



O ESTADO POR DENTRO

Daniel Seabra Lopes

Catarina Frois

João Mineiro

Raquel Carvalheira

Ricardo Gomes Moreira

Sofia Bento



LOPES, Daniel Seabra, antropológico de formação, é investigador no Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS/CSC) e professor auxiliar convidado no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG-ULisboa). Entre as suas áreas de pesquisa incluem-se os estudos sociais de finança, as novas configurações do policiamento e da segurança, e a etnografia organizacional.

FROIS, Catarina, é investigadora FCT no Centro em Rede de Investigação em Antropologia e Professora Auxiliar Convidada no Departamento de Antropologia do ISCTE-IUL. Das suas obras mais recentes destacam-se *Mulheres Condenadas*, *Histórias de Dentro da Prisão* (Tinta-da-China), *Peripheral Vision: Politics, Technology and Surveillance* (Berghahn), *Vigilância e Poder* (Mundos Sociais) e *A Sociedade Vigilante: Ensaios sobre Identificação, Vigilância e Privacidade* (Imprensa de Ciências Sociais).

MINEIRO, João, licenciado e Mestre em Sociologia pelo ISCTE-IUL, é atualmente Doutorando em Antropologia com Bolsa de Doutoramento FCT no CRIA-IUL. Entre outros temas, tem investigado políticas de ensino superior, praxes académicas, Estado e instituições políticas, desigualdades e classes sociais, sendo autor de mais de uma dezena de títulos de publicação, entre artigos, livros e relatórios científicos.

CARVALHEIRA, Raquel, obteve o seu doutoramento em Antropologia no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com uma pesquisa sobre relações de género e transformações da vida familiar em Marrocos. Actualmente é investigadora de pós-doutoramento no Centro em Rede de Investigação em Antropologia. Colaborou como investigadora em vários projectos sobre património e turismo em países maioritariamente muçulmanos.

MOREIRA, Ricardo Gomes, é licenciado e mestre em Antropologia pela Universidade de Coimbra (2008) e pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2014). É actualmente investigador doutorando no projecto COLOUR - The Colour of Labour: The Racialized Lives of Migrants, no mesmo instituto, explorando terrenos de pesquisa no cruzamento entre os Estudos da Ciência e a Antropologia.

BENTO, Sofia, socióloga e professora associada no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (ISEG-ULisboa). É actualmente investigadora do SOCIUS, unidade especializada em Sociologia pertencente ao Centro de Investigação em Ciências Sociais e Gestão (CSC) do ISEG-ULisboa. É doutorada em Sociologia da Inovação pela École Nationale Supérieure des Mines de Paris. Pesquisa nos estudos sociais da ciência nomeadamente em temas como o clima, a água e o envolvimento dos cidadãos em políticas ambientais.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos
Novembro de 2017

Director de Publicações: António Araújo

Título: O Estado por dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal

Autores: Daniel Seabra Lopes
Catarina Frois
João Mineiro
Raquel Carvalheira
Ricardo Gomes Moreira
Sofia Bento

Revisão do texto: João Ferreira

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8863-40-9
Dep. Legal: 434939/17

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação não adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

O ESTADO POR DENTRO

**Uma etnografia do poder
e da administração pública
em Portugal**

Daniel Seabra Lopes

Catarina Frois

João Mineiro

Raquel Carvalheira

Ricardo Gomes Moreira

Sofia Bento

O ESTADO POR DENTRO

**Uma etnografia do poder
e da administração pública
em Portugal**

ÍNDICE

O Estado por dentro

15 **Agradecimentos**

PARTE I

O Estado por dentro: Teoria e método

19 **Capítulo 1**

19 **Introdução geral: Mudar de história**

Capítulo 2

25 **Etnografia, instituições e Estado**

26 **O surgimento da etnografia organizacional:
Chicago e mais além**

29 **Em redor do laboratório: os estudos de ciência e tecnologia**

34 **As antropologias do Estado**

36 **Um campo emergente: a etnografia política**

38 **A etnografia organizacional no contexto português**

Capítulo 3

41 **Escolher a etnografia**

41 **Metáforas etnográficas**

42 **Aproximações ao terreno e adaptações
das equipas de investigação**

45 **Terrenos da etnografia: os três casos empíricos**

46 **Transversalidade dos contextos de observação**

47 **Métodos da etnografia**

PARTE II

Etnografias do Estado

Capítulo 4

53	O Parlamento por dentro
54	Quem são os deputados?
56	Políticos com e sem chave do carro no bolso
59	Ser deputado é uma camisola que se veste?
61	“Depois da Universidade é directo”
62	“Eu tive uma coisa muito gradual”
64	“Quando me falaram pela primeira vez em fazer parte da lista eu não levei a sério”
67	“Eu tinha um conjunto de vantagens competitivas”
68	“Um braço e uma perna no sistema, o coração fora do sistema”
70	“O que nós recebíamos antes de sermos eleitos é o mesmo que recebemos durante o tempo em que somos deputados”
72	Aprendendo hierarquias
74	“Metade do grupo parlamentar segue a marcha, segue a música.”
78	“Uma tensão permanente entre respeitar o indivíduo e garantir a disciplina”
81	“A regra é a disciplina”
86	“Para mim seria difícil e insustentável tomar uma decisão diferente daquela”
88	Palcos e bastidores: acção, actuação e encenação na discussão parlamentar
88	A arena do Plenário
99	A lenta travessia nas comissões parlamentares
105	Grupos de trabalho: facilitadores arriscados
107	Nos corredores é que se decide tudo?

110	Falar e ouvir: que relação com os cidadãos?
111	À segunda não se passa quase nada?
115	A reciprocidade com as organizações locais
116	Estar na rua
118	Da gravata às mangas arregaçadas: a representação plástica da actividade parlamentar
119	Redes <i>online</i> e equipas de comunicação
121	Em directo da <i>frontline</i>
123	Da sociedade para o Parlamento
125	Conclusão
	Capítulo 5
129	Tribunais por dentro
129	Introdução
132	Gestão processual: a ordem burocrática
134	O processo e a sua centralidade
137	Circuitos e trajectórias processuais
139	A tramitação e os tempos da justiça
142	A resiliência do papel em tempo de digitalização da justiça
146	A constelação judiciária
147	O tribunal como um centro
149	Modalidades de articulação interinstitucional
151	Tensões
153	A ordem ritual do julgamento
153	Genário e actores
157	Acessos e logística
159	Parcerias e acordos tácitos
163	Limites do quadro ritual do julgamento
167	As etapas do julgamento
171	O predicado emocional
172	Fundo e superfície
176	Distância e intermediação
178	Picos de intensidade
180	Extravasamentos: violência e afectos

182	Os caminhos da decisão
182	Do inquérito à acusação, e da acusação à demonstração de prova
185	Entrar ou não entrar no jogo
188	Trabalhando a vontade, trabalhando a memória
191	A decisão
194	Conclusão
	Capítulo 6
197	O Ambiente por dentro
197	A Agência Portuguesa do Ambiente
198	O Departamento de Avaliação Ambiental
205	A história de uma instituição através do seu edifício
210	Conhecimento, burocracia e tomada de decisão
210	Um corpo de especialistas
218	Risco e incerteza: racionalidade, ponderação e confrontação na avaliação
234	Rigidez procedimental e contingência da avaliação
237	Os “elefantes brancos” na sala da Agência Portuguesa do Ambiente: participação pública e ordenamento do território
242	Depois da avaliação: controlo e mediação
247	Organização e práticas de trabalho
247	Hierarquia, ética profissional e crítica
252	Sociabilidades
254	Instrumentos de actuação
261	Conclusão

PARTE III

Para uma teoria etnográfica do Estado

	Capítulo 7
265	Introdução
	Capítulo 8
267	O Estado como complexo organizacional
267	Infra-estruturas – Actores – Redes – Hierarquias – Racionalidades
267	Infra-estruturas
271	Actores
273	Hierarquias
276	Redes
278	Racionalidades
	Capítulo 9
283	O Estado como lugar de tensão
283	Pessoalização e Impessoalização – Colegialidade e Individualidade – Burocracia e Ritual – Parcerias e Conflitos – Gestão, Produtividade e Controlo
284	Pessoalização e impessoalização
287	Colegialidade e individualidade das decisões
289	Burocracia e ritual
291	Parcerias e conflitos
292	Gestão, produtividade e controlo
	Capítulo 10
297	Considerações finais
297	De que Estado se fala quando se fala “do Estado”?
298	Que centralidade para o problema do Estado?
300	Por uma agenda etnográfica
303	Referências Bibliográficas

Agradecimentos

O presente estudo apresenta os resultados do Projecto *O Estado por Dentro Uma Etnografia do Poder e da Administração Pública em Portugal (2015-2017)*, financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e acolhido institucionalmente pelo SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (ISEG-ULisboa), sob a coordenação de Daniel Seabra Lopes.

Os autores agradecem à Fundação Francisco Manuel dos Santos e, em particular, ao seu coordenador científico, Pedro Magalhães, por todo o apoio prestado. Os agradecimentos estendem-se, naturalmente, a todas as pessoas que acolheram os etnógrafos em cada uma das instituições estudadas e se prestaram a colaborar com esta investigação, contribuindo assim, de modo generoso, para a sua concretização. Não obstante a enorme importância dos apoios recebidos, as ideias avançadas neste estudo são da exclusiva responsabilidade dos autores.

PARTE I

**O Estado por dentro:
Teoria e método**

Capítulo 1

Introdução geral: Mudar de história

Estado: uma palavra para várias coisas. Território soberano e independente, fonte de autoridade e de violência, instância de legitimação, entidade administrativa, conjunto de instituições... É sobretudo a partir de Maquiavel que o uso do termo ‘Estado’ se torna corrente e, com ele, toda uma série de discussões em torno das formas de ordenamento político e das configurações do poder que ainda hoje perdura (Bobbio, [1981] 1989). As metáforas criadas para se falar do Estado comparavam-no a um corpo humano gigante encarregue de governar um reino, comunidade ou nação. No *Tractatus Politicus*, publicado postumamente em 1677, Spinoza apresenta o Estado (aí designado pela expressão mais antiga *civitas*) como sendo ao mesmo tempo um corpo e uma personalidade espiritual (III, § 5). Numa linha próxima, o filósofo enciclopedista Louis de Jaucourt considera-o uma “pessoa moral”, tendo o soberano como cabeça e os súbditos como membros, todos unidos por uma vontade comum. Os exemplos poderiam multiplicar-se: por vezes, o Estado era considerado não como um corpo mas como uma extensa máquina; e, numa aceção porventura mais realista – e que o sociólogo Pierre Bourdieu (2012: 58-61) admitiu ter precedência face à visão filosófica do Estado enquanto comunidade, território ou nação –, como a administração central de um país, repartida por diversas instituições e serviços. Em qualquer dos casos, ora mais metafóricos, ora mais literais, a invocação da palavra Estado remetia, como aliás ainda remete, para questões de poder, legitimação e soberania com uma história tão longa quanto tortuosa e que seria despropositado pretender resumir aqui. Mas, sendo este um livro sobre o Estado em Portugal, que oferece um olhar aprofundado e intensivo sobre alguns dos seus domínios mais importantes, vale a pena situá-lo face a uma linha de reflexão que tem vindo a pensar o Estado e a administração pública como uma realidade, que – por necessidade e, por vezes, também por vício – não tem parado de aumentar desde o século XIX até ao presente (Barreto, 1984; Ramos, 2009).

Influenciada pela filosofia política clássica, esta linha de pensamento conjuga uma concepção unitária e tendencialmente uniforme do Estado com uma visão da sociedade portuguesa consubstanciada em comportamentos

recorrentes. O Estado seria, portanto, um espelho do que somos. Na sua obra *O Conde de Abranhos*, escrita em 1879 e publicada postumamente em 1925, Eça de Queirós retrata o percurso de um político de província que se vai insinuando em círculos cada vez mais importantes e, por entre vicissitudes várias, chega a Ministro do Reino. No final do livro, falando entre si, os amigos mais chegados de Abranhos congratulam-se com a nomeação do seu ídolo, cientes do que isso significa: “Todos gozavam a ideia de que eles, os amigos, os íntimos, estavam no *poleiro*” (Queiroz, 2000: 216). Não há, para o romancista, mérito algum neste desfecho. Abranhos é uma pessoa vulgar e ignorante, e – como o próprio autor explica ao editor Chardron em carta datada de 1878 ou 1879 – o livro retrata, de uma forma que chega a ser escatológica, as “pequenezes, estupidizes, maroteirinhas, e pequices que se ocultam sob um homem que um país inteiro proclama grande” (Queiroz 2000: 364). A mesma vacuidade, a mesma mesquinhez, a mesma intriguice podem ser encontradas entre os discípulos do conde, a começar pelo seu biógrafo e pretense narrador da história (um tal Z. Zagalo) que, na dedicatória, agradece a Abranhos a educação “sólida e cristã” que este proporcionou aos seus filhos e “que os habilitará (...) a entrar um dia, com justo mérito, nas Repartições do Estado” (Queiroz, 2000: 28).

As funções públicas são assim encaradas como um porto seguro a que se chega sobretudo por intervenção de um patrono e onde se pode permanecer, depois, por muitos e bons anos, aparentemente de forma despreocupada, beneficiando de um estatuto económico e social bastante razoável. Sobre os empregados da Administração Central, Rui Ramos diz que “tinham empregos garantidos contra despedimentos e uma remuneração aceitável” (Ramos, 2009: 532). Eça não era, naturalmente, o único a olhar para o Estado desta forma desencantada, mas suspeitamos que o talento da sua pena também terá desempenhado um papel no sucesso de uma visão que hoje adquiriu uma nova força, suportada por uma ideologia dominante que gosta de contrastar a letargia e a pesadez das instituições estatais com a inovação e o empreendedorismo das organizações privadas. Mas trata-se de uma visão questionável, pelo menos a dois níveis.

Em primeiro lugar, o Estado tende a ser aqui apresentado de uma forma monolítica que lhe atribui sempre a mesma identidade (e até uma certa aura de inefabilidade), como se a actuação estatal não se reflectisse também em posicionamentos de fundo historicamente variáveis – proteccionistas ou liberais, providenciais ou assistencialistas, repressivos ou tolerantes – e numa quantidade de especificações práticas decorrentes dos desdobramentos institucionais e burocráticos que atravessam as funções públicas. Lembremos, a este respeito, o filósofo Michel Foucault ([1978] 2001: 656), que alertou para uma sobrevalorização do “problema” do Estado, considerando que o mesmo

nunca teve nem uma unidade, nem uma individualidade, nem sequer uma funcionalidade rigorosa, e que talvez não fosse mais do que uma realidade compósita ou uma abstracção mitificada, cuja importância era muito menor do que se imaginava. Evidentemente, nada disto interessa muito quando se fala do Estado como um todo para discutir, por exemplo, os números da despesa pública, até porque a relevância actualmente assumida pelo controlo das despesas resulta muito mais de pressões externas do que de um conhecimento efectivo do funcionamento estatal e do trabalho desenvolvido nas suas diversas repartições. Para justificar a redução dos gastos do Estado, basta a convicção que, para onde quer que se olhe, se encontrará provavelmente tarefas e funções mal distribuídas, excesso de pessoas e até funcionários pouco empenhados.

Ora, é precisamente no plano mais concreto das pessoas que encontramos um segundo problema da visão que temos vindo a comentar, a qual, na exacta medida em que se apresenta como monolítica a nível macro, se afigura simplista a nível micro. É que se quisermos verdadeiramente conhecer o Estado por dentro e olharmos para quem garante o funcionamento das suas instituições, iremos descobrir pessoas com os mais diversos vínculos laborais, alguns permanentes e estáveis, outros temporários e precários. E podemos percorrer repartições atrás de repartições sem nunca encontrarmos um funcionário que se aproxime do tipo ignorante, mesquinho, indolente e relaxado que Eça fixou para a posteridade – o que não quer dizer, obviamente, que o meio seja totalmente desprovido de figuras castiças e de peripécias rocambolescas... No fundo, de acordo com a mesma visão que temos vindo a descrever, é como se as pessoas permanecessem as mesmas, com as suas faculdades, os seus desejos e as suas dúvidas mais ou menos intocados, servindo-se e cevando-se do Estado para fins egoístas. Uma tal perspectiva acaba inevitavelmente por obscurecer o papel das instituições – das normas formais, dos procedimentos burocráticos, e dos mecanismos de disciplina e inculcação.

Contra este pano de fundo, o presente estudo propõe uma visão alternativa, mais precisamente uma visão etnográfica, de três funções representativas do Estado: o poder político personificado nos deputados da Assembleia da República, o poder judicial personificado nos magistrados e oficiais de justiça de dois tribunais de primeira instância (família e menores e criminal) e o poder executivo instanciado na gestão do ambiente levada a cabo pelos técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente.

A expressão ‘etnografia’, de uso corrente nas ciências sociais e humanas (tradicionalmente na antropologia e na sociologia, e cada vez mais na geografia humana, na psicologia social, na ciência política, na gestão e no marketing), refere-se simultaneamente a um método de pesquisa e ao tipo de conhecimento resultante da aplicação desse método. O método é o trabalho de campo de

longa duração ou intensivo, praticado num contexto determinado: algumas circunscrições clássicas incluem uma tribo, uma aldeia, um bairro urbano ou uma instituição. De um modo geral, o trabalho de campo implica a observação e o registo de comportamentos, actividades e eventos, bem como a realização de entrevistas às pessoas observadas e ainda, sempre que tal se justifique, a recolha documental. O resultado de uma tal investigação consiste normalmente numa monografia onde são descritos e analisados os dados recolhidos.

Na antropologia, a etnografia constituiu-se historicamente como o método privilegiado de obtenção de conhecimento sobre realidades social e culturalmente diversificadas, através de uma relação próxima entre investigadores e sujeitos etnografados. Nas palavras de João de Pina Cabral, a etnografia é “esse conhecimento experiencial intersubjectivo dos contextos humanos” (2007: 193) e não o resultado de uma relação positivista com a realidade analisada. Neste sentido, a obtenção dos dados resulta do trabalho conduzido pelo etnógrafo no terreno e do seu envolvimento com os sujeitos etnografados, que se tornam interlocutores da pesquisa ao dialogar, ilustrar e explicar o que fazem, ao mesmo tempo que são observados naqueles momentos em que a sua acção é menos pensada ou reflectida. Para muitos antropólogos é ponto assente que o investigador não é socialmente neutro, tendo para além disso uma sensibilidade própria e uma postura dinâmica, o que permite conhecer diversos pontos de vista dos envolvidos e constituir um conhecimento intersubjectivo das realidades sociais e culturais.

Numa linha próxima, o sociólogo Telmo Caria (2002), que desde há vários anos estuda as culturas e saberes profissionais em contextos organizacionais, descreve a etnografia como uma forma de investigação que recolhe dados com a preocupação de compreender a (*ir*)*racionalidade* do outro – o outro cultural, o outro submisso, o outro iletrado, o outro não-ocidental –, podendo também ser usada para abordar o banal e o familiar, ou seja, aquilo que se encontra mais próximo e que consideramos como semelhante ou igual a nós. Por sua vez, o psicólogo social Luís Fernandes (2002), acrescenta que a etnografia consiste em descobrir aquilo que as pessoas de um determinado local (a unidade de estudo) já sabem há muito, para dizê-lo depois de um modo que essas pessoas nunca diriam e que poderá levá-las a redescobrir uma realidade acerca da qual pensavam saber tudo. Em resumo, o que tanto Caria como Fernandes estão a dizer é que a etnografia é boa para mudar de história – seja porque nos fala de coisas exóticas e distantes, seja porque nos mostra, a uma luz diferente da habitual, algo acerca do qual já temos uma opinião formada. Isto é assim devido ao estatuto ambivalente da etnografia que se aproxima da realidade e mergulha no terreno sem nunca esquecer o seu compromisso primordial com a comunidade científica – ela está, portanto, entre dois mundos, procurando ver

as coisas pelos olhos do outro, com quem estabelece ligações e perante quem se torna, também, responsável, sem chegar a cortar ligações nem esquecer as responsabilidades previamente estabelecidas com o contexto profissional de onde vem (cf. Pina Cabral, 2013).

Neste estudo pretendemos utilizar esta forma privilegiada de aproximação à realidade para retratar os meandros do funcionamento quotidiano do parlamento, de um tribunal de família e menores, de um tribunal criminal e de uma agência do Estado responsável pela gestão do ambiente. Para esse fim, acompanhamos durante alguns meses o trabalho de deputados e magistrados, de funcionários e técnicos, com base nos diários de campo desta experiência de observação, compusemos o presente ensaio etnográfico multi-situado.

Este estudo está dividido em três partes: uma primeira parte que inclui esta introdução, um capítulo de revisão de literatura e um capítulo metodológico onde são apresentados mais em detalhe os métodos usados na presente investigação e as variantes de trabalho de campo a que ela deu azo; uma segunda parte composta por três capítulos empíricos, cada um deles dedicado a um terreno etnográfico (parlamento, justiça e gestão do ambiente, por ordem decrescente de soberania); e uma terceira parte, que integra um capítulo de análise transversal onde são identificados pontos de convergência e divergência entre os três estudos, e uma conclusão geral que avança pistas para trabalhos futuros.

São ainda necessários dois esclarecimentos antes de terminarmos esta apresentação. Em muitos casos, sentimos empatia e apreço pelas pessoas que colaboraram com a nossa investigação e permitiram que as observássemos nas suas actividades diárias. Isto não quer dizer que a nossa posição acerca do Estado corresponda exactamente a uma visão salvífica (visão essa que, aliás, nem os próprios sujeitos etnografados partilham), que nos obrigaria a salvaguardá-lo da mordacidade da literatura, dos ataques da opinião pública e das injúrias do senso comum. Consideramos, na esteira de Foucault, que a palavra 'Estado' remete para uma multiplicidade de contextos e processos institucionais que actuam simultaneamente nas mais diversas direcções, aqui de um modo protector, ali de um modo profundamente repressivo, e que é fundamental estar atento a esta polivalência. Mais ainda: não é fácil distinguir claramente entre o que é Estado e não-Estado, público e privado, nacional e internacional, em consequência das múltiplas influências que hoje se verificam entre estes campos e que obrigam à sua redefinição permanente (no sentido de quotidiana e contextualmente situada). Por estas razões, procuraremos conter as nossas manifestações críticas ou elogiosas acerca do Estado.

O segundo esclarecimento relaciona-se com um reconhecimento dos limites da etnografia. Um dos reparos mais frequentes ao uso deste método

prende-se com o risco de apresentar cada estudo de caso de maneira isolada, ou seja, concentrando toda a atenção num contexto preciso e mergulhando a fundo nas minúcias e complexidades da acção em curso, por vezes tão a fundo que depois se torna difícil distinguir o que é particular do que é geral e estabelecer relações profícuas com a teoria por via da generalização. Evidentemente, os etnógrafos estão cientes deste risco e têm procurado contorná-lo através da comparação com os dados recolhidos por autores em contextos empíricos similares, incluindo dados históricos ou estatísticos. Neste sentido, a presente investigação assumiu, desde a primeira hora, uma intenção de análise comparada – ainda que a escolha das instituições aqui retratadas tenha obedecido a um propósito sobretudo representativo, dada a ausência de etnografias do Estado em Portugal. A terceira parte deste estudo constitui por isso uma importante mais-valia ao apresentar-se como uma meta-análise de contextos etnográficos declaradamente distintos, no intuito de identificar transversalidades e possibilidades de generalização. Esperamos ter conseguido produzir uma narrativa diferente, e que esta seja suficientemente sólida para alimentar novos estudos e debates profícuos acerca do Estado e dos processos organizativos que o atravessam.

Capítulo 2

Etnografia, instituições e Estado

Os estudos qualitativos sobre instituições apoiados em trabalho de campo prolongado representam uma tradição com quase um século de existência (Zickar e Carter, 2010). Isto deve-se, em larga medida, à influência da Escola de Sociologia de Chicago, patente nos trabalhos de autores como Frances Donovan (1929) ou Paul Golby Cressey (1932) e nas pesquisas centradas na fábrica de electricidade de Hawthorne (vulgo *Hawthorne studies*), levadas a cabo por Elton Mayo e Fritz Roethlisberger entre 1924 e 1932 (Roethlisberger e Dickson, [1939] 1956; Gillespie, 1991). Todavia, após um começo promissor, a etnografia organizacional foi perdendo terreno para os estudos quantitativos e estatísticos, os quais – sobretudo por serem mais fáceis de implementar, codificar e replicar – se viriam a tornar dominantes no estudo das organizações (Zickar e Carter, 2010: 311).

Não nos cabe reconstituir o fio desta longa e interessante história. Gostaríamos apenas de indicar, de modo relativamente sucinto, um conjunto de correntes que inspiraram a etnografia das instituições do Estado que aqui propomos. O nosso estudo funda-se, antes de tudo, na etnografia organizacional da chamada segunda Escola de Sociologia de Chicago – onde incluímos naturalmente o interaccionismo simbólico e, com alguma liberalidade, a dramaturgia de Goffman e a etnometodologia de Garfinkel – beneficiando igualmente dos contributos mais recentes dos estudos de ciência e tecnologia, da antropologia do Estado e de um campo emergente conhecido como ‘etnografia política’. Nas páginas que se seguem procedemos a uma apresentação mais selectiva do que propriamente exaustiva de cada um destes campos, identificando autores e conceitos que influenciaram directa ou indirectamente o desenho geral da presente investigação. A este conjunto de referências será acrescentada, em cada um dos capítulos empíricos, uma bibliografia específica relativa ao tipo de contexto em causa. Concluiremos o presente capítulo com um ponto de situação relativo a Portugal.

O surgimento da etnografia organizacional: Chicago e mais além

A reputação quase lendária do departamento de sociologia da Universidade de Chicago deve muito à influência de figuras tutelares como William Isaac Thomas (Thomas e Znaniecki, 1918) ou Robert Park (Park, Burgess e McKenzie, 1925), os quais empreenderam e instigaram diversas investigações centradas na grande cidade, subordinadas aos temas das comunidades, das relações étnicas, do desenvolvimento urbano, da marginalidade e da desorganização social. Será no entanto preciso esperar pelo segundo pós-guerra para que uma nova vaga de sociólogos amplie este legado, dando-lhe uma consistência teórica e metodológica que ainda hoje se pode considerar relevante, pelo menos no que à etnografia diz respeito. É nesse sentido que se fala numa segunda escola sociológica de Chicago (Fine, 1995), ainda que a união dos membros desta escola dependesse mais do seu envolvimento em actividades comuns do que da partilha de um pensamento sistematizado (Becker, 1999). Com efeito, por essa altura havia diversos pontos de vista em jogo no mesmo departamento (Fine e Manning, 2003: 38), incluindo abordagens com um pendor marcadamente demográfico ou mesmo estatístico. Os estudos etnográficos que invocamos a seguir representam, portanto, apenas uma parte – de resto, ela própria nem sempre muito coerente – da rica tradição sociológica de Chicago.

O enfoque nas instituições, no trabalho e nas carreiras profissionais desenvolve-se sobretudo a partir das pesquisas empíricas de Everett C. Hughes (1931; 1958), reflectindo-se posteriormente em autores como Erving Goffman (1961), Howard S. Becker (Becker, Geer, Hughes e Strauss, 1961) ou Anselm Strauss (1971; 1978) – os dois últimos igualmente responsáveis por reflexões metodológicas dedicadas às ligações entre observação e elaboração teórica (Becker, 1977 e 1998; Glaser e Strauss, 1967; Schatzman e Strauss, 1973; Strauss, 1987; Strauss e Corbin, 1990). Deve dizer-se que o enfoque desta segunda vaga de estudos sociológicos de Chicago incide mais sobre a interacção do que sobre as instituições, segundo o pressuposto de que não existe individualidade para além da socialização, sendo a identidade e a conduta de qualquer pessoa inevitavelmente moldadas por referência às expectativas das pessoas circundantes e com as quais ela está em relação. Influenciada pelo pragmatismo de John Dewey, George Herbert Mead e Charles Horton Cooley, esta perspectiva ficou conhecida como *interaccionismo simbólico*, vendo nas acções micro-situadas a chave para a compreensão de realidades usualmente consideradas de grande escala – como a sociedade, o mercado, a etnicidade ou a classe social (Blumer, 1969).

Tendo em conta a preponderância atribuída à interacção, as instituições sobressaíam como um contexto empírico particularmente atractivo e que

não deixou de ser explorado, daí resultando alguns princípios de análise que ainda hoje se podem considerar válidos. Por exemplo, a ideia de que qualquer organização é composta por grupos que interagem entre si de forma regular e padronizada permite pensar na importância das categorizações colectivas para o funcionamento institucional e, ao mesmo tempo, chamar a atenção para a pluralidade de posições e perspectivas em jogo, umas mais poderosas do que outras (Becker, Geer, Hughes e Strauss, 1961: 47-48).

