
“DESCENTRALIZANDO INSTITUIÇÕES COMO OBJETOS DE ESTUDO”

Mariana Valverde¹

Minhas incursões pelo vasto campo dos estudos de sociologia do direito não passaram pela sub-área de “direito e desenvolvimento” e, portanto, meus comentários aqui não tratarão da contribuição do livro *Institutional Bypasses*, de Mariana Prado e Michael Trebilcock, para essa literatura. Em vez disso, falarei da perspectiva da pesquisa em sociologia do direito sobre governança.

Meu trabalho sobre governança — principalmente governança urbana (Valverde 2012) e, recentemente, a governança de parcerias público-privadas (Valverde e Moore 2019) — baseia-se, de maneira eclética, em diversas fontes. Substancialmente, li trabalhos de estudos urbanos e geografia jurídica (e mais recentemente um pouco sobre o financiamento de infraestruturas) (Blomley e Bakan 1992; Cooper 1998). Metodologicamente, utilizo Foucault (2007; 2010; 2003) e estudos sobre governamentalidade (Burchell, Gordon e Miller 1991), teoria do ator-rede e trabalhos a ela relacionados (Latour 2007; Callon e Latour 1981; Lei 1986), principalmente por antropólogos, sobre a materialidade do direito e também estudos pós-coloniais (Spivak 2013; Mawani 2010).

A partir dessa perspectiva, a primeira coisa que gostaria de mencionar é que acho revigorante a guinada de foco analítico de Prado e Trebilcock ao não tomar as ‘instituições’ como entidades em si mesmas. Nisto, foucaultianos concordariam com a premissa inicial deste livro. O trabalho inovador de Foucault foi desenvolvido em um momento em que cientistas sociais críticos estavam interessados em estudar os efeitos das instituições — Erving Goffman foi extremamente influente nesse sentido, com seus famosos estudos sobre como “instituições totais” constituem identidades e espaços (Goffman, 1961) —. Mais recentemente, porém, estudos urbanos e outros campos de pesquisa passaram a investigar tópicos um tanto diferentes. Nos estudos urbanos, por exemplo, abordagens influenciadas pela teoria do ator-rede e por estudos de ciência e tecnologia debruçaram-se menos sobre a estrutura formal dos sistemas reguladores e passaram a focar mais nas redes dinâmicas que constituem a vida urbana, redes essas que escapam aos limites de certas instituições, incluindo governos municipais (cf. Farías e Bender 2012).

Apesar de estar interessado em analisar as instituições que modernizaram a Europa, Michel Foucault produziu uma contribuição metodológica crucial ao ir além da escala da instituição e ao utilizar pesquisas históricas para documentar a constituição de redes de governança, ou seja, os arranjos de técnicas, textos, ideias,

1473

¹ Tradução de Eduardo Gutierrez Cornelius



fatos, pessoas, recursos e objetos materiais que constituíram a modernidade historicamente. De maneira muito influente, Foucault mostrou que as relações sociais, os arranjos físicos e as formas de organizar informações que dão à ‘modernidade’ seu conteúdo foram historicamente compartilhados entre as instituições e ‘esferas’. O panóptico é talvez a mais famosa das práticas da modernidade que Foucault estudou. O objetivo das famigeradas páginas sobre o panóptico em *Vigiar e Punir* (Foucault 1995) não era teorizar a prisão, ao contrário da leitura estreita de alguns criminólogos sobre a temática do famoso livro. Em vez disso, o objetivo era documentar os efeitos de governança da vigilância hierárquica como uma prática generalizada. E a prisão como instituição foi discretamente descentralizada, com a comprovação, por meio de pesquisa histórica, de que o panóptico e outras técnicas disciplinares, como o horário e a cela, foram em realidade inventadas séculos antes da penitenciária moderna – em mosteiros e com objetivos muito diferentes.

