que seja capaz de considerar as semelhanças e diferenças na relação entre os níveis global, nacional e subnacional. Não se trata de recusar a classificação de países como autoritários ou democráticos, mas

de incluir na análise outros níveis do sistema político (Ahlers & Stichweh, 2019, pp. 821-822 e 833). No nível global, não existe democracia. Tudo o que a modernidade produziu em termos de democracia nunca alcançou o nível global em termos institucionais. Nos níveis subnacionais, é comum que regimes autoritários, a exemplo da China, combinem diferentes formas de inclusão e exclusão com a hierarquia interna da organização estatal e dos processos de tomada de decisões coletivamente vinculantes. Assim, enquanto a condução do governo central permanece inacessível, a implementação local de políticas públicas adquire mais abertura para a variedade de interesses e demandas do ambiente, promovendo formas distintas de participação da população afetada pelos resultados (*output*) das políticas governamentais (Ahlers & Stichweh, 2019, p. 833; Zhiyuan, 2009).

Nessa análise sistêmica multinível, a combinação de exclusão da maioria da população dos papéis profissionais de condução política do governo central com sua inclusão nos papéis de público destinatário de políticas públicas se articula com os padrões de hierarquia entre valores societais típicos de democracias e autocracias: na democracia predomina a hierarquia de valores, na qual a política é avaliada pelos valores fixados internamente pelo próprio sistema político (como as liberdades de opinar e votar) em seus procedimentos de tomada de decisão coletiva; nas autocracias, por sua vez, o valor do processo político é subjugado a uma hierarquia de valores externa à política, mas que serve de fundamento para elites que controlam o acesso às posições do poder formal. Valorizar primariamente o *input* é valorizar o próprio sistema político, o jogo democrático tomado como um fim em si. Valorizar primariamente o *output* é valorizar o sistema político como meio para fins estabelecidos a partir de valores sociais externos à política – como a conservação da moral, a preservação da vida dos indivíduos ou a efetividade na implementação das políticas públicas –, mas que a política aceita como necessários para estruturar a tomada de decisões (Ahlers & Stichweh, 2019, p. 824-825).

Essa distinção entre padrões de preferência de valores permite não reduzir modernidade política à democracia e conceber o autoritarismo como uma latência sempre presente na formação e reprodução do sistema político moderno. Como a modernidade é marcada pelo pluralismo de valores inerente à diferenciação funcional, a sociedade não garante ao sistema político que o valor próprio dos processos políticos seja sempre preferido pelas maiorias.

Às vezes a maioria prefere um regime autoritário por considerá-lo mais eficiente para tomar decisões sobre valores de outros sistemas funcionais, externos à política (Ahlers & Stichweh, 2019, p. 826).

As diferentes formas modernas de autocracia acolhem, seletivamente, o imperativo da inclusão do público, mas sem sua participação na seleção das elites políticas. Trata-se de fenômeno moderno, no qual autocracias precisam legitimar suas decisões diante de um público levado em conta por quem controla o poder do Estado, ainda que de modo passivo. A crescente importância da “opinião pública” nos regimes autoritários atesta esse fato.

No paradigma da singularidade política brasileira, como vimos, existe uma idealização da democracia constitucional como única forma política moderna, sem equivalentes funcionais, para a construção de decisões coletivamente vinculantes e aceitáveis como legítimas pelo público da política.

Nesse sentido, é importante mencionar o trabalho teórico de Wanderley Guilherme dos Santos (2017). O cientista político defende que o autoritarismo não pode ser observado mais como um fato que não cabe no presente, como se fosse sobrevivência do passado, exatamente como preveem os conceitos de patrimonialismo e neopatrimonialismo que tentam explicar o fechamento das posições de poder político pelo passado ibérico. Ele recusa a concepção de que as rupturas no jogo democrático brasileiro sejam a demonstração de um reiterado autoritarismo que marcaria atavicamente o sistema político nacional.

Para mostrar o equívoco dessa concepção, Santos compara regimes oligárquicos e democráticos: dentro do sistema democrático identificamos mais rupturas das regras do jogo do que nos períodos oligárquicos, corroborando a tese da “bipolaridade” da política moderna (Santos, 2017, p.11). Nesse sentido, golpes parlamentares como o que retirou Dilma Rousseff da Presidência indicam contradições do sistema político e os limites da própria democracia moderna, sobretudo a tensão entre os valores do sistema representativo e o capitalismo. Sua abordagem vai além das interpretações do PPB expostas neste artigo: rompe com a tese da excepcionalidade brasileira e com a idealização do sistema democrático (Santos, 2017, p14).

## Conclusão

A idealização da modernidade política dos países do centro é um contraponto normativo para a definição dos países periféricos como deficitários na realização dos atributos considerados típicos da política moderna: a democracia e o constitucionalismo. A atribuição ontológica (nacionalismo metodológico) de características modernas (democracia e poder constitucional) aos países centrais e características pré-modernas (autoritarismo e poder arbitrário) aos países periféricos pressupõe uma linha de desenvolvimento (teleologia) que vincula o tradicional a tudo que é autoritário e o moderno ao que é exclusivamente democrático. Esse discurso público e acadêmico sobre a relação entre democracia e as formas políticas autocráticas precisa ser revisto.

Além da crítica, esboçamos o ponto de partida teórico de uma sociologia política de orientação sistêmica como explicação alternativa que redefine os parâmetros de observação e o próprio objeto: o Estado nacional perde sua exclusividade como categoria analítica da teoria política e passa a ser observado como um nível entre outros na política moderna, e o objeto deixa de ser a democracia e o autoritarismo enquanto formas políticas separadas para ser a “bipolaridade” entre elas, sua coexistência dentro do mesmo sistema político moderno e em seus distintos níveis. Em síntese: observa-se as relações entre poder democrático e poder autocrático na configuração estrutural interna e nas relações entre os diferentes níveis do sistema político.

Esta sociologia política que propomos não hierarquiza no tempo (moderno/atrasado) e na região (regiões modernas/ regiões atrasadas) a diferença entre democracia e autocracia, mas a considera como uma diferença moderna, que assume configuração bipolar na modernidade política global. Nesse contexto teórico, variantes locais e regionais podem ser comparadas para além dos obstáculos epistemológicos do nacionalismo, da teleologia e da idealização. A política moderna não pode ser reduzida à democracia. O chamado “recesso da democracia” não é um corpo estranho à modernidade política.

Para a teoria da diferenciação funcional, a consideração de que as autocracias e os fenômenos autocráticos existentes são modernos, no sentido de que partilham estruturas semânticas e formas de diferenciação interna com os regimes democráticos, coloca em xeque a imagem de uma diferenciação funcional completa e acabada como traço de qualquer Estado

nacional, região e da sociedade mundial como um todo. Nesse sentido, trata-se de contribuir para um processo de revisão e aperfeiçoamento da teoria da sociedade moderna e de sua dimensão política, que leve em conta os paradoxos e contradições dessa sociedade e de sua política.

Os fenômenos autoritários que observamos na história política brasileira, tanto os regimes autoritários do passado como as estratégias recentes de limitação do poder democrático constitucional, precisam ser compreendidos a partir da modernidade do poder autocrático. A análise deve partir de uma teoria social multinível e não estadocêntrica da política, que nos permita observar os problemas da política moderna em sua globalidade e dinâmica de incerteza no jogo oscilante entre democracia e autocracia.

## Referências

- Ahlers, Anna L., & Stichweh, Rudolf. (2019). The bipolarity of democracy and authoritarianism: value patterns, inclusion roles and forms of internal differentiation of political systems. *Sociologia e Antropologia*, 9(3), 819-846.
- Bachur, João Paulo. (2020). A performatividade da exclusão e as lutas por inclusão: questões distributivas a partir da teoria dos sistemas sociais. *Sociologia e Antropologia*, 10(1), 29-153.
- Bachur, João Paulo. (2013). *Kapitalismus und funktionale Differenzierung. Eine kritische Rekonstruktion*. Nomos.
- Beck, Ulrich. (2005). The cosmopolitan state: redefining power in the global age. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 18(3/4), 143-59. [www.jstor.org/stable/20059680](http://www.jstor.org/stable/20059680)
- Brito, Leonardo Octávio B. de. (2015). *Brasil: oriente político? Uma discussão sobre o patrimonialismo estatista*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo]. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09102015-123226/pt-br.php>
- Botelho, André. (2019). *O retorno da sociedade. Política e as interpretações do Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- Cadenas, Hugo, & Mascareño, Aldo. (2020). Lineamientos para una sociología evolutiva de la diferenciación funcional em América Latina. *Sociologia & Antropologia*, 10(1), 75-98.