Outra característica marcante da segunda escola sociológica de Chicago passa pela sua proverbial imparcialidade face ao terreno. Isto significa que, ao decidir aproximar-se das pessoas e das suas actividades, o investigador evita assumir os pontos de vista locais e suspende os seus próprios juízos de valor, numa postura que reforça o pendor naturalista da etnografia permitindo generalizações mais profundas. Sob este prisma, o trabalho de Goffman sobre as instituições totais assume-se como exemplar (Goffman, 1961; *vide* também Becker, 2003) pelo esforço de encontrar uma terminologia diferente para falar de realidades relativamente comuns e, até certo ponto, aceitáveis (como as forças armadas, os conventos ou os lares de idosos), postas em relação com realidades assumidas como repugnantes (como os asilos, as penitenciárias ou os campos de concentração), na medida em que ambas partilham um mesmo ideal de confinamento e operam com base numa distinção binária entre uma maioria de pessoas geridas e subordinadas e uma minoria de profissionais que as gerem e controlam.

Mas há outros pontos de interesse na obra de Goffman. A sua concepção teatral da pessoa (*self*) e dos variados encontros presenciais que ocorrem na vida quotidiana põe em destaque um conjunto de aspectos característicos da interacção que se afiguram aplicáveis ao meio organizacional. Conceitos como “desempenho”, “competência”, “equipas”, “papéis discrepantes” ou “gestão de impressões”, assim como as distinções entre actores e audiências, entre cenários e repertórios expressivos, entre palco e bastidores (Goffman [1959] 1993), podem efectivamente ser usados tanto para descrever como para analisar múltiplos quadros institucionais com uma persuasão ritual forte – vejam-se, neste estudo, os capítulos sobre a Assembleia da República e os tribunais. Reforçada posteriormente por uma análise dos comportamentos em espaço público (Goffman, 1963, 1971) e dos microquadros de interacção (Goffman, 1974), a perspectiva dramaturgica apresenta-se como um dos legados mais profícuos e também mais maleáveis deste autor.

Goffman não era, porém, um discípulo fiel do interaccionismo simbólico. A sua análise da dimensão da personalidade e dos actos quotidianos de preservação do *eu* deve mais a Durkheim – que encarava esses actos como versões menores dos rituais religiosos – do que ao pragmatismo filosófico

propriamente dito (Hannerz, 1980: 210). Por outro lado, Goffman considerava que para além dos pequenos quadros de interacção face a face que estudava com tanto afincio, existiam outras dimensões sociais, mais amplas e que não podiam ser explicadas apenas a partir de uma agregação e extrapolação dos efeitos interaccionais (Goffman, 1982: 8-9). Goffman perseverou na construção de um território sociológico muito próprio, reduzindo ao mínimo as referências aos autores consagrados, evitando o confronto aberto e cortando as ligações com os seus contemporâneos mais próximos, recusando mesmo a construção de um edifício teórico sustentado (Fine e Manning, 2003: 34) e optando por variar constantemente a sua terminologia – que, como nota Randall Collins (2013), raramente se repete de um livro para outro. Daí que não tenha deixado um conjunto de discípulos que pudesse dar continuidade ao seu trabalho científico (Fine e Manning, 2003: 42). É verdade que muitos dos seus conceitos continuam a ser usados, mas tal acontece quase sempre no âmbito de perspectivas teóricas com um alcance mais vasto que o da perspectiva goffmaniana.

A par de Goffman, o nome de Harold Garfinkel (1967 [1984]) é frequentemente citado como outro exemplo maior da sociologia qualitativa que, de alguma forma, parece seguir na esteira da segunda escola de Chicago, embora neste caso com ligações ainda mais ténues aos ideais do pragmatismo filosófico. Goffman e Garfinkel encontraram-se com regularidade desde os finais dos anos 1950 – veja-se a menção que o segundo faz ao primeiro num artigo sobre cerimónias de degradação (Garfinkel, 1956) – e até meados da década seguinte, altura a partir da qual o silêncio se interpôs definitivamente entre os dois. Ao contrário de Goffman, porém, o contributo de Garfinkel sedimentou-se em torno de uma perspectiva teórico-empírica conhecida como *etnometodologia*, cujo sucesso se deve tanto ao seu fundador como aos desenvolvimentos levados a cabo por alguns ilustres discípulos, desde a análise conversacional de Harvey Sacks e Emanuel Schegloff (Sacks, Schegloff e Jefferson, 1974) à sociologia cognitiva de Aaron Cicourel (1968; 1974). O termo ‘etnometodologia’ designa o estudo dos métodos que os actores sociais, na sua qualidade de membros de um grupo orientado para um mesmo fim prático (como pode ser o caso dos colaboradores de uma secção administrativa do Estado) usam para produzir uma ordem social reconhecível (Rawls, 2005: 302). A ordem está, portanto, no centro das preocupações de Garfinkel, que considerava que as pessoas não gostavam que os pressupostos da sua acção fossem abalados e, quando isso acontecia, reagiam prontamente no sentido de os restabelecerem (Collins, 2013). Ora, antes de mais, o que temos aqui é um problema de natureza epistemológica, na medida em que a percepção e o reconhecimento da ordem depende dos meios específicos (isto é, dos etnométodos) através

dos quais os actores sociais se apercebem dos sinais dessa ordem neste ou naquele gesto, neste ou naquele procedimento, neste ou naquele curso de acção (Rawls, 2008: 705).

Assim, pode falar-se de uma precedência da epistemologia face à ontologia, pois tanto os indivíduos, como os grupos e como os objectos que compõem um determinado ambiente de trabalho, só existem na medida em que sejam mutuamente vistos e compreendidos pelos membros desse ambiente de trabalho. Esta precedência da epistemologia torna-se particularmente visível aquando da chegada de um novo colaborador: antes que este comece a executar qualquer tarefa mais complexa, é bem provável que os colegas procurem orientar a sua atenção para que ele consiga identificar os sinais e objectos mais relevantes naquele contexto. No entanto, se a ontologia requer como condição prévia à sua existência a presença de uma epistemologia, não podemos dizer que esta última se apresenta como o pressuposto de toda a ordem social neste tipo de contexto. Qualquer epistemologia depende, por sua vez, de um compromisso básico entre os actores sociais, que leva qualquer recém-chegado a um ambiente de trabalho a aceitar como válidas as orientações prestadas pelos colegas mais experientes. A confiança é, portanto, não um produto mas o ingrediente primordial da ordem nos meios laborais, sendo tacitamente assumida desde a primeira hora e necessitando de ser continuamente reafirmada daí em diante (Ibid.: 712).

Como dissemos, uma parte dos ensinamentos do interaccionismo simbólico, da dramaturgia e da etnometodologia mantêm-se actuais, tendo sido objecto de aprofundamento em áreas como os estudos de ciência e tecnologia, que abordaremos em seguida, ou os estudos organizacionais. Esses ensinamentos também foram, necessariamente, objecto de crítica. Sob este aspecto vale a pena citar a reformulação do método do caso alargado operada pelo sociólogo Michel Burawoy (1998) – também ele formado em Chicago e com experiência de trabalho de campo em contextos laborais – segundo a qual as etnografias situadas deveriam ser capazes de estabelecer relações com teorias e contextos empíricos de âmbito mais vasto, no sentido de perceber de forma rigorosa o que é específico de um determinado contexto e o que pode remeter para processos e estruturas de poder hegemónicos.

Em redor do laboratório: os estudos de ciência e tecnologia

A expressão ‘estudos de ciência e tecnologia’, hoje consignada numa série de departamentos, cursos, publicações periódicas e acrónimos de sucesso, abarca pesquisas provenientes de diferentes disciplinas que se unem sobretudo em função do seu objecto de estudo. É possível destacar, neste campo,

um conjunto de autores que contribuíram para revitalizar a etnografia organizacional de Garfinkel, Goffman e da segunda escola de Chicago. Por uma questão de conveniência – e com a ressalva de que não pretendemos retratar nenhuma oposição de fundo e sim, na maior parte dos casos, uma relação de continuidade – podemos dividir estes trabalhos em dois grandes grupos: os de pendor epistemológico mais directamente influenciados pela etnometodologia e focados em aspectos cognitivos; e os de pendor ontologista inspirados pela figura emblemática de Bruno Latour (1987) e centrados nas propriedades actuantes de entidades e objectos que compõem um determinado meio.

Entre o primeiro grupo incluem-se, por exemplo, as investigações de Jean Lave ligadas ao cálculo matemático (1988) e, sobretudo, as reflexões que a mesma autora desenvolveu em parceria com Etienne Wenger acerca da aprendizagem em contextos profissionais (Lave e Wenger, 1991) – ambas acolhidas pelo Institute for Research and Learning de Palo Alto, um *think tank* que com o apoio financeiro da Fundação Xerox incentivou diversas investigações etnográficas nos anos 1980 e 1990. A Lave e Wenger se devem conceitos-chave da moderna teoria organizacional como os de *comunidades de prática* e *aprendizagem situada*. O primeiro designa um conjunto de pessoas que participam num mesmo sistema de actividade e partilham um entendimento quanto ao que estão a fazer, independentemente de condições como a co-presença ou a existência de fronteiras sociais visíveis entre uma comunidade de prática e outra (Lave e Wenger, 1991: 98; *vide* também Wenger, 1998). Assim, os trabalhadores de uma alfaiataria (mestres e aprendizes) constituem uma comunidade de prática, tal como os colaboradores de uma secção administrativa do Estado o podem constituir e mesmo os pastores de um mesmo culto evangélico ou até os jogadores exímios de *Grand Theft Auto*.

Por sua vez, a expressão ‘aprendizagem situada’ descreve o processo através do qual uma pessoa se torna membro de uma comunidade de prática e que implica uma participação progressiva e orientada na actividade em causa – daí a expressão alternativa (e também mais opaca) *participação periférica legitimada* para transmitir a ideia de um movimento gradual em direcção a uma participação plena, correspondente a um domínio do saber e das competências dos membros mais experimentados (Lave e Wenger, 1991: 29-37). Podemos distinguir aqui algumas semelhanças com as noções mais comuns de ‘aprendizagem *in situ*’ ou de ‘aprender fazendo’ mas, como notam Lave e Wenger (Ibid: 31-33), o conceito de aprendizagem situada vai muito mais longe e destaca o carácter relacional de todo o conhecimento e a natureza comprometida (preocupada e dilemática) do percurso em direcção a uma participação plena.

Numa linha similar, ou seja, cognitivista, situam-se os conceitos de ‘culturas epistémicas’ (Knorr-Getina, 1999) e de ‘culturas de avaliação’ (MacKenzie,

2011a: 1782-1786; MacKenzie, 2011b) que chamam a atenção para os enquadramentos sociais e técnicos que organizam a produção de conhecimento em contextos determinados – desde os laboratórios de biologia molecular aos departamentos bancários de marketing e inovação – envolvendo visões do mundo muito específicas e que são reforçadas por instrumentos e máquinas, por processos de socialização formais e informais, por articulações interinstitucionais e por padrões de mudança dependentes da história (cf. MacKenzie, 2011b: 15-19). Tanto as culturas epistémicas como as culturas de avaliação sinalizam, de modo muito claro, a importância assumida pelo conhecimento técnico e científico nas sociedades contemporâneas, mas afastam-se das reflexões abrangentes sobre a modernidade ao olharem para o conhecimento como constituindo, antes de mais, uma prática de grupos muito concretos e cujos membros, como nota Knorr-Cetina (1999: 2), estão muitas vezes mais orientados uns para os outros do que propriamente orientados para o exterior.

Neste âmbito, ganha especial relevância a ideia de finitismo proposta pela escola sociológica de Edimburgo, também ela muito focada nos estudos de ciência e tecnologia (Barnes, Bloor e Henry, 1996; Barnes, 1982; MacKenzie, 2009). Influenciado pela filosofia da linguagem de Wittgenstein, o finitismo estipula que qualquer aplicação de um termo, de uma regra ou de uma classificação constitui um processo social autónomo, não se encontrando predeterminado por nenhum significado previamente estabelecido nem por qualquer gama abstracta de aplicações possíveis: o conjunto (finito) de aplicações passadas desse mesmo termo, regra ou classificação limita necessariamente o escopo das aplicações futuras possíveis ainda que não chegue a defini-las completamente (Barnes, Bloor e Henry, 1996: 57-58). O finitismo pressupõe assim alguma flexibilidade no tocante à classificação e à observação de regras, vendo cada situação particular de aplicação de um termo a uma circunstância como uma decisão susceptível de ser revista e contestada (Barnes 1982: 30, MacKenzie 2009: 26-27) – uma perspectiva com óbvias ressonâncias etnometodológicas. Concebida originalmente para explicar o uso de termos e conceitos, esta teoria conheceu desenvolvimentos ulteriores que conduziram – digamos, de um modo finitista – a que a mesma viesse também a ser aplicada à mecânica clássica (Barnes, 1982: 32) e à contabilidade (MacKenzie, 2008).

A preocupação com as classificações e as diferentes maneiras de segmentar o mundo ocupa igualmente o centro das investigações de Geoffrey Bowker e Susan Leigh Star (1999), as quais, de resto, atribuem tanta importância aos processos cognitivos concomitantes ao acto de classificar como às consequências que daí advêm em termos de ontologia, sobretudo a partir do momento em que certas classificações estabilizam e passam a funcionar como a base (muitas vezes invisível e impensada) sobre a qual novas camadas

de classificação são construídas. O conceito de padrão (*standard*) indica precisamente uma classificação capaz de atravessar mais do que uma comunidade de prática e de persistir no tempo, permitindo conjugar e articular coisas entre múltiplos contextos, cada qual com a sua cultura epistémica (Bowker e Star, 1999: 13-14). A adopção de padrões como o sistema métrico decimal, a tensão eléctrica de 220-240 *volts* ou a hora mundial depende muitas vezes da intervenção de organismos legais e do próprio Estado mas, uma vez implementados, a sua alteração revela-se complicada e bastante onerosa. O facto de os padrões não funcionarem isoladamente mas antes em conjunto com outros padrões, classificações e regras, dá azo ao aparecimento do que os mesmos autores chamam ‘infra-estruturas’, isto é, sistemas de classificação razoavelmente estabilizados e que ao nível da acção situada são muitas vezes aceites sem discussão, assumidos implicitamente, naturalizados (*Ibid.*: 33-35). Outra noção crucial discutida por estes autores é a de ‘objecto de fronteira’ (*boundary object*), para designar objectos presentes em diversas comunidades de prática que se revelam adaptáveis às necessidades e constrangimentos locais mas, ao mesmo tempo, são suficientemente robustos para conservarem uma identidade comum através desses contextos (Star e Griesemer, 1989; Bowker e Star, 1999: 297).

As ligações que estas abordagens possuem com a etnografia da segunda escola de Chicago e com a etnometodologia são evidentes e, em muitos casos, frontalmente assumidas: Susan Leigh Star colaborou de perto com Anselm Strauss e manteve contactos com Howard S. Becker, enquanto Jean Lave e Karin Knorr-Cetina beneficiaram de uma relação igualmente próxima com Aaron Cicourel; por sua vez, Michael Lynch – outro nome incontornável desta corrente (Lynch, 1985; 1993) – pode ser considerado um discípulo directo de Garfinkel. Mas não é possível falar dos estudos sobre ciência e tecnologia sem mencionar a influência sobre eles exercida por Bruno Latour e Michel Callon, cujos trabalhos estão estreitamente ligados (Callon, 1986; Latour, 1987; 2005).

A abordagem latouriana é sobretudo conhecida pela chamada teoria actor-rede, cuja persuasão de fundo é muito mais relacional e ontológica do que propriamente epistemológica. Em poucas palavras, esta teoria dedica-se a investigar cursos de actividade que transcendem esta organização ou aquela comunidade de prática em particular, compondo redes-trabalho (Latour, 2005) ou redes-acção (Czarniawska, 2004) transversais, envolvendo actores humanos (pessoas, instituições) e não-humanos (instrumentos, máquinas e, eventualmente, outros organismos ou mesmo deuses e entidades sobrenaturais). Naturalmente, um tal processo de articulação está longe de ser linear, implicando uma série de cálculos, adaptações, negociações e delegações subsumidos na expressão ‘tradução’ (outro conceito importante da mesma teoria).

Daí a ideia de que poucas coisas viajam de um contexto prático para outro sem sofrerem alguma espécie de modificação (Latour, 1999: 15) – ideia que, levada ao extremo, poderia implicar a negação da existência de padrões ou objectos de fronteira. Mas Latour também reconhece que o trabalho desenvolvido através de redes-acção pode, em certos casos, originar entidades e sistemas estabilizados, capazes de impor a sua visão (isto é, a sua tradução particular) a todos os demais componentes da rede. Neste âmbito, pode ser admissível falar de organizações como algo que existe não por causa de regras formais mas na medida em que é continuamente e colectivamente posto em prática (Latour, 1986; Latour, 2005; Czarniawska, 2008). De resto, termos como ‘organização’ e ‘instituição’, entendidos na sua acepção mais formal, possuem uma cotação baixa entre os adeptos da teoria actor-rede, que preferem falar de ‘arranjos’ ou ‘ensamblagens’ para sublinhar o carácter instável da ordem “performada” – mas veja-se, mesmo assim, o interessante trabalho de Feldman e Pentland (2003; Pentland e Feldman, 2005) sobre rotinas organizacionais.

Em comparação com a segunda vaga de etnógrafos de Chicago, com a dramaturgia de Goffman e com a etnometodologia de Garfinkel, é justo afirmar que os estudos de ciência e tecnologia representam um avanço significativo na compreensão da acção situada, patente na sua atenção à materialidade dos artefactos e infra-estruturas técnicas que integram numerosos quadros de interacção e que nem sempre adquirem uma dimensão simbólica visível. Ao mesmo tempo, dir-se-ia que a etnografia intensa e aprofundada que caracteriza muitas destas abordagens não foi suficiente para esbater algumas indefinições de fundo relativas ao mundo do trabalho e das organizações, a começar pela tensão entre prática e inércia (essa forma subtil de agir aparentemente sem fazer nada). Esta tensão está bem patente na obra de Bowker e Star, que tanto afirmam que os padrões e as infra-estruturas têm tendência a naturalizar-se e a desaparecer por trás de outras classificações (1999: 13-14, 33-35) como admitem que os mesmos padrões não se aguentam nessa condição por muito tempo, acrescentando que aquilo que uma pessoa toma como um padrão pode significar desordem e confusão para outra (*Ibid.*: 293).

O eterno retorno dos dilemas da prática e da inércia, ou da mudança e da permanência, assinala uma outra possível lacuna de muitos estudos de ciência e tecnologia, e que tem a ver com a compreensão do poder e dos seus múltiplos desdobramentos, incluindo naturalmente tudo o que diz respeito ao Estado – instância incontornável mas que facilmente se desvanece no meio de tantas comunidades de práticas e etnométodos, sem dar azo a uma reflexão mais estruturada. Para esse fim, teremos de olhar noutra direcção.

As antropologias do Estado

O olhar antropológico permitiu questionar alguns pressupostos que se tornaram clássicos na compreensão do funcionamento do Estado. A título de exemplo, podemos evocar as monografias de Michael Herzfeld (1992), que pensou sobre a burocracia e a “produção social da indiferença”; de James Scott (1998), que observou como grandes planos concebidos supra-estatalmente se confrontaram com o falhanço ou inadequação prática; de James Ferguson (1990), que sublinhou os efeitos não intencionais de grandes projectos de desenvolvimento em contexto africano; ou, mais recentemente, de Akhil Gupta (2012), que analisa um conjunto de procedimentos e formalidades desnecessárias ou que constituem entraves a procedimentos. Em todas estas obras há um elemento comum: o Estado actua, condiciona, modela a acção de sociedades, comunidades e indivíduos a um nível superior, sendo igualmente influenciado por orientações ou imposições externas, nomeadamente ideológicas e económico-financeiras, de países ou entidades terceiras. Esta dimensão é importante não apenas porque nos permite observar como modelos abstractos são implementados em diferentes contextos e realidades mas também, por outro lado – e é aqui que o trabalho destes autores revela a sua pertinência e inovação –, porque expõe as fragilidades e discrepâncias que se verificam em cada terreno.

Quer isto dizer que o que tantas vezes se supõe ou imagina ser um Estado centralizador, anónimo e indiferenciado, se confronta – a partir do momento em que se decompõe em várias ramificações – com algo muito pragmático e real: a vontade (e mesmo a volatilidade) dos seus agentes, isto é, daqueles que diariamente exercem esse poder que vem de cima. À medida que fazemos o caminho inverso, isto é, que observamos o encaixe das várias peças desta roda dentada, registamos dinâmicas de resistência e, mais do que isso, a não correspondência entre o que se estipula e o que é considerado necessário, entre o que é desejável e o que é possível, entre o que se diz e o que se faz. Não esquecendo que as instituições – estatais ou outras – funcionam por natureza e definição de cima para baixo, é no concreto da sua prática quotidiana que as antropologias do Estado se focam, sem condicionalismos apriorísticos que procurem confirmar ou atestar pressupostos generalizados do tipo “isto não funciona porque...” mas partindo de uma premissa que procura compreender como se gere no concreto aquilo que se formula no abstracto. É aqui que a antropologia política e a antropologia *da* política mais contribuem para o conhecimento empírico das conflituosidades latentes, da dissonância de propósitos, dos resultados inesperados – neutros, positivos ou negativos. Esta tarefa é tão mais essencial quanto o objectivo for não o de compreender exactamente onde é que o Estado falha mas sim o de observar, no concreto, a agencialidade

dos seus intervenientes e, dessa forma, contribuir para o desenvolvimento de boas práticas em instituições e organizações que tantas vezes parecem fechadas em si mesmas, enredadas numa inércia que parece resistir à mudança (sobre esta discussão, *vide* Berger e Luckmann, 1966).

A atenção antropológica às práticas estatais concretas conjuga bem com a perspectiva sobre a governamentalidade a que já fizemos menção, onde Foucault ([1978] 2001) reflecte sobre a emergência de formas de soberania apoiadas numa mentalidade de governo e gestão que tanto pode aplicar-se a uma escala micro (incidindo sobre a própria pessoa, a família ou a empresa) como a uma escala macro (incidindo sobre a população). Ainda que o seu alcance histórico seja muito mais vasto, uma tal perspectiva permite explicar também o aparente decréscimo do papel centralizador do Estado ao longo das últimas décadas e a conseqüente proliferação de funções de cariz gestor em vários sectores da sociedade, da vida privada ao trabalho, da economia à política, da administração pública às empresas. O problema do Estado devia ceder lugar, segundo Foucault, ao problema da governamentalidade. Não era essa, porém, a opinião de Pierre Bourdieu (2012) que, nas suas aulas de 1989-1992, analisou o Estado como instância homologatória omnipresente e quase divina, da qual decorria a validação de uma imensidade de pontos de referência que serviam de orientação às nossas vidas e maneiras de pensar – o calendário, a moeda, as fronteiras entre países e entre os espaços públicos e privados, os cursos promotores de uma racionalidade literária, científica ou filosófica, etc. O estudo que aqui desenvolvemos inspira-se na tensão entre estas duas visões antropológicas do Estado, procurando compreender em que medida a etnografia pode contribuir para a sua resolução.

Para além dos trabalhos de Foucault e Bourdieu, o nosso olhar etnográfico sobre o Estado tem pontos em comum com outras duas obras particularmente estimulantes pela sua abrangência e amplitude: *Policy Worlds*, editado por Cris Shore, Susan Wright e Davide Però (2011), e *Juger, réprimer, accompagner*, organizado por Didier Fassin (Fassin *et al.*, 2013). No primeiro caso, os autores concentram-se em compreender a articulação entre governação, poder e políticas em contextos diversos e com diferentes implicações – encontram-se capítulos que discutem a actuação dos serviços secretos britânicos na guerra do Iraque pós-11 de Setembro de 2001, ou a reforma da Segurança Social no México. No segundo caso, a proposta é a de compreender e observar a “moral do Estado”, assumindo à partida que o Estado, com as suas leis, instituições e procedimentos, encerra em si uma economia e uma subjectividade qualificáveis como *morais*. Concentrando-se principalmente em instituições que “governam” populações fragilizadas, precárias ou excluídas – o tribunal, a prisão, a polícia, as instituições de assistência social –, esta obra expõe de forma evidente como

a moral, a ética, a prática e a subjectividade se entrelaçam no quotidiano e, mais do que isso, como as pessoas interpretam, contornam, adequam, face a situações concretas, orientações que seriam (em princípio, e preferencialmente) iguais para todos. É precisamente esta ambivalência e subjectividade que se tornam um desafio para o etnógrafo.

Um campo emergente: a etnografia política

Embora a prática de trabalho de campo não seja propriamente uma novidade na área da ciência política (*vide* Laitin, 1977), a sua utilização tende a ser esporádica e, quase sempre secundarizada pelo uso de tabelas, modelos, regressões e correlações com base nos dados de inquéritos ou de fontes secundárias (Auyero, 2006: 258). Nos últimos anos, porém, é manifesto um ressurgimento do interesse pela etnografia nesta área, influenciado pela releitura de autores como Michel Foucault ou James C. Scott. Nesse sentido, foi proposta a expressão ‘etnografia política’ (Baiocchi e Connor, 2008; Joseph, Mahler e Auyero, 2007; Schatz, 2009; *vide* também Weeden, 2010) para designar precisamente um domínio de estudos que combina ciência política, microssociologia e antropologia e que oferece uma análise dos processos políticos e das topografias de poder assente prioritariamente no trabalho de campo e na observação participante, funcionando como alternativa às perspectivas comportamentais ou racionalistas mais usuais na disciplina (cf. Willner, 2011). Dado tratar-se de uma corrente muito recente e que também reitera pressupostos de outras correntes anteriormente abordadas (nomeadamente os pressupostos metodológicos da segunda escola sociológica de Chicago e os pressupostos teóricos da antropologia do Estado), optamos por uma contextualização mais sucinta.

Segundo Gianpaolo Baiocchi e Brian T. Connor (2008), as novas etnografias políticas podem ser divididas em três grandes grupos: em primeiro lugar, as que se dedicam ao estudo dos actores e movimentos políticos em sentido forte, procurando perceber, à escala dos eventos situados, como é que tais agregados de pessoas se constituem, que códigos e narrativas desenvolvem, que tácticas usam para suscitar a mudança. Em segundo lugar, as que procuram perceber como se processam os encontros rotineiros dos cidadãos com o poder formal e, em particular, com a burocracia do Estado; em terceiro lugar – e mais longe dos desígnios que animam o nosso estudo –, as que se centram na experiência vivida, consideradas não tanto do ponto de vista da relação das pessoas com as instituições de poder mas antes como forma de perceber os diferentes modos através dos quais o político se insinua noutras dimensões da existência colectiva, do desporto ao trabalho, passando pela religião e os rituais. Por sua vez, Willner (2011) sublinha a importância da etnografia para

a compreensão da “performance” da ordem e das tomadas de decisão dentro das organizações, tendo em vista compreender como é que as regras formais, as hierarquias, os objectivos institucionais e outros processos normativos se reflectem nas acções de cada sujeito para aí serem fiel ou parcialmente reproduzidos ou mesmo substancialmente alterados.

Em termos mais concretos, vale a pena mencionar os projectos de investigação levados a cabo na Universidade Johannes Gutemberg, de Mainz, onde a etnografia é intencionalmente aplicada ao estudo de funções representativas do Estado em países africanos, como a polícia ou a justiça (Beek, 2012; Bierschenk, 2013; Göpfert, 2012). Um destes estudos (Beek, 2012) dedica-se a acompanhar a gestão das fronteiras entre Estado e não-Estado na polícia da República do Gana, mostrando como as instituições oficiais se revelam permeáveis a pressões informais oriundas da sociedade civil sob a forma de pagamentos extraordinários para a condução de determinadas investigações policiais ou participação activa de cidadãos na detenção de pessoas suspeitas.