Atualmente, um bom exemplo da utilidade de se adotarem ‘práticas’ e suas viagens imprevisíveis como objeto de estudo, em vez de instituições, é o influente trabalho de Michael Power sobre a “sociedade da auditoria” (1999). Power revelou o que ocorreu à medida que a auditoria, inicialmente uma técnica rústica para garantir a transparência financeira no comércio, transcendeu tais áreas e passou a ser utilizada para fins inesperados por todos os tipos de entidades. Nossas universidades têm auditorias de segurança no campus, auditorias de qualidade da educação e assim por diante. Por sua vez, o uso da linguagem da auditoria e de algumas de suas práticas para contabilizar recursos e processos, além de gastar dinheiro gera efeitos interessantes; efeitos que precisam ser estudados empiricamente. Da mesma forma, trabalhos de sociologia jurídica demonstraram que cadeias de suprimentos geralmente são governadas exclusivamente por meio de auditorias *a posteriori*, geralmente produzidas com informações fornecidas pelas próprias empresas a serem auditadas (por exemplo, ‘relatórios sobre minerais obtidos em zonas de conflito’) (Strathern 2003). Essa maneira de governar é adequada para gerar *rankings* e fazer ‘*benchmarking*’, mas pouco faz para impedir que empresas extraiam materiais em contextos eticamente questionáveis. A regulamentação apenas por meio de auditorias e de procedimentos semelhantes é claramente muito distinta do estabelecimento de regras claras definidas com antecedência e apoiadas por mecanismos legais de controle.

Nesse sentido, gostaria de saber mais sobre o material específico, os detalhes legais e culturais das inovações discutidas no livro. Por exemplo, se famílias ricas estão se mudando das cidades e construindo condomínios fechados patrulhados por seguranças privados, em vez de serem protegidos pela polícia pública (um dos exemplos de *bypass* abordado no livro), como isso é feito exatamente? Os novos proprietários literalmente constroem muros em torno dos condomínios? Existe um portão real? Na América Latina, esse costuma ser o caso, mas na Europa e na

América do Norte os enclaves suburbanos* privados geralmente não têm nenhum portão ou muro físico. Esse fato deve ter alguma importância. E, outra pergunta, seguranças privados aplicam leis criminais? Se não aplicam, o que acontece quando há uma situação que parece exigir a aplicação da lei criminal? Como e quando a polícia pública entra nos condomínios? E, uma pergunta diferente, que tipo de contrato exatamente existe entre os moradores dos condomínios e a empresa de segurança? Cada morador faz um contrato individual ou existe uma empresa que atua em nome do condomínio? Em caso afirmativo, quem realmente decide sobre o conteúdo do contrato? E que mecanismo é criado para garantir a execução do contrato?

Na literatura global de estudos urbanos, fala-se muito dos efeitos negativos dos enclaves privados que se isolam da cidade como um todo, muitas vezes usando segurança privada (Freeman 2000; Sagalyn 2007; Custos e Reitz 2010). Contudo, o que os estudos de sociologia jurídica ainda precisam investigar em detalhes é se as especificidades de diferentes arranjos regulatórios e contratuais (incluindo as minúcias contratuais e a jurisdição de seguranças privados) geram consequências diferentes, tanto para os moradores quanto para as pessoas que vivem nas proximidades, mas que não fazem parte do enclave.

Isso traz uma questão mais ampla sobre os riscos de se fazerem generalizações sobre os mecanismos contratuais que substituem regras públicas e sistemas burocráticos. Como a literatura sobre direito contratual demonstra amplamente, governança contratual não se constitui em um sistema unificado com uma única lógica. Ao contrário, contratos servem a diversos propósitos e assumem variadas formas (Freeman 2000; Hodge 2004; Siemiatycki 2009). Para entender os efeitos específicos dos contratos de serviços de segurança privada, seria necessário saber exatamente o que se entende por “segurança”, quais poderes os guardas privados possuem, quais expectativas os clientes têm, como os trabalhadores são treinados, como os trabalhadores se veem em relação à polícia pública, etc. Os serviços contratuais de segurança são extremamente comuns, mas geralmente existem ao lado de outros tipos de forças de segurança, incluindo polícia urbana, polícia nacional, agências de segurança nacional e diversas organizações militares e paramilitares. Há ainda outras organizações privadas e agentes públicos que têm diferentes tipos de contrato com a mesma entidade (por exemplo, um condomínio fechado), como serviços de limpeza, bombeiros, etc. O *Poupatempo*, quiosque de serviços governamentais descrito no livro, por exemplo, não existe no vácuo; é um elemento que faz parte de um amplo leque de relações formais e informais que liga as pessoas ao Estado e este a empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, grupos de cidadãos e assim por diante.

* N. do Tradutor: diferentemente da América Latina, em países desenvolvidos a expressão subúrbio geralmente se refere a vizinhanças habitadas por uma classe média de alto poder aquisitivo, que busca habitações fora dos centros urbanos devido ao espaço, conforto e tranquilidade que elas oferecem.