- Chaloub, Jorge, & Lima, Pedro. (2018). Interpretações do Brasil contemporâneo. *Mediações*, 23(2), 14-39.
- Chernilo, Daniel. (2011). The critique of methodological nationalism: Theory and history. *Thesis Eleven*, 106(1), 98–117.
- Dutra, Roberto. (2020). Por uma sociologia sistêmica pós-colonial das diferenças no interior da sociedade mundial. *Sociedade e Estado*, 35(1), 259-286.
- Dutra, Roberto. (2016). Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, 15(34), 77-109.
- Faoro, Raymundo. (1993). A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, 17, 14-29. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p14-29>
- Faoro, Raymundo. (2008). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Globo.
- Habermas, Jürgen. (2001). *The postnational constellation*. Polity Press.
- Leão Rêgo, Valquíria. (2002). *A utopia federalista: estudo sobre o pensamento político de Tavares Bastos*. EdUFAL.
- Lynch, Christian Edward C. (2016). Cartografia do pensamento político brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 19, 75-119. <https://doi.org/10.1590/0103-335220161904>
- Lynch, Christian Edward C. (2019). O pensamento político brasileiro: temas, problemas e perspectivas. In Christian Lynch et al. (Org.) *Pensamento político brasileiro: temas, problemas e perspectivas* (pp. 9-36). Appris.
- Luhmann, Niklas. (2002). *Die Politik der Gesellschaft*. Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (vols. 1 e 2.). Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. (1995). Kausalität im Süden. *Soziale Systeme*, 1(1), 7-28.
- Luhmann, Niklas. (1990). The future of democracy. *Thesis Eleven*, 26(1), 46–53.
- Luhmann, Niklas. (1981a). Machtkreislauf und Recht in Demokratien. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2(2), 158-167. <https://doi.org/10.1515/zfrs-1981-0202>
- Luhmann, Niklas. (1981b). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Olzog.

- Maquiavel, Nicolau. (1996). *O príncipe*. (Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 2. ed.). Martins Fontes. (Original publicado em 1532)
- Moraes Filho, Evaristo de (2001). *As ideias fundamentais de Tavares Bastos*. Topbooks.
- Neves, Marcelo. (2008). Verfassung und Öffentlichkeit. Zwischen Systemdifferenzierung, Inklusion und Anerkennung. *Der Staat*, 47(4), 477-509. <https://doi.org/10.3790/staa.47.4.477>
- Neves, Marcelo. (2006). Die Staaten im Zentrum und die Staaten an der Peripherie. Einige probleme mit Niklas Luhmanns Auffassung von den Staaten der Weltgesellschaft. *Sozialesysteme*, 12(2), 247-273.
- Parsons, Talcott. (1971). *The system of modern societies*. Prentice-Hall.
- Quijano, Aníbal, & Wallerstein, Immanuel. (1992). Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system. *International Social Science Journal*, 44(4), 549-557.
- Ribeiro, Marcos A. (2010) *Autoritarismo e democracia no pensamento político de Raymundo Faoro, Simon Schwartzman e Fernando Henrique Cardoso*. [Dissertação de Mestrado em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro]. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/bps-488>
- Ribeiro, Marcos A., & Dutra, Roberto. (2020) Neopatrimonialismo, diferenciação funcional e a relação centro-periferia revisitada. *Política & Sociedade*, 19(46), 387-422.
- Ribeiro, Marcos A., & Mesquita, Wania A. B. (2019) É possível romper com a herança ibérica? Uma releitura da obra de Raymundo Faoro. *Ciências Sociais Unisinos*, 55(1):74-85.
- Rostow, Walt W. (1974). *Etapas do desenvolvimento econômico*. Zahar.
- Saavedra, Marco E. (2020). El concepto sistémico de lo político. Un esbozo. *Sociologia e Antropologia*, 10(1), 99-128.
- Santos, Wanderley G. (2017), *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV.
- Schneider, Wolfgang L. (2010). Systemtheorie, hermeneutische Tradition und die Theorie sozialer Differenzierung. In John René et al. (org.). *Die Methodologien des Systems: wie kommt man zum Fall und wiedahinter?* (p. 203-224). VS Verlag.
- Schwarcz, Lilia M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. Companhia das Letras.

- Schwartzman, Simon. (1988). *Bases do autoritarismo brasileiro*. (2 ed.). Campus.
- Stichweh, Rudolf. (2005). Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. In R. Stichweh. *Inklusion und Exklusion: Studien zur Gesellschaftstheorie*. (pp. 17-46). Transcript Verlag.
- Tavares Bastos, Aureliano C. (1975). *Cartas do Solitário*. Companhia Editora Nacional.
- Tavares Bastos, Aureliano C. (1976). *Os males do presente e as esperanças do futuro*. Companhia Editora Nacional.
- Tavolaro, Sérgio. (2014). A tese da singularidade brasileira revisitada: desafios teóricos contemporâneos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 57(3), 633-73. <https://doi.org/10.1590/00115258201420>
- Werneck Vianna, Luiz. (1999). Weber a interpretação do Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 1(53), 33-47.
- Werneck Vianna, Luiz. (2004). Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. In L. Werneck Vianna. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Revan.
- Zhiyuan, Cui. (2009). Inovação na política. In Brasil, Presidência da República. *Seminário instituições para inovação. Reflexões sobre uma agenda de desenvolvimento para longo prazo*. Rio de Janeiro, 6 e 7 de agosto de 2008. (p. 177-182). [Transcrição de comunicação publicada]. Presidência da República. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/instituicao-para-inovacoes-2009/@/@download/file/Instituicao%20para%20Inovacoes%202009.pdf>

Submetido: 29 maio 2020.

Aprovado: 7 dez. 2020.



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## **As lutas hegemônicas nos saques em Abreu e Lima (PE) em 2014**

### **The hegemonic struggles involving the looting in Abreu e Lima (PE) in 2014**

**Guilherme Figueredo Benzaquen\*** 

#### **RESUMO**

Em 2014, aconteceu uma greve da Polícia Militar pernambucana, em cujo período se destacam os saques em Abreu e Lima. A cidade nunca tinha vivido algo similar e seus moradores se impressionaram com a forma como os saques se deram. Após o evento, houve uma série de articulações com o intuito de reconstituição de um “apropriado” no contexto local. Entendendo esse processo como lutas hegemônicas a partir de teorias pós-marxistas, é objetivo central deste artigo analisar as mobilizações e ações coletivas que ocorreram durante e após os saques, explorando seu caráter político e suas articulações e equivalências. A pesquisa realizada incluiu trabalho de campo, com entrevistas semiestruturadas, e análise de jornais e vídeos. Assim, o artigo expõe aspectos relevantes dessa suspensão relativa do cotidiano e da disputa posterior em torno da reconstituição da hegemonia na cidade. <sup>◇</sup>

**Palavras-chaves:** saque, hegemonia, pós-marxismo.

---

\* Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

Pós doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (PPGS/UFPE). Email: benzaquenguilherme@gmail.com

<sup>◇</sup> Gostaria de agradecer a Remo Mutzenberg pelos diálogos durante a pesquisa e a Sophia Branco pelos comentários feitos a uma versão anterior deste texto. Agradeço também aos pareceristas e à equipe editorial da Revista Brasileira de Sociologia que contribuíram com a melhora do texto. Assumo, no entanto, a responsabilidade pelas possíveis incorreções que ainda permanecem.

**ABSTRACT**

In 2014, the Military Police of the state of Pernambuco went on strike. During such period, a series of lootings took place in Abreu e Lima. The town had never experienced anything similar and its residents were impressed by the way the lootings were carried out. After the event, there were articulations to reconstruct an “appropriate” in the local context. Understanding this process in the context of hegemonic struggles, the main objective of this article is to analyze the collective actions that occurred during and after the lootings, exploring their political character and their articulations and equivalences. The research was carried out with a fieldwork, semi-structured interviews and the analysis of newspapers and videos. The article exposes relevant aspects of this relative suspension of daily life and the subsequent dispute over the reconstitution of hegemony in the town.