Levando um pouco mais longe estas ideias – e, talvez, virando-as do avesso – Biecker e Schlichte (2013) chamam a atenção para a existência de uma ‘cultura policial global’ relacionada com a imagem que as forças policiais dos mais diversos países projectam para o exterior, a qual tende a ser muito semelhante e remete, em último caso, para o arquétipo da polícia londrina oitocentista. Naturalmente que uma tal representação icónica não serve para retratar a actuação concreta das várias polícias, nem as dinâmicas, tensões e negociações que constituem a face mais visível ou mais real do policiamento – como os sociólogos da segunda escola de Chicago haviam predito – ainda que a globalização de determinadas representações institucionais se tenha tornado particularmente conspícua nos dias de hoje. Mas Biecker e Schlichte vão mais longe e, depois de assinalarem a presença dos mesmos códigos globais de auto-representação policial na polícia ugandesa, descrevem esta última como uma instituição marcadamente auto-referencial. O que sucede é que, ao mesmo tempo que a polícia ugandesa projecta uma imagem esperada para a sociedade civil e o exterior do país (incluindo as instituições internacionais e os estados cooperantes), a comunicação interna decorre de acordo com valores e códigos estabelecidos pela própria polícia e ao arripio do que se passa fora dela (*Ibid.*: 4). Trata-se de uma noção de auto-referencialidade inspirada em Luhmann ([1997] 2012) que aparece muito associada à acção da burocracia: segundo uma tal perspectiva, uma instituição auto-referencial não se encontra absolutamente desligada do exterior mas relaciona-se com esse exterior unicamente nos moldes criados por ela, ou seja, segundo documentos, formulários e outros procedimentos burocráticos que ela própria desenvolveu e que servem, antes de mais, para a legitimar.

Esta visão da burocracia não é exclusiva dos estados africanos, tendo sido pensada por Luhmann a propósito das organizações dos países ocidentais, que ele considerava propícias à emergência de práticas operacionalmente fechadas. O compromisso instável entre autofechamento e exteriorização, e os necessários trabalhos de fronteira que ele acarreta, assumem-se assim como tópicos promissores para qualquer investigação contemporânea sobre o Estado e as suas variadas instâncias.

A etnografia organizacional no contexto português

Terminamos esta revisão de literatura com uma apreciação do panorama da etnografia das organizações e do Estado em Portugal. Considerando principalmente o que se passa nas áreas da antropologia e da sociologia, verifica-se a existência de alguns estudos de mérito que, mesmo assim, não permitem falar de uma tradição de investigação absolutamente consolidada. Em boa parte dos casos em que o trabalho de campo se desenrola em contexto institucional, as instituições não constituem o eixo central da pesquisa, mas sim as identidades profissionais ou de género, as políticas e outros temas igualmente relevantes.

Do lado da antropologia, onde o método etnográfico é dominante, a redescoberta do país iniciada pelas etnografias camponesas de José Cutileiro, João Pina Cabral e outros não chegou a ter um reflexo visível no campo das transformações institucionais potenciadas pela mudança de regime, pela consolidação da democracia e pela adesão à Comunidade Económica Europeia. Por um lado, e ainda bem, Portugal deixou de ser uma referência praticamente exclusiva, com diversas investigações a saírem do país para se projectarem na descoberta de novos territórios etnográficos pós-coloniais; por outro, as investigações dentro de portas dedicaram-se aos estudos urbanos, com especial incidência nas minorias étnicas, nos novos movimentos migratórios e no turismo. Não está em causa, evidentemente, o mérito destes trabalhos. Mas não podemos deixar de assinalar a escassez de etnografias sobre os sistemas públicos de educação ou de saúde, sobre as políticas sociais, sobre a justiça e a administração pública ou sobre o ambiente, para nos ficarmos por alguns exemplos mais emblemáticos.

Talvez tenha funcionado aqui, implicitamente, uma divisão de trabalho segundo a qual caberia à antropologia estudar as pessoas, as comunidades e os movimentos, enquanto a sociologia ficaria com as instituições e o Estado. Seja como for, destacam-se algumas excepções, onde podemos incluir o estudo de Manuela Ivone Cunha (2002) sobre o estabelecimento prisional de Tires que, mesmo não obedecendo aos princípios clássicos da etnografia organizacional – de resto nem sempre aplicáveis em contextos de encarceramento – constitui mesmo assim uma reflexão interessante sobre os pontos de contacto entre a

prisão e a realidade urbana dos bairros periféricos. Esta pesquisa sobre o universo prisional foi recentemente ampliada por Catarina Frois (2017), cujos trabalhos anteriores sobre o programa nacional de videovigilância também se inserem numa reflexão sobre as formas de controlo contemporâneas e suas relações com o poder (Frois, 2013; Maguire, Frois e Zurawski, 2014). Mencionem-se ainda as investigações de Susana Durão (2008; 2016), resultantes de um trabalho de campo aturado e decididamente orientado para a compreensão do funcionamento de uma instituição representativa do Estado como é o caso da polícia. Outros exemplos dizem respeito aos trabalhos de Paulo Granjo sobre a refinaria de Sines (Granjo, 2004), de Emília Margarida Marques sobre a indústria do vidro na Marinha Grande (Marques, 2009), de João Carlos Louçã sobre os *call centers* (Louçã, 2014) e de Daniel Seabra Lopes sobre os bancos (Lopes e Marques, 2011; Lopes 2013; Lopes 2015). Registe-se ainda a iniciativa recentemente apresentada por Daniel Seabra Lopes e Susana Durão num número temático da revista *Social Anthropology*, sob o título “Rethinking Institutions”, para o aprofundamento da ligação entre a antropologia, a prática etnográfica e os contextos institucional e organizacional (Durão e Lopes, 2011; Pina Cabral, 2011).

Já do lado da sociologia, onde a atenção às questões das instituições e do Estado costuma ser maior, a etnografia não é tão usada – ou é-o em conjunto com outros métodos cujos dados acabam por se sobrepor às notas de campo, como no caso das investigações conduzidas pelo Observatório da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Em todo o caso, é impossível ignorar a etnografia hospitalar de Graça Carapinheiro (1993) e os trabalhos de João Arriscado Nunes no âmbito dos estudos de ciência e tecnologia – vejam-se, em particular, os seus artigos sobre biomedicina (Nunes, 2002, 2003). Numa linha muito próxima, situam-se as investigações de Helena Machado e Susana Silva (Machado, 2007; Silva e Machado, 2011) sobre genética e governação; e a monografia de Helena Serra (2008) sobre uma unidade de transplante hepático. A realidade da escola não escapou à atenção de alguns sociólogos que procuraram compreender a cultura profissional dos professores (Caria, 2000) ou as dinâmicas identitárias entre os jovens (Abrantes, 2003; Pereira, 2012). Finalmente, na linha dos estudos sociais da ciência, os trabalhos de Gonçalo Praça (2008) sobre o Instituto Português de Meteorologia ou de Sofia Bento (2014) na área do ambiente são exemplo desta tendência crescente de uso da etnografia para a análise cruzada das instituições e do conhecimento.

Em jeito de balanço, e apesar dos contributos apontados, podemos dizer que uma parte substancial da realidade organizacional portuguesa permanece por descobrir de um ponto de vista etnográfico, sobretudo se tivermos em conta a diversidade de instituições e organismos susceptíveis de serem cobertos por este método.

Capítulo 3

Escolher a etnografia

Uma das contribuições deste livro reside na abordagem comum que a investigação empreendida assumiu e aplicou aos terrenos empíricos anteriormente especificados: a Assembleia da República, dois tribunais de instância central e a Agência Portuguesa do Ambiente. Essa abordagem comum assenta numa opção metodológica e epistemológica que recorre à etnografia, na qual o investigador se revela uma ferramenta fundamental. Fazer etnografia implica, como se disse, a imersão do investigador num “terreno” – expressão que designa não somente um local mas também um objecto de estudo – e a consequente observação intensiva de indivíduos, contextos e processos. Neste capítulo, propomo-nos precisar como foi conduzida a investigação e que tipo de informação foi recolhida através do método etnográfico.

Metáforas etnográficas

A nossa abordagem metodológica inspira-se em Howard Becker (1998), que afirma que um dos grandes defeitos das análises sociológicas reside precisamente no facto de estas, ao pretenderem explicar a sociedade, se esquecerem de alguns actores e sobretudo da multitude de passos que estes dão para concretizar determinadas acções. Ora, quando se analisa o Estado, olha-se muitas vezes para a centralidade do poder nele existente, encarando as assimetrias ou ineficiências de forma crítica e esquecendo o papel dos funcionários e dos mais diversos actores que aí se cruzam, assim como os objectos e procedimentos necessários às acções que quotidianamente têm de ser levadas a cabo para que as instituições funcionem. Este raciocínio reforça a relevância de se estudar o que fazem as instituições estatais, seguindo cada peça, cada actor, cada procedimento, cada interdependência, tendo em conta que, apesar de existir uma componente repetitiva no trabalho institucional, os profissionais não fazem sempre a mesma coisa, nem a fazem da mesma maneira.

Daí a importância da metáfora do *puzzle* usada por Mason (2012) para se referir a um caminho de investigação que procura entender enigmas ou desvendar mistérios inerentes a um fenómeno; ou da metáfora do organismo

proposta por Becker (1998), que chama a atenção para a vertente viva e dinâmica das instituições, obrigando os etnógrafos a descobrir as conexões que contribuem para um determinado resultado e a perceber quais as influências que essas conexões exercem umas sobre as outras. Conexão será um termo vago, como reconhece Becker (*Ibid.*), mas é útil, porque nele podem entrar as ideias de influência, causalidade e dependência; e, sobretudo, a ideia de variação, que se revela crucial para a compreensão de processos não lineares como, por exemplo, a aplicação de um decreto-lei ou de qualquer outro elemento normativo presente numa das actividades destas instituições. Igualmente influente na preparação desta investigação foi o conceito-metáfora da caixa negra (*black box*), um termo clássico nos estudos da ciência (Latour, 1987; Pinch e Bijker, 1984) que designa o conhecimento aceite e tido como válido numa determinada área científica. Nas instituições, a caixa negra corresponde a tudo o que lhes permite funcionar e que simultaneamente se torna opaco mas sem deixar por isso de contribuir para o seu sucesso.

Neste sentido, podemos circunscrever a investigação empírica na Assembleia da República, nos tribunais e na Agência Portuguesa do Ambiente à escala das actividades profissionais que aí são desenvolvidas e que se assumem como ponto de entrada para uma compreensão do funcionamento do Estado. Os três estudos de caso são efectivamente sensíveis à especificidade das tarefas dos técnicos, à dimensão contextual das estratégias de resolução de problemas, às transformações institucionais em curso (por exemplo, a tendência para a informatização e desmaterialização dos procedimentos), tendo sido recolhidos dados importantes para traçar a evolução contemporânea da acção do Estado, levando em conta a sua especialização e divisão. No decurso do trabalho de terreno, os etnógrafos entraram no mundo técnico e burocrático no intuito de poderem apreender o conteúdo dos documentos e procedimentos seguidos pelos funcionários públicos e compreenderem melhor a sua perspectiva enquanto agentes do Estado. Optando por um princípio aberto de imersão no terreno, os investigadores procuraram desmontar a caixa negra do Estado – composta de argumentos e instrumentos de análise técnico-científica, normas e regras burocráticas muitas vezes tornados óbvios e naturais aos olhos da própria instituição e dos seus profissionais.

Aproximações ao terreno e adaptações das equipas de investigação

O acesso ao terreno constitui um problema intrínseco que qualquer investigação etnográfica tem de resolver de modo a poder ser bem-sucedida. Encontramos aqui uma diferença substancial em relação às metodologias quantitativas, onde tal dimensão não é encarada de forma reflexiva nem constitui

um problema de investigação tão premente. É aliás neste sentido que alguns autores – por exemplo, Woods (1986) – se referem à etnografia como uma mistura de ciência e arte, cujos resultados dependem consideravelmente das competências do pesquisador tanto na escrita como no domínio da sensibilidade emocional e da acuidade social, incluindo a sua capacidade de inventar novas formas de entrada no terreno. Em relação aos três contextos em causa, podemos falar de percursos de aproximação diferentes, alguns mais formais, outros envolvendo a mobilização de conhecimentos pessoais e contactos officiosos. Tanto os avanços como as indefinições e os bloqueios no acesso ao terreno traduzem o funcionamento de complexas redes de poder institucional e burocrático, pelo que valerá a pena descrevê-los sucintamente.

O trabalho de campo em torno do Parlamento esteve a cargo dos investigadores João Mineiro e Catarina Frois. Neste caso, e ao contrário do que inicialmente se previra, o acesso ao terreno não dependia de uma autorização da Presidência da Assembleia da República. Esta constatação levou a várias negociações e diferentes estratégias para aceder aos múltiplos níveis desta realidade institucional. Foi essencialmente por via da Secretaria Geral, dos Grupos Parlamentares, dos deputados e dos assessores dos grupos parlamentares que os investigadores granjearam a sua entrada nos espaços do Parlamento. Um dos pontos de acesso foram as direcções dos Grupos Parlamentares, a quem foi solicitado o acompanhamento de alguns deputados do grupo durante uma semana e a autorização para a realização de sessões de observação dos seus espaços de trabalho. Tendo resultado apenas com dois Grupos Parlamentares, esta estratégia foi então substituída por um pedido individual endereçado a cada deputado, solicitando o acompanhamento de apenas um dia de trabalho ou a realização de uma entrevista. Para a prática de observação noutros espaços que não o Plenário ou as Comissões Parlamentares, os investigadores recorreram ao apoio de assessores parlamentares, com quem puderam por diversas ocasiões entrar na Assembleia, bastando-lhes para isso deixar a sua identificação na portaria.

O trabalho de campo nos tribunais foi conduzido pelos investigadores Daniel Seabra Lopes e Ricardo Gomes Moreira. A entrada no universo da justiça foi feita por via do Ministério Público. Os primeiros contactos foram estabelecidos com o procurador-coordenador da secção do Ministério Público da Instância Central de Família e Menores, o qual acolheu com agrado a ideia da investigação e tomou as diligências necessárias à obtenção de autorizações superiores. Em Setembro de 2015, este procurador-coordenador foi transferido para outro tribunal, tendo encarregue a sua sucessora de dar continuidade à implementação do trabalho de terreno. Foi esta procuradora que intercedeu junto da juíza-coordenadora do tribunal, de modo a que os investigadores

pudessem acompanhar também a actividade dos magistrados judiciais e dos seus funcionários. A adesão da juíza-coordenadora foi rápida e o trabalho de campo começou pouco depois, tendo sido disponibilizado um gabinete no tribunal para os dois etnógrafos poderem instalar os seus computadores e procederem à composição das notas de campo em diferentes momentos do dia. Durante o trabalho de campo no tribunal de família e menores, os investigadores conheceram um magistrado que antes estivera no tribunal criminal e que se disponibilizou para contactar um antigo colega da instância central criminal, tendo em vista um segundo trabalho de campo de natureza semelhante. Seguiu-se um encontro com este juiz, o qual se mostrou totalmente receptivo ao acompanhamento das actividades do seu colectivo por um dos etnógrafos e tomou por sua vez a iniciativa de falar com outro colega, de modo a que o segundo etnógrafo pudesse acompanhar um colectivo diferente. Em ambos os tribunais, a estratégia de estabelecer alguns dos contactos necessários através do efeito de bola de neve revelou-se perfeitamente eficaz.

Na Agência Portuguesa do Ambiente, o trabalho de campo ficou a cargo das investigadoras Raquel Carvalheira e Sofia Bento. Neste caso, o acesso ao terreno implicou um processo de autorização moroso, que seguiu um caminho hierárquico, passando por uma Directora da Agência e culminando no próprio Presidente da instituição. Várias diligências foram então efectuadas junto daquela responsável, que solicitou a preparação de um resumo do projecto para ser posteriormente apresentado em reunião ao Presidente da Agência Portuguesa do Ambiente, o qual se mostrou favorável, havendo ainda que decidir a questão do departamento a ser observado. Foi então escolhido o Departamento de Avaliação Ambiental, cuja actividade abrangia um leque diversificado de questões ambientais (infra-estruturas, poluição, água, barragens etc.) e onde os processos eram iniciados e seguidos no próprio departamento, havendo deste modo a possibilidade de se acompanharem dossiers completos. Após a recepção da autorização formal, que demorou vários meses, seguiram-se reuniões com as chefes do Departamento de Avaliação Ambiental e, por fim, foi organizada uma sessão de informação com todos os funcionários. Nessa reunião, todos os presentes apresentaram-se referindo o seu nome, o seu trabalho na APA e a sua pertença ao serviço; as etnógrafas também se apresentaram para depois falarem dos objectivos e dos métodos da investigação. A curiosidade e a incompreensão, notadas no início, acabaram por transformar-se num ambiente receptivo e a abertura revelada neste primeiro encontro viria a confirmar-se nos meses posteriores. Também nesta instituição foi disponibilizado à equipa de investigação um gabinete, que as investigadoras partilharam com outros técnicos.

Apesar das maiores ou menores dificuldades na obtenção de autorizações formais para a entrada nos três terrenos, estas não constituíram a única fronteira entre as instituições e os etnógrafos (Belisle, 2001). A prossecução do trabalho de campo implicou novos processos de acesso a objectos e questões mais precisas, à medida que os investigadores iam entrando na cultura e nos problemas das instituições. De um modo geral, cada nova sessão de observação carecia do consentimento explícito das pessoas observadas, tendo-se registado nos diários de campo alguns episódios de maior tensão ou fechamento. Na Agência Portuguesa do Ambiente, por exemplo, os dossiers mais sensíveis relacionados sobretudo com casos controversos envolvendo questões judiciais não puderam ser seguidos pelas etnógrafas.

Terrenos da etnografia: os três casos empíricos

Será nos capítulos adiante que o leitor irá descobrir os pormenores dos objectos de cada uma destas etnografias. Nesta secção iremos referir o que foi delimitado em cada instituição como foco de atenção, ou seja, que espaços e que agentes foram observados. A finalidade é a de fornecer um conhecimento detalhado dos diferentes modos como a etnografia foi usada, a partir do qual o leitor poderá construir a sua própria reflexão metodológica sobre um processo de investigação pautado por escolhas necessariamente singulares.

Na Assembleia da República, o trabalho de campo ocorreu de Outubro 2015 a Julho 2017 e realizou-se na maior parte das vezes nos espaços interiores desta instituição. Aí foram observados, por um lado, contextos de trabalho parlamentar ou de socialização envolvendo deputados, assessores dos grupos parlamentares, funcionários ou jornalistas; encontros que tiveram lugar, principalmente, na denominada Sala das Sessões, nas salas das Comissões Parlamentares, nas salas dos Grupos de Trabalho, nas salas de Grupos Parlamentares, nos gabinetes de deputados e assessores dos Grupos Parlamentares e nos Passos Perdidos. Também foram escrutinados os espaços de transição, como os corredores (nomeadamente os corredores do piso II da Assembleia, que circundam a Sala das Sessões), as escadas de incêndio, os jardins das traseiras ou os espaços de uso colectivo como os bares, restaurantes e o refeitório. A postura consistiu em seguir o trabalho concreto dos actores da instituição, acompanhando a sua circulação no espaço da Assembleia da República e nalguns casos as deslocações efectuadas por deputados em contextos de visitas ou reuniões nos respectivos círculos eleitorais.

Nos tribunais, o locus da observação situou-se no complexo arquitectónico do *Campus de Justiça*, localizado no Parque das Nações, na zona Oriental de Lisboa. O trabalho de campo totalizou cerca de sete meses para cada um dos

investigadores da equipa, tendo decorrido entre Novembro de 2015 e Maio de 2016. Começou na Instância Central de Família e Menores (de Novembro de 2015 a Janeiro de 2016) e terminou na Instância Central Criminal (de Fevereiro a Maio de 2016). No tribunal de família e menores, a equipa acompanhou o trabalho de cinco juízes (em oito) e oito procuradores (em dez), tendo sido realizadas sessões de observação em todas as seis secções de processos do tribunal, e ainda na secretaria central e na secção de processos do Ministério Público. No tribunal criminal foram seguidos dois colectivos de juízes (em oito), cada um deles composto por três magistrados judiciais e pelos juízes auxiliares que assumiam quando necessário a substituição destes. Foram realizadas ainda sessões de observação em duas secções de processos, com cerca de seis a sete funcionários cada uma.

Na Agência Portuguesa do Ambiente (APA), o trabalho de campo foi iniciado em Fevereiro de 2016 e durou até Julho do mesmo ano. A Agência Portuguesa do Ambiente situa-se na Amadora, mais concretamente numa zona de habitação social conhecida como Bairro do Zambujal. Estamos a falar de uma instituição pública com cerca de 730 funcionários e organizada em treze departamentos que contam com vinte e oito divisões administrativas, um Laboratório de Referência em Ambiente, cinco Administrações de Região Hidrográfica, dois Gabinetes e outras equipas de trabalho e um Conselho Directivo (liderado por um Presidente, Vice-Presidente e dois vogais). Como a investigação etnográfica não poderia incidir sobre todas as áreas de intervenção da instituição em análise, houve, como se referiu, um processo de negociação com a Agência Portuguesa do Ambiente que viria a indicar o Departamento de Avaliação de Impacte Ambiental como contexto prioritário de observação. Aqui, a observação etnográfica acompanhou os técnicos na realização das suas actividades quotidianas, passando pela concretização de tarefas administrativas, redacção de pareceres e outros documentos, como por reuniões, apresentações de projectos e visitas ao exterior.

Transversalidade dos contextos de observação

Apesar de analisarmos tipos de actividades diversas, a comparação entre o meio político, o meio judicial e o meio administrativo permite alguma transversalidade. Como iremos mostrar, o carácter administrativo e burocrático encontra-se presente em qualquer destas actividades do Estado, sobressaindo mais claramente nas observações dos tribunais e da Agência Portuguesa do Ambiente por ter sido nestes dois casos que as equipas de etnógrafos puderam seguir os processos com mais facilidade. Este trabalho de gabinete, baseado em documentos legais e técnicos, obriga os agentes a actividades de leitura,

raciocínio, interpretação, transcrição e elaboração de novos discursos ou textos, na base das quais tomam depois as suas decisões. A observação decorreu em ambientes caracterizados pela existência notória de estantes e secretárias carregadas de processos, por vezes com pilhas de dossiers no chão. Nestes contextos a postura de observação participante é facilitada, pois decorre em salas relativamente circunscritas, tendo o investigador a possibilidade de questionar e interagir com os funcionários observados.

Por outro lado, existem nos três contextos etnográficos tipos de actividade que implicam outros recursos cognitivos dos funcionários (comunicação, negociação e persuasão), outros cenários (outros locais físicos e de natureza pública) e outros actores (provenientes de outras instituições ou de outras categorias profissionais e até cidadãos e utentes dos serviços do Estado). Estamos a referir-nos às sessões plenárias da Assembleia da República, às reuniões de Comissões Parlamentares ou aos julgamentos nas salas de audiências dos tribunais. Apesar da formalização destas situações variar bastante, no geral impedem a interrupção por parte do etnógrafo e como tal impuseram formas de observação não-participante. Neste caso, a conversação sobre as decisões de uma sessão de julgamento ou de uma reunião de apresentação de um projecto na Agência Portuguesa do Ambiente pode ser feita tanto *a priori* como *a posteriori*, em recintos mais privados (corredores, gabinetes dos técnicos, áreas de pausa como o refeitório, etc.).

Métodos da etnografia

Nos três terrenos foram maioritariamente usados métodos como os da observação participante, observação não-participante, entrevistas gravadas e formais, entrevistas não gravadas e conversas informais, recolha documental e criação documental. Iremos agora descrever estes métodos mais em pormenor para de seguida reflectirmos sobre as diferenças do seu uso em cada terreno empírico. A finalidade desta secção não consiste tanto em especificar tipologias de entrevistas ou de documentos mas antes em apreciar o uso destes métodos, tanto em relação aos objectos empíricos e aos seus condicionalismos, como às fases de conhecimento do etnógrafo acerca do terreno.

Por 'observação' entende-se o acompanhamento rigoroso e intensivo, durante um período prolongado, das actividades em curso no terreno. Este trabalho de observação pode denominar-se em certos casos de participante (quando há interacção verbal entre o etnógrafo e os sujeitos observados) ou não-participante (quando o etnógrafo se limita a observar e a tomar notas). Em função dos contextos e das situações, foi escolhido o tipo de observação mais conveniente e exequível. Como referimos mais atrás, o acompanhamento

das sessões de julgamento nos tribunais implicou quase sempre o recurso à observação não-participante, para não perturbar a ordem ritual da sala de audiências. Neste tipo de observação, igualmente denominada de observação simples, o investigador encontra-se fora do grupo a observar as acções e a escutar os discursos, sem interromper os actores com perguntas ou gestos.

Quanto às entrevistas, foi possível desenvolver três géneros de interacção com os observados durante o trabalho etnográfico: as conversações são interlocuções informais, relativamente espontâneas, fruto das circunstâncias do trabalho de campo mas cuja relevância e condução se tornam críticas no processo etnográfico. Exemplos destas conversações são os momentos de comunicação desenvolvidos com os funcionários da Agência Portuguesa do Ambiente aquando das refeições, ou as pausas para fumar em que os etnógrafos acompanharam assessores de grupos parlamentares e deputados à Assembleia da República ou magistrados judiciais e do Ministério Público. Quanto às entrevistas não gravadas, elas distinguem-se das conversações porque implicam uma situação na qual os papéis de entrevistador e entrevistado se distinguem claramente e produzem uma comunicação específica. Nestas entrevistas não gravadas, os etnógrafos inserem questões e categorias de análises já previstas ou novas, dependendo da fase do trabalho etnográfico. Tanto as conversações como as entrevistas não gravadas dão origem a notas tomadas pelo etnógrafo e posteriormente inseridas no seu diário de campo. A sua contabilização é por vezes difícil de estabelecer (Beaud, 1996), mas ambas constituem exemplos da mutualidade etnográfica de que falam Susana de Matos Viegas e José Mapril (2012), ou seja, de processos de partilha e construção de conhecimento entre investigadores e interlocutores. Por fim, as entrevistas gravadas distinguem-se das anteriores porque são claramente definidas num espaço e num tempo acordado entre o investigador e o entrevistado: são gravadas com o consentimento deste último, dão origem a um registo áudio que permite uma transcrição integral e são, na maior parte, baseadas num guião composto por questões abertas cuja ordem é adaptada à situação da entrevista (vulgarmente apelidada de semidirectiva ou semiestruturada).

Mas a pesquisa etnográfica permite ainda aos investigadores entrarem num determinado mundo social por via do acesso a documentos oficiais e documentos internos e de trabalho dos funcionários. Em cada um dos terrenos foram consultados vários materiais e documentos que permitiram aprofundar a descrição dos fenómenos em causa. A par da pesquisa documental foram ainda criados espólios fotográficos originais.

Não obstante a centralidade da observação e das entrevistas nos vários casos empíricos, uma das lições metodológicas desta investigação consiste na diversidade das estratégias metodológicas adoptadas, justificáveis pela

natureza dos próprios contextos de observação e pelas características de acesso encontradas no momento da pesquisa. Nos tribunais e na Agência Portuguesa do Ambiente foi privilegiada a observação participante complementada com análise documental e a criação de pequenos acervos fotográficos. A participação permitiu desvendar várias dimensões do carácter técnico-administrativo das actividades que ocorrem na Agência Portuguesa do Ambiente, desde as idiosincrasias dos técnicos e as opiniões que exprimem sobre a sua profissão, aos modos de fazer e de trabalhar personalizados, passando pelas relações sociais no local de trabalho. No caso dos tribunais e da Agência Portuguesa do Ambiente, a postura interactiva dos etnógrafos tornou-se imprescindível para a imersão no contexto etnográfico e a compreensão da “caixa negra” do trabalho técnico em curso.

Na Assembleia da República, devido às dificuldades de acesso anteriormente referidas e à própria natureza da profissão dos deputados, foram privilegiadas as entrevistas semiestruturadas. Através destas entrevistas, foi possível desvendar as tensões entre decisões de grupo e voto individual nos partidos, os perfis e as trajectórias dos deputados, a dinâmica hierárquica na instituição. A observação foi realizada através do *shadowing* etnográfico, implicando o acompanhamento, durante uma semana, das actividades de um Presidente de um Grupo Parlamentar, da vice-presidente de outro Grupo Parlamentar e ainda de um deputado e Presidente de Comissão Parlamentar. Dois deputados aceitaram ainda que um etnógrafo os seguisse durante um dia inteiro do seu trabalho, o que permitiu conhecer as regras de funcionamento do sistema parlamentar, as formas de socialização dentro de cada grupo parlamentar e entre grupos parlamentares, assim como as lógicas hierárquicas na instituição.

Na tabela da página seguinte resumimos as principais opções metodológicas tomadas pelos etnógrafos em cada terreno. Pareceu-nos que esta sistematização seria útil para caracterizar a intensidade da recolha efectuada durante o trabalho de campo e, como dissemos, para permitir uma apreensão mais imediata daquilo que a etnografia implica em termos de métodos e modalidades de registo. Consideram-se por sessões de observação os momentos em que os etnógrafos acompanham a acção em curso, tomando notas rápidas (manuscritas ou no computador). A duração destas sessões é muito variável, podendo ir de dez minutos a cinco, seis ou mesmo mais horas, exigindo depois uma sessão de escrita de duração equivalente onde se transformam as notas rápidas numa entrada de diário de campo tão pormenorizada quanto possível.