Além disso, detalhes materiais também podem ser bastante relevantes. O quiosque na calçada para serviços de identificação governamental que é discutido detalhadamente no livro é uma técnica para fornecer bens/serviços de origem manifestamente comercial ('comercial' em referência a pequenos empreendedores, não no sentido de grandes empresas). Quiosques que vendem jornais, sorvetes, balões, castanhas torradas, cartões postais, etc. são muito comuns em todo o mundo e geralmente têm uma imagem positiva e amigável. O idoso que compra seu jornal todos os dias de um vendedor cujo nome talvez desconheça está exercendo um tipo particular e muito positivo de cidadania urbana. Da mesma forma, o idoso que se lembra de ter comprado doces ou revistas em quadrinhos na mesma venda ou quiosque desde criança também está envolvido em uma prática de cidadania que representa o melhor da vida urbana.

Esses significados e as emoções a eles associadas existem na sociedade muito antes de qualquer funcionário do governo pensar em usar quiosques para estabelecer um *bypass* das inúmeras repartições burocráticas a que os brasileiros têm de comparecer. É possível que, neste caso, como em outras inovações que reciclam objetos e relações concebidos originariamente para outros fins (por exemplo, a célula monástica reciclada na penitenciária), a aparência externa já envie uma mensagem que seja facilmente legível antes mesmo que o cidadão se dirija até a janela para solicitar documentos. Se o quiosque se parecer mais a uma sorveteria ou a uma banca de jornal do que a uma repartição pública, isso sem dúvida influirá na experiência das pessoas à medida que elas se aproximam. Parte da "essência" da função original permanecerá quando a forma arquitetônica for usada para novos propósitos. Para aprofundar a investigação sobre essas questões, a literatura sobre ciência e tecnologia pode ser muito útil, uma vez que esclarece o papel e os efeitos – práticos e culturais – dos detalhes materiais (Law 1986; Latour 2007).

No livro de Prado e Trebilcock, as particularidades das diversas inovações, isto é, os detalhes materiais, sociais e econômicos, são deixadas de lado. Não sabemos que tipo de uniforme vestem os seguranças dos condomínios fechados (eles estão vestidos como policiais? Eles possuem armas?). Tampouco somos informados se todas as unidades do *Poupatempo* são parecidas, se pintados de um cinza 'burocrático' ou com listras coloridas brilhantes, ou se materiais de construção ou tipos de sinalização específicos são usados de forma consistente, e assim por diante.

Sem dúvida, isso ocorre porque os autores estão menos interessados em detalhes antropológicos do que em **definir** e **identificar** o que é ou não um *bypass* institucional – algo distinto de reformas institucionais, pluralismo institucional e outras categorias usadas para fins semelhantes. Isso é certamente válido. No entanto, pessoalmente, sou muito receosa quanto aos efeitos do histórico esforço humano para classificar processos sociais em categorias e criar definições fixas para termos abstratos – um esforço levado a sério por cientistas sociais convencionais. Nesse sentido, tenho receio dos esforços para definir categorias, incluindo a de *bypass* institucional. Em vez disso, eu estaria interessada em descrições mais longas

e detalhadas de como surgiram várias inovações e de como elas mudaram ao longo do tempo.

Focalizar os efeitos inovadores de uma variedade de situações definidas como *bypasses* institucionais é útil e positivo, já que destaca inovações em matéria de governança. Essas, por sua vez, em muitos casos respondem às necessidades das pessoas. Contudo, isso não ocorre sempre. Governos e outras instituições, como universidades, constantemente produzem formas ‘inovadoras’ de fornecer serviços, muitas das quais criam *bypasses* no sentido de Prado e Trebilcock, que surgem mais de ideias de administradores experientes do que de necessidades comprovadas.

Todavia, e um tanto paradoxalmente, a própria noção de *bypass* institucional tende a reproduzir a noção de instituição como objeto de estudo, mesmo que o foco esteja agora na inovação que existe ao lado, perto ou sobre a instituição “antiga”. Talvez por isso o termo *bypass* seja um pouco forte. Na cardiologia, um *bypass* é um novo canal produzido cirurgicamente que assume a função que uma artéria entupida já não pode mais servir. Mas as inovações discutidas no livro não substituem totalmente as instituições e os órgãos ‘antigos’. Ao menos nos casos descritos, os *bypasses* existem ao lado dos sistemas ‘antigos’ e mantêm com elas alguma relação.