**Keywords:** looting, hegemony, post-marxism.

## Introdução

O objetivo principal deste artigo é analisar as mobilizações e ações coletivas que ocorreram durante e após os saques em Abreu e Lima, Pernambuco, entre os dias 14 e 15 de maio de 2014. Esse foi um processo bastante impactante e, passados alguns anos, sua ocorrência e suas reverberações ainda influenciam as relações e as identidades locais. Entretanto, será aqui demonstrado que a relevância do caso não é meramente local, pois, de acordo com o enfoque teórico-metodológico proposto, ele nos permite analisar aspectos significativos da crise de uma formação hegemônica e de sua reconstituição. O acontecimento será, portanto, compreendido no contexto de lutas hegemônicas, o que significa que será explorado seu caráter político e seus processos de articulação e equivalência. Serão analisados de forma mais detida os saques e as iniciativas de moradores abreu-limenses que ocorreram após o evento – em especial, uma campanha de “conscientização” realizada por um grupo juvenil religioso e um ato organizado por diversos sujeitos da sociedade civil em busca de “recuperar a imagem da cidade”. Busca-se demonstrar que o momento posterior se desenvolveu com processos de

articulação na luta hegemônica pela restituição de um “apropriado” frente a um momento de suspensão relativa do cotidiano da cidade.

O referencial teórico adotado para realizar a análise é a teoria pós-marxista, priorizando os conceitos de articulação e hegemonia formulados por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2001). Esse aparato conceitual se mostrou relevante por desvelar a constituição de identidades coletivas através de processos contingentes de estabelecimento de equivalências entre demandas. Veremos, entretanto, que, para além dessa teoria, se fez necessário recorrer ao complemento crítico desenvolvido recentemente por Mark Devenney (2011, 2020). Suas formulações demonstram a importância de enfatizar a discussão acerca da propriedade e do apropriado para a compreensão das lutas hegemônicas.

A análise foi realizada com a construção de uma ampla variedade de dados, sendo uma parte dos resultados de uma pesquisa de doutorado com duração de quatro anos (Benzaquen, 2020). Os principais dados utilizados foram: análise de jornais e de vídeos, assim como um trabalho de campo com dez entrevistas semiestruturadas. Foi feita uma análise documental dos três principais jornais impressos em circulação no estado (Diário de Pernambuco, Folha de Pernambuco e Jornal do Commercio) e de dois sites (G1 e Abreu e Lima em Destaque). Além disso, foi realizada uma análise de 91 vídeos veiculados no Youtube e em sites jornalísticos.<sup>1</sup> O trabalho de campo durou cerca de um ano, entre 2017 e 2018, e resultou em dez entrevistas semiestruturadas e trocas informais com abreu-limenses participantes dos acontecimentos investigados.<sup>2</sup> Esse *corpus* heterogêneo foi analisado através de triangulações (Flick, 2009) que permitiram a construção da narrativa do evento. Nesse procedimento, uma mesma questão de pesquisa foi constituída a partir de, pelo menos, dois tipos distintos de dados. Dessa maneira, os dados tinham o objetivo de fornecer parâmetros diferentes para a análise,

---

<sup>1</sup> Os materiais coletados nos jornais impressos e *sites* a serem analisados foram selecionados de acordo com as datas dos acontecimentos. Por seu impacto na dinâmica regional, as notícias não estiveram restritas a cadernos específicos, o que demandou uma cobertura ampla do veiculado nos dias dos saques e nas semanas posteriores. Já os vídeos foram coletados por meio de pesquisas de palavras-chave, que geralmente abarcaram combinações entre “saques”, “Abreu e Lima”, “Pernambuco”, “greve” e “Polícia Militar”. Todos os vídeos relacionados ao acontecimento foram devidamente analisados.

<sup>2</sup> Os interlocutores foram selecionados de acordo com um critério fundamental: a moradia na cidade e a presença no local durante o momento dos saques – ainda que muitos tenham afirmado terem sido apenas espectadores ou estarem dentro de suas casas. Como era de se esperar em um evento passível de criminalização, houve muitas recusas e dificuldades nas tentativas de contato. Essas dificuldades foram superadas com o prolongamento da duração do trabalho de campo e com a utilização da técnica “bola de neve” para facilitar o acesso aos entrevistados.

sabendo-se que mostrariam construções distintas acerca do fenômeno, que foram, ao fim, cotejadas e conjugadas.

A primeira seção do artigo é dedicada à apresentação dos principais conceitos da teoria pós-marxista mobilizados ao longo da análise. Na seção seguinte é analisado o momento específico dos saques. E, na terceira e última parte, serão expostos processos relevantes da restituição hegemônica na cidade. Nas considerações finais, reforça-se a defesa do enfoque político dos saques.

## Articulação e hegemonia para o pós-marxismo

Alguns pontos da teoria pós-marxista devem ser esclarecidos para a compreensão dos saques e das iniciativas posteriores como uma luta hegemônica. Começamos pela noção de prática articulatória, que é formulada por Laclau e Mouffe (2001, p. 113) da seguinte maneira: “a construção de pontos nodais que fixam parcialmente o significado”. Essa definição é um tanto enigmática para os que não estão familiarizados com os termos utilizados pelos autores, porém é possível torná-la compreensível com alguns breves esclarecimentos. Iniciemos por uma questão central que compõe a definição: o significado. Eles entendem que toda configuração social é significativa, portanto, tudo é discursivo e o discurso não se restringe ao linguístico, pois engloba também o não-linguístico. Tudo que é social tem significado e todo sentido é, nessa concepção, contingente, parcial e localizado. Dessa maneira, o discurso é o território da constituição da objetividade e o “objetivo” é compreendido como uma relação.

Por considerarem as estruturas sociais como sistemas significativos de práticas, Laclau e Mouffe acentuam o papel das práticas articulatórias na estruturação do social porque, sendo essas o momento da fixação parcial do sentido, seriam responsáveis pelo processo constante de conformação do social. Isto é, como tudo tem significado e esses são contingentes e não governados por princípios metafísicos, a articulação é vista como constitutiva do social. Assim, eles utilizam a noção de prática articulatória para lidar com a maneira como os sujeitos constroem identidades e relacionam demandas através da construção de cadeias de equivalências entre elas. Ao se articularem em equivalências, são criados discursos privilegiados que agregam outros em seu entorno. Porém, é preciso atentar que essa constituição é transformadora, ou seja, a articulação sempre altera aquilo

que é articulado. Isso fica claro em uma outra passagem, na qual os autores propõem outra definição de articulação: “toda prática que estabelece uma relação tal entre os elementos que a identidade dos mesmos é modificada como resultado da própria prática articulatória” (Laclau & Mouffe, 2001, p. 115). Laclau e Mouffe nos oferecem, portanto, uma teoria da articulação que acentua a contingência e parcialidade das relações sociais, mas que, ao mesmo tempo, a coloca como central para constituição da objetividade.

Dessa maneira, podemos entender que a articulação é uma relação que opera entre identidades e diferenças. Essa operação pode se dar na constituição de uma cadeia de equivalência em torno de pontos nodais que conteriam o “excesso de significados” das muitas diferenças que constituem o social. Em suas palavras, a “equivalência supõe a operação do princípio da analogia entre conteúdos literalmente diversos” (Laclau & Mouffe, 2001, p. 184). Ela se dá em uma articulação de elementos diferentes centrados em identidades precárias com relação a um externo antagonizado. Lembremos que essa articulação é sempre entendida como limitada, pois não tem uma positividade metafísica dada e delimitada. A constituição de uma relação equivalencial depende da negatividade de um antagonismo e não é necessária porque ela não se fecha num todo predeterminado. “Não há um princípio subjacente fixando – e, portanto, constituindo – o campo das diferenças como um todo” (Laclau & Mouffe, 2001, p. 185). Assim, as cadeias de equivalência se dão quando as diferenças se redefinem parcialmente por estabelecerem contingencialmente um antagonismo frente a um elemento que não faz parte da cadeia. Constitui-se, dessa maneira, uma oposição das diferenças frente a uma identidade externa com a qual não é estabelecida equivalência – um antagonismo que se coloca como limite e fracasso do fechamento do social.