Tabela 1 Resumo dos métodos usados nos três estudos etnográficos

Terreno	Investigadores	Observação	Entrevistas	Consulta e criação de documentos
Assembleia da República	João Mineiro, Catarina Frois	145 sessões de observação	102 entrevistas	Regimento da AR; <i>Website</i> do Parlamento; <i>Website</i> do Canal Parlamento; Projectos e propostas de lei; Perguntas ao Governo; Requerimentos; Criação de um acervo de fotografias.
Tribunais	Daniel Seabra Lopes, Ricardo Gomes Moreira	Família e Menores: 78 sessões de observação Criminal: 66 sessões de observação	Família e Menores: 10 entrevistas não gravadas. Criminal: 11 entrevistas não gravadas.	Processos judiciais e do Ministério Público em curso Sistema Citius Portal da Justiça Peças processuais. Criação de um acervo de fotografias.
Agência Portuguesa do Ambiente	Raquel Carvalheira, Sofia Bento	60 sessões de observação	25 entrevistas semidirigidas não gravadas.	Ofícios dossiers AIA já fechados Documentos normativos. Criação de um acervo de fotografias.

Como refere Lahire (1999), torna-se muito improvável que os métodos etnográficos sejam usados exactamente da mesma forma de um terreno para outro. Assim ocorreu também nesta investigação. Vários foram os elementos que tiveram o seu peso na escolha e no uso dos métodos etnográficos – desde a própria entrada nos terrenos de investigação ao surgimento de novos problemas e temáticas de análise durante o trabalho de campo. Sublinhamos que, mais importante do que o número de sessões de observação, de entrevistas ou de documentos usados, é o seu estatuto no processo de pesquisa e a forma como cada um deles permitiu aprofundar o entendimento das dinâmicas institucionais. Como o leitor descobrirá, a análise a estas etnografias não se apoia num exercício repetitivo e sistemático de comparação de casos mas na possibilidade que cada caso terá em informar, exemplificar e aprofundar questões transversais inerentes às actividades desenvolvidas por profissionais do Estado.

PARTE II

Etnografias do Estado

Capítulo 4

O Parlamento por dentro

Vivemos todos, neste mundo, a bordo de um navio saído de um porto que desconhecemos para um porto que ignoramos; devemos ter uns para os outros, uma amabilidade de viagem.

Fernando Pessoa, citado por Eduardo Ferro Rodrigues, no discurso de tomada de posse como Presidente da Assembleia da República

Sexta-feira, 23 de Outubro de 2015. Nove e meia da manhã. Dirigimos-nos à porta lateral da Assembleia da República, por onde entram os cidadãos que procuram assistir às reuniões plenárias na Sala das Sessões. Depois de meia-hora de espera, o oficial da PSP pediu-nos que colocássemos os nossos objectos pessoais num grande invólucro transparente que seria guardado num cacifo. Mochilas, carteiras, telemóveis, chaves, cigarros, isqueiros, tudo tinha de ficar guardado antes de sermos acompanhados até às galerias da Sala das Sessões. Antes disso, assinámos um termo de responsabilidade, com os nossos dados e informações. Connosco ficou apenas um caderno de notas e uma caneta. Assim começou o trabalho de campo numa das mais importantes instituições do Estado português: a Assembleia da República.

Já passava das dez da manhã quando finalmente nos sentámos nas galerias da Sala das Sessões mas depressa nos levantámos porque a sessão foi imediatamente interrompida e só retomaria às 15h para a votação do novo Presidente da Assembleia da República. Rimo-nos da situação mas aproveitámos a oportunidade. Nessas horas de espera um assessor de um grupo parlamentar fez-nos uma visita guiada ao interior do Parlamento. Pudemos conhecer o conjunto dos seus símbolos e recantos: a solenidade das Salas de Comissões Parlamentares e da Sala do Senado; a grandiosidade dos Passos Perdidos; a imponência da Escadaria Nobre; a azáfama de corredores repletos de deputados, jornalistas, assessores e funcionários; a informalidade da escada de incêndio onde quem ali trabalha pára para fumar um cigarro; a cantina e os restaurantes mais exclusivos

dos deputados; o bar da Assembleia e o bar dos deputados; a sala de um grupo parlamentar, com os seus trânsitos e a sua descontração; a omnipresença de obras de arte, com centenas de quadros e esculturas que ornamentam e dão peso ao espaço; os CTT – Correios de Portugal, a Caixa Geral de Depósitos, o gabinete médico e enfermagem; enfim, tudo o que faz desta uma instituição tão densa e complexa.

Palco nevrálgico do debate político, da fabricação legislativa e do exercício e produção do poder, o trabalho do/no Parlamento é alvo das mais variadas expressões e sentimentos de curiosidade ou de crítica, de satisfação ou de desconfiança, de respeito ou de denúncia. Daí que o que acontece diariamente na Assembleia da República não passe despercebido nos noticiários televisivos, nas páginas da imprensa, nos portais de notícias *online* e, mais recentemente, no espaço público das chamadas “redes sociais”. A Assembleia da República é uma mira permanente de todas as atenções mediáticas.

Mas até que ponto conhecemos esta instituição? O que sabemos, de facto, sobre quem dela faz parte, como se organiza e o que ali acontece? Saberemos mesmo como operam quotidianamente as formas e condições de exercício do poder nesta instituição? Neste estudo de caso partimos destas interrogações e sem esquemas analíticos fechados, rumámos aos palcos, aos bastidores e aos corredores da Assembleia da República. Quão bem conhecemos esta que é provavelmente a instituição mais escrutinada da democracia política? De que corpos, discursos e rituais se faz a travessia política na qual, como refere o Presidente da Assembleia da República, não se sabe de onde se parte e se ignora onde se vai chegar?

Quem são os deputados?

As primeiras incursões etnográficas na Assembleia da República mostraram-nos uma instituição preenchida de múltiplos agentes. Os corredores da Assembleia são pistas de circulação de deputados, assessores parlamentares, assessores de grupos parlamentares, membros do governo, jornalistas, funcionários, pessoal dos bares, equipas e membros dos partidos. Todos, com evidente azáfama e agitação, cumprem tarefas e funções muito distintas. No entanto, quando se fala da instituição parlamentar, as atenções são quase sempre dirigidas para o seu núcleo mais visível: os deputados à Assembleia da República. Sujeitos permanentes de críticas e de elogios, de reverência e de profanação, de amores e de ódios, os deputados são a face mais visível no Parlamento porque a eles lhes é incumbido o exercício das funções da instituição: representar política e pluralmente os cidadãos; escolher o governo; produzir legislação; fiscalizar e exercer controlo sobre a actividade do governo e da administração pública.

Mas, afinal de contas, de quem se fala quando nos referimos “aos deputados”? Quem são estas pessoas, quais as suas trajectórias pessoais e partidárias? A partir de que momento é que se passa de cidadão “envolvido” a “representante dos cidadãos” na maior arena pública do país? Que relação estabelecem eles com a instituição para a qual foram eleitos?

Vários estudos realizados sobre os deputados e a representação política em Portugal têm assinalado algumas características importantes. Num projecto intitulado “Crise, Representação Política e Renovação da Democracia: caso português no contexto do sul da Europa (2016-2019)”, coordenado pelo politólogo André Freire, mostrou-se que no actual Parlamento, dos 230 deputados, 151 são homens (66%) e 79 são mulheres (34%), com idades compreendidas entre os 23 e os 72 anos, sendo a média de 48. Paralelamente, 44% dos deputados têm licenciatura, 47% terminaram ou estão a fazer mestrado ou doutoramento e apenas 7% têm entre o 9.º ano e o 12.º ano. Em termos socioprofissionais, há 61 advogados ou juristas (26%), 40 professores (17%), 30 economistas (13%), 18 engenheiros (8%) e cinco médicos (2%), encontrando-se também outras profissões representadas como uma actriz, uma arqueóloga, um historiador, uma operadora de *call center*, uma educadora de infância, um geólogo ou um electricista. O estudo conclui que, retrospectivamente, nos últimos 40 anos, continua a haver uma sub-representação de classes baixas e de profissões menos qualificadas. Além disso, o Parlamento envelheceu, passando a média etária de 42 anos em 1975, para 48 anos na presente legislatura, embora a presença das mulheres se tenha reforçado de 8% para 34 % no mesmo período. Finalmente, uma outra característica identificada prende-se com a profissionalização da política, num contexto em que se consolidou, nestas quatro décadas, um corpo de representantes que foi permanecendo na instituição numa lógica de carreira profissional¹. De uma outra perspectiva, José Fonseca de Almeida (2015) analisou o perfil de envolvimento cívico e associativo dos deputados antes e durante a crise, isto é, dos deputados eleitos na X (2005), XI (2009) e XII (2011) legislaturas, e concluiu que este não se alterou substancialmente. Apenas uma minoria dos deputados (33%) tem uma participação em direcções de associações cívicas, sendo que os deputados estreantes exibem os mais baixos níveis de participação.

Investigações como estas são de grande importância uma vez que nos permitem compreender, em termos globais, quais as características sociográficas dos representantes políticos em Portugal. Contudo, a presente pesquisa procurou ensaiar um olhar distinto sobre os deputados, aprofundando uma investigação intensiva sobre a diversidade de trajectórias políticas, partidárias e sociais dos representantes políticos e relacionando-as, por um lado, com os diferentes modos de relação com a instituição e o cargo que ocupam, e por outro, com a pluralidade de práticas e de interacções no quotidiano

¹ Mais informações detalhadas sobre a evolução da representação e das lideranças políticas podem ser encontradas aqui – <http://er.cies.iscte-iul.pt/pt-pt/home> – onde se sintetizam os dados e publicações dos projectos “Os Deputados Portugueses em Perspectiva Comparada: Eleições, Liderança e Processos de Representação” (2007-2010), e “Eleições, Liderança e Responsabilização: a representação política em Portugal, uma perspectiva longitudinal e comparativa” (2012-2015)”. Os projectos são coordenados por André Freire, José Manuel Leite Viegas, Ana Maria Belchior (esta última só para o Projecto 2, até Outubro 2013) e Marco Lisi (este último só para o Projecto 2, desde Novembro 2013 em diante).

parlamentar. Para tal, usou-se uma estratégia de anonimato e apostou-se numa presença regular dos investigadores junto dos deputados no seu trabalho quotidiano. Estas opções de natureza etnográfica permitiram olhar para aspectos menos óbvios sobre os actores do Parlamento, que um modelo de inquéritos por questionário ou até de entrevistas formais, estruturadas e de curta aplicação, não permitiram de todo captar. Desta forma, durante nove meses mergulhámos no quotidiano parlamentar, apreendendo os discursos e as suas práticas diárias, a fim de conhecer quem são as pessoas e as vidas concretas por detrás de generalizações ou estereótipos. Para tal, interagimos com quatro dezenas de deputados por via de entrevistas (em alguns casos, mais do que uma à mesma pessoa em momentos diferentes da dinâmica parlamentar), de conversas informais em contexto de trabalho de campo ou acompanhando o seu trabalho diário numa lógica de *job shadowing* etnográfico. Em cada contacto esforçámo-nos por superar o registo normalizado da entrevista jornalística para que pudéssemos conhecer genuinamente as pessoas que, todos os dias, em nossa representação, exercem o poder político e parlamentar.

Políticos com e sem chave do carro no bolso

Os deputados à Assembleia da República são protagonistas de múltiplas trajectórias políticas e profissionais. No entanto, uma parte substancial, exerce há muitos anos funções na política e/ou em cargos representativos. É o caso de Rui que emigrou para Lisboa ainda novo para estudar Direito. Terminou o curso no início da década de 70, num país com um baixo nível de qualificações e em que só nos anos seguintes o Estado começava a ampliar a sua função providencial. Concluída a formação, foi imediatamente recrutado para o seu primeiro cargo ligado à política, uma vez que tinha competências técnicas para o cargo para o qual foi convidado e já estava ligado à militância partidária. Ainda antes de fazer 30 anos, assumiu funções de assessoria política e técnica a um governo. Desde esse momento, praticamente toda a sua vida foi preenchida por cargos e funções políticas profissionalizadas. Já lá vão mais de quatro décadas em que desempenhou uma multiplicidade de tarefas no mundo da política institucional: de assessor político a deputado numa Assembleia Legislativa Regional, de governante a eurodeputado. No momento da nossa conversa estava como deputado à Assembleia da República. No entanto, apesar de a política ter sido a sua vida, tem com o seu percurso uma relação paradoxal. Por um lado, diz-nos que a actividade política “não é uma profissão”, defendendo que “quem anda na política deve ter sempre um lugar de recuo”. Por outro lado, afirma: “a minha profissão é ser político com a chave do carro no bolso”. Ou seja, na sua perspectiva, “a vida política é precária”, “é um contrato

ao dia”, daí ter consciência de que a qualquer momento o seu mandato pode terminar, não sendo garantida a reeleição. Tendo noção desse cenário, torna-se imprescindível ter uma alternativa de vida profissional.

Num almoço que tivemos na Assembleia o deputado explicou que apesar de estar na vida política há tantos anos, preza muito a sua liberdade e independência dentro do partido, no que afirma não ser uma tarefa de gestão fácil. Compatibilizar um longo percurso político com a independência e liberdade que para si reivindica, exige que tenha sempre presente o cenário de poder ser afastado pela direcção do seu próprio partido, até porque, como nos diz, tem uma “disciplina muito modesta”. Nessa eventualidade, tem duas alternativas: uma, é voltar para a única profissão que exerceu entre funções políticas, embora reconheça dificuldades por não a exercer há décadas; a outra é tentar mobilizar a sua *expertise* de tantos anos de política profissional rumo a outros ramos profissionais. É portanto, como diz, um “político com a chave do carro no bolso”. Está pronto para recomençar a viagem, se as circunstâncias o proporcionarem. Mesmo que o destino da viagem seja bastante incerto.

Ricardo estreou-se no Parlamento com pouco mais de 20 anos, já lá vão mais de três décadas. No entanto, afirma de forma surpreendentemente directa: “Não sou um profissional da política”. E acrescenta: “Eu não gosto desse conceito de classe política. Eu acho que não há, nem deve haver, uma classe política. Há pessoas que estão na vida política activa, a política tem de ser para todos”. Não se afirmando como “político de profissão”, considera-se “orgulhosamente um professor”, apesar de não exercer essa profissão há mais de 30 anos. Quando o tema da nossa conversa remete para o futuro, o seu discurso certo, incisivo e sem pausas dá lugar a um tom mais hesitante e reflexivo. Como nos diz: “Eu hoje ia ter um problema terrível. A minha disciplina já mudou duas vezes desde que eu saí; ia ter um problema terrível para me readaptar. Fá-lo-ia com gosto, consciente porém que ia ser complicado”.

Numa segunda vez que estivemos juntos, o deputado relatou-nos histórias de outros deputados seus conhecidos. Argumentava que há muitos colegas seus que condicionam a forma como intervêm no seu próprio partido e no Parlamento, em debates internos e em debates públicos, por terem receio que a expressão de uma opinião contrária à linha da maioria possa ter como consequência não constar nas listas de candidatos nas próximas eleições. Na sua visão, quem está há muitos anos na política e não tem autonomia profissional e financeira, está muito mais condicionado na sua liberdade. No seu caso, paradoxalmente, diz-nos que tal nunca sucedeu, embora já tenha visto isso acontecer com muitas outras pessoas suas amigas. Quando Pedro fala de Paulo sabemos mais de Pedro do que de Paulo?

A vivência (ou não) da política como uma “profissão” não se coloca apenas para deputados com assento parlamentar há vários anos. É uma questão com que também estão confrontados os deputados que chegam pela primeira vez. Uma deputada recém-chegada ao Parlamento disse-nos sem hesitações:

Isto é uma tarefa política, dizer que isto é um trabalho... Não é o sentido clássico. Eu como trabalhadora tenho outra profissão, isto aqui é um cargo político, é uma dimensão diferente e às vezes as pessoas esquecem-se disso porque falam muito da questão da carreira política. Para nós isso não se coloca porque isto de facto não é ‘o trabalho’... Ou seja, para nós é trabalho no sentido do empenho que temos de ter, mas não é uma carreira profissional. Há que distinguir esses aspectos.

Deputados de todos os grupos parlamentares, sem excepção, afirmaram que nos seus partidos não se associa a função de deputado a uma profissão enquanto tal e muito menos se associa a actividade política a uma carreira que se constrói. Ao contrário da língua alemã em que *Beruf* trata de designar, simultaneamente, “profissão” e “vocação” – termo aliás usado por Max Weber (2000 [1919]) para falar da política como profissão/vocação –, na língua portuguesa essas duas palavras têm conotações bem distintas. É por isso que muitos deputados repetem ser importante diferenciar o que é uma “carreira profissional”, por um lado, e o empenho e a vocação para um “cargo político” marcado pela transitoriedade, por outro.

Durante os vários meses do trabalho de campo, foi generalizada a crítica à ideia da “política como profissão”. Mas esses discursos não foram impermeáveis a contradições. Não poucas vezes se identificou aquilo que Goffman chamava de *faux pas* (1959), uma espécie de “passo em falso”. Um desses casos de deslize é o de Cristina, deputada há três legislaturas, que nos dizia, num tom convicto, que: “Ser deputada não é uma profissão. É um cargo que se exerce e que se pode deixar de exercer a qualquer momento. E se o queremos exercer bem temos de o exercer de forma livre. E para o exercermos de forma livre temos de nos lembrar, todos os dias, de que isto é um cargo e que podemos ter de deixar de o exercer de um dia para o outro. Temos que ter isso presente porque senão, cria-se uma dependência que não é saudável”. Aparentemente esta deputada parece comungar do mesmo espírito dos nossos interlocutores. Porém, num outro contexto, quando a conversa já ia longa e o tema tinha mudado, é ela própria que nos diz que: “um bom parlamentar tem que ser um bom orador, faz parte da profissão”. Apesar de, tal como muitos deputados, não considerar a “política como profissão”, na prática acaba por falar dela e vivê-la enquanto tal.

Como sucedeu com vários deputados, a dissociação entre *o que se diz e o que se faz* só se pode conhecer quando se passa da primeira declaração mais marcada pelas primeiras impressões, para uma conversa em contexto etnográfico, onde as contradições ficam mais claras e ambivalentes do que pode parecer. Estas contradições nos discursos e nas práticas sugerem um facto revelador sobre a relação de vários deputados com a função. É que ao mesmo tempo que parecem recusar a associação da actividade política a uma profissão, nas suas práticas e discursos deixam transparecer uma relação profissionalizada com a função.

Esta análise permite compreender alguns dos nossos intervenientes; outros há que estão muito longe deste perfil. Será que esta vivência da “política como profissão” é igual para os casos dos deputados que possuíam já um longo percurso profissional antes da chegada ao cargo?

Ser deputado é uma camisola que se veste?

Conhecemos a Teresa no início da legislatura. Tinha passado um mês desde que foi eleita pela primeira vez para o Parlamento. Numa primeira conversa que tivemos confessou que na chegada à instituição ficou impressionada com um excesso de formalismo que já não sentia no mundo académico e no mundo corporativo onde esteve antes de ter sido “desafiada” para este novo cargo. Ao contrário dos deputados citados anteriormente, Teresa teve um longo percurso profissional no mundo empresarial e académico antes de vir a ser eleita. Profissionalmente, tudo lhe corria de feição. Só que num momento particular da sua vida sentiu uma “crise existencial e vocacional tardia”, justamente porque começou “a questionar se aquilo que fazia tinha um impacto directo no país”. Essa crise fez com que se comesse um percurso de intervenção cidadã. Nas actividades que agora desempenha motiva-a sobretudo a possibilidade de contribuir para mudanças no país. Até porque tendo em conta a sua profissão anterior, ser deputada “financeiramente é um desastre”.

O impulso que sentiu levou-a ao Parlamento e diz-nos sem hesitar: “Sinto-me bem a fazer este papel”. No entanto, tem uma clara percepção, que confirmámos em momentos posteriores ao nosso primeiro encontro, de que esta é uma função temporária e transitória na sua vida.

Sinto que ser deputada é um papel que me cola em cima, que não é a minha pele. É como se fosse uma camisola que eu visto, mas esta não é a minha pele. Esse sentido de liberdade em relação à função era uma coisa que eu gostaria de manter pelo facto de ser sempre marcado por

alguma transitoriedade. A pessoa hoje está aqui, foi eleita para um mandato de quatro anos, não foi para a vida, não é?

Este “sentimento de liberdade” referido por Teresa é igualmente partilhado por Rodrigo, no Parlamento há sete anos. Estava no estrangeiro a dar continuidade ao seu percurso profissional e académico quando foi desafiado para voltar ao país e assumir funções partidárias num cargo de direcção interna. Esse convite não teria sido aceite, diz-nos, se não viesse agregado da promessa de eleição como deputado. Passaram sete anos desde que assumiu funções parlamentares. Sobre o futuro, afirma num tom sereno que tem uma ideia de quando “quer parar” e voltar à sua vida académica e profissional. Até porque não se consegue adaptar aos estereótipos sobre a função: “Sinto sempre uma grande estranheza quando me chamam político ou deputado; quando as pessoas falam dos que são políticos, eu sinto que não estão a falar de mim”.

É interessante que este deputado nos diga que não se revê na categoria de “político”, quando era, no momento em que falámos, um dos principais porta-vozes nacionais do partido a que pertence. Além de ter funções na presidência do grupo parlamentar e na coordenação política do grupo, tinha grande protagonismo nacional e mediático. Trata-se, portanto, de um deputado que não se sentindo parte do que “chamam políticos” ou do que “chamam deputados”, se adaptou perfeitamente à forma de exercício político no grupo parlamentar, no Parlamento, no seu partido e até no sistema mediático.

Como vimos nos últimos dois casos, a entrada no Parlamento pode ser baseada num convite individual de que não se estava à espera, ou de um desejo súbito de contribuir para a causa pública durante um período específico da sua vida. Contudo, devemos ainda clarificar que também há deputados para quem a função é o culminar de uma estratégia pessoal delineada com vários anos de antecipação. Um dos deputados há mais tempo na instituição com quem estivemos, dizia-nos a este respeito o seguinte:

Ao filiar-me no partido entrei logo para a Juventude e tinha um grupo. Ninguém é candidato por querer, uma pessoa tem de reunir apoios, eu reuni apoios: concelhias do partido na altura, na juventude do partido, evidentemente. E reuni um apoio maioritário para entrar na lista e entrei. (Ricardo, deputado durante 11 legislaturas).

Se para muitos deputados “esta não é a sua pele”; se outros sentem “grande estranheza quando lhes chamam políticos”; também há outros para quem o lugar de deputado era exactamente aquele onde queriam chegar, quando nisso pensaram há vários anos atrás. Nestes casos, a entrada no Parlamento foi o

resultado de uma estratégia clara e deliberada, que implicou a reunião de apoiantes, o apoio de estruturas do partido e garantir a presença em lugares elegíveis nas listas concorrentes às eleições.

Nestes dois primeiros pontos, percorremos os discursos de vários deputados que conosco conversaram sobre a relação entre política e profissão. Nos próximos daremos uma atenção mais detalhada a uma outra questão: como se acede e como se entra no mundo parlamentar? Isto é, que trajectos políticos conduzem determinadas pessoas ao lugar de deputado e como é que, lá chegando, elas se adaptam às regras do jogo parlamentar?

“Depois da Universidade é directo”

Muitos deputados têm uma passagem directa da Universidade para o Parlamento. Esta passagem implica um forte envolvimento nas actividades do partido durante a juventude, especialmente no contexto das juventudes partidárias que, em muitos casos, têm quotas nas listas de candidatos dos partidos nas eleições. O Pedro é um desses casos que foram directos da Universidade para o Parlamento. Recorda que durante a campanha eleitoral, a sua inclusão se prendeu com “a oportunidade de haver uma voz jovem”. Como nos diz:

A minha ideia não era ter sido eleito. Mas obviamente que me fui preparando ao longo da campanha para a eventualidade de ser eleito. Quer dizer, não é uma coisa que andasse a pensar todos os dias, nem estava sem dormir a pensar nisso, mas comentei com alguns colegas e com alguns familiares: “Se acontecer, a minha vida vai mudar muito”.

A vida deste deputado mudou mesmo muito. A entrada no Parlamento implicou a suspensão temporária dos estudos avançados, passou a viver numa outra cidade durante a semana e aumentou substancialmente o seu investimento de tempo no partido no qual passou a desempenhar cargos de direcção. A sua chegada não foi isenta de alguma surpresa. “Isto é enorme”, dizia-nos enquanto caminhávamos pelos corredores, para depois confessar que “sente-se que o poder circula aqui dentro”. Como nos diz: “Aquelas pessoas que a gente vê na televisão todos os dias, agora estão aqui [risos]. Cruzam-se comigo nos corredores e é normal que nos primeiros dias isso seja uma sensação *sui generis*”. Ao longo do tempo, o deputado esforçou-se por se enquadrar: mudou parcialmente o guarda-roupa; treinou o tom de voz; experimentou *soundbites* e testou os discursos; mudou o perfil da sua página de Facebook; aprendeu a controlar o que deve contar à imprensa. Como nos admite, a sorrir, “este é um caminho que se faz caminhando”.

Um outro deputado que acompanhámos durante um dia de trabalho teve um percurso semelhante. Chegando ao Parlamento mal concluiu a licenciatura, já ali está há cerca de seis anos. Diz-nos que o sentimento de estranheza passa num ápice. Para aqueles para quem “depois da Universidade é directo”, a habilitação é fácil e rápida porque o partido está declaradamente a investir no seu futuro político. Chamam a este investimento, ter uma “política de quadros”. Segundo este deputado, quando alguém chega muito novo ao Parlamento, se não deixar fugir a oportunidade e se for prudente, pode ficar por muitos anos na instituição. Até porque, como refere, um jovem quadro “cedo se apercebe do que deve fazer” para garantir que fica nas listas em lugar que garante a reeleição. Entre outras coisas: rodear-se de pessoas com influência, manter e reforçar um grupo de apoio entre militantes, não desafiar directamente as autoridades internas, fazer uma gestão inteligente do seu posicionamento perante os conflitos que surgem.

Mas nem todas as jovens apostas dos partidos têm um percurso directo da universidade para o lugar de deputados. Para vários deputados, a sua ascensão partidária é um processo gradual, progressivo e bem preparado.

“Eu tive uma coisa muito gradual”

Para muitos homens e mulheres actualmente a desenvolver funções na Assembleia da República, o começo de uma actividade profissionalizada na política começa justamente com a sua eleição como deputados. Mas nem todos têm esse percurso. Para muitos outros há toda uma trajectória política e partidária que se percorre antes de se chegar a deputado. Todas as trajectórias são particulares e variáveis. Antes de se ser deputado, muitos militantes foram já funcionários do seu partido no âmbito concelhio, distrital, nacional, ou em juventudes partidárias, exercendo funções profissionalizadas de apoio à intervenção política numa determinada área. Muitos outros foram também assessores, ora dos líderes, ora apoiando a intervenção do partido na Assembleia da República ou em órgãos autárquicos. Só mais tarde, depois de um percurso onde ganham competências técnicas e políticas é que chegam a deputados. Cristina é um desses casos. Antes de chegar a deputada já tinha tido um percurso profissional dentro do partido, como funcionária e assessora parlamentar. Para os deputados com este perfil, esse percurso permite-lhes ter um conhecimento e um absoluto domínio do “sentido de jogo”: as regras escritas e não escritas; a organização e o funcionamento; os códigos e as lógicas de actuação. Como nos diz:

Antes de ser deputada já conhecia muito bem o Parlamento, muito bem mesmo. Não fui daquelas pessoas que vem para aqui “descobrir”. Eu conhecia muito bem o Parlamento e vir para aqui trabalhar não foi propriamente um acaso, foi uma coisa que eu procurei.

A sua trajectória partidária não se circunscreve à transição funcionária-assessora-deputada. No caso de Cristina, a partir do momento em que chegou a deputada começou uma segunda etapa: primeiro, foi necessário ganhar autonomia, expressão e influência política; depois, assumiu funções de coordenação em comissões parlamentares; por fim, chega à direcção do partido e do grupo parlamentar. No seu caso foi um percurso natural e paulatino, resultado de “muito trabalho” e de várias aprendizagens. Vários anos volvidos, confessa que gosta do que faz e já não sabe muito bem para onde irá voltar:

A não ser que nós consigamos manter uma profissão, que não foi o meu caso, é evidente, e não tenhamos ilusões, que não seria fácil sair. Eu tenho muito essa noção. Não é possível aos 40 anos começar tudo outra vez. O meu plano B? É esse mesmo, é começar tudo outra vez.