Quanto ao primeiro e mais extenso exemplo, o *Poupatempo*, eu observaria que os quiosques presumivelmente possuem computadores e que, para realizar seu trabalho, esses computadores precisariam ter acesso aos bancos de dados dos departamentos de trânsito ou da divisão de passaportes da polícia federal, por exemplo. Sem acesso aos arquivos governamentais existentes (digitais ou analógicos), o quiosque não funcionaria. Assim, poderíamos ver o *Poupatempo* simplesmente como uma inovação dentro do governo e não como um *bypass*. Nesse sentido, na página 95, os autores observam que os *bypasses* funcionam melhor quando há colaboração com a instituição ‘antiga’. Mas, nesse caso, por que chamar a nova instituição ou o novo processo de *bypass*? Por que não os ver como uma inovação do setor público?

Os autores também utilizam a metáfora, um pouco diferente, do desvio rodoviário – que não substitui completamente a rodovia antiga. Esta me parece uma metáfora mais apropriada do que a da ponte de safena. Contudo, no caso da rodovia, o desvio e a estrada antiga, embora existam ao mesmo tempo, são muito distintos, tendo os motoristas que escolher entre um e outro, em vez de poder optar por uma combinação de ambos. Embora algumas inovações em governança possam assumir essa forma binária, no formato ‘ou um ou outro’, inúmeras outras inovações que poderiam ser chamadas de *bypass* não têm uma relação de soma zero com os sistemas ‘antigos’. Um condomínio fechado que contrata segurança privada, por exemplo, não renuncia à possibilidade de chamar a polícia pública.

Isso me traz ao último ponto, acerca de como a discussão sobre *bypasses* tende a se resumir a serviços governamentais existentes. É uma observação comum no

direito administrativo atual e nos estudos de políticas públicas que o trabalho de governar é frequentemente distribuído. Isso ocorre não apenas entre diferentes ministérios e departamentos, mas também entre inúmeras autoridades e agências de caráter mais ou menos públicos, bem como entre funcionários do setor privado que prestam serviços ao governo (cf. Valverde 2016). A natureza 'distribuída' do trabalho de governar é frequentemente considerada um novo fenômeno, resultado do neoliberalismo e/ou da nova administração pública. Mas essa não é uma leitura correta: os governos raramente monopolizam os serviços públicos. Historicamente, governos contaram com organizações de caridade e/ou outras entidades não estatais, bem como com terceirizados do setor privado para servir ao público. Generalizando, acredito que se poderia afirmar que o trabalho do governo não se limita ao que acontece nos ministérios. O trabalho do setor público normalmente é realizado por meio de uma cadeia muitas vezes imprevisível de ações e de eventos que ocorrem em diversos locais, mesmo em sistemas políticos destinados e projetados de cima para baixo e sujeitos a normas e regras rígidas. As conexões podem ser informais ou formais e podem ou não ser visíveis ao público, mas ainda assim são cruciais.

Atualmente, as relações entre o governo propriamente dito e outras agências que prestam serviços públicos se limitam a seleções em editais de financiamento, decisões sobre tal financiamento e relatórios sobre como os fundos foram posteriormente gastos (frequentemente com uma avaliação do programa e, às vezes, com um exercício de *benchmarking*) (Flynn e Valverde 2019). Mas sejam quais forem os métodos exatos utilizados para conectar agências estatais a não estatais e funcionários do governo a atores não estatais, relações são elementos cruciais. No caso do *Poupatempo*, o quiosque amigável na calçada e os departamentos que continuam a existir em um prédio cinza imponente em algum outro lugar precisam estar ligados se o *Poupatempo* quiser emitir uma identificação válida, em vez de uma forjada ou hackeada. Na minha opinião, seria fundamental estudar essas conexões. Observar como exatamente as informações mantidas nos bancos de dados e arquivos do governo são compartilhadas com os 'inovadores' – existem computadores vinculados a uma unidade comum? Existem mensageiros que vão e voltam com documentos reais? – esclareceria como a inovação se baseou nos recursos e informações existentes e como o fluxo de informações, de papéis, de dados e de pessoas mudou e é provável que continue mudando ao longo do tempo.

Em resumo: concordo com os autores que é muito importante mover as pesquisas em sociologia do direito para além do tradicional foco em instituições. Etnografias institucionais e outros métodos para analisar a dinâmica das instituições nos deram uma grande quantidade de informações e ideias, mas a escolha de uma única instituição como objeto de estudo tem o efeito de invisibilizar importantes conexões, relações, fluxos de pessoas e informações, normas coletivas que fluem entre das fronteiras institucionais e assim por diante. Concentrar-se em inovações que transcendem os limites da instituição tradicional é, portanto, muito

útil e está em sintonia com os desenvolvimentos contemporâneos das ciências sociais.