Estamos no terreno da constituição das hegemonias.<sup>3</sup> Acerca disso, vejamos como é formulada a atuação dos sujeitos em uma luta

---

<sup>3</sup> Sabe-se que a teoria da hegemonia proposta pelo pós-marxismo é construída a partir do formulado por Gramsci (2002) que utilizava o termo para designar uma liderança de classe – que leva em consideração não só aspectos econômicos, mas também políticos, morais e intelectuais – frente a outras classes e que necessita de algum grau de concessão da classe hegemônica para atender aos interesses das classes subalternizadas. A hegemonia enfatiza os processos ideológicos e políticos de constituição da vontade coletiva na sociedade civil. Porém, para que o conceito de hegemonia fosse reapropriado por Laclau e Mouffe (2001), foi empreendido um trabalho teórico com o intuito de retirar do conceito aquilo que havia de essencialismo e “determinação em última instância” da economia, o que, segundo os pós-marxistas, estava relacionado ao atrelamento da noção de hegemonia ao de uma classe social portadora da essência última da vontade coletiva e a uma compreensão fechada do social na qual a formação social é concebida em torno de um único centro hegemônico.



hegemônica. Os autores argumentam que o social teria uma abertura e uma indecidibilidade constitutivas que estão relacionadas com o fato de que a totalidade é uma impossibilidade, sendo constituída apenas parcialmente a partir da hegemonia: momento em que uma parte se sedimenta contingencialmente como um todo. Assim, como aponta Mutzenberg (2003, p. 43), é a “indecidibilidade’ que abre o campo para a decisão numa ordem da responsabilidade ético-política”. Logo, os processos hegemônicos envolvem tomadas de decisão num terreno de incertezas e estão lidando constantemente com as contingências que apontam para tudo aquilo que escapa. Dessa maneira, a questão do universal só pode ser pensada levando em conta as falhas constitutivas da hegemonia e a sobredeterminação<sup>4</sup> das distintas demandas concretas que estão constantemente em jogo nos processos políticos que se acumulam no social (Laclau, 1990). Desenvolvendo seu argumento, Laclau afirma que, com essa concepção de hegemonia, não é possível resumir as escolhas políticas a estruturas prévias. O sujeito que toma as decisões não pode ser pensado como separado da estrutura, mas constituído sempre em relação a ela. Assim, as identidades dos sujeitos e da estrutura vão se formando concomitantemente aos processos de atualização do social, ou seja, nos processos políticos de articulação.

Além disso, tenhamos em mente que hegemonizar significa, para Laclau (1990), fixar um sentido em um ponto nodal, ou seja, ocorreria a partir de práticas articulatórias. O social seria uma “guerra de trincheira” em que distintos projetos políticos disputam antagonisticamente para articular em torno de si o máximo de significantes sociais. Porém, como os sentidos são sempre parciais, o social é sempre aberto e há a impossibilidade de uma fixação total, de uma hegemonia completa e inabalável. Fica claro, portanto, o quanto para Laclau (2013) a política é um processo hegemônico e sobredeterminado, pois está relacionado com articulações contingentes e antagonicas. A hegemonia é, então, compreendida como um processo de estabelecimento de equivalências que envolvem a definição fluida de fronteiras antagonicas e a articulação em torno de elementos flutuantes que são ressignificados no processo. Percebemos aqui o esforço pós-

---

<sup>4</sup> Através de uma leitura do desenvolvido por Althusser (2015), Laclau e Mouffe propõem com o conceito de sobredeterminação que a totalidade se apresenta como uma articulação de diferentes práticas e processos que não tem um princípio único que a guiaria teleologicamente. Dessa maneira, a sobredeterminação significa que cada elemento que compõe a totalidade tem determinações próprias, mas é, concomitantemente, sobredeterminado por outras instâncias. Essa é uma forma de analisar o social que busca conciliar o que há de particular em cada processo e o que há nele de interpenetrações de outros processos.

fundacionalista do pós-marxismo que nos alerta constantemente para a parcialidade das identidades e das ações coletivas, criticando as teorias que os concebem através do recurso a um fundamento último e determinante.

Com esse referencial em mente, passemos agora à análise dos saques que ocorreram em Abreu e Lima em 2014.

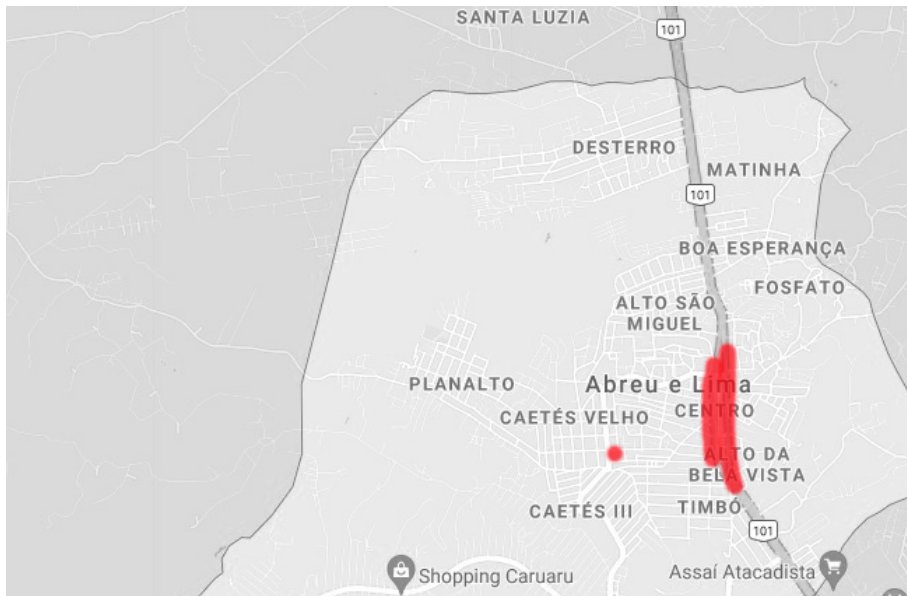
## Os saques durante a greve da Polícia Militar de Pernambuco em 2014

No dia 13 de maio de 2014 começou a terceira greve da história dos policiais e bombeiros militares de Pernambuco. Suas demandas eram extensas, porém estavam centradas em cinco pontos: reajuste salarial entre 30 e 50% a depender da patente, reformulação do Plano de Cargos e Carreiras, reestruturação do Hospital da Polícia Militar, mudança do código de disciplina e reajuste do vale-alimentação. Os policiais decretaram greve por tempo indeterminado, depois de uma reunião de negociação malsucedida com representantes do governo. Os soldados foram orientados a se recolher nos quartéis e a não fazer rondas em viaturas nem policiamento a pé ou de moto. Apenas os serviços “essenciais” continuaram funcionando, como o Hospital da Polícia Militar e o cuidado ao armamento. No dia 14, o governo aceitou três demandas: reestruturação do centro médico hospitalar, reformulação do Plano de Cargos e Carreiras e incorporação do risco de vida ao salário-base. Porém, as viaturas policiais continuaram recolhidas nos batalhões. À noite, o Tribunal de Justiça de Pernambuco decretou a ilegalidade da greve após um pedido do governo. Na manhã do dia 15, chegaram 2250 soldados do Exército e das Forças Armadas para auxiliar na segurança com a chamada “Operação Pernambuco”. Na noite do dia 15, depois de 50 horas de seu início, é anunciado o fim da paralisação, mas a decisão salarial ficaria para o ano seguinte.

Durante a greve, a população local viveu momentos que ainda hoje ressoam em suas memórias. O destaque dado nos principais jornais do estado e do país foi ao número de crimes registrados: 234 pessoas foram detidas, suspeitas de furtos, roubos, porte ilegal de arma de fogo, dano qualificado, perturbação do sossego, entre outros crimes. É importante, porém, pontuar que as imagens mais recorrentes daqueles dias são as de grandes saques

praticados por homens, mulheres, adolescentes, idosos e crianças. Em Abreu e Lima, cidade da Região Metropolitana de Recife (RMR),<sup>5</sup> muitos estabelecimentos comerciais foram saqueados, o que impressionou bastante a população local. Ao todo, foram 16 horas de saques na cidade mais evangélica do país (IBGE, s.d.), na qual alguns dos moradores entrevistados afirmam se sentir seguros.

Figura 1 – Área de ocorrência dos saques em Abreu e Lima



Fonte: Google Maps (modificado), 21 de jul. de 2021

Vejamos alguns aspectos relevantes desses saques com mais atenção. Desde os primeiros saques, que ocorreram a dois caminhões, já é perceptível uma característica recorrente em toda sua ocorrência: a heterogeneidade etária e de gênero dos sujeitos envolvidos na ação coletiva – crianças,

<sup>5</sup> Abreu e Lima possui uma população localizada predominantemente na zona urbana (<http://www.abreuelima.pe.gov.br/acidade/historia/>) – a única afetada durante os saques. Segundo dados do IBGE (s.d.), a população estimada para 2014 era de 98.201. Um dado relevante para a compreensão do impacto dos saques é que a concentração da atividade econômica, na cidade, está no setor de serviços, sendo um polo comercial de todo o litoral norte pernambucano. Além disso, a desigualdade acentuada é uma característica do município. Isso fica claro em dois dados: o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de dois salários-mínimos em 2015, mas a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de apenas 14,2%. O outro dado que revela a desigualdade e pobreza da região é que 43,3% da população tinha, na época, um rendimento mensal de até ½ salário-mínimo (IBGE, s.d.).