Para aqueles deputados que, de funcionários a dirigentes de topo, trilharam um percurso ascendente e gradual em funções políticas, chegar aos 40 anos sem outro percurso paralelo levanta uma questão fundamental: que outro futuro pode ser recriado para a sua vida? Segundo esta deputada, das duas uma: ou começam de novo uma profissão; ou tentam mobilizar os conhecimentos e redes de contactos feitos durante anos no campo político. Isto é, ou tentam começar um percurso profissional numa área nova, implicando novas aprendizagens e “começar do zero”; ou tentam que os conhecimentos travados na política e as aprendizagens incorporadas em múltiplas áreas possam constituir uma mais-valia num sector profissional que valorize essas dimensões. Por isso, muitos deputados assumem o paradoxo que atrás identificámos: a política não deve ser vista como uma profissão, mas na prática toda a sua vida profissional gira em torno de cargos e funções desempenhados no partido de que fazem parte.

Como temos visto, chegar a deputado pode ser o resultado de uma aposta do partido numa pessoa jovem, acabada de sair da Universidade, ou pode ser a consequência de um percurso político e profissionalizado gradual no seio do partido, através do qual a pessoa se prepara para a função. Mas nem sempre isto acontece. Muitas vezes, chegar a deputado era algo que nunca se tinha pensado e ponderado, sendo a eleição uma verdadeira surpresa.

“Quando me falaram pela primeira vez em fazer parte da lista eu não levei a sério”

No início de Fevereiro de 2016 tínhamos combinado acompanhar uma semana de um Presidente do Grupo Parlamentar. Mesmo depois de semanas a agendar o acompanhamento e a negociar o tipo de presença no grupo, é a imprevisibilidade que toma conta do ritmo dos acontecimentos no terreno. Quando se chega ao Parlamento às 9h30 e se bate à porta da sala do Grupo Parlamentar, começa outra negociação tácita e feita de subtilezas sobre a gestão da nossa presença. Num desses momentos o líder parlamentar desapareceu sem deixar rasto. Ficar “retido” na sala do grupo parlamentar abriu no entanto uma nova oportunidade: conhecemos e conversámos, com tempo, com uma outra deputada que ali estava. Percebemos de imediato que havia uma distância abissal entre a actividade do líder parlamentar e a dessa deputada que conhecemos. A razão era simples: ainda que fosse simpatizante e participasse ocasionalmente em iniciativas partidárias, a Luísa nunca pertenceu formalmente ao partido pelo qual foi eleita, e mesmo o seu conhecimento sobre a sua forma de organização interna era praticamente inexistente. Sobre o momento em que foi convidada para a lista dos deputados para a Assembleia da República a sua resposta foi franca: “Quando me falaram pela primeira vez em fazer parte da lista à Assembleia da República, eu não levei a sério”. Pensou que era apenas para “fazer número” e aceitou o desafio. A sua perspectiva era, aliás, a de não ser eleita e até já tinha feito outros planos para depois das eleições. Contudo, a imprevisibilidade das eleições fez com que fosse mesmo eleita e a partir desse momento, diz-nos, “já não havia forma de voltar atrás”.

Com uma rotina de vida fora das dinâmicas partidárias, a deputada caiu de pára-quadras na instituição. Faz parte daquele conjunto de deputados que chegam ao Parlamento sem previamente conhecerem o sistema, o funcionamento e organização, os espaços internos, as regras, usos, rotinas e convenções. Para esta deputada, como para muitos outros, o sentimento de desencontro face à instituição foi absoluto. Ainda que fosse já uma mulher com uma idade avançada, a ausência de enquadramento prévio na estrutura do partido, a inexistência de apoio directo e individualizado aos deputados, as poucas qualificações e os poucos conhecimentos informáticos, tornaram muito difícil o domínio das lógicas de funcionamento interno. Como nos diz numa das nossas primeiras conversas: “Sou como um peixe a nadar fora de água e a tentar orientar-se”. Para se “orientar”, como diz, teve de sair do gabinete que lhe estava reservado e passou a estar constantemente numa sala mais movimentada do grupo parlamentar. Por lá vão passando regularmente deputados, assessores do grupo parlamentar e outros membros do partido que ali interagem com uns e com outros que vão

chegando e que vão passando. A deputada faz perguntas, esclarece dúvidas, mete conversa para se integrar. Vai tentando encontrar o que fazer e como se ocupar.

O sistema parlamentar e a organização dos partidos políticos são estruturas construídas para (e por) quem tem uma grande participação política prévia ou, pelo menos, uma formação pessoal e profissional que lhe permita integrar um edifício burocrático complexo em que as dinâmicas entre pares seguem normas muito particulares de funcionamento. Para quem chega sem um certo enquadramento partidário, os grupos parlamentares e mesmo a instituição em si podem tornar-se universos simbólicos de morosa absorção e de difícil descodificação. Para usar uma metáfora teatral, estes espaços tornam-se verdadeiros palcos com as suas estrelas e os seus *habitués*. Para quem sempre esteve na plateia a assistir ao espectáculo, demora a encontrar-se a melhor forma de ultrapassar a quarta parede.

A estranheza e dificuldade não são específicas a quem é “novato” nas lides políticas. Esta experiência foi relatada por vários deputados eleitos por círculos eleitorais mais afastados dos grandes centros (e em certa medida com menor poder de influência) que nos falaram sobre como é entrar num mundo bastante centralizado e que não conheciam previamente. Um deputado eleito por um distrito do interior do país dizia-nos o seguinte a este propósito:

No início tinha dificuldade de perceber esta questão de como é que funciona, das regras, de toda a lógica e todo o enquadramento, mas também tentar perceber como é que eu posso desenvolver iniciativas aqui. Nós vamos lendo, vamos perguntando, vamos olhando para outros colegas mais experientes. Temos a discussão política e a parte legislativa, quem chega aqui isto é assim um bloqueio muito grande para quem está habituado a muita acção. No início senti algum aborrecimento.

Jean Lave e Etienne Wenger (1991) introduziram os conceitos de *comunidade de prática* e o de *aprendizagem situada*, que podem ser recursos analíticos muito úteis para compreender estes casos. O primeiro conceito designa um conjunto de pessoas que, relacionamente, interagem num determinado sistema de actividade, partilhando um entendimento comum quanto ao que estão a fazer. O segundo remete para o processo pelo qual uma pessoa se torna membro de uma comunidade de prática e que implica uma participação progressiva na actividade em causa. Este conceito remete para a dimensão relacional de todo o conhecimento e a natureza interdependente e comprometida do processo em direcção à participação plena numa comunidade de prática. Para este parlamentar em particular, que tinha uma vida profissional de grande actividade e permanente interacção com pessoas em diferentes

meios, as primeiras semanas no Parlamento – sem saber exactamente o que fazer, quando e como – foram um “aborrecimento”. Ainda não fazia parte de uma *comunidade de prática* porque ainda não tinha adquirido as aprendizagens necessárias para essa inserção. No seu caso, tomou a iniciativa de mencionar esse desconforto à direcção do grupo parlamentar de que faz parte e rapidamente foi inserido na dinâmica da engrenagem. Leu documentos, legislação passada, requerimentos, notas sobre o funcionamento interno. Perguntou a colegas mais velhos como conseguir ter uma actividade autónoma no grupo. Foi olhando para perceber exemplos de colegas mais experientes. À medida que se foi entrosando na comunidade, aprendendo, no dia-a-dia, *como fazer*, a direcção do grupo decidiu nomeá-lo para um cargo de coordenação numa Comissão especializada. As suas qualificações e a sua experiência profissional permitiam-lhe pegar imediatamente num conjunto de dossiers, apoiado por assessores e secretários que facilitavam o trabalho e lhe transmitiram também o seu *know-how* de vários anos na instituição.

Neste processo entre encabeçar ou fazer parte de uma lista partidária que concorre a legislativas, e o momento em que se é eleito e se começa a desempenhar algum tipo de funções concretas na Assembleia da República, há toda uma série de mecanismos formais e informais que devem ser postos em prática para que se aprenda o ofício que se vai desempenhar durante um determinado período de tempo. Formalmente, é preciso conhecer as regras do debate, os métodos de trabalho, o procedimento legislativo, o documento mais adequado a cada intervenção, os trâmites e os tempos da intervenção política e legislativa, os métodos de fiscalização do executivo, a organização do grupo parlamentar, o papel dos assessores parlamentares e dos vários grupos parlamentares; as siglas, abreviaturas, nomenclaturas. Enfim, tudo o que constitui as regras formais do jogo parlamentar. Mas é preciso também apreender um conjunto de aprendizagens informais. São as regras não escritas da instituição, o hábito e o costume, as hierarquias informais às quais é preciso adaptar-se, as relações com a imprensa, as idiossincrasias de cada funcionário, serviço e procedimento, as regras de convivência fora dos espaços formais.

As aprendizagens situadas, envolvendo processos formais e informais, fizeram com que, com tempo e perseverança, o deputado se adaptasse ao cargo. Mas noutros casos, conseguir superar todas estas fases de integração não é tão óbvio: muitos dos deputados que chegam de facto ao Parlamento podem demorar vários meses para encontrar o seu “lugar” e agir com autonomia, havendo inclusivamente os que entram e saem com um sentimento de grande frustração. De facto, há deputados para quem a adaptação à instituição é lenta e progressiva ou para quem é difícil entrar na lógica do sistema. Mas há outros para quem o cargo lhes assenta na perfeição, correspondendo em absoluto às suas expectativas.

“Eu tinha um conjunto de vantagens competitivas”

Apesar das dificuldades sentidas por vários deputados em descriptar o sistema parlamentar, para outros este é um desafio que lhes assenta como uma luva feita à medida. Ainda que fosse a primeira vez que o João desempenhava funções de deputado no Parlamento, a sua experiência de participação e direcção em diversos órgãos do partido pelo qual fora eleito era uma mais-valia e mesmo uma oportunidade de elevar esse conhecimento a um novo patamar. Dizia-nos ter como *handicap* alguns anticorpos relativamente a alguns membros da direcção do partido que não simpatizavam politicamente consigo. Mas mal entrou, qual enguia em água doce, moveu-se imediatamente como um profundo conhecedor das lógicas parlamentares. Explicou-nos, então, que outros factores poderiam ser importantes nesta inserção: a sua experiência profissional de docente universitário dava-lhe um conhecimento aprofundado das matérias com que lidava na Assembleia da República; as capacidades oratórias para intervir numa grande plateia, como é o Plenário; a visibilidade mediática que lhe era concedida semanalmente através da participação em programas jornalísticos de debate político em canais televisivos de grande audiência. Como nos relatou:

Desde o ‘cavaquismo’ que a discussão tecnocrática na política se impôs. E quando a discussão tecnocrática se impõe, é muito difícil participar sem qualificações. As pessoas muito qualificadas são mais ouvidas quando é preciso formar opinião. É importante ter formação superior ou ser considerado profissionalmente. Eu tinha uma vantagem competitiva à partida, era um tipo considerado porque emitia opinião sobre alguns assuntos relevantes e actuais... E portanto isso dava-me uma vantagem face à rapaziada que andava lá, basicamente, numa lógica diferente, mais bandeiras e cartazes.

Ao contrário dos casos anteriores, este deputado recém-chegado ao Parlamento adaptou-se rapidamente às suas lógicas internas. Numa conversa longa e bastante informal explicou-nos porquê. Primeiro diz-nos que as suas qualificações e o seu percurso profissional lhe permitiram adaptar-se sem grandes constrangimentos a um sistema parlamentar que ao longo dos anos se tecnocratizou. Segundo o deputado, desde o final da década de 80, tem havido um processo de mudança no sistema parlamentar que transformou o debate político e a produção legislativa em processos relacionais marcados pela mobilização de conhecimento técnico e hiperespecializado, através de uma linguagem codificada e auto-referencial, que só pode ser eficazmente compreendida por “especialistas” detentores de formação académica e profissional muito elevada. Nesta

perspectiva, parte do recrutamento parlamentar e das lideranças políticas tem sido cada vez mais baseado na posse de competências e experiências técnicas e especializadas, afastando dos lugares de poder parte da população que não é detentora desses *saberes-poder*.

Depois, porque o deputado já tinha um conhecimento profundo da estrutura de organização do seu partido. O facto de ter pertencido a várias direcções na juventude e, mais tarde, no partido, permitiu-lhe saber exactamente que caminhos trilhar para a sua afirmação política e parlamentar. O envolvimento prévio e a familiaridade com o sistema político, parlamentar e partidário, aliado às competências técnicas e científicas, tornaram-se trunfos fundamentais.

A este deputado restava superar um único problema: o facto de ser desconsiderado por muitos deputados do seu grupo parlamentar devido a posicionamentos políticos seus que foram minoritários no passado. Na primeira vez que falámos admitia que: “a questão é saber quando é que consigo pôr em prática as ideias que tenho...”. No entanto, foi rápido o seu processo de inserção. O deputado conhecia demasiado bem o “sentido de jogo” do campo político, isto é, dominava um “sentido prático” das regras escritas e não escritas, da organização formal e informal, dos códigos e das lógicas de actuação, enfim, “do universo das técnicas de acção e de expressão que ele oferece em dado momento” (Bourdieu, 2011: 170). Ao longo dos meses foi ganhando relevo mediático e institucional, assumindo-se em poucos meses como um dos principais porta-vozes parlamentares. Percebe-se, assim, que as trajectórias políticas, partidárias e educativas prévias à chegada à instituição em muito definem o campo das possibilidades de acção política.

“Um braço e uma perna no sistema, o coração fora do sistema”

No Parlamento não circulam apenas deputados que se sentem confortáveis, adaptados e ambientados ao modo de funcionamento da instituição. Muitos estão constantemente a questionar a sua presença na instituição e o sentido da sua participação naquele espaço. Este tipo de desconforto latente surgiu-nos, com frequência, não numa primeira conversa, mas em almoços, cafés, viagens que fomos fazendo com vários deputados. Nestas ocasiões, alguns dos nossos interlocutores criticavam diversas particularidades do sistema parlamentar e lamentavam “os anos de vida” que perdem por ali estarem.

Muitos dos deputados com quem nos cruzámos revelaram um sentimento de desconforto e de crítica à instituição, aos partidos e à função. Um sentimento que advém, desde logo, da gestão do tempo: “não somos donos do nosso tempo”, lamentava um deputado depois de um atraso considerável a uma combinação que tínhamos feito. Quando no café ou numa pausa para um cigarro os deputados

saem do formalismo e da contracção típicos dos ambientes mais formais, os discursos soltam-se: rogam-se pragas às “coisas da rotina”; à falta de tempo para a família, para os projectos pessoais ou “simplesmente para ler um livro”; aos maneirismos, ao controlo social e ao cinismo das sociabilidades. Em suma, ao que sentem que é o ritmo frio, acelerado e rotinizado da vida de todos os dias.

Em alguns casos, há deputados e partidos que assumem, colectivamente, um discurso crítico da instituição e das várias facetas do seu quotidiano. Como nos disse Sérgio, deputado pela primeira vez, o seu partido é parte integrante da Assembleia da República, mas não de corpo inteiro:

Nós costumamos dizer no partido que tentamos estar com um braço, uma perna e metade da cabeça dentro do sistema e com a outra metade da cabeça, outro braço, outra perna e o coração fora do sistema, fora do Parlamento. Somos todos pessoas que viemos de movimentos, que viemos de associações, que sempre tivemos uma visão pouco positiva dos partidos políticos. Eu não acho que seja uma contradição. Isto é, vamos tentar manter a nossa identidade, a nossa ingenuidade, a nossa utopia, lá está, tendo o coração fora, e parte da cabeça fora, mas depois estando dentro do sistema para tentarmos, no fundo, alterar...

Esta postura de distanciamento crítico mais contundente face à instituição não é generalizada entre deputados ou entre grupos políticos, ocorrendo mais nuns partidos que noutros. Contudo, também há outras dimensões de crítica mais transversal entre grupos parlamentares. A que parece ter mais eco é a crítica do fechamento dos deputados na instituição, isto é, ao facto da actividade parlamentar estar muito centrada sobre si própria, tendo os agentes políticos pouco contacto com a vida social fora da instituição. A este fechamento, contrapõe a importância que crescentemente deve ser dada à relação com “a vida lá fora”, assunto ao qual voltaremos na última parte deste capítulo.

O sentimento de desconforto com o sistema parlamentar tem eco em várias gerações de deputados: “Nota-se o peso da instituição que eu acho que tem tendência a esmagar um pouco quem entra”, diz-nos um deputado recém-eleito. A instituição é um mundo que tende a deixar desconfortável quem chega e ainda não passou por alguns dos seus rituais iniciáticos. Mas também há deputados mais experientes que são contundentes nessa análise. Uma dessas deputadas, numa conversa que tivemos no seu grupo parlamentar, não se cansou de expressar as suas críticas: o trabalho legislativo é mais opaco; o regimento limitou o trabalho da Assembleia²; os deputados perderam influência individual; as direcções e as hierarquias controlam a maior parte da actividade; a burocracia tomou conta da instituição. Muitas destas críticas

² O Regimento da Assembleia da República é um regulamento interno onde estão fixadas todas as regras de funcionamento da instituição. Nele estão inscritos os poderes, direitos e deveres dos deputados; as regras de constituição dos grupos parlamentares; a organização interna da Assembleia; as regras dos debates parlamentares; as formas do processo legislativo; os modos de publicitação do trabalho da instituição; os processos de fiscalização política e das finanças públicas, além dos que estão relacionados com o acompanhamento, apreciação e pronúncia no processo de construção europeia, bem como os de urgência. O documento completo pode ser consultado aqui: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/regimento.pdf>

foram-nos transmitidas tanto por deputados como pelos assessores dos grupos parlamentares que acompanhámos. Daí que as hierarquias, as burocracias e a influência individual dos deputados sejam assuntos desenvolvidos mais à frente.

“O que nós recebíamos antes de sermos eleitos é o mesmo que recebemos durante o tempo em que somos deputados”

Como pretendemos deixar claro, de um ponto de vista científico é imprudente falar de “deputados” sem se assinalar a pluralidade de trajectórias, práticas e modos de relação com a instituição parlamentar. Uma das características dessa pluralidade está também relacionada com a questão salarial. O salário dos deputados é um tema frequente em discursos que se lêem em redes sociais *online*, caixas-comentários dos *websites* noticiosos ou até durante as campanhas políticas. Mas quanto recebem, afinal, os deputados portugueses?

Tabela 2 Vencimento e remuneração total ilíquida dos deputados portugueses em 2016.

	Vencimento e Remuneração Total Ilíquida dos Deputados Portugueses em 2016		
	Vencimento Ilíquido	Despesas de Representação	Remuneração total Ilíquida
Presidente da AR	5799,05	2370,07	8169,12
Vice-Presidentes da AR	3624,41	925,81	4550,22
Secretário da Mesa da AR	3624,41	740,65	4365,06
Presidente de Grupo Parlamentar	3624,41	740,65	4365,06
Presidente de Comissão Parlamentar e Vice-Presidente de Grupo Parlamentar*	3624,41	555,49	4179,90
Deputado (em regime de exclusividade)	3624,41	370,32	3994,73
Deputado	3624,41	0	3624,41

*Em Grupos Parlamentares com um mínimo de 20 deputados

Fonte: Estatuto Remuneratório e outros Direitos dos Deputados

Evidentemente que a percepção que se tem sobre estes valores depende sempre dos referenciais a partir dos quais se faz a comparação. Quando discutimos a questão com vários deputados percebeu-se isso mesmo. Para uns, “o Parlamento paga mal”, chamando a atenção que, na sua perspectiva, os salários dos deputados são baixos e pouco atractivos quando comparados com a remuneração que se pode auferir no sector privado ou em algumas profissões liberais. Muitos afirmam que os salários que actualmente auferem fazem com que os “melhores” da sociedade não se sintam atraídos e não queiram participar na política activa: “O país está a dar cabo das suas elites”, diagnosticava-nos um Presidente de Comissão.

No entanto, não se pense que esta é uma visão generalizada entre os deputados ou que seja partilhada por todos os membros dos diferentes grupos parlamentares. António, deputado há duas legislaturas, respondeu-nos desta forma aos argumentos que identificamos acima:

O meu critério para definir ‘os melhores’ não é provavelmente o mesmo critério de quem pensa dessa maneira. Para mim os melhores são aqueles que vêm do activismo transformador na sociedade. E portanto os melhores são gente que é precária, os melhores para mim são provavelmente gente que não tem salário, não é? São muito melhores que um brilhantíssimo advogado capaz de fazer uma excelente lei. E portanto eu não tenho a mesma premência de olhar para o critério salarial como provavelmente tem um partido ou uma pessoa para a qual o melhor profissionalmente, o melhor tecnicamente, é aquele que nós temos que atrair para a Assembleia.

Nesta perspectiva, mais importante do que garantir que estão na Assembleia “as elites do país”, é garantir que a representação política também está aberta “à gente que é precária”, que até “pode não ter salário”, mas que tem convicções, ideias e ideais. Para além disso, como nos explicou outro dos nossos interlocutores: “num país como Portugal, com o índice de pobreza que tem, a fragilidade social que existe, com a mancha de rendimento baixíssimo que existe, com toda a franqueza, acho que é um péssimo sinal estar a puxar pela questão do vencimento dos políticos”.

Para além destas especificidades face à questão salarial e ao recrutamento, há um outro lado ainda relevante sobre a matéria dos salários dos deputados. É que existe uma diferença substancial entre os grupos parlamentares onde os deputados podem receber a totalidade dos seus salários e os grupos parlamentares que têm regras internas mais restritas sobre o vencimento dos seus representantes. Como explicou uma deputada:

Há uma parte do nosso vencimento da Assembleia da República que não utilizamos em benefício pessoal. O princípio que temos é: aquilo que recebíamos antes de sermos eleitos é o mesmo que recebemos durante o tempo em que somos eleitos. Há uma parte que não é utilizada para benefício próprio. Nós consideramos que se desempenhamos um cargo público temos de continuar a ser remunerados, porque temos de viver de alguma maneira, não é? Mas por outro lado, isto não é uma carreira, é uma questão de opção política, é uma questão de tarefa. E há uma coisa que é muito importante: assim nunca tiramos o pezinho da realidade.

Nunca. Sabemos exactamente o que é que uma pessoa na nossa situação lá fora está a viver e isso não nos cria ilusões. (Deputada na primeira legislatura).

Neste caso, a política interna do grupo parlamentar é a de que ninguém pode ser prejudicado ou beneficiado por desempenhar um cargo público. Por isso, os deputados que na sua profissão anterior tinham um rendimento menor do que aquele que auferem nas suas actuais funções, devem doar a diferença ao partido que depois o distribui para outras despesas e tarefas políticas. Noutros partidos a regra é a direcção do grupo parlamentar estabelecer um acordo com cada deputado sobre que rendimento vai na prática auferir. Esse acordo é o resultado de uma articulação entre a política interna do partido – ninguém deve receber a totalidade do salário – e a vontade individual do deputado em relação à parcela do rendimento que pretende doar ao partido ou outras organizações políticas e cívicas. Um terceiro tipo de política salarial assenta na obrigatoriedade dos eleitos fazerem um donativo à organização nacional do partido, podendo optar também por fornecer um donativo extra à organização local em que militam. Esta questão pode estender-se também às subvenções vitalícias ou aos subsídios de reintegração depois do exercício de funções públicas. A maioria dos partidos beneficia destas subvenções, no entanto, há pelo menos um partido que opta por não aceitar qualquer subvenção ou subsídio e outros que analisam individualmente cada caso.

Percebe-se, assim, que quando se fala dos “salários dos deputados”, se está a considerar situações e realidades muito díspares. Pode-se estar a falar de tudo e do seu contrário. Numa articulação entre o que são as perspectivas dos partidos e as convicções pessoais dos deputados em relação à função, a questão salarial é muito diversa. Por isso, vale a pena deixar claro que a realidade é bem mais complexa do que as generalizações podem fazer crer.

Aprendendo hierarquias

Num sistema parlamentar mediado por grupos de deputados que se organizam em torno de partidos políticos, é impossível compreender o funcionamento de um Parlamento sem olhar para a forma como se organizam os partidos e os seus grupos parlamentares. Uma das dimensões mais importantes dessa organização trata-se justamente da sua estrutura, aprendizagem e vivência das hierarquias internas, que assumem diferentes configurações consoante os partidos e também em função do número de deputados de cada grupo parlamentar. Ainda assim, em todos eles a hierarquização interna pode funcionar como um mecanismo de constrangimento ou de agencialidade consoante a posição relacional que

cada deputado ocupa face à estrutura partidária. As hierarquias internas são tão importantes que uma das primeiras tarefas dos novos deputados é justamente a escolha da presidência da bancada e da distribuição de deputados por comissões especializadas, para cada uma das quais se nomeia um coordenador.

Ana Espírito-Santo e Marco Lisi (2015) mobilizaram a este respeito dois conceitos oriundos da ciência política para pensar as relações entre deputados, partidos e eleitores. Um deles é o *foco de representação* e diz respeito a quais os interesses que são defendidos pelos eleitos – *quem representam*; o outro é o *estilo de representação* que analisa quais os critérios que orientam a acção concreta dos parlamentares – *a quem obedecem*. Quanto ao foco da representação, os autores demonstram que “a esmagadora maioria dos deputados portugueses considera que representa sobretudo a população em geral” (Espírito-Santo e Lisi, 2015: 436), identificando, igualmente, que entre 2008 e 2013 houve uma redução do número de deputados que se sentem representantes de outras categorias, tais como o distrito de eleição, os seus eleitores ou o seu partido. A diferença mais acentuada observa-se no caso da representação do partido, na medida em que, entre 2008 e 2013, a percentagem de deputados que concordava que o deputado representa sobretudo o partido pelo qual foi eleito passou de 85 % para 46 %. Além disso, em termos mais específicos, os deputados eleitos por círculos mais pequenos tendem a concordar mais com a representação prioritária do distrito. Paralelamente, quanto mais antiga é a presença dos deputados no Parlamento mais estes tendem a valorizar a sua independência face ao partido.

Já no que diz respeito ao *estilo de representação*, os autores chegam à conclusão que os deputados dão sobretudo importância à sua própria opinião, seguida da opinião do seu partidos, sendo que só em terceiro lugar os deputados afirmam “obedecer” às opiniões dos seus eleitores. Além disso, os círculos mais pequenos pesam a favor da obediência à opinião dos eleitores, enquanto os deputados eleitos por círculos eleitorais mais amplos dão mais importância à obediência à sua opinião pessoal, em relação à opinião representada pelo partido. Já no caso dos deputados que não desempenham cargos partidários locais, estes tendem a valorizar mais a sua opinião pessoal em oposição à opinião dos seus eleitores, confirmando, assim, a relação entre partidarismo local e a ênfase no foco de representação dos eleitores (Espírito-Santo e Lisi, 2015: 441).

Estes dados dão-nos pistas importantes para perceber as relações que se estabelecem entre eleitos, eleitores e partidos políticos. No entanto, como os próprios autores admitem, nem sempre são claros “quais os critérios utilizados pelos deputados para orientar o seu papel como representantes” (Espírito-Santo e Lisi, 2015: 432), além de “ser difícil conhecer os mecanismos que estão por trás deste fenómeno” de alterações no estilo de representação (Espírito-Santo e Lisi, 2015: 442). É aqui que a etnografia pode jogar um papel importante.

Aprofundando um contacto prolongado com os agentes do Parlamento com o objectivo de resgatar o sentido que estes atribuem às suas práticas, nas próximas páginas analisa-se, de ponto de vista etnográfico, como é que se vive, no concreto e no quotidiano, o que é genericamente entendido como “disciplina partidária” num contexto em que as tensões entre as dimensões individual e colectiva da representação política geram consensos e conflitos de diversas ordens.

“Metade do grupo parlamentar segue a marcha, segue a música.”

A condução política dos grupos parlamentares é feita a diferentes níveis e escalas consoante sejam mais ou menos centralizados, e conforme o partido tenha mais ou menos eleitos. No topo da hierarquia está, invariavelmente, o Presidente do Grupo Parlamentar, vulgo “líder parlamentar”, e a sua direcção constituída por um conjunto de vice-presidentes da bancada. O líder e os seus vices constituem a “direcção da bancada”, da qual, em alguns partidos, também pode fazer parte o chefe de gabinete. O líder parlamentar, representante máximo do grupo, é cuidadosamente escolhido tendo em conta a geometria do debate interno de cada partido. Mas o que faz, então, um líder parlamentar?