No entanto, o esforço para definir o que é um *bypass* institucional, conceitualmente, em contraste com outras maneiras de descrever inovações que vão além dos limites estritos de um órgão, agência ou empresa, não deve, na minha opinião, ser levado longe demais na direção da clareza científica. Sempre se pode definir conceitos de forma clara e concisa, mas, ao fazê-lo, inevitavelmente corre-se o risco de se gerar uma visão pouco precisa da realidade. No setor público, como no setor privado, as relações que atravessam as fronteiras institucionais sempre foram importantes, quer sejam vistas como inovadoras quer não. Essas relações, porém, só podem ser estudadas em contextos concretos, não no abstrato. E, ao se estudarem as relações, os conflitos e as colaborações – sempre mutáveis – que fornecem bens e serviços públicos, pode ser útil prestar atenção aos significados simbólicos e aos detalhes materiais que muitas vezes não são mencionados por sociólogos e acadêmicos do direito, mas que silenciosamente transmitem mensagens fortes sobre que tipo de trabalho está sendo realizado e que tipo de cidadão é considerado o ‘cliente’ ideal.

REFERÊNCIAS

1479

Blomley, Nicholas, and Joel Bakan. 1992. “Spacing Out: Towards a Critical Geography of Law.” *Osgoode Hall Law Journal* 30 (3): 661–90.

Burchell, Graham, Colin Gordon, and Peter Miller. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*. London: Pearson Higher Education.

Callon, Michel, and Bruno Latour. 1981. “Unscrewing the Big Leviathan; or How Actors Macrostructure Reality, and How Sociologists Help Them To Do So?” In *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, edited by Karin Knorr-Cetina and Aaron Victor Cicourel, 277–303. London: Routledge.

Cooper, Davina. 1998. *Governing out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*. London: Rivers Oram Press.

Custos, Dominique, and John Reitz. 2010. “Public-Private Partnerships.” *The American Journal of Comparative Law* 58: 555–84.

Fariás, Ignacio, and Thomas Bender. 2012. *Urban Assemblages: How Actor-Network Theory Changes Urban Studies*. London: Routledge.



Flynn, Alexandra, and Mariana Valverde. 2019. "Planning on the Waterfront: Setting the Agenda for Toronto's 'Smart City' Project." *Planning Theory & Practice* 20 (5): 769–75.

Foucault, Michel. 1995. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York, NY: Vintage Books.

— — —. 2003. *"Society Must Be Defended": Lectures at the Collège de France, 1975-1976*. London: Allen Lane.

— — —. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977 - 78*. New York: Springer.

— — —. 2010. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978--1979*. New York: Palgrave Macmillan.

Freeman, Jody. 2000. "The Contracting State." *Florida State University Law Review* 28 (1).

Goffman, Erving. 1961. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Garden City, NY: Anchor Books.

1480

Hodge, Graeme A. 2004. "The Risky Business of Public-Private Partnerships." *Australian Journal of Public Administration* 63 (4): 37–49.

Latour, Bruno. 2007. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Clarendon Lectures in Management Studies. Oxford: Oxford University Press.

Law, John. 1986. *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge?* London: Routledge.

Mawani, Renisa. 2010. *Colonial Proximities: Crossracial Encounters and Juridical Truths in British Columbia, 1871-1921*. Vancouver: UBC Press.

Power, Michael. 1999. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Sagalyn, Lynne B. 2007. "Public/Private Development." *Journal of the American Planning Association* 73 (1): 7–22.

Siemiatycki, Matti. 2009. "Delivering Transportation Infrastructure Through Public-Private Partnerships: Planning Concerns." *Journal of the American Planning Association* 76 (1): 43–58.



Spivak, Gayatri. 2013. *The Spivak Reader: Selected Works of Gayatri Chakravorty Spivak*. New York: Routledge.

Strathern, Marilyn. 2003. *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*. New York: Routledge.

Valverde, Mariana. 2012. *Everyday Law on the Street: City Governance in an Age of Diversity*. The Chicago Series in Law and Society. Chicago: The University of Chicago Press.

— — —. 2016. “Ad Hoc Governance: Public Authorities and North American Local Infrastructure in Historical Perspective.” In *Governing Practices: Neoliberalism, Governmentality, and the Ethnographic Imaginary*, edited by Michelle Brady and Randy K. Lippert. Toronto: University of Toronto Press.

Valverde, Mariana, and Aaron Moore. 2019. “The Performance of Transparency in Public–Private Infrastructure Project Governance: The Politics of Documentary Practices.” *Urban Studies* 56 (4): 689–704.