jovens, mulheres, homens e idosos. Uma entrevistada confirmou essa informação e acrescentou: “por isso que eu tô te dizendo que muita gente que nunca pegou nem um biliro de um vizinho, nem uma fruta, nesse dia se envolveu nisso. Muita gente” (entrevista Priscila,<sup>6</sup> 03/05/2018). O que remete à questão do lugar da heterogeneidade na hegemonia. Como defendido por Laclau (2013), não há sujeitos puros em mobilizações sociais, pois é em um jogo entre sobredeterminação, contingência e indecidibilidade que os sujeitos constroem as demandas que são heterogêneas ao hegemônico. Em termos específicos ao acontecimento analisado, isso significa que os sujeitos participantes dos saques não se encaixaram na figura do criminoso que constitui o imaginário local. Foi, portanto, um momento em que os moradores da cidade não viram confirmado aquilo que Misse (1999) chama de “sujeição criminal” para lidar com a produção de sujeitos acusáveis. Isso ocorre com o assujeitamento na disseminação de expectativas negativas sobre determinados tipos sociais de incriminados regulares. No Brasil contemporâneo, o jovem negro periférico é, por excelência, o “sujeito criminoso”, mas não era exclusivamente ele que estava presente nos saques de Abreu e Lima, pois havia pessoas que não se encaixam nesse mundo à parte que seria o “mundo do crime”. Os saqueadores não condizem com uma determinada trajetória de vida que demandaria em algum momento sua incriminação nem têm uma experiência social específica proveniente do contato com outros bandidos. Como reforçou outra descrição coletada em um dos vídeos analisados: “muitos que participaram do vandalismo era gente honesta, trabalhadora e não tinha passagem pela polícia” (“Fantástico conversa com pessoas arrependidas”, 2014). Esse é um dos fatores que explica a tamanha surpresa em presenciar os “vizinhos” sem antecedentes criminais realizando os saques.

Entretanto já é evidente que, apesar da diversidade, muitos dos relatos veiculados nos jornais e vídeos e coletados com os entrevistados apontam um traço unificador que é a presença de um ator inesperado: o “vizinho” e o “conhecido”. Durante a pesquisa, um representante comercial foi indagado: “nos jornais aparece constantemente a informação de que as pessoas eram conhecidas e fregueses das próprias lojas. Dá para confirmar isso?”. Sua resposta é exemplar daquilo que aparece em muitos outros dados: “isso

---

<sup>6</sup> Dado que os temas tratados são passíveis de criminalização, todos os nomes citados no artigo foram alterados para garantir o anonimato.

é a pura realidade. Porque teve muitos clientes nossos, a gente tem, eu tenho um irmão aqui que tem duas lojas de móveis, a gente viu cliente da gente passando com mercadoria” (entrevista Filipe, 21/08/2018). Por outro lado, foram encontrados também relatos que matizam a participação exclusivamente de conhecidos nos saques, que apontam para o fato de a cidade ser uma grande via de passagem para o litoral norte do estado. Nesse sentido, uma entrevistada afirmou que “houve carros que pararam, que não eram daqui [...]e que aproveitaram a situação [...]. Houve isso, pessoas que nem eram daqui que se juntaram, que veio” (entrevista Marta, 01/10/2018).

Percebe-se o caráter ambíguo dos processos de estabelecimento de identificação antagônica entre os sujeitos, pois, se algumas vezes os abreu-limenses se identificaram com os saqueadores, em outras buscaram estabelecê-los como o outro antagônico. Por mais que tenha sido um processo efêmero, é possível identificar claramente as práticas articulatórias que perpassam esse fenômeno. Durante os saques, os sujeitos construíram identidades que facilitaram tanto a coordenação e realização das ações coletivas de expropriação das lojas quanto a repressão dessas ações. Por um lado, conhecer e se identificar com os “vizinhos”; por outro lado, estabelecer fronteiras entre os saqueadores – o “outro” – e a população abreu-limense – o “nós”. Porém, é preciso ressaltar que essas articulações não se fecharam em momentos contraditórios, pois essas identificações constituídas sob “efeitos de fronteira” são instáveis e ambíguas, sempre sujeitas a deslocamentos (Laclau & Mouffe, 2001).

Com relação à maneira como agiram os sujeitos, foi identificada uma baixa coordenação entre eles, sem a identificação de lideranças – mesmo nos processos criminais. Há, inclusive, alguns depoimentos nos quais os indivíduos falam de decisões individuais. Estariam passando, viram e decidiram participar ou estavam em casa, souberam e foram participar. Esses depoimentos são reforçados por um dos vídeos (Youtube, 2014) que apresenta o saque de um caminhão de bebidas no final da tarde. Nele vemos basicamente as pessoas passando em direção ao veículo e comentando algumas coisas. Uma criança grita: “é cerveja, porra!”. Uma mulher fala: “eu queria pegar uma caixinha”. Ao que uma outra mulher responde: “vai!”. Um homem, possivelmente quem está gravando, resume a cena: “a turma tá com a porra roubando cerveja ali, óá”. Passam crianças, mulheres e homens, alguns usam camisas para esconder o rosto.

Essa forma de participação remete às teses iniciais da psicologia social que explicavam o comportamento da multidão como decorrentes da sugestibilidade que afetava os indivíduos (Le Bon, 2016). Porém, como explica Laclau (2013), nessas teorias da psicologia social da multidão, a noção de sugestibilidade funcionava como um *Deus ex machina* de tudo aquilo que não se conseguia explicar e tinha um claro tom demofóbico<sup>7</sup> porque remetia a um suposto processo de diminuição da inteligência daqueles que participavam da multidão. Há um problema teórico no uso que era feito dessa noção, pois a sugestibilidade era reivindicada como explicação para os processos de mobilização, porém, quando se buscava uma explicação para a própria noção, os argumentos recaíam geralmente em impressões acerca da incapacidade das multidões de agirem racionalmente. A solução de Laclau, para analisarmos os momentos em que supostamente a sugestibilidade estaria em funcionamento, é pensar que esse fenômeno demonstra que os sujeitos compartilham certos aspectos, construídos durante ou existentes antes dos distúrbios, que possibilitam a coordenação entre eles. É, portanto, em diálogo com a ideia de identificação freudiana que Laclau resolve a questão da sugestibilidade, ou seja, através da percepção da importância da partilha de uma “qualidade comum” no laço mútuo entre os membros de um grupo (Freud, 2019).

Entendendo o ocorrido dessa maneira, ter passado, visto e decidido participar vira menos uma ação de alguém que não tem autonomia ou capacidade de reflexão quanto ao ato que está realizando e mais uma ação de alguém que decide participar de uma ação coletiva com aqueles com os quais compartilha algo, com os quais se identifica de alguma forma – afinal de contas, como vimos acima, são seus vizinhos e conhecidos que estão saqueando. Assim, a seguinte fala de um dos participantes, “ver a comunidade atacando os comércios, me estimulou” (Passos, 2014, p. 6), torna-se compreensível sem recorrermos a uma acusação baseada na

---

<sup>7</sup> Essa noção busca dar conta do surgimento na política moderna do medo do povo (Aguilar, 2013). Assim como Le Bon, vários pensadores do século XIX se viam frente a uma ambivalência relacionada às múltiplas insurreições da época: se, em alguns momentos, apreciavam a democracia, em outros, tentavam rejeitar os processos revolucionários que estavam em sua origem. Essa ambivalência está relacionada com a duradoura ambiguidade na concepção de povo, pois, como relembra Laclau (2013, p. 134), “o povo pode ser concebido como *populus*, o corpo de todos os cidadãos, ou como *plebs*, os desprivilegiados”. O medo do povo é um medo da plebe revoltosa. Assim, a distinção entre *plebs* e *populus* se manifesta em um tratamento desigual, pois é a plebe que sofre a demofobia e é ela que seria necessário governar por supostamente ser incapaz de fazer uma política apropriada.

irracionalidade, mas percebendo a existência de aspectos racionais de decisão e de aspectos emocionais de identificação.

Além disso, conjuntamente aos processos de identificação e de articulação, é preciso estar atento às escolhas estratégicas feitas por parte dos que participaram dessas ações coletivas. Acerca desse último ponto, percebeu-se que houve uma seletividade na escolha dos estabelecimentos saqueados: em sua grande maioria eram lojas de médio ou grande porte. A decisão estratégica também se verifica nos pouquíssimos registros de violência contra as pessoas presentes no local – os alvos escolhidos eram basicamente os estabelecimentos. Isso fica claro em um dos vídeos (TV Jornal, 2014) que registra o fato de que, durante os saques, há muita gente parada, observando o que estava acontecendo sem grandes temores de se transformarem em vítimas. Essa característica dos saques deve ser ressaltada para percebermos a importância da tomada de decisões na conformação dos processos políticos, algo ainda mais visível em um momento no qual fica mais perceptível o caráter contingente da hegemonia.