Quando entrei aqui fui um deputado relativamente anónimo, porque enfim, estava a começar e a aprender. Mas já fiz de tudo. Já fui coordenador de comissão, fui presidente de uma subcomissão, já fui vice-presidente do grupo parlamentar. O exercício ininterrupto de líder parlamentar é de facto um trabalho muito especial. Porquê? Porque é um trabalho que tem a ver com a definição política das posições do partido, tudo gravita em volta daquilo que o líder parlamentar, com a sua equipa de direcção, vai articulando com a direcção do partido. É coordenar o trabalho de todos os deputados. É definir o que é que cada um faz, quando faz e como faz. É analisar o trabalho que os nossos deputados fazem em todas as comissões. Enfim, possibilitar e fomentar a articulação dos nossos deputados com a sociedade. É um trabalho de facto muito exigente mas também muito gratificante.

Pivô do grupo parlamentar, o líder chama a si a função de coordenação política do trabalho dos deputados. Usando uma metáfora desportiva, trata-se do capitão e, simultaneamente, do número 10 da equipa. Deve dar o exemplo aos colegas de bancada, ao mesmo que tempo que tem de ser um distribuidor de jogo.

Evidentemente, cada grupo parlamentar tem as suas especificidades e idiosincrasias. No entanto, no essencial, a seguir ao líder parlamentar actua a direcção da bancada, composta por um conjunto de deputados escolhidos para

vice-presidentes e que ficam responsáveis por áreas específicas de actuação e de acompanhamento de deputados. Cada vice-presidente coordena, acompanha, vigia e antecipa problemas.

A terceira linha da pirâmide parlamentar corresponde aos coordenadores de Comissão Parlamentar. São deputados responsáveis pela função de alavancarem o trabalho do partido em cada Comissão especializada. Por outras palavras, é sua função identificar prioridades políticas, organizarem o trabalho e distribuí-lo pelos deputados da sua comissão com vista a aumentar a capacidade de intervenção, influência e eficácia do partido.

Entre o líder parlamentar, os vice-presidentes e os coordenadores da comissão, encontra-se o núcleo de deputados que centraliza a actuação e definição política dos grupos parlamentares e dos partidos. Esta estrutura dirigente coordena o trabalho do grupo parlamentar e dos deputados, determinando igualmente quais as posições e prioridades políticas a adoptar. Talvez por isso, João, um deputado recém-chegado, nos tenha desabafado que: “As lideranças políticas cultivam a pouca autonomia dos deputados. A liderança política determina o trabalho. Tens uma liderança de um grupo parlamentar com x pessoas e depois tens coordenações. Metade do grupo parlamentar segue a marcha, segue a música”.

Para compreendermos a realidade expressa por este deputado tomemos o exemplo de um debate sobre o Orçamento de Estado que acompanhámos. O debate orçamental é um dos mais importantes porque é a partir dele que se tomam a maioria das decisões políticas que implicam alterações nas receitas e despesas do Estado. Acompanhando o processo de discussão parlamentar, constatámos que este é um debate “gerido com pinças”. Isto é, estando todas as áreas da governação em discussão, qualquer proposta apresentada tem de ser pensada a partir de propostas que se façam para outras áreas, sob pena do conjunto das medidas propostas não ter uma coerência de conjunto. Por isso, a direcção da bancada em articulação com os coordenadores de comissão, usam o poder que o seu lugar hierárquico lhes confere para centralizar a tomada de decisão sobre quais as medidas a propor. Só assim, na sua perspectiva, é possível ter propostas equilibradas de um ponto de vista político e orçamental passíveis de serem negociadas com outros partidos. Contudo, para a maioria dos deputados, interessados em propor medidas relacionadas com as suas áreas de trabalho (saúde, educação, habitação, ambiente, defesa, etc.) ou com o seu distrito de eleição, o debate orçamental centra-se em tentar convencer e pressionar a direcção do seu grupo parlamentar a apostar nas suas propostas. Ainda assim, a decisão final é sempre da direcção, que centraliza a análise, as discussões com os outros partidos e até com o Governo. A maioria dos deputados acaba por se limitar a aceitar a decisão tomada.

Como se percebe, apesar dos conflitos latentes que são gerados pela centralização de algumas das decisões, esta estrutura hierárquica é funcional e actuante, estando-lhe associado um conjunto de justificações por parte dos deputados. Como nos dizia um líder parlamentar, “os deputados têm noção de que a liberdade individual tornaria ingovernável um partido com grandes dimensões e teria impacto depois na prossecução de todas as outras ideias que nós partilhamos”. Noção esta que é igualmente manifestada por novos deputados. Um deles, que acompanhámos durante um dia de trabalho, dizia-nos no meio de uma pausa para café que há aspectos positivos neste modelo de trabalho hierárquico: impede as pessoas de “olharem só para o seu umbigo”; há mais autofiscalização entre os deputados; controlam-se os interesses individuais e regionais. Ou seja, o enquadramento da actividade individual do deputado nos grupos parlamentares faz com que os deputados, para além das suas causas e interesses pessoais ou regionais, tenham uma preocupação com o conjunto do país e com as causas e interesses dos seus colegas.

Para além desta dimensão, o topo das hierarquias partidárias determina igualmente o espaço da intervenção política nos plenários. É certo que, como nos confirmou um membro da Mesa da Assembleia, “há um direito de todos os deputados a fazerem uma intervenção, uma declaração política”. Contudo, como igualmente reconhece, “quem inscreve os deputados para intervir são as direcções dos grupos parlamentares”. Competindo às direcções dos respectivos grupos definir quem, em nome do partido, faz uma intervenção sobre um determinado tema, a margem de autonomia do deputado individual fica limitada. Talvez por isso, muitos deputados nos revelem uma atitude crítica do centralismo e da monopolização da intervenção política.

O regimento fechou muito e penso que isso é do tempo do ‘cavaquismo’. O regimento hoje é muito limitativo para a intervenção do deputado na Assembleia. O tempo de intervenção está concentrado basicamente nas primeiras filas, nas bancadas que dirigem. A conferência de líderes praticamente controla toda a agenda do Parlamento; o deputado individual tem muito pouca capacidade de intervenção. Ou está bem inserido numa comissão ou num nicho, digamos assim, de um assunto que conhece bem e que pode ter alguma intervenção, ou pode entrar e numa legislatura inteira estar cá dentro e não conseguir intervir. No total tem 10 minutos por ano para falar e nem sempre lhos dão. O regimento é muito fechado, acho que devia ser mais aberto em relação aos poderes dos deputados e à sua capacidade de intervenção. (Deputada durante nove legislaturas).

Quanto maiores os grupos e quanto mais densas as hierarquias, mais se fazem notar lógicas de reprodução e afirmação do grupo dirigente e a formação de uma cultura de verticalidade. A centralização da tomada de decisão nos grupos parlamentares reflecte-se numa limitação da autonomia individual dos deputados que, sempre que querem agir sobre um determinado tema, têm de “pedir licença” à liderança do grupo.

Existe muito o pedir licença, eu sou muito avessa a essa cultura do pedir licença, eu não peço licença a ninguém. Há demasiada hierarquia dentro deste Parlamento, isso foi uma das coisas que eu notei com a passagem do tempo. Muitas hierarquias, muitos pedidos de licença. Aqui no partido está bastante pior. Provavelmente houve indisciplina, rebeldia e eles tentaram pôr aqui alguma disciplina, mas a disciplina deu em excesso de hierarquias. Muita gente com muito medo de fazer coisas sem pedir licença não sei a quem. Ainda no outro dia eu queria uma coisa qualquer para dar um jornalista e o assessor de imprensa disse-me assim: ‘Deixe-me ali perguntar ao líder se mando [um comunicado à imprensa]’; ‘Perguntar ao líder o quê?’; ‘Ah, para dar isso aos jornalistas...’; ‘Nem pense nisso, não dependo de ninguém para entregar uma coisa ao jornalista, entrego eu’.

(Ana, deputada durante nove legislaturas).

Esta “cultura do pedir licença” consiste em que, sempre que um deputado quer realizar determinada iniciativa, se sinta obrigado a pedir uma autorização prévia à direcção da bancada. Desta forma, limita a sua autonomia e capacidade de intervenção própria porque está refém da “licença” que lhe pode (ou não) ser concedida. Também Paulo, um deputado veterano e actualmente Presidente de uma Comissão Parlamentar, não hesitou em denunciar as lógicas de reprodução das direcções, que muitas vezes se fundam a partir de relações pessoais entre os dirigentes. Como nos diz: “Mesmo em questões como quem vai fazer os debates televisivos semanais, etc., é tudo com base no amiguismo, não pense que é pelo critério de qualidade. Promovem-se uns aos outros... Mesmo quem fala mais vezes nos debates importantes é a direcção de bancada que escolhe”. Como se percebe, a forma como se vivem, na prática, as hierarquias internas do meio parlamentar, implica uma articulação habilidosa (ainda que nem sempre pacífica) entre a perspectiva da intervenção individual e o respeito pelo colectivo em que se está inserido.

“Uma tensão permanente entre respeitar o indivíduo e garantir a disciplina”

Não há forma de compreender a representação política realmente existente sem perceber as tensões entre quatro dimensões da actividade parlamentar: a vontade e a consciência individual do deputado; a tomada de decisão colectiva no âmbito dos partidos; a relação estabelecida com os círculos regionais; e a necessidade de representar o país na sua globalidade. Essas diferentes filiações têm, desde logo, uma dimensão normativa.

Se analisarmos a Constituição da República Portuguesa constatamos que: (1) “As candidaturas [a deputados] são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos” [Artigo 151.º]; (2) “Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei” [Artigo 149.º]; (3) “Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos” [Artigo 152.º]; (4) “Os Deputados exercem livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular” [Artigo 155.º]. Estas quatro características remetem, portanto, para quatro tipos de filiações a que o deputado está sujeito: ao partido pelo qual foi eleito; ao círculo eleitoral que o elegeu; ao país que representa na sua globalidade; e à sua consciência individual na medida em que exerce o mandato livremente. Estes diferentes tipos de filiação traduzem-se em tensões e dissensões no quotidiano parlamentar:

Eu acredito que num país como o nosso de um certo tipo de cultura cívica muito partidária, quase tribal, se entrarmos num jogo de uma representação individual a governação é impossível; eu acho que precisamos da intermediação dos partidos. Repare, há aqui uma tensão permanente entre respeitar o indivíduo e a garantia de disciplina sobretudo num grupo parlamentar de grande dimensão, com muitos interesses territoriais diferentes, com alguns interesses sectoriais, etc. (Rodrigo, deputado e vice-Presidente de Grupo Parlamentar).

Para este deputado, que era também vice-presidente de bancada parlamentar, não há forma de garantir em simultâneo a estabilidade na governação e o exercício individual da função de deputado. A intermediação dos partidos funciona como uma espada de dois gumes: por um lado, dá estabilidade, previsibilidade e segurança ao sistema; por outro, limita a autonomia individual dos deputados. Dessa tensão dão conta muitos deputados quando chegam ao cargo. Veja-se a “descoberta” de Teresa, deputada que, no momento da nossa conversa, exercia funções há aproximadamente seis meses:

Eu acho que a principal descoberta que já tenho desta curta experiência é esta tensão entre o factor representatividade, que é o que me traz aqui, e a minha consciência, ou a minha opinião pessoal, formada ao longo do tempo sobre os temas. Esta síntese é essencial e não é fácil de fazer. A fidelidade a nós próprios e àquilo que nós dizemos nos nossos fóruns (profissionais ou de amigos) e depois a consciência de que representamos pessoas, que representamos um programa eleitoral pelo qual fomos eleitos, que podemos não concordar em tudo mas que respondemos por ele, às vezes implica aqui um jogo de cintura que não é evidente.

Neste jogo de cintura não há equilíbrios perfeitos: ou se balança mais para um lado ou se desloca mais para o outro. Os deputados ora privilegiam uma visão da função mais do ponto de vista individual, ora dão mais relevo à dimensão colectiva do cargo que ocupam.

Entendo a função sempre do ponto de vista individual. O deputado é eleito. Fui eleita e sendo eleita não posso falhar na minha consciência, seja o que for que diz o partido. A minha consciência está acima; se eu tiver algum conflito, sou eu que me vou embora (Ana, deputada durante nove legislaturas).

Se o meu partido, por maioria, define que aquela é a posição correcta, eu tenho de respeitar essa democracia. E portanto, naturalmente, mesmo que eu tivesse uma posição diferenciada, o que faz sentido é perante o colectivo em que me insiro respeitar a decisão maioritária (Carla, deputada na sua primeira legislatura).

No primeiro caso a deputada valoriza mais a representação política individual; no segundo, é mais sublinhada a pertença ao colectivo partidário. Há pelo menos dois factores explicativos destas distintas atitudes perante a função. Um tem que ver com a cultura política, justamente porque em alguns partidos e grupos parlamentares é dada mais relevância ao entendimento da representação política em termos colectivos, enquanto noutras culturas políticas há maior permeabilidade a fenómenos como a pessoalização e a individualização da intervenção política. O outro factor tem que ver com o prestígio simbólico do deputado. Isto é, deputados com um grande historial na instituição, com uma forte presença mediática ou muito considerados dada a sua trajectória pessoal, profissional ou política, têm uma maior tendência para percepcionar a função de um ponto de vista individual.

Uma outra dimensão destas tensões e conflitos latentes relaciona-se com a gestão da interacção dos deputados com as direcções partidárias. Um deputado contava-nos, por exemplo, que quando negociava alterações legislativas o processo torna-se muito lento porque sempre que fala com um deputado de um determinado partido, esse deputado, antes de tomar qualquer decisão, tem que ir consultar a direcção da sua bancada. O mesmo deputado revelou-nos que no período em que apoiava um governo em coligação, sempre que negociava qualquer questão no Parlamento com deputados do partido com quem estava coligado, havia sempre um grande tempo de espera, porque os seus colegas tinham sempre pedir que a anuência do líder do partido.

Muitos parlamentares salientaram que não têm autonomia de definição e negociação política. Discutem e encetam negociações, mas as decisões têm sempre de ter o aval do líder ou de um seu delegado. A dependência manifesta-se igualmente no poder que as direcções partidárias têm sobre os colectivos parlamentares. Veja-se o caso das moções de rejeição apresentadas ao XX Governo Constitucional. Apesar destas moções terem sido entregues pelos grupos parlamentares, havia vários deputados que não concordavam com elas. João, por exemplo, disse-nos que apesar de não concordar, foi “forçado” a votar favoravelmente porque houve uma reunião do órgão máximo do seu partido em que se definiu a disciplina de voto a todos os deputados. Caso não seguisse a decisão tomada, poderia ter sido expulso do Grupo Parlamentar. Na verdade, em todos os partidos, os grupos parlamentares são vistos como mais um órgão partidário e, nesse sentido, as posições do grupo parlamentar e as posições dos órgãos de direcção do partido devem ser coincidentes. Toda a estrutura interna está organizada justamente para que o poder de decisão esteja concentrado no grupo de deputados que integram simultaneamente os órgãos de direcção parlamentar e os órgãos de direcção partidária.

A relação entre a autonomia individual e o carácter colectivo do mandato reflecte-se igualmente na questão das assessorias dos grupos parlamentares. Isto é, apesar de estar regulamentado, por exemplo, que os deputados têm direito a um apoio individualizado ao seu trabalho, na prática, não há assessores directos dos deputados, mas sim assessores parlamentares da Assembleia da República afectos às comissões que trabalham privilegiadamente com o Presidente de cada uma delas, e assessores dos grupos parlamentares que trabalham sobretudo com os coordenadores de comissão e vice-presidentes de cada grupo parlamentar para essa área. Isso faz com que um deputado individual tenha pouco auxílio directo, como aliás nos deu conta uma deputada há três legislaturas: “Um deputado não tem um gabinete próprio, não tem gente que o apoie directamente, etc. Para levar a sério a sua posição, digamos que é uma tarefa praticamente impossível com as condições que tem”.

É certo que há diferenças importantes consoante a dimensão dos grupos parlamentares. Em grupos maiores, um assessor presta apoio a vários deputados em simultâneo, em grupos mais pequenos poderá haver mais apoio ao trabalho individual dos deputados. Seja como for, como salienta Ana, deputada durante várias legislaturas, a inexistência de um núcleo de apoio jurídico colocado à disposição do deputado faz com que as assessorias existentes contribuam para a centralização da tomada de decisão.

A tensão entre a individualidade dos deputados e as dinâmicas colectivas dos seus grupos, como vimos, dá origem a diferentes leituras e interpretações críticas sobre a capacidade dos deputados terem efectivamente autonomia no exercício do cargo para o qual foram eleitos. Desse ponto de vista, como tentámos mostrar, não é possível desligar a sua iniciativa individual da sua posição nas hierarquias internas. Esse facto fica ainda mais claro na gestão dos “sentidos de voto”, isto é, na definição se votam a favor, contra ou se se abstêm nos projectos em apreciação.

“A regra é a disciplina”

A definição e regulamentação (formal ou informal) de regras quanto ao sentido de voto dos deputados em relação às diversas matérias pode assumir diferentes expressões para nomear uma prática semelhante. Muitos deputados dizem-se obrigados a respeitar a “disciplina de voto”. Com esta expressão remetem para o facto de terem a obrigação de votar os projectos de acordo com a posição definida pelo partido e/ou pelo grupo parlamentar. Outros deputados afirmam que no seu grupo há “orientações de voto”, chamando a atenção para o facto de o deputado ter o dever (embora não a obrigação) de seguir o sentido de voto definido pela bancada parlamentar. Por fim, há ainda quem chame “respeito pela democracia interna” à obrigação do deputado em respeitar as decisões tomadas por maioria dentro do grupo parlamentar.

Nos três casos, usam-se diferentes expressões para nomear um princípio político semelhante: a vontade colectiva da bancada parlamentar deve sobrepor-se à vontade individual do deputado em relação ao sentido de voto para cada projecto de lei ou de recomendação. Na verdade, na maioria das votações no Parlamento os deputados votam quase sempre em consonância com o seu grupo parlamentar. Ao ponto, até, de bastar que um membro da direcção se levante, para todo o grupo ficar vinculado ao sentido de voto. Num dos grupos parlamentares há mesmo um parlamentar conhecido como “o deputado com o joelho mais musculado do Parlamento”, porque é ele que quase sempre se levanta para dar indicações de voto ao presidente da AR em nome do grupo parlamentar.

A “disciplina” ou o “respeito pela decisão colectiva”, conforme a nomenclatura usada por cada deputado, são a regra em todos os grupos parlamentares. Em alguns casos essa prática está espelhada em regulamentos internos escritos; noutros, são práticas que seguem regras não escritas mas que os deputados sabem que devem cumprir. No entanto, como se diz na gíria popular, para todas as regras há sempre uma excepção. Neste caso, há várias.

A regra no partido é a disciplina de voto, existe para todas as votações excepto no que se chamam questões de liberdade de consciência, tipicamente questões morais (Rodrigo, deputado e vice-Presidente do Grupo Parlamentar).

A orientação genérica é em matérias programáticas, ou seja, aquilo que foi levado num programa eleitoral, em princípio é aquilo ao qual nós devemos obedecer. Todas as outras matérias que não estão estritamente no programa têm de ser vistas caso a caso. (Teresa, deputada na sua primeira legislatura).

Há disciplina de voto em Orçamentos de Estado. Depois existe o princípio da liberdade de voto. Todas as outras matérias em tese têm sido votadas livremente. O princípio que está válido hoje em dia é o princípio da liberdade de voto, salvo estas excepções. Agora, claro que o grupo parlamentar não é uma casa de malucos, não é? (Jorge, deputado na sua primeira legislatura).

Temos de fortalecer o que é a intervenção do partido, temos de ter uma intervenção coerente, mas nunca arredamos a hipótese de discussão dentro do partido que é onde nós achamos que estas coisas têm de ser resolvidas. E se nós achamos que a posição tem de evoluir, temos de fazê-lo cá dentro e não fazer uma discussão do lado de fora (Carla, deputada na sua primeira legislatura).

Nestes quatro excertos, correspondentes a grupos parlamentares distintos, podemos identificar diferentes regras e excepções em relação aos sentidos de voto. No primeiro caso a regra é a disciplina de voto, embora possam ser definidas excepções quando se tratam de questões de “liberdade de consciência” que, segundo a direcção da bancada, correspondem quase sempre a questões ético-morais. O segundo exemplo assenta no princípio geral da liberdade de voto, podendo o partido impor disciplina de voto em matérias que considera suficientemente estruturantes da ordem política, governativa

e/ou constitucional (a votação de orçamentos, moções de censura ou de confiança, revisões constitucionais, leis de bases, etc.). A terceira prática prende-se com a adopção do princípio da disciplina de voto em torno das matérias que constam do programa eleitoral. No caso das restantes matérias, há discussões internas, estabelecendo-se, caso a caso, as orientações de voto para propostas não previstas no programa inicial. Finalmente constata-se que em vários partidos, apesar de não haver uma regra escrita sobre os sentidos de voto, existe uma regra tácita que faz com que os sentidos de voto sejam comuns a todos os deputados do grupo parlamentar. Considera-se que este é o método mais democrático porque implica uma definição dos votos em função da opinião da maioria.

Estas diferentes práticas face aos sentidos de voto são determinantes sobre o grau de previsibilidade das decisões do Parlamento. “No Parlamento, por norma, não há surpresas”, diz-nos um deputado, embora estas regras, escritas ou não escritas, não sejam propriamente consensuais em todos os deputados dos vários grupos.

Ao longo das entrevistas e conversas em contexto etnográfico, apercebemo-nos de conflitos e dissensos que os deputados têm que gerir a este respeito. Um dos mais importantes tem a ver precisamente com a questão de saber “quem decide” sobre os sentidos de voto. Se nos partidos com menor representação parlamentar as decisões sobre o sentido de voto podem ser tomadas colegialmente pelo conjunto dos deputados (em alguns casos com a participação de assessores dos grupos parlamentares), em grupos com maior representação há diferentes mecanismos e formas de definição do sentido de voto.

Quem é que decide o sentido de voto? É um ente que eu não sei quem é. Sei que é da direcção do grupo parlamentar [...]. Eu recebo o boletim de voto 10 minutos antes de votar, em que diz lá ‘sim, sim, sim’ [...] encaminhado por uma secretária para aqui [computador] ou ali [telemóvel]. (Rui, deputado há quatro legislaturas).

A direcção do partido com a direcção do grupo parlamentar estabelecem os sentidos de voto. Tipicamente há discussões nas duas direcções e depois a decisão final é tomada na direcção do partido e a direcção do grupo parlamentar transmite aos deputados o sentido de voto. Nós obviamente estamos atentos e sabemos quais são as matérias mais polémicas. Vai havendo conversas até que há o momento em que se toma a decisão definitiva. Sempre que a decisão é mais complicada sinalizamos os deputados, as orientações de cada um deles, as dificuldades que podem ter, conversamos, procuramos ultrapassar, encontrar formas sempre que

há uma vontade de expressar uma vontade particular com a intenção de que não haja fuga da disciplina de voto. (Rodrigo, deputado e vice-Presidente de Grupo Parlamentar).

As direcções dos grupos parlamentares têm um papel fundamental na definição do sentido de voto para cada projecto. Em vários casos é enviada aos deputados, perto do momento das votações, uma guia de voto onde está definido qual o sentido que devem seguir. Mas o papel da direcção do grupo parlamentar é ainda mais abrangente. Os seus membros são responsáveis por desenvolver um trabalho de acompanhamento, vigilância e antecipação de problemas e de tensões, identificando questões polémicas e quais os deputados que podem apresentar maiores problemas com determinadas orientações de voto. A direcção actua por antecipação e procura evitar que surjam imprevistos no momento das votações. Este modelo não é muito diferente de outros parlamentos. Como revela Ema Crewe (2015) para o caso britânico, o sentido de voto é dos elementos de maior disputa no Parlamento, implicando que os *whips*³ sejam negociadores a tempo inteiro, discutindo deputado a deputado, colectando voto a voto. Mas também vale a pena assinalar o caso do Parlamento Europeu.

³ O *whip* trata-se de um deputado que tem a função de garantir a presença dos deputados nas reuniões plenárias sempre que as votações são renhidas. Além disso, está encarregado de assegurar que a disciplina de voto dos membros eleitos pelo seu partido é respeitada, assegurando que todos os deputados votam de acordo com as orientações dadas pela direcção partidária.

As regras que estão estabelecidas relativamente aos sentidos de voto suscitam concordâncias e discordâncias muito claras consoante os deputados com quem falámos. Duas novas deputadas na Assembleia da República e de partidos diferentes, confessaram-nos que concordavam com estas regras. Uma delas dizia-nos que no seu Grupo Parlamentar encontrava “espaço de discussão, de acolhimento e a oportunidade de manifestar uma opinião diferente” e que isso era suficiente para se sentir confortável. A outra, quando questionada sobre se se via, em alguma circunstância, a ter uma votação diferente da que é definida pelo grupo parlamentar, respondeu-nos sem hesitações: “Não, isso nunca aconteceria”. Insistimos: “Mas não há nenhuma matéria em que ache que independentemente do colectivo ser maioritário numa determinada posição, a sua podia ser outra?”. A deputada foi ainda mais peremptória: “Não, isso não aconteceria, porque eu respeito profundamente aquilo que é o funcionamento democrático do meu partido”. Também Ricardo, deputado durante 11 legislaturas, nos referiu que quando se quer jogar o jogo, é preciso respeitar as regras: “Há um regulamento do Grupo Parlamentar que diz que eu devo respeitar a disciplina de voto. No dia em que eu não a quiser respeitar, em termos de consciência, tenho de fazer uma opção, correcto? A disciplina de voto está definida no regimento que eu subscrevi”. Insistimos na questão: “Mas nunca se sentiu na posição de ‘Não me apetecia nada ter de votar desta maneira?’”. Ele insistiu também: “Não muitas vezes, mas já aconteceu. Mas

voto. Eu aceitei este sistema, no dia em que não o aceitar vou-me embora. É fácil. Ninguém me obrigou, meu caro, ninguém me obrigou”.

Ainda que estes exemplos nos dêem conta de uma aceitação, por parte dos deputados, das regras inerentes à participação num grupo parlamentar, nem só de consentimento se faz a vivência das regras. Muitos deputados com quem estivemos também nos disseram, sem hesitações, que se vêem perfeitamente a desrespeitar as orientações de voto. Admitem não seguir as orientações de voto dos partidos quando consideram que estas vão contra a sua consciência individual, os seus compromissos locais e regionais ou no sentido oposto às posições que têm assumido ao longo dos anos sobre temas específicos. Mesmo que, como nos afirma Margarida, o custo da coerência possa gerar problemas internos: “Foi difícil não votar de acordo com a bancada porque depois o ambiente não era o mais agradável nos corredores do partido, não é?”. No conflito entre a dificuldade de lidar com um grupo parlamentar depois de desobedecer às regras e a dificuldade em votar contra a sua própria consciência, esta deputada preferiu a primeira opção. Mas não é fácil tomar uma decisão desse tipo, precisamente porque, como nos relata um deputado sénior, o sistema está concebido para que haja pouca margem de manobra.

Da minha experiência passada [a disciplina de voto] trouxe alguns amargos de boca e traz algumas contradições que eu acho que são inaceitáveis e só desprestigiam o Parlamento. Eu acho que essa regra empobrece o Parlamento, desvirtua a representação dos cidadãos, limita a capacidade de afirmação dos deputados. E faz com que os deputados sejam vistos pelos cidadãos como correias de transmissão dos partidos. O que obviamente diminui a actividade ou a capacidade de actividade parlamentar. Se o programa eleitoral é vazio sobre a questão, como 50 ou 60 ou 70 por cento dos casos é, eu acho que o deputado tinha de ter liberdade de voto. Até porque isso obrigava a compromissos, a uma outra negociação, a uma outra força política do deputado que assim não tem individualidade. Há uma primeira fila... [risos] (Rui, deputado há quatro legislaturas).

Perante este sistema em que quanto mais rígida é a gestão da disciplina de voto menos autonomia tem o deputado, não restam de facto muitas opções. Apesar de haver deputados que, não concordando, obedecem; e outros que não concordando, entram em conflito; há também uma terceira possibilidade, mais pacífica, e que se prende com a possibilidade de se ter um sentido de voto diferente do grupo se for autorizado pela direcção do grupo parlamentar. Furar a disciplina de voto de forma não autorizada pode ter consequências. Para além de se preverem expulsões em casos mais graves, podem accionar-se

mecanismos disciplinares dentro dos partidos, daí que muitas vezes os deputados que não pretendem seguir a disciplina de voto do partido optem por duas estratégias menos aparatosas: ou saem da sala para não terem de votar de acordo com a disciplina, ou cumprem o sentido de voto mas indicam que vão fazer uma declaração de voto individual onde sinalizam a discordância.

**“Para mim seria difícil e insustentável tomar
uma decisão diferente daquela”**

Se nas últimas páginas se salientou uma certa rigidez nas formas hierárquicas de organização dos partidos e da própria Assembleia, também já fizemos referência a exemplos de desobediência e conflito com as regras e as autoridades internas. De facto, a vivência parlamentar é também caracterizada pela resistência às hierarquias, conflitos e dissensos dentro dos grupos parlamentares.

Ricardo, deputado que está há várias décadas no Parlamento, partilhou connosco a ideia de que quando um parlamentar se quer afirmar e ter um papel activo no Parlamento, muitas vezes tem de ter uma atitude insistente, rebelde e por vezes contrária às indicações da direcção do seu grupo parlamentar. Pedimos-lhe que nos explicasse, com um exemplo, como é que isso pode ser feito e este decidiu explicar-nos como é que actua sempre que tem uma ideia para um projecto de lei. Primeiro, começa por fazer um esboço do articulado jurídico da lei “sem pedir autorização prévia”. Esboçar uma ideia própria é, na sua perspectiva, o primeiro trunfo para que se perceba que o deputado tem autonomia, capacidade política e competência técnica. De seguida faz algumas consultas a colegas mais próximos e apresenta a primeira versão do manuscrito do projecto de lei à direcção do grupo parlamentar. Como nos diz: “Pode correr bem e ter um aval para avançar; mas pode correr mal e a direcção rejeitar ou simplesmente adiar sucessivamente a concretização de uma decisão”. Nesses casos, diz-nos, a estratégia tem de ser a recusa da conformação com o “não”, colocando em prática uma outra estratégia: começar a fazer *lobby*.

O *lobby* pode ser interno e externo, isto é, dentro do partido junto de alguns colegas, e através de contactos com membros de outros partidos encetando negociações informais. À medida que este trabalho avança, vai lançando o tema na agenda mediática, ou seja, vai informando alguns jornalistas de que há um projecto em elaboração e em negociação e propondo a colegas mais próximos que comecem a falar do tema nas suas crónicas escritas, comentários nas redes sociais, reuniões internas e conversas de corredor. Esta tática passa a dar uma visibilidade e uma pertinência ao tema que até então não tinha. “À medida que este processo acontece, a direcção começa a sentir pressão”, diz-nos a sorrir o deputado. Quando os esforços são bem-sucedidos, a direcção

começa a não ter como recuar, pressionada internamente – por deputados do seu partido e pela ameaça de agendamentos de outros partidos sobre o mesmo tema – e externamente – com jornalistas a começar a sondar dirigentes sobre a sua posição sobre o tema. O que inicialmente era um “não assunto”, passa agora a tornar-se uma realidade cada vez mais irreversível. À direcção do grupo parlamentar não resta outra hipótese que não seja a de se envolver na discussão e produção legislativa sobre o tema.

Este trabalho árduo mas subtil faz com que não haja um conflito directo com os dirigentes de topo do partido, mantendo-se a disputa política interna pelas margens e através de contactos individualizados em espaços informais de socialização. Mas em vários outros casos o conflito pode ser directamente assumido. Uma das deputadas com quem conversámos deixou-nos bem claro que assume a sua função com total autonomia e que para si é irrelevante se a direcção da sua bancada não gosta da sua actuação. Afirma mesmo que não depende de ninguém para entregar projectos ou propostas legislativas, tomar iniciativa em determinadas matérias, e entregar material a jornalistas para ser divulgado. No seu caso, o prestígio público e o seu estatuto de independente dá-lhe uma certa possibilidade de rebeldia política no grupo. Mas noutros casos, a não conformidade com uma directiva, acarreta riscos que alguns deputados estão disponíveis para assumir.

Houve um debate parlamentar em que havia disciplina de voto, eu demiti-me da direcção da bancada e saí da sala. A deliberação da disciplina de voto foi tomada por uma maioria muito acentuada dos meus colegas deputados, eu informei o presidente do grupo parlamentar que não acatava aquela decisão do grupo parlamentar porque considerava que aquela matéria era uma questão de consciência e não podia aceitar qualquer orientação em questões de consciência e que por isso me demitia. Mas para mim seria difícil e insustentável tomar uma decisão diferente daquela. Não aceito. (Deputada e Presidente de Comissão Parlamentar).

Esta decisão valeu-lhe um conflito interno mas não a impediu de continuar a ter um papel como deputada e até com algum protagonismo público. Na verdade, apesar das hierarquias, das regras e dos regulamentos, nem sempre as direcções ganham os conflitos. Há uma gestão prudente da tensão tendo em conta que os conflitos podem influenciar negativamente a imagem do líder, da direcção, do grupo parlamentar e do partido. O facto de os riscos por vezes serem demasiados elevados, faz com que o ressentimento seja ultrapassado, pelo menos na visibilidade da esfera pública.

Palcos e bastidores: acção, actuação e encenação na discussão parlamentar

Começámos por analisar a pluralidade dos deputados, os seus perfis, trajectórias e formas de organização. Acompanhando os seus percursos pela instituição, somos agora conduzidos para uma outra esfera: as formas de acção, actuação e encenação de que os deputados se apropriam em diversos espaços e momentos no exercício das suas funções.

O Parlamento, como dissemos anteriormente, é uma instituição que está no centro dos holofotes mediáticos. Nos seus espaços de debate, os deputados intervêm conscientes dessa observação, verificando-se, assim, que a sua acção tem também uma dimensão “performática”, isto é, actuam num palco marcado por regras, formas de representação e em função de uma audiência – presencial, mediada ou imaginada – incorporando uma dimensão cénica nas suas intervenções. A dimensão espectacular do mundo parlamentar – composta de actores e espectadores que se inter-relacionam – marca um quotidiano onde o debate pode assumir, quando extremado, um tom de tragédia, comédia, sátira ou melodrama. Nestes debates, os deputados fazem uma “apresentação de si”, indispensável ao reforço do seu capital político e simbólico perante os seus pares e perante o público exterior.

Mas como em qualquer espectáculo, qualquer momento cénico ou “performático” é precedido e sucedido de momentos de interacção nos bastidores. Neste sentido, quer o “palco”, quer os “bastidores”, são lugares fundamentais para compreendermos o funcionamento do Parlamento e de como nele o poder se estrutura. Será sobre estas dinâmicas e interacções que nos centraremos nas próximas páginas.

A arena do Plenário

A imagem pública dos parlamentos está profundamente associada às suas reuniões magnas. Nelas debatem-se leis, confronta-se directamente a actuação do governo, discutem-se programas políticos e convicções individuais dos deputados; representam-se, em suma, os cidadãos. As reuniões plenárias que decorrem na Sala das Sessões são, assim, a face mais visível e pública da vida parlamentar. O “Plenário”, momento em que todos os deputados eleitos devem estar presentes, acontece geralmente às quartas e quintas-feiras à tarde e às sextas da manhã, encerrando a semana parlamentar com as votações das iniciativas legislativas e dos projectos de resolução⁴. Podendo, nalgumas ocasiões, incluir a participação de membros do governo, o tipo de debates que aqui ocorrem são diversificados e, dependendo das temáticas a abordar, mais ou menos centrais na agenda mediática.

⁴ Geralmente as votações em Plenário podem incidir sobre vários tipos de iniciativas: os projectos de lei, que são apresentados pelos deputados; as propostas de lei, que são apresentadas pelo Governo; os projectos de resolução, que consistem em recomendações da Assembleia da República ao governo; as iniciativas legislativas de cidadãos, que consistem em projectos de lei subscritos por pelo menos 35 mil cidadãos.

Assim, as sessões em Plenário são escrutinadas, seleccionadas e resumidas pelos órgãos de comunicação social, sendo igualmente transmitidas pelo canal de televisão parlamentar – o *Canal Parlamento* – e pelo seu *website*. Além disso, todos os pormenores da discussão – discursos, apartes⁵, declarações de voto, etc. – são cuidadosamente registados no *Diário da Assembleia da República*⁶. Os deputados e os assessores de cada partido exibem também estes momentos nas suas páginas de Facebook, Twitter ou Instagram com os vídeos, as fotos e os comentários relativos às suas intervenções e às do seu partido.

O que pode, então, ser relevante contar sobre aquele que é, apesar de tudo, o espaço mais observado e escrutinado da vida parlamentar? Foi com esta interrogação que passámos vários dias a acompanhar o trabalho que decorre nestas reuniões plenárias, num esforço de observação centrado nos seus protagonistas. Ao encararmos as reuniões plenárias como o momento em que se discute, confronta, reflecte e debate, é a dimensão performativa que se destaca. As múltiplas e diversificadas interações que aqui decorrem atribuem-lhe, por um lado, uma certa flexibilidade onde a improvisação e a agilidade se tornam fundamentais; mas por outro lado, estruturam o que Collins (2004) designa de “cadeias de rituais”, isto é, repetições de rituais no espaço e no tempo, entre um número alargado de indivíduos, que garantem previsibilidade, segurança e inter-reconhecimento. Por outras palavras, a ritualização da actividade política implica que os seus agentes se reconheçam como corpo, assegurando que o quotidiano não é marcado por uma imprevisibilidade permanente que deixaria os agentes políticos num estado de contínua dúvida, incerteza e insegurança.

O Plenário pode ser calmo ou muito barulhento, caótico ou um cerimonial cheio de regras e códigos de conduta. Os deputados entram e saem; confrontam-se e negociam; insultam-se e elogiam-se; falam por telefone e mandam apartes; respondem a e-mails e batem palmas; discursam e ouvem; conversam com o colega do lado e acompanham o debate ao pormenor; lêem o jornal e preparam a intervenção do dia seguinte. Para alguns deputados é um dos momentos mais relevantes da vida parlamentar, para outros retira-lhes tempo para se dedicarem a tarefas mais especializadas. É simultaneamente um espaço de formalismo, etiqueta, protocolo, confusão, mistifório e diversão. Um local solene mas onde se pode perder o controlo; onde há excessos e se sobe o tom de voz até o Presidente chamar a atenção. Daí que muitos visitantes que assistem à sessão nas galerias, persuadidos pela experiência televisiva, onde o som é limpo e o tempo é curto, tenham um verdadeiro choque com a realidade concreta que está para lá da mediação mediática. A este respeito, Maria, deputada há oito legislaturas, chamou-nos a atenção para o facto de a dimensão agitada do Plenário ser uma normalidade em qualquer Parlamento:

⁵ Os apartes são comentários feitos pelos deputados durante as reuniões plenárias ou de comissão enquanto o orador principal intervém.

⁶ O *Diário da Assembleia da República* é o jornal oficial da Assembleia. É composto por duas séries independentes. Na primeira são publicadas as transcrições integrais de todos os debates ocorridos em reunião plenária. Na segunda são publicados todos os documentos formais da instituição.

Às vezes vou a escolas que vieram à Assembleia da República, estiveram nas galerias a assistir aos debates. As queixas que os professores nos fazem são: ‘Ai que decepção, nós chegámos lá e os deputados uns a falar, outros andavam por ali...’ [...] Mas o problema é que isso é a forma normal de funcionamento de um Parlamento. Uma sala de um Plenário de um Parlamento não é uma sala de aula, nem é um centro de conferências. Tem esta dinâmica própria de trabalho: uns estão a falar, outros estão a negociar, outros estão ao telefone a pedir documentos, outros estão no computador. Isso é perfeitamente normal, qualquer Parlamento funciona assim. (Maria, deputada há 8 legislaturas).



Imagem 1: Sala das Sessões da Assembleia da República

Fonte: www.parlamento.pt

Sendo um lugar simultaneamente de solenidade e de conflito, a organização do espaço não é casual. Em termos arquitectónicos e decorativos, é uma sala ornamentada de referências simbólicas moldadas a partir de imaginários históricos, sociais e políticos. Uma grande luneta de Veloso Salgado que representa as Cortes Constituintes de 1821. Escudos representativos dos distritos e das antigas “províncias ultramarinas”. Uma grande estátua de Anjos Teixeira simboliza a República com uma esfera armilar nas mãos, emblema da expansão marítima e imperial portuguesa. Grandes esculturas que representam os desígnios da casa: a Constituição, a Diplomacia, a Lei, a Jurisprudência,

a Justiça e a Eloquência. Várias representações de leões, símbolo do poder, justiça, domínio e segurança.

Para além de elementos de decoração simbólica, a Sala das Sessões também não é neutra do ponto vista da organização do espaço, que dá conta justamente das suas próprias diferenciações internas. No papel de superioridade, proeminência e autoridade encontra-se a *tribuna presidencial*. O cadeirão do centro é mais alto que os restantes e destina-se à segunda figura do Estado: o Presidente da Assembleia da República. Como um juiz vigilante, o Presidente coordena, vigia, antecipa e dirige os ritmos dos acontecimentos da sala.

Imediatamente abaixo encontra-se a *tribuna dos oradores* – o púlpito, como é conhecido na gíria parlamentar – e que é usada para declarações políticas ou apresentação de projectos de lei, de resolução ou de deliberação. Depois das intervenções na tribuna, o debate ocorre com os deputados a intervirem do seu lugar no hemiciclo. Mas sempre que se trata de fazer intervenções políticas, os deputados vão ao púlpito da tribuna dos oradores, acompanhados de uma funcionária parlamentar que lhes leva um copo de água. Falam de frente para o hemiciclo, dispõem de mais tempo e quase sempre lêem um texto preparado com a ajuda de outros deputados e assessores dos grupos parlamentares.

Por baixo desta tribuna encontra-se a *bancada do governo*. Pode ser ocupada por Ministros e Secretários de Estado em debates sectoriais, ou por todos os Ministros (e alguns Secretários de Estado) em debates gerais, como os debates quinzenais, os do programa do governo, o estado da nação, as moções de censura, entre outros. Quando totalmente ocupada por membros do governo, ao centro devem sentar-se os Ministros com as pastas consideradas mais importantes do executivo. No lugar mais central, evidentemente, deve estar o Primeiro-Ministro⁷.

Estes três níveis – *presidência, orador principal e governo* – encontram-se de frente para o hemiciclo onde os deputados ocupam os seus lugares. Mas também neste espaço não devemos supor que esta apresentação é aleatória ou desinteressada. Da esquerda para a direita, das primeiras às últimas filas, a configuração é relacional e disputada. Os partidos organizam-se da esquerda para a direita tendo em conta as suas filiações político-ideológicas, ainda que tal não signifique que todos se dêem como satisfeitos por terem à sua esquerda ou à sua direita determinados partidos concorrentes. A distribuição por filas, de cima para baixo, é também diferenciada: nas primeiras, a regra é estarem os membros das direcções das bancadas, os dirigentes com maiores responsabilidades no partido e no grupo parlamentar, e os oradores inscritos para intervir nos debates do dia. Por norma, nas segundas, terceiras e quartas filas, estão os deputados que pertencem, como se diz na gíria parlamentar, às “segundas, terceiras e quartas linhas do partido”, isto embora estas filas

⁷ Geralmente os lugares centrais são condicionados pelas hierarquias próprias do mundo político. No XI Governo Constitucional, o Primeiro-Ministro costuma ter à sua esquerda o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro das Finanças; e à sua direita o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e a Ministra da Presidência. No anterior, o Primeiro-Ministro tinha à sua direita o Vice-Primeiro-Ministro e o Ministro dos Negócios Estrangeiros e à sua esquerda a Ministra das Finanças e o Ministro dos Assuntos Parlamentares.

também possam ser ocupadas pelo deputados com maior proximidade ao tema em debate. Estes deputados estão com uma especial atenção ao debate: aplaudem regularmente quando o deputado da sua bancada intervém; fazem comentários e apartes, ora para valorizar a intervenção do seu colega, ora para contrariar a do adversário.

A dinâmica do Plenário implica ainda a presença de assessores parlamentares (que dão apoio à sessão), de assessores do governo (que dão apoio aos Ministros e Secretários de Estado), de assessores dos grupos parlamentares (em permanente articulação com os oradores e as direcções das bancadas), de agentes da PSP (que acompanham os cidadãos às galerias) e ainda de jornalistas (que acompanham a sessão ao minuto). Estes últimos têm uma tribuna para si que pode estar mais ou menos lotada consoante o potencial mediático do debate, sendo por norma ocupada pelos jornalistas que desempenham funções permanentes na Assembleia. Estivemos uma tarde com uma jornalista nesta tribuna que nos explicou que também este é um espaço altamente disputado entre os jornalistas residentes e os vários jornalistas enviados pelas redacções para acompanhar o debate, captar as melhores imagens e estar o mais próximo possível dos deputados. É dialéctica a relação entre a presença de jornalistas e a conflitualidade do debate político: quanto mais câmaras, objectivas e blocos de notas, mais o debate tende a ser conflitual e “performático”; quanto mais se presume que o debate será conflitual e “performático”, mais câmaras, objectivas e blocos de notas são atraídos para o centro do Plenário.

Os assessores e funcionários da Assembleia têm também uma grande importância no desenrolar da sessão: procuram informação que lhes é solicitada; esclarecem dúvidas; dão apoio audiovisual; ou simplesmente levam copos de água aos deputados sempre que eles ligam para a extensão telefónica cujo número está escrito num papel colado em cada lugar do hemiciclo. No centro físico do Plenário, numa pequena mesa, encontram-se dois assessores da Divisão de Redacção e Apoio Audiovisual, que apontam todos os apartes e comentários feitos pelos deputados durante a sessão de debate. Os funcionários fazem turnos de 15 minutos, dirigindo-se depois para o seu gabinete, onde vão transcrever integralmente aqueles 15 minutos de debate, acrescentando à transcrição das intervenções, os comentários e apartes que registaram na sessão. A transcrição integral do debate é depois publicada na I Série do *Diário da Assembleia da República*.

No espaço temos ainda as galerias, no primeiro e segundo piso, para onde são encaminhados os cidadãos que desejam assistir à sessão. Nestes espaços podem estar associações e grupos de interesse relacionados com os diplomas em discussão, assessores dos grupos parlamentares, visitas de escolas, jornalistas ou cidadãos a título individual.

Apesar de ser o momento privilegiado das atenções mediáticas e de concentrar em si os debates políticos a partir dos quais se votam leis, para muitos deputados as reuniões plenárias são algo irrelevantes. Um deles, na nossa terceira conversa, desabafava que na semana anterior “estava ali sentado, a ver os e-mails, a pôr coisas em dia, a escrever respostas”. “Porquê?”, perguntámos. “Porque não me interessa, tenho uma ideia geral e a ideia geral basta-me. O Plenário é o menos importante, é mais teatro para o exterior”. Na verdade, como a maioria dos deputados são especializados por áreas temáticas, muitas das discussões que decorrem em sessão plenária podem ser-lhes indiferentes na medida em que não terão um impacto directo na sua área particular de actuação. Como Teresa nos afirmou, apesar de ter chegado há pouco tempo à instituição cedo se apercebeu que “o Plenário, goste-se ou não, é um lugar de dramatização política onde mais do que para dentro se fala para fora”. Também Rodrigo, vice-presente de um grupo parlamentar, não podia ser mais claro: “Numa tarde intervêm 4 ou 5 pessoas. O que é que os outros oitenta e tal estão ali a fazer? Estão a bater palmas e a fazer figura de corpo presente”.

Mas se o debate em Plenário ocupa pouco tempo da semana parlamentar, concentrando-se a maior parte da actividade fora desse hemiciclo – em comissões parlamentares, grupos de trabalho, audições, audiências e outras reuniões e visitas – o que faz, então, com que este seja o espaço com maior atenção quer dos média quer da opinião pública?

Podemos sugerir duas hipóteses para esta questão. A primeira é que ainda que o Parlamento seja, como iremos ver, um espaço de acção política em múltiplas esferas, a circunstância de ser o único órgão de soberania política e ideologicamente plural, implica que desenvolva os seus próprios momentos cerimoniais perante a comunidade. Um órgão eleito por sufrágio e que representa a pluralidade das visões político-ideológicas presentes na sociedade, deve conseguir traduzir, em si mesmo, as diferenças e os debates em que elas se sedimentam. Essa dimensão cénica garante que a maioria dos cidadãos é confrontada com as diferenças políticas, ideológicas e estratégicas de cada partido e de cada deputado eleito. Por outras palavras, o exercício público da política é teatralizado porque os seus membros encenam, perante a comunidade, o debate das diferenças, das divergências e das escolhas. O campo parlamentar, dando garantias institucionais e formais de uma representação política plural, implica que as diferenças se expressem e sejam dadas a conhecer à sociedade que a instituição representa. Na verdade, assim como se verá no próximo capítulo, referente à etnografia dos tribunais, alguns dos debates em plenário, assim como algumas alegações finais de advogados e procuradores, tornam-se encenações importantes para apresentação da instituição para o exterior, mas que têm pouca relevância a um nível interno da instituição.

A segunda hipótese é a de que os deputados, enquanto representantes políticos, não falam e actuam apenas “em nome de” mas também “perante”. Isto é, além das duas principais entidades do campo político – o *representante* e o *representado* – existe ainda uma terceira entidade que não se esgota nestas duas categorias e que chamamos de “potencial representado”. Essa entidade é composta não apenas por quem os deputados representam mais directamente, mas sobretudo por quem eles imaginam poder representar. Essa figura pode ter vários nomes consoante o debate: “os cidadãos”, “o povo”, “as pessoas”, “os contribuintes”, “os desempregados”, “os portugueses”, “os jovens”, “os idosos”, “os mais fracos”, etc. Ainda que usadas em momentos diferentes, estas categorias remetem para uma entidade abstracta que o deputado procura representar no seu discurso. Assim, o deputado não fala apenas em nome de quem lhe confiou o mandato ou em nome do seu partido; fala também perante o universo político de representáveis. Isso faz com que o debate em Plenário precise inevitavelmente de uma dimensão cénica. Mais do que debater *em nome de*, é necessário discutir para *dar a ver*. Na exacta medida em que o deputado procura representar uma *comunidade imaginada de representáveis*, o Plenário tem de ser um lugar de expressão dramática, que procura comunicar e dar a conhecer uma mensagem política dirigida a essa mesma comunidade.

Tendo em mente esta dinâmica presencial e não presencial, o “jogo” político implica que se fale para fora, para um receptor que não está fisicamente na sala, mas a que se pretende chegar por via da comunicação directa – vídeos, textos, redes sociais *online*, etc. – ou indirecta – televisões, rádios, jornais, *Canal Parlamento*, etc. A este exercício Bourdieu (2011) chama de “jogo duplo”, isto é, um engenho que consiste em falar simultaneamente para dentro e para fora do campo político. E nesse jogo, o discurso em si mesmo é a peça essencial de afirmação política e mediática; não são meros enunciados de palavras que se escrevem, lêem ou que, depois de memorizados, se improvisam. Os discursos são comunicação e troca que operam num quadro específico de restrições sociais politicamente mediadas. Como já na década de 70 nos advertia Michel Foucault, a este respeito: “A troca e a comunicação são figuras positivas que actuam no interior de sistemas complexos de restrição; e sem dúvida que não poderiam funcionar sem estes. A forma mais superficial e mais visível destes sistemas de restrição é constituída por aquilo que se pode agrupar sob o nome de ritual; o ritual define a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam (e que, no jogo do diálogo, da interrogação, da recitação, devem ocupar determinada posição e formular determinado tipo de enunciados); define os gestos, os comportamentos, as circunstâncias e todo o conjunto de signos que devem acompanhar o discurso; fixa, enfim, a eficácia, suposta ou imposta, das palavras, o seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem, os limites do seu

valor constrangedor” (Foucault, 1970: 37-38). Daí que, como nos esclarece Mafalda, deputada há sete legislaturas: “Numa comunicação não importa apenas a palavra, também há todo o jogo fisionómico, toda a linguagem gestual que também é importante: o timbre, o registo, o tom que é usado; portanto tudo isso conta para conferir eficácia à mensagem”. Os rituais do Parlamento determinam os gestos, os comportamentos e os signos adequados ao exercício do discurso político verbal e não verbal e que atribuem eficácia simbólica ao palestrante e à mensagem palestrada. Os discursos não são somente instrumentos de influência sobre o exercício do poder, são eles próprios mecanismos de produção do poder. A quem entra no campo parlamentar exige-se que desenvolva capacidades como o domínio e manipulação de dois tipos específicos de retórica política: a *retórica de tribuna* que, com as suas regras, formalismos e expressividades verbais e não verbais, é fundamental para a relação com o exterior; e a *retórica do debater* que, com as suas improvisações, truques e aprendizagens, é fundamental na relação entre pares⁸.

“A primeira vez que vamos falar no plenário é assim com um friozinho na barriga”, diz-nos uma nova deputada, enquanto ri descontraída. E continua: “Eu não costumo falar de improviso no Plenário. É raro. Em termos da intervenção inicial prefiro pensar nela com cuidado, escrevê-la”. Cristina, deputada há três legislaturas, mostra-nos também a importância estratégica dos discursos:

[...] um bom parlamentar tem que ser um bom orador, faz parte da profissão; parte de ser um bom orador é ser-se assertivo, certo, dizer muitas vezes coisas muito desagradáveis mas dizer de uma forma que não é desagradável para quem está a ouvir, nem sequer para quem está a ser interpelado. E argumentar com inteligência, mesmo com vivacidade e até com agressividade, não tem que ser, desculpem a expressão, não tem que ser uma peixeirada.

A assunção de competências retóricas implica tempo e esforço. Só com treino se pode perder o “frio na barriga” de que falava a primeira deputada citada e passa das intervenções escritas (mais próprias da retórica de tribuna) para as intervenções improvisadas (mais próprias da retórica do debate). Só com tempo e prática é possível, como diz a segunda deputada, ser “assertiva e certa”, tendo capacidade de dizer “coisas desagradáveis” de uma forma que não é “desagradável” para quem está a ouvir.

Não é só esse apuro retórico que um deputado tem de aprender para intervir num Plenário. Além de saber expressar uma posição política, é preciso conseguir transmiti-la, convencer os ouvintes. E os ouvintes não se circunscrevem

⁸ Estas duas derivações da retórica política que podemos identificar no campo português já haviam sido identificadas no campo político francês por Pierre Bourdieu ([1989] 2011).

aos que estão presentes mas também aos que tomam contacto com as posições que ali se exprimem; num mundo político em que a mensagem tende a ser instantânea, curta e comprimida, saber fazer o corte e costura essencial para um bom *soundbite* é imprescindível para qualquer deputado que se queira afirmar. O discurso deve ser proferido numa linguagem coloquial, espontânea e solta, capaz de entusiasmar os jornalistas, oferecendo-lhes uma declaração na sua forma ideal para ser vertida numa notícia ou numa filmagem.

Não vou ser hipócrita. O aspecto comunicacional e mediático é importante. Porquê? Embora hoje o Parlamento tenha uma abertura grande, o dia-a-dia parlamentar é depois vertido numa notícia, num décimo, num quarto, no limite meia página no jornal e numa peça de um minuto ou dois numa televisão. Ora, partindo do princípio que nós temos seis grupos parlamentares na Assembleia da República, se a peça tiver três minutos, que já é uma peça enorme de televisão, são 20 segundos para cada. É evidente que em 20 segundos... Como é que você consegue sintetizar uma mensagem? Claro que tem de ter algumas expressões que possam ser a síntese mais atractiva, vamos chamar-lhe assim, daquilo que quis dizer. (Tiago, deputado e líder parlamentar).

A dimensão comunicacional dos discursos políticos é fundamental para a afirmação da mensagem e a aprendizagem do *soundbite* é uma inerência da aprendizagem parlamentar, imprescindível para que se possa navegar no que um deputado sénior nos designou de “dialéctica do debate parlamentar”: um jogo de rituais e improvisações, aprendizagens e engrenagens, conflitos e posicionamentos variáveis. Para compreender essa “dialéctica” é preciso entender que o discurso político é baseado numa dinâmica relacional de posicionamentos, aquilo que Bourdieu designa de “sistema de desvios”, isto é, “a produção de tomadas de posição depende do sistema de tomadas de posição propostas em concorrência pelo conjunto dos partidos antagonistas, quer dizer, da problemática política como campo de possibilidades estratégicas objectivamente oferecidas à escolha dos agentes em forma de posições efectivamente ocupadas e das tomadas de posição efectivamente propostas no campo” (Bourdieu, [1989] 2011: 183). Demos conta desse “sistema de desvios” quando acompanhávamos uma semana de um grupo parlamentar:

Nesse dia a agenda do deputado [que acompanhávamos] começou com uma discussão de manhã com o governo, tendo a tarde preenchida com a comissão permanente a que está afecto. Como a reunião com o governo deixou assuntos pendentes, às 15h teria de faltar à sua comissão para

reunir de novo com membros do executivo. Nesse contexto, foi avisar a outra deputada afecta à comissão de que afinal ela não fará apenas uma intervenção na parte das “segundas perguntas” [na segunda ronda, em que o tempo é mais curto], mas terá também de fazer uma intervenção mais alargada sobre algumas questões mais estruturantes. Eram 12h45 quando a deputada foi avisada e a reunião de comissão começava às 15h. Foi apanhada de surpresa mas conformou-se e aceitou ler um texto trabalhado entre o deputado e uma assessora. Combinaram almoçar. Não perdemos a oportunidade de nos colar. Ao almoço o deputado explicou-lhe que era necessário falar de algo que “entale o partido A e que entale o partido B”. Por isso a intervenção tinha de se centrar em dois assuntos que, simultaneamente, incomodassem os dois partidos em concorrência mais directa. Paralelamente, também era necessário fazer uma pergunta mais *soft* “para o Ministro brilhar”. “É preciso algum equilíbrio”, diz o deputado. Ao café pergunto à deputada se estava à vontade com a intervenção que ia fazer e que não tinha preparado. O deputado interrompe e desdramatiza dizendo: “O que vale é que só fazemos perguntas e não temos interpelações directas”. A deputada encolhe os ombros e diz: “É a política, é o que é”. (Excerto do Diário de Campo de João Mineiro).