Por fim, identificou-se uma série de antagonismos entre os saqueadores, de um lado, e, do outro, alguns moradores, os donos de lojas, os funcionários das lojas, a mídia, os seguranças privados e as corporações policiais. O que, obviamente, não está apartado dos conflitos cotidianos que permeiam esse evento, principalmente os relativos à desigualdade econômica. Porém, lembremos que o antagonismo, para Laclau e Mouffe (2001), não pode ser delimitado pelo pertencimento a determinadas classes, pois não há um sujeito privilegiado e puro que esteja constituído antes das disputas, sendo os antagonismos – e os sujeitos antagonônicos – constituídos no processo de luta. Essa teoria ressalta constantemente o caráter processual e histórico dessas negações. Dessa maneira, torna-se possível compreendermos o fato de haver um antagonismo, mesmo sem necessariamente haver uma distinção de classe entre os funcionários das lojas e os saqueadores. O que obviamente não significa que esse antagonismo não esteja relacionado com coerções provenientes da esfera econômica, pois é plausível levantar a hipótese de que muitos desses funcionários não tiveram muita escolha além de apoiar seus patrões no momento dos saques, por conta das possíveis consequências posteriores.

Se, até aqui, as proposições de Laclau e Mouffe foram esclarecedoras daquilo que ocorreu em Abreu e Lima, é necessário enfatizarmos outras

questões para a devida compreensão desse momento. É necessário que pensemos esse processo a partir da propriedade e de sua expropriação. Como aponta Devenney (2011, 2020), a conformação de ordens hegemônicas tem como fatores importantes a propriedade, o apropriado e o próprio. O autor parte da noção de hegemonia formulada por Laclau e Mouffe (2001), no sentido de uma articulação provisória e parcial das relações sociais entendidas como antagônicas, porém critica seus interlocutores quanto à ênfase que atribuem às identidades políticas nesse processo, preferindo retomar a importância da propriedade para as lutas hegemônicas. Dessa maneira, para além das identificações políticas e das articulações de demandas que Laclau e Mouffe colocam como centrais para a constituição de hegemonias, elas também estariam baseadas em “relações de propriedade e do apropriado, o policiamento dos limites próprios de uma formação social, as ordens logísticas anônimas que colam essas relações e a articulação legal de direitos, liberdades e posições subjetivas” (Devenney, 2020, p. 18).

Como qualquer hegemonia está constantemente reiterando qual a forma apropriada de relação com as propriedades, é possível defender que o momento dos saques significa uma suspensão relativa do cotidiano<sup>8</sup>. Independentemente de seu caráter multifacetado e heterogêneo, está claro que os saques se enquadram no que Devenney chama de “política imprópria”. Esse tipo de performatividade seria a que coloca em questão os limites e os cercamentos típicos da ordem proprietária em que se manifestam. Os saques foram um excesso e, como tal, desestabilizaram o regime usual de propriedade. Porém, se uma “política imprópria” busca questionar aquilo definido politicamente como apropriado pelos regimes de propriedade, não é porque esteja baseada em alguma definição *a priori* do que a propriedade deva realmente ser – comunal ou coletiva, por exemplo. Em outras palavras, o impróprio é a negação e o questionamento do próprio, e não a afirmação de um outro próprio. Não é, pois, o caso de realizar uma mera inversão moral entre um próprio “mau” e um impróprio “bom”, o que nos levaria a uma defesa problemática de que os saques contribuiriam necessariamente para sociabilidades mais igualitárias dado que rompem

---

<sup>8</sup> Acentuar a relatividade dessa suspensão é necessário para evitar cairmos em uma percepção de que esses momentos romperiam completamente com os processos históricos locais, algo que já foi refutado quando foram assinaladas continuidades, como por exemplo as identificações entre “vizinhos” e “conhecidos”.



com as desiguais relações presentes em Abreu e Lima. Assim, esse caráter impróprio não implica definições ontológicas, pois, em vez disso, examina como a exclusão faz parte das formas dominantes de ser. A noção coloca, portanto, a importante questão de como as formas apropriadas de ser são aceitas como tal e quais seus efeitos.

Sendo uma manifestação do “impróprio”, podemos pensar que os saques contribuíram para uma crise de hegemonia fugaz em Abreu e Lima. Para Laclau (2013), a crise de hegemonia é o momento em que há uma perda de efetividade dos instrumentos de mediação que conectam as demandas dos distintos sujeitos e o bloco de poder. Como vimos, no momento dos saques houve uma proliferação de pontos de antagonismos, por conta da instabilidade e redefinição das relações sociais. Essa proliferação acarreta uma dificuldade da formação hegemônica em se significar. Foi um momento em que foi difícil o estabelecimento de cadeias unificadas de equivalência e, portanto, o reconhecimento de uma formação hegemônica (Laclau & Mouffe, 2001). Algo que só pode ocorrer de forma temporária e que se desdobra na criação de novas cadeias de equivalência que buscam reconstituir uma formação hegemônica. Isso se dá num terreno de indecidibilidade e de múltiplos resultados possíveis. Assim, veremos adiante como os processos posteriores aos saques se constituem como restituição do apropriado.

## As articulações posteriores aos saques e a reconstituição da hegemonia

Algumas iniciativas importantes se seguem ao fim da greve e dos saques. Como geralmente ocorre, o Estado buscou a reparação, por meio da punição. Está claro que a resposta estatal priorizou a criminalização em uma abordagem que buscava penalizar individualmente os participantes. Sobre o destino dos saqueadores, após mais de um ano do evento em Pernambuco, 80 pessoas haviam respondido judicialmente por seus atos (Baracho, 2015). Apenas em Abreu e Lima, a depender da fonte consultada, há menções que variam entre oito e quinze pessoas detidas na época. Esse número está muito abaixo do total dos saqueadores, pois os detidos foram apenas aqueles autuados em flagrante ao serem encontrados com mercadorias saqueadas. É interessante perceber que, assim como os próprios saqueadores eram

“conhecidos, familiares e vizinhos”, também muitas das delações nos dias posteriores vinham de pessoas próximas aos detidos. Isso reforça que não houve apenas o apoio e a identificação da população com os atos, mas também uma ruptura nas relações cotidianas entre os sujeitos locais.

A tipificação criminal a que foram submetidos os indiciados variou entre furto (de um a quatro anos de reclusão), furto qualificado (dois a oito anos), roubo (quatro a 10 anos), receptação (um a quatro anos) e receptação qualificada (três a oito anos). Ao olharmos para a história dos saques no Nordeste brasileiro, é possível perceber que houve uma mudança importante na forma de criminalizá-los. Nos que ocorreram na metade do século XX, a interpretação jurídica mais comum é a de que eram “crimes multitudinários”. Essa forma de tipificação apontava para o caráter coletivo da ação e para um tipo de roubo que tinha características atenuantes, pois estava relacionado com um problema social. A ordem cotidiana relacionava os saques à fome e, assim, eram tanto um problema de polícia quanto de assistência aos necessitados (Neves, 2000). Porém, o caso de Abreu e Lima, ilustra como atualmente é incomum que os saques, no Brasil, sejam interpretados como crime multitudinário, sendo a categoria jurídica mobilizada mais usualmente a de roubo. O Estado se esforça para individualizar a criminalização e para retirar o estatuto político dos saques – eles agora são um problema quase que exclusivamente policial.

Para além do Estado, outra iniciativa posterior aos saques a ser pontuada é a devolução das mercadorias saqueadas. Já no dia 16 de maio, as pessoas começaram a devolver mercadorias variadas: geladeiras, fogões, equipamentos eletroeletrônicos, bebidas alcoólicas... É perceptível uma busca em reestabelecer o cotidiano, pois “as pessoas comuns” que participaram dos saques pretendiam retomar suas atividades sem serem punidas. Nesse momento, os que devolviam fizeram muitas menções a sentimentos como vergonha, arrependimento, constrangimento e alívio. Um homem de 46 anos afirmou: “vim devolver um freezer que peguei numa loja quarta-feira passada. Estou sem dormir desde esse dia, arrependido e com muita vergonha” (“Abreu e Lima refém”, 2014, p. 2). Em outro relato vemos uma dona de casa que perdeu o sono e o apetite. Ela afirmava ter crises de choro frequentes desde que participou dos saques (“Fantástico conversa com pessoas arrependidas”, 2014).