Não há posições políticas que não seja relacionais. E não há discursos e intervenções políticas fora das dinâmicas conflituais de cada momento. O discurso revela e/ou esconde aquilo que os protagonistas políticos desejam, em cada momento, revelar e/ou esconder perante os seus pares e perante o exterior. Só na sua dinâmica relacional, conflitual e antagónica, mediada pelas posições dos adversários e aliados de cada momento, é que os discursos políticos podem ser compreendidos.

No debate parlamentar em Plenário, ou como se verá mais à frente, nas audiências nos tribunais, a natureza relacional, plural e confrontacional do debate faz com que os discursos políticos incorporem uma dimensão de antecipação. É preciso antecipar e conhecer o que os adversários se preparam para dizer ou para apresentar. Mas como esta é uma necessidade de todos (ninguém gosta realmente de ser surpreendido...), as intenções dos discursos e as orientações dos partidos na maioria das vezes já são esperados. Assim, não sendo geralmente o Plenário um espaço de especial novidade ou de imprevisibilidades, torna-se sobretudo um cerimonial com vista a demonstrar a sua marca distintiva: a pluralidade da representação política. Muitas vezes, passam-se horas e horas de debate em Plenário quando todos os sentidos de voto já foram anunciados e por vezes, como nos explicou uma deputada, as verdadeiras “negociações” estão a ser feitas em reuniões bilaterais numa

sala ao lado. Neste sentido, como antes referimos, o debate passa a ser muito mais marcado por uma encenação teatralizada.

Sendo as reuniões plenárias marcadas por horas e horas de debate político, a utilização de um provérbio popular, uma boa metáfora ou uma citação literária de improviso, fazem as delícias do debate. Muitos deputados aprimoram desde logo o seu discurso com referências a citações literárias, musicais, cinéfilas; são momentos de irreverência que animam as bancadas e desafiam os adversários a responder no mesmo tom. Mas o Plenário pode também ser marcado por momentos de acrimónia. A forma mais “leve” de a expressar consiste em recorrer a apartes, onde se repudia a forma ou o conteúdo da intervenção do adversário. É algo que Carla, uma jovem deputada, nos diz que também é humano: “Há dias em que uma pessoa ouve coisas a que não consegue ficar indiferente [...]. É quase impossível controlar. Principalmente quando nos parece que é algo extremamente injusto e nos afronta. Então é mesmo difícil uma pessoa manter-se ali muito serena. Há quem consiga mas acho que é também humano que às vezes nos saia qualquer coisa mais viva [risos]”.

Uma forma aparentemente mais diplomática de protesto pode passar por pedir ao Presidente da Assembleia da República a palavra para uma “defesa da honra”. Estas defesas da honra transformam-se muitas vezes em ataques aos adversários e servem mesmo de continuação do debate por via dos apartes e dos comentários que cruzam as bancadas. Mas a forma mais estridente de protesto consiste em os deputados baterem violentamente nas mesas. O som pesado simboliza o protesto veemente com a forma ou o conteúdo de uma intervenção adversária. Nestas ocasiões, para serenar os ânimos e descontraír a câmara, o presidente pede aos deputados que “não se vinguem na mobília”. Uns riem, outros não, mas os ânimos acalmam.

A dinâmica do debate implica agilidade, velocidade e muito instinto. Nos debates quinzenais, por exemplo, o conteúdo das interpelações ao Primeiro-Ministro é alvo de maior secretismo entre os partidos. O Primeiro-Ministro ouve as perguntas e em fracções de segundos recebe papéis e notas de outros Ministros e Secretários de Estado. É preciso ser ágil para não se ser apanhado desprevenido ou a dizer alguma *gaffe*. Mas o debate não se faz só ali. Num debate plenário que analisámos, uma deputada da oposição perguntou ao Primeiro-Ministro sobre a sua disponibilidade para uma reforma do Estado. Uma deputada do partido que apoia o governo meteu imediatamente uma nota no Facebook a lembrar os cortes nas pensões que o anterior governo previa fazer. O debate continua *online*, enquanto dura no Plenário.

A lenta travessia nas comissões parlamentares

Um dos espaços onde os deputados mais ocupam a sua semana de trabalho são as comissões parlamentares. No Parlamento português existem *comissões parlamentares permanentes*, de tipo especializado e temático, com jurisdição permanente e definidas em cada legislatura; e as *comissões eventuais*, criadas por um período de tempo definido e que têm como finalidade cumprir uma função específica que fica concluída com a apresentação de um relatório final dos trabalhos. Dada a amplitude temática de muitas comissões, elas podem criar subcomissões para acompanhar matérias específicas ou formar grupos de trabalho sobre os quais nos debruçamos a seguir. Entre as comissões eventuais, as mais mediatizadas são as *comissões de inquérito* que obedecem a um regime específico e têm como finalidade analisar o cumprimento da Constituição e da lei e apreciar os actos dos governos e da administração. Estas comissões têm poderes de investigação das autoridades judiciais.

A maior parte do tempo em comissões parlamentares é ocupado com a análise, discussão e apreciação de iniciativas legislativas. Podem requerer pareceres ou relatórios especializados, convocar depoimentos de cidadãos ou entidades externas, realizar audições ou planos de informação e estudo detalhado. Um deputado sénior, presidente de uma comissão parlamentar chega mesmo a dizer-nos que “o verdadeiro trabalho no Parlamento é feito nas comissões parlamentares especializadas e nas reuniões ou audições que são feitas nesse âmbito”.

Analisando o funcionamento da Assembleia da República facilmente percebemos que as comissões parlamentares são o lugar mais importante do trabalho legislativo. Os partidos e grupos parlamentares apresentam projectos de lei discutidos e votados em primeiro lugar nas reuniões plenárias. Nessa ocasião, por norma, há vários projectos referentes ao mesmo tema que podem ser aprovados. É aqui que os trabalhos das comissões ganham importância, porque é neles que se garante que, na especialidade, os vários projectos aprovados são articulados e consensualizados num projecto único, coerente e que contenha sugestões de toda as forças políticas que para ele queiram contribuir. Esse é o trabalho de “fabricação da lei” que, procurando ir de encontro às preocupações dos vários partidos, é um trabalho lento, com “vaivéns” permanentes, e que implica o agendamento de audições de personalidades ou instituições e organizações da sociedade civil, que comentam e criticam as propostas, por forma a que sejam o mais consensuais possível.

Uma vez que as comissões parlamentares não tratam apenas de discussões em torno das propostas políticas num plano mais abstracto, mas também de debates políticos mais especializados e com matérias e/ou projectos mais circunscritos, faz com que as comissões tenham características que as distinguem

bastante das reuniões plenárias. Como nos diz Carla, deputada na sua primeira legislatura: “Na comissão temos uma proximidade muito maior. Temos uma sala em que a mesa é logo aqui. Aí não fazemos propriamente intervenções escritas. Depende muito da evolução da reunião que é uma coisa ali na hora. Há sempre coisas que são imprevisíveis e temos de estar prontos para dar resposta”. Nas salas das comissões parlamentares os deputados estão sentados numa mesa em forma rectangular e, ao contrário do debate em plenário, é também sentados que falam e debatem entre si. O tom do debate pode ser mais agressivo quando as comissões contam com a presença de membros do governo cuja actividade é fiscalizada, mas quando se centram no tratamento de matérias legislativas ou na audição de personalidades ou entidades externas com o objectivo de construir ou acompanhar a legislação, o tom é colaborativo e colegial. Na maioria das comissões há um corpo fixo de deputados, ainda que outros se possam dirigir à comissão para colocar questões específicas a um Ministro em particular. Outros deputados, como pudemos assistir, assinam a folha de presença e saem de novo, alguns para reuniões que decorrem ao mesmo tempo sobre outras temáticas.

A presença de jornalistas também varia muito. Há comissões que deliberam regularmente não autorizar a entrada de jornalistas, uma vez que tratam matérias susceptíveis de serem consideradas segredo de Estado. Contudo, na maior parte dos casos, as comissões são abertas ainda que muitas vezes os jornalistas não estejam presentes, dado o debate ser muito minucioso. Já nos dias em que os Ministros vão às comissões responder às questões dos deputados sobre a sua acção, os jornalistas estão muito presentes no espaço e os fotojornalistas arriscam sempre o melhor plano. Durante o debate, os jornalistas esforçam-se por apanhar o melhor ângulo, tentando sorratamente circular na sala ou por vezes ajoelhando-se no chão para conseguirem o melhor plano.



Imagem 2: Jornalista fotografa uma sessão de uma Comissão Parlamentar

Fotografia de João Mineiro

Atrás dos deputados, encontra-se uma ou duas filas de cadeiras onde geralmente se sentam assessores dos grupos parlamentares ou jornalistas que acompanham as sessões. Os assessores podem acompanhar os deputados ou os membros do governo. Têm consigo blocos de notas, dossiers, *tablets* e estão em permanente contacto com os deputados ou membros do governo. Além disso, vão conversando informalmente com os jornalistas que ali estão ao lado, passando informações, esclarecendo outras ou simplesmente fazendo comentários sobre a sessão.

A dinâmica das discussões em comissão faz com que a interacção seja diferente da que ocorre em Plenário. Uma dessas diferenças tem a ver com a informalidade no tratamento entre os deputados. Os parlamentares que no Plenário se digladiam de forma veemente, na comissão estão por norma mais descontraídos. No entanto, a presença de um Ministro faz com que a informalidade no tratamento e nas interacções tenha que ser contida; a formalidade volta a tomar conta dos ritmos do debate. Também a participação dos partidos nas comissões depende muito do número de deputados eleitos: alguns partidos não têm deputados suficientes para estar em todas as comissões, outros apenas conseguem ter um ou dois deputados por comissão e nos maiores partidos

pode haver mais de uma dezena de deputados vinculados a cada comissão, elegendo entre si um coordenador, que articula com a direcção da bancada a intervenção na comissão e posteriormente coordena o trabalho dos deputados.

Apesar da importância das comissões na arquitectura institucional do Parlamento, nem todos os deputados têm delas uma opinião positiva. Ana, deputada ao longo de nove legislaturas, considera as comissões “cemitérios legislativos”, justamente porque “se nenhum partido ou nenhum deputado puxar pelo assunto e conduzir o processo até ao fim, os prazos são todos ultrapassados, os prazos dos pareceres são todos ultrapassados”. Uma outra deputada explicou-nos que muitas vezes o debate em comissão fica “meio em suspenso” porque os deputados nas comissões estão mais isolados do seu grupo. Por vezes são confrontados com discussões e propostas de alteração ou de compromisso para as quais não estão em condições de decidir sem antes as discutirem com a direcção da bancada. Este “vaivém” entre comissão e grupos parlamentares faz com que muitos projectos também vão sendo adiados, evidenciando-se, assim, como as hierarquias internas anteriormente descritas que podem ter uma consequência directa na lentidão do processo legislativo.

O debate numa comissão parlamentar pode ser bastante imprevisível e nele fica bem clara a capacidade do deputado agir e determinar legislação, ou mesmo de batalhar por um tema que considera importante. No entanto, como a representação política se organiza em torno de partidos, geralmente a tomada de posição de um deputado (especialmente dos que são membros da direcção ou dos que têm uma concepção mais colectiva da representação), implica a assunção da posição pelo partido no seu conjunto. Veja-se o exemplo desta deputada:

Eu ainda hoje acho que me faz mais confusão o trabalho da comissão por causa do grau de responsabilidade... Uma coisa é nós prepararmos uma intervenção a frio e termos o cenário estudado. Mas a comissão é mais um trapézio sem rede, temos de reagir na hora... Nós temos de ter uma ponderação tremenda num curto espaço de tempo [risos]. Essa é a questão porque ainda hoje sinto sempre algum arrepio quando vou para uma reunião de comissão, porque é aquela responsabilidade última de na hora discernir o que é correcto e o que não é.

Quanto menos deputados tem cada grupo parlamentar numa determinada comissão, maior é o grau de responsabilidade do deputado: o que disser pode comprometer a posição do partido sobre determinado diploma e vir a ser usado contra si no futuro. Por isso, as comissões parlamentares, como diz esta deputada, são “trapézios sem rede” onde o equilíbrio nem sempre é fácil de alcançar. É preciso tomar decisões rápidas num curto espaço de tempo.

A lenta travessia das comissões parlamentares, se pode ter como desvantagem (na óptica de alguns deputados) a morosidade e a burocracia, para outros tem a vantagem de criar proximidade, num ambiente colaborativo que permite que se estabeleçam compromissos totalmente inesperados caso se tomasse o debate plenário como termómetro da capacidade dos partidos trabalharem em conjunto. Esta dimensão mais colegial e colaborativa é fundamental para a segurança da instituição uma vez que garante o seu funcionamento quotidiano, depois dos momentos mais “performáticos” e mediatizados do Plenário. Mas esse trabalho fino e demorado na comissão, regra geral, é muito pouco visível para fora do Parlamento. Daí que os deputados também em contexto de comissão parlamentar, tentem não perder nenhuma oportunidade de dar visibilidade ao seu trabalho ou à intervenção do seu partido.

Há pelo menos três formas de conquistar esta visibilidade. Uma delas consiste em dar uma dimensão regional à sua intervenção. Ou seja, para além dos deputados estarem afectos a uma “área temática” (finanças, trabalho, cultura, segurança social, agricultura, etc.), intervêm também com um foco regional, abordando matérias específicas da região pela qual foram eleitos. Daí que alguns deputados vão passando por várias comissões, com o objectivo de transmitir problemas concretos dos seus distritos. Assim, na relação presencial e virtual que estabelecem com o distrito de eleição, o deputado tem sempre um cardápio de iniciativas a que pode dar visibilidade.

Uma outra estratégia usada tem a ver com a publicitação do trabalho através dos meios digitais. Entre eles, a maior importância é conferida às chamadas “redes sociais”, onde os deputados informam os seus “seguidores” das intervenções que fizeram, das questões que colocaram ao Ministro, da lei que estão a discutir, das audições em que estiveram presentes. Alguns vão fazendo contagens às reuniões em que participam, às perguntas que formularam, às intervenções que fizeram, e de tempos a tempos (de ano a ano, de sessão legislativa em sessão legislativa) vão publicando as estatísticas do seu trabalho e desempenho.

Um terceiro mecanismo consiste em convidar directamente representantes da sociedade civil para assistirem ao desenvolvimento dos trabalhos em matérias que lhes dizem respeito. Podem ser convidados sindicatos, associações, plataformas e confederações, representantes de movimentos organizados ou cidadãos e personalidades da sociedade civil. Estes convites garantem três objectivos: primeiro, mostram que o Parlamento está aberto à sociedade; depois, demonstram que o deputado e o seu partido têm interesse no contributo da “sociedade civil”; e finalmente, garantem força simbólica e negocial ao deputado porque assegurou a presença na sala das pessoas ou entidades directamente visadas pelas matérias em discussão.

Além das estratégias individuais dos deputados e colectivas dos partidos, a comissão parlamentar, no seu conjunto, pode também desenvolver estratégias de comunicação do seu trabalho. Por vezes chega-se a acordo entre os partidos sobre alguns temas fundamentais e estratégicos que a comissão tem de tratar e nesse âmbito organizam-se visitas de terreno, com representantes de todos os partidos, no sentido de se ter uma aproximação e conhecimento mais aprofundado das matérias sobre as quais vão legislar.

Apesar desta colaboração e colegialidade, as comissões não são sempre um espaço calmo e tranquilo. Quando Ministros ou Secretários de Estado se dirigem à comissão e o tema político do momento é mais polémico, o debate pode adquirir contornos bastante conflituais. Desde logo porque se há deputados que se concentram mais no trabalho legislativo, outros têm uma vocação mais de combate político.

Caso diferente das comissões permanentes são as comissões de inquérito. Há um conjunto de deputados que se “vocaçiona” para estas comissões, aprende os procedimentos e o tipo de intervenção necessária. Justamente porque, como nos diz uma deputada veterana nessas comissões, “elas têm uma mecânica que é diferente”. Para a maioria dos deputados que compõem as comissões de inquérito elas permitem que as pessoas tenham uma ideia diferente do Parlamento porque, segundo a deputada, consegue-se chegar a acordos e consensos sobre questões concretas, mostrando “um lado que é mais construtivo”. Além disso, a circunstância muito mediatizada de algumas comissões de inquérito tornam-nas também um potencial factor de afirmação pública de alguns deputados.

Também a imprensa tem nas comissões parlamentares uma presença e uma atitude diferente. Para alguns deputados, esta atitude reflecte-se inclusivamente na “forma” do debate. A presença dos meios de comunicação social pode ser analisada de uma dupla forma. Por um lado, os deputados consideram que o debate é mais calmo e colaborativo, justamente porque não há televisões presentes e os jornalistas não estão muito interessados nos debates. Por outro lado, vários jornalistas nos explicaram que não acompanham tanto as comissões parlamentares porque o debate é muito minucioso e, com excepção de temas mais relevantes, não têm um interesse jornalístico particular para o grande público. Ainda assim, muitos dos deputados mais velhos não hesitam em argumentar que a abertura das comissões a jornalistas aumentou a dimensão de conflitualidade e espectáculo das comissões que antes reuniam à porta fechada. Outros argumentam que a presença dos *media* é o garante da transparência, sendo o estilo de intervenção uma responsabilidade individual do deputado e não de nenhum jornalista.

Grupos de trabalho: facilitadores arriscados

Num terceiro nível do debate e da produção legislativa encontram-se os grupos de trabalho. Estes podem ser criados no âmbito de cada comissão e podem cumprir pelo menos uma de duas tarefas: discutir de forma pormenorizada e minuciosa as iniciativas legislativas na especialidade, com vista a uma tentativa de incorporação de contributos dos vários partidos numa versão única e final; e acompanhar um tema específico, reunindo com representantes do sector e conduzindo o desenvolvimento da legislação nesse âmbito. Um dos casos que acompanhámos relacionava-se com uma iniciativa legislativa de cidadãos que teve assinaturas suficientes para chegar a Plenário, “obrigando” os partidos a pronunciar-se e a ter que a votar. Como vários partidos optaram também por apresentar as suas próprias iniciativas legislativas sobre o tema, chegou-se a um acordo entre os grupos parlamentares: nenhuma iniciativa legislativa seria votada na generalidade, baixando à comissão sem votação, e de imediato se constituiria um grupo de trabalho específico para tentar que os vários projectos apresentados dessem origem apenas a um. Há outros casos em que no Plenário são aprovados vários projectos de lei sobre o mesmo tema, com intenções semelhantes, embora com diferenças entre si. Como não podem dar origem a três, quatro ou cinco leis sobre o mesmo tema, na especialidade cria-se um grupo de trabalho para que os vários projectos sejam transformados num projecto único a ser submetido posteriormente ao Plenário para a “votação final global”.

Os grupos de trabalho, especialmente os que tratam de iniciativas legislativas, são marcados por duas características: por um lado, a tecnicidade das suas discussões e, por outro, a descrição dos seus trabalhos. São debates sem intermediário, em que cada deputado representa directamente a opinião do partido sobre aquele tema. Por isso, dizem-nos, estes são espaços mais fechados, não têm gravações nem televisões, contribuindo assim para a formação de algumas convergências.

Numa longa conversa com uma deputada que preside a um grupo de trabalho, pedimos-lhes que nos explicasse o tipo de trabalho que coordena. Segundo a deputada, “no grupo de trabalho fazemos um tipo de discussão alínea a alínea, artigo a artigo, portanto uma discussão muito mais seca”. Aproveitou para nos mostrar o documento de apoio da reunião do dia anterior. Era um conjunto de folhas onde se podia ler o articulado jurídico da lei, e ao lado de cada artigo lia-se: «PCP propõe x», «Bloco de Esquerda propõe y», «o PSD pretende alterar h», etc. Cada proposta, artigo a artigo, alínea a alínea, é discutida, tentando-se encontrar uma formulação que corresponda a um compromisso de todas as partes. Depois de se percorrer todo o projecto de lei, chega-se à fase das “votações indiciárias”. Basicamente, estas são votações

sobre cada uma das propostas de alteração ao articulado jurídico e que depois de realizadas no grupo de trabalho são enviadas para a comissão parlamentar na qual o grupo de trabalho foi formado. Quando a comissão reúne e analisa de novo a lei, se os partidos não mudarem de posição, estas votações passam a ser finais. No entanto, há sempre margem para em comissão se alterar o sentido de voto de alguma alteração feita no grupo de trabalho.

Ainda que com pouca visibilidade, os grupos de trabalho são núcleos fundamentais da formulação legislativa, de acompanhamento da aplicação da lei e de análise específica de sectores sociais ou económicos específicos. O ambiente dos grupos de trabalho a que assistimos não tinham qualquer semelhança com outros espaços do debate parlamentar. São substancialmente mais informais e menos submetidos a regras protocolares e regimentais. Este facto faz com que quem coordena o grupo de trabalho tenha que estar constantemente a orientar e a organizar a reunião, para que esta não se disperse e se transforme numa espécie de “conversa de café”. Numa das reuniões a que assistimos, os deputados reuniram o grupo de trabalho para definir algumas visitas a realizar no âmbito das questões legislativas em que estavam a trabalhar. Além disso, discutiram a organização de outras iniciativas a serem feitas em nome do grupo de trabalho, tais como a organização de um colóquio, audições a várias entidades e um conjunto de temas a trabalhar na agenda nos próximos meses.

A circunstância das reuniões dos grupos serem mais informais e menos visíveis faz com que neles se tentem forjar alguns compromissos entre os partidos. Daniel, deputado há seis legislaturas, quando falávamos sobre a sua participação em grupos de trabalho, explicava-nos os diferentes planos em que se move o debate parlamentar. Mesmo quando os partidos votam contra determinadas iniciativas legislativas na generalidade, não se inibem, caso sejam aprovadas, de contribuir para a discussão na especialidade. Pelo contrário, envolvem-se numa discussão detalhada dos projectos de lei, contribuindo para a sua redacção e aprovando várias alterações, mesmo que as alterações introduzidas não sejam suficientes para mudar o sentido de voto na votação final global. O deputado descreveu várias situações em que, mesmo quando os partidos na globalidade não estão de acordo com as propostas ou projectos de lei, preferem contribuir para que a lei fique redigida o melhor possível. Envolvem-se em grupos de trabalho, ouvem especialistas, apresentam propostas e consensualizam outras. Noutros casos, consideram que a proposta é tão prejudicial em relação à legislação em vigor, que preferem indicar que não pretendem contribuir para a mudança da proposta na especialidade.

O trabalho das iniciativas legislativas na especialidade e a decisão sobre quando e como se deve contribuir para o processo legislativo, são duas

dimensões que muito dependem dos deputados concretos. Muitos deles têm que decidir sozinhos ou em pequenos grupos a estratégia a adoptar e os contributos que querem dar para cada processo. Esta individualização dos deputados nos grupos de trabalho, na óptica de alguns deles, pode ser benéfica porque facilita a discussão e a decisão; mas para outros ela pode criar problemas nos grupos parlamentares uma vez que a decisão do deputado, em última análise, pode comprometer o partido como um todo. Esse facto faz com que nem sempre a decisão de formar grupos de trabalho seja pacífica.

No regresso de uma viagem com um deputado que se tinha deslocado ao seu distrito para um conjunto de visitas e iniciativas, este explicou-nos porque é que nem todos os projectos de lei dão origem a um grupo de trabalho. É que muitas vezes as direcções parlamentares têm receio das decisões que os deputados individuais possam tomar quando reunidos com deputados de outros partidos. Na sua perspectiva, se a discussão for tida exclusivamente em comissão há mais controlo e não há surpresas. Ainda assim, como também admite, a inexistência de grupos de trabalho faz com que os deputados não conheçam tão bem os pormenores das mudanças legislativas, tendo muitos deputados de votar “sem conhecer as minudências de todas as alterações à lei”.

Em síntese, vale a pena deixar clara a forma como os grupos de trabalho no Parlamento se tornam autênticos “facilitadores arriscados”. Por um lado, “facilitam” o processo legislativo porque lhe dão eficácia e permitem aos deputados encontrar compromissos num exercício de discussão minuciosa que pode passar despercebido para o exterior. Mas por outro lado, são “arriscados”, justamente porque o facto de os deputados estarem individualmente nos grupos de trabalho lhes confere maior poder individual, não permitindo que a direcção controle, coordene e vigie o andamento do processo.

Nos corredores é que se decide tudo?

Numa ocasião em que lanchávamos com um deputado no Parlamento, juntou-se a nós uma assessora do partido. Já nos conhecia e foi fácil inteirar-se da ordem de trabalhos da nossa conversa: as diferenças entre plenários, comissões e grupos de trabalho. Enquanto falávamos, a assessora interrompeu-nos, a sorrir, para dizer: “esses espaços são todos muito bonitos mas no Parlamento são os corredores que decidem tudo”. O deputado sorriu também e explicou que os momentos de decisão são obviamente os plenários, comissões e grupos de trabalho. Mas as conversas informais, as reuniões bilaterais e a troca de impressões entre deputados têm um papel fundamental na agilização da discussão e da decisão. Segundo muitos deputados, as discussões e articulações informais têm uma enorme importância porque permitem que se revelem as

“verdadeiras” intenções para lá da encenação e que se indique aos seus pares que, apesar do tom mais crispado do debate em plenário ou em comissão, o partido tem abertura negocial para discutir e chegar a compromissos sobre um determinado tema.

Às vezes a mim, antes desta vida, parecia-me estranho as pessoas estarem numa discussão muito grande no Plenário e depois lá fora entenderem-se bem. Agora aqui vejo que é essencial que seja assim porque é desses vínculos que existem fora que é possível depois em comissão, em comités mais pequenos, conhecendo as pessoas, entendendo aquilo que elas verdadeiramente pensam, e não a forma como se expressam necessariamente no Plenário, perceber então como é que eu consigo conversar, quais é que são as pessoas mais permeáveis a este ou àquele ponto de vista, e a partir daí estabelecer o trabalho que se espera de progressão de ideias (Teresa, deputada na sua primeira legislatura).

Mas para que as interações informais existam e funcionem como pontos desbloqueadores do processo político é necessário que haja um inter-reconhecimento dos deputados enquanto pares. Esse processo de aproximação informal pode acontecer, desde logo, nas iniciativas em comissão parlamentar, onde deputados de diferentes partidos trabalham fora das dinâmicas exclusivas dos seus grupos parlamentares. Como nos explicou um deputado, as visitas que as comissões organizam “são momentos distendidos em que se procura conhecer melhor individualmente cada deputado”. E acrescenta que o “conhecimento dos colegas que estão a fazer um trabalho conjunto é muito importante porque mesmo que tenham posições políticas diferentes, o facto de as pessoas se conhecerem gera uma empatia que facilita o trabalho”. A empatia que se forma entre deputados é fundamental para a articulação política, especialmente num mundo em que o conflito, a dissensão e o debate plural são a pedra de toque do sistema.

Outra dimensão importante de articulação entre os deputados tem a ver com as questões regionais. Uma deputada bastante experiente explicou-nos (e disso pudemos mais tarde dar conta) que no restaurante dos deputados, muitos deles, mesmo sendo de partidos diferentes, almoçam juntos porque são dos mesmos distritos de eleição. Como nos afirma esta parlamentar, estes deputados “caíram de pára-quebras na cidade de Lisboa e acabam por fazer o seu grupo de amigos a partir da ligação regional”. Deslocados das suas regiões, os deputados, para usar uma expressão de um deles, formam uma “comunidade de expatriados”, que procura no vínculo regional o inter-reconhecimento que (ainda) não encontrou no conjunto do corpo de parlamentares. Essa relação

empática reforça a cumplicidade e materializa-se numa articulação política regular, muitas vezes entre deputados de partidos que divergem nas questões fundamentais. Nos almoços, nos cafés, nas visitas, os deputados conhecem-se, partilham problemas e frustrações, e articulam formas de fazer os seus temas ganhar espaço na agenda parlamentar