Entre as pessoas que foram até a delegacia fazer a devolução, sabe-se que muitas foram incentivadas ou levadas por seus familiares para realizarem esse ato. Quando um dos participantes foi questionado sobre o motivo da devolução, ele afirmou ter feito por sua família. “Tenho a minha filha, pensei em que tipo de exemplo eu estava dando a ela. Por esse motivo, decidi trazer de volta. Meus pais não me ensinaram isso” (Passos, 2014, p. 1). Outra estratégia utilizada foi largar as mercadorias em locais públicos para evitar serem identificados como saqueadores. Há muitos relatos de produtos deixados nas ruas – com alguns abandonados até mesmo no cemitério local. Algo que é plausível relacionar com os sentimentos de vergonha e com o medo de responsabilização pela participação.

Ainda a esse respeito, para além dos sentimentos de vergonha e culpa e do incentivo das famílias, também é importante pensarmos no papel da religião e da mídia nesse processo de devolução. Foi descoberto, no trabalho de campo, que a Assembleia de Deus realizou vários cultos nos dias seguintes com o propósito de “conscientizar” as pessoas com relação aos atos praticados e da importância de devolverem os produtos saqueados. Ademais, muitas foram as matérias veiculadas nos dias seguintes que mostraram o delegado de Abreu e Lima fazendo um apelo para o arrependimento dos saqueadores. Nessas matérias há repetidas promessas de que os que fossem devolver na delegacia não seriam autuados em flagrante. Além disso, um dos entrevistados ressaltou que na cidade houve muita conversa acerca de uma construção midiática: as “mães de Abreu e Lima”. Pessoas próximas ao prefeito pensaram em fazer um monumento para esse personagem salvador que teria virado um símbolo ao ajudar a restituição da ordem na cidade ao levar os filhos para devolverem as mercadorias – algo que nunca foi concretizado.

Articuladas com esses processos, ocorreram duas relevantes iniciativas para reestabelecer moralmente a imagem da cidade. A primeira ocorreu no dia 20 de maio, quando cerca de 100 jovens saíram da Igreja Matriz de São José para orar pelas ruas de Abreu e Lima. Organizada pelo grupo católico Espírito Jovem, eles enfeitaram as lojas saqueadas com 2.500 corações de papel, nos quais havia frases bíblicas e pedidos de paz. Dentre as mensagens, havia o nome da iniciativa “#aquibateumcoração” e outras como: “Deus é fiel”, “Obrigado senhor”, “#amigos”. Segundo os participantes, o objetivo

era mostrar que nem todos os habitantes do local concordavam com “os recentes saques e arrastões que tomaram conta das ruas durante a greve da Polícia Militar” (“Corações para selar a paz”, 2014).

A segunda iniciativa foi um ato de maior proporção realizado no domingo, 25 de maio, na Praça São José no centro da cidade. Esse ato foi organizado conjuntamente pela Câmara dos Dirigentes Lojistas, a prefeitura, a câmara dos vereadores, associações de moradores e diversas esferas da sociedade civil organizada. A proposta era “mostrar que os abreu-limenses não concordam com o vandalismo, com os saques. Somos um povo tranquilo”, disse Elisabete Dino, diretora de uma escola da rede estadual e uma das organizadoras do ato” (“Uma caminhada pela cidadania”, 2014, p. 12). O movimento #nossacidadevolta fez camisas da campanha, vendidas por R\$10,00, e uma página no Facebook. Dois dias antes do ato, a prefeitura emitiu uma declaração afirmando que

A Prefeitura de Abreu e Lima, no Grande Recife, aderiu ao movimento que quer virar a triste página da história recente da cidade. Os atos de vandalismo e saques que ocorreram nos dias 14 e 15 deste mês, durante a greve dos policiais militares, abalaram a vida dos moradores, mas não o amor que sentem pela cidade. [...] A prefeitura apoia o evento [...] e lança uma campanha de autoestima: “Sou Abreu e Lima, Sou do Bem”, numa clara confirmação que foi uma minoria (e até de fora) os que participaram dos atos de vandalismo e saques.

No domingo, cerca de mil pessoas foram vestidas de branco às ruas da cidade. Falavam em recuperar a imagem da cidade e na não representatividade dos que saquearam. Além dos organizadores já citados, o ato contou com a participação de dez escolas públicas e privadas, igrejas católica e evangélicas, comerciantes, movimentos sociais, e ainda da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). O ato começou com uma apresentação da banda marcial de uma escola local e depois aconteceu a leitura do manifesto “Nossa cidade de volta”, que comparava a iniciativa dos abreu-limenses ao realizado em Londres depois das revoltas de 2011. O manifesto defendia que a devolução dos produtos saqueados não bastava. Um trecho dizia: “essa ação é pautada pela reivindicação da garantia de direitos econômicos, sociais e culturais. Acreditamos, portanto, que é possível integrar iniciativas no campo da

educação, cultura e segurança cidadã, sem criminalizar a pobreza, que ainda atinge a maioria da população” (“Uma caminhada pela cidadania”, 2014, p. 12). Depois da leitura do manifesto, ocorreu um rápido culto ecumênico, uma caminhada pelos dois principais corredores de comércio do centro da cidade e, por fim, uma roda de ciranda. Durante a manifestação, a secretária de Educação anunciou que implantaria um programa nas escolas sobre a importância de cultivar a cidadania.

Nas declarações recolhidas nesse domingo, vemos que o processo de estigmatização dos moradores da cidade já havia começado e que eles tentavam reagir a isso. Havia claramente a tentativa de estabelecimento de fronteiras discursivas entre os cidadãos abreu-limenses e os saqueadores: “uma minoria que participou dos atos de vandalismo e dos saques não representa todo um município. Ainda mais porque somos considerados a cidade mais evangelizada do Brasil, inclusive o prefeito é pastor. Isso não condiz com o nosso comportamento”, afirmou Marcos Aurélio, o vice-presidente da Câmara de Vereadores do município (“Uma caminhada pela cidadania”, 2014, p. 12). O prefeito Pastor Marcos disse: “aqui tem gente decente. Soube que muitos sequer eram daqui. Algumas pessoas de Abreu e Lima viram e se empolgaram. O povo daqui não é marginal” (“Em busca da redenção”, 2014, p. 4). Outra fala reforça esse processo ao dizer que o evento seria “uma tentativa de limpar a imagem da cidade” (“Uma caminhada pela cidadania”, 2014, p. 12).

É interessante notar que a disputa surgida no momento posterior aos saques, sobre quem seriam os verdadeiros abreu-limenses, é uma disputa pela constituição de qual parte do povo se identifica com o todo (Laclau, 2013), ou seja, qual discurso articula em torno de si seus equivalentes. Para aqueles que distribuíram corações nas ruas e se reuniram no domingo, essa parte não poderia ser os saqueadores. A busca era por construir uma cadeia de equivalências que tornasse hegemônica a ordem por eles considerada a legítima, ordem que seria a negação do ocorrido nos saques. Ainda que os discursos apresentem diferenças importantes – como se percebe na discrepância entre as preocupações sociais do manifesto veiculado e as declarações morais do discurso religioso – vemos a articulação desses distintos sujeitos que nem sempre coadunam. Naquele momento, eles buscavam um consenso provisório e parcial que garantisse a supressão

do que consideraram ser uma anomia. Como aponta Laclau (2013), ao pensar nas cadeias de equivalência, a definição de fronteiras é constituinte do estabelecimento de uma hegemonia. Sendo o social uma relação de múltiplas diferenças que necessitam de um externo ao qual essas diferenças igualmente se opõem para criar uma equivalência e para que a totalização ocorra – ainda que de maneira precária e provisória – podemos pensar o quanto os saques se constituíram como esse externo antagonizado para a reconstituição de uma hegemonia em Abreu e Lima.

Por fim, retomemos, de Devenney (2011, 2020), a centralidade da propriedade, do apropriado e do próprio para a constituição e manutenção das ordens hegemônicas. Tenhamos em mente que a propriedade é entendida como contingente e política. É sempre um processo de disputa, pois qualquer tipo de propriedade requer justificações que são alvo de contestações. Durante os saques, a forma costumeira e apropriada de relação com as mercadorias – mediada pelo dinheiro – foi questionada. Assim, a contingência revelada pela impropriedade dos saques demonstra o caráter histórico das propriedades. Como já exposto no tópico anterior, não cabe aqui a defesa de uma forma apropriada de propriedade, pois essa é sempre fruto de relações sociopolíticas contingentes: “se o social não é uma estrutura fechada, definida por uma essência subjacente, então não há propriedade original, nenhuma estrutura original que mais tarde adquira forma jurídica. Pelo contrário, a propriedade é performativamente refeita em contextos específicos” (Devenney, 2020, p. 17).

Dessa maneira, a propriedade não é entendida como um objeto ou uma coisa possuída legalmente por uma pessoa, mas como uma série de relações sobredeterminadas – que incluem articulações políticas, econômicas e legais – que demarcam e ordenam o espaço, o tempo e a subjetividade através de cercamentos. Estamos, portanto, necessariamente lidando com processos de formação de hegemonias, em meio aos quais a propriedade estabelece uma série de relações e contribui para definir aquilo que é apropriado e o que é inapropriado. Como a propriedade e a determinação daquilo que seria “próprio” ao ser estão intimamente articuladas, há um processo de subjetivação em jogo que vai além das identidades e se refere a relações de inclusão e exclusão dos sujeitos. Assim, as propriedades, em qualquer

maneira como se manifestem, dependem necessariamente de um cercamento, do estabelecimento de limites entre o que está excluído e o que está incluído.

O caso de Abreu e Lima deixa claro que há uma articulação entre os aspectos mais estritamente econômicos e a definição de formas apropriadas de comportamento e subjetividade. Os “vizinhos” e “conhecidos” que saquearam e ultrapassaram os limites da maneira apropriada de relação entre si e com as mercadorias expuseram aspectos importantes de conformação da hegemonia no local. Esse processo de totalização contingente não pode prescindir da propriedade. Por isso, concomitantemente a esses atos, alguns desses sujeitos estiveram se articulando em torno de pautas econômicas de fortalecimento do comércio local. No dia 21 de maio, os comerciantes se reuniram para organizar as reivindicações que fariam ao governo do estado. Uma das principais demandas era a devolução e o parcelamento dos impostos referentes aos produtos saqueados. Eles foram recebidos pelos deputados estaduais e pelo governador para discutir formas de ajudar o município após os saques. Enfatizaram o desejo de desoneração fiscal, porém não foram atendidos pelo governo estadual. Apesar disso, como pontuou um dos entrevistados alguns anos depois: “você pode ver que aos poucos, novas lojas e novos mercados vão se abrindo, onde antes existiam aqueles que foram fechados por conta dos saques que é o caso do Arco Íris” (entrevista João, 27/11/2017). Ou seja, apesar de não ver atendidas suas demandas mais imediatas de reparação financeira, o comércio também se recuperou rapidamente em Abreu e Lima. Dessa maneira, percebemos a hegemonia sendo reestabelecida através da articulação entre uma determinada forma de distribuição de mercadorias e de definição das formas apropriadas de se portar na cidade, formas que evidentemente excluem os saques que, desde então, não se repetiram no local.

A reconstituição do apropriado se deu na articulação de processos bastante diversos: a devolução de mercadorias e as influências exercidas pelas famílias, igrejas e mídia, as demandas feitas pelo comércio local, as campanhas de “revalorização” da cidade, a estigmatização dos moradores e os sentimentos que ainda mediam a relação com o acontecimento. A propriedade como relação desigual e violenta de cercamento, que ordena o espaço e o tempo, voltou, dessa maneira, às suas formas mais usuais e com ela se retomava o que é apropriado para a hegemonia local.

## Considerações finais

Em um determinado momento, Hobsbawm (1970) utilizou o termo pré-político para caracterizar as revoltas sem projeto político e sem organização perceptíveis. Isso revela a adoção de um determinado conceito de política, que define o que seriam as relações de poder e as formas legítimas de manifestação das vontades coletivas. Por trás da acusação de pré-político, está uma concepção de política que resume a estruturas estáveis de organização dos sujeitos coletivos, ao relacionado estritamente ao Estado e à necessidade de uma estrutura de liderança. Nessa concepção, aquilo que não preenche esses critérios, é visto como selvageria. A análise aqui desenvolvida demonstra o problema de concepções desse tipo. Aqui, os saques foram compreendidos como um fenômeno político que torna visíveis antagonismos cotidianos e cria outros. Concordamos, portanto, com a defesa de Mouffe (2005) de não resumir o político à política, pois o político seria a dimensão do antagonismo constituinte ao social e a política seria o conjunto de práticas e de instituições por meio do qual esse antagonismo é gerido.

Lembremos também que Laclau (2013) defende a primazia do político sobre o social. Para o autor, nosso mundo social está instituído politicamente e tudo pode ser visto e analisado a partir do político. Como o político é ontologicamente antagonico, estamos diante de um mundo conflitivo e da negação. Assim, o social e o político não são entendidos como dois momentos apartados, mas dois momentos distintos do político, pois todo social foi, em algum momento, instituído politicamente. O social seria o âmbito das práticas sedimentadas e o político o da instituição ou reativação dessas práticas (Laclau, 2013). Dessa maneira, os saques podem ser vistos como um exemplo paradigmático do político por serem uma expressão nua do antagonismo que nem sempre se mostra aos olhos cotidianos.

Além disso, sendo uma ação política que congrega a heterogeneidade social, o saque não controla quais demandas incorpora e articula. Não é uma deficiência dos saques em Abreu e Lima serem ambíguos, isso é constitutivo deles enquanto manifestação daquilo que escapa ao hegemônico. Portanto, concebendo-os politicamente, interessa menos condenar as suas indefinições ou o fato de não terem um vetor político unidirecional e mais realizar aquilo que foi proposto como objetivo dessa pesquisa: verificar como eles se manifestaram em uma luta hegemônica e como depois se sedimentaram em um social renovado.



## Referências

- Abreu e Lima refém do medo e de boatos. (2014, 20 maio). *Jornal do Commercio* (p. 2).
- Aguiar, Thais. (2013). *Uma genealogia de princípios de demofilia em concepções utópicas de democratização* (Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro). <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/12413>
- Althusser, Louis. (2015). *Por Marx*. Editora da Unicamp.
- Baracho, Maira. (2015, 13 maio). Um ano depois, Abreu e Lima exorciza o trauma da greve da PM. *Diario de Pernambuco*. <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2015/05/um-ano-depois-abreu-e-lima-ainda-exorciza-o-trauma-da-greve-da-pm.html>
- Benzaquen, Guilherme F. (2020). *Os saques em Abreu e Lima na greve da Polícia Militar de Pernambuco em 2014* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco). <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38086>
- Corações para selar a paz. (2014, 21 maio). *Folha de Pernambuco* (p. 5).
- Devenney, Mark. (2011). Property, propriety and democracy. *Studies in Social Justice*, 5(2), 149-165. <http://dx.doi.org/10.26522/ssj.v5i2.984>
- Devenney, Mark. (2020). *Towards an improper politics*. Edinburgh Press.
- Em busca da redenção. (2014, 26 maio). *Diario de Pernambuco* (p. 4).
- Fantástico conversa com pessoas arrependidas de saque em PE. (2014, 25 maio). *G1*. <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/05/saqueadores-arrependidos-devem-ter-penas-mais-brandas-diz-delegado.html>
- Flick, Uwe. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Artmed.
- Freud, Sigmund. (2019). *A interpretação dos sonhos*. Companhia das Letras.
- Gramsci, Antonio. (2002). *Cadernos do cárcere* (Vol. 5). Civilização Brasileira.
- Hobsbawm, Eric. (1970). *Rebeldes primitivos: estudo sobre as formas arcaicas dos movimentos sociais nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Zahar.
- IBGE. (s.d.). *Cidades/Pernambuco/Abreu e Lima*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/abreu-e-lima>
- Le Bon, Gustave. (2016). *Psicologia das multidões*. WC Martins Fontes.

- Laclau, Ernesto. (2013). *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas.
- Laclau, Ernesto. (1990). *New reflections on the revolution of our time*. Verso.
- Laclau, Ernesto, & Mouffe, Chantal. (2001). *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Verso.
- Misse, Michel. (1999). *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro* (Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro). [https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc\\_number=000467199&local\\_base=UFR01](https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc_number=000467199&local_base=UFR01)
- Mouffe, Chantal. (2005). *On the political*. Abingdon: Routledge.
- Mutzenberg, Remo. (2003). Identidades e movimentos sociais numa sociedade indomável. *Revista Política e Trabalho*, 19, p. 39-58.
- Neves, Frederico. (2000). *A multidão e a história: saques e outras ações de massas no Ceará*. Relume Dumará.
- Passos, Rodrigo. (2014). O arrependimento não tardou. *Folha de Pernambuco*, Recife, p. 1, 17 mai. 2014.
- Youtube. (2014). *Protesto em Abreu e Lima teve saque de todos e todos!* [Arquivo de vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=mcV-cdy0ajs>
- TV Jornal (2014). *Abreu e Lima faz aniversário e tem lojas saqueadas durante greve da PM* [Arquivo de vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=y8af0TXzXOI>
- Uma caminhada pela cidadania. (2014, 26 maio). *Jornal do Commercio* (p. 12).

Submetido em: 21 jun. 2020.

Aprovado em: 19 jul 2021.



Licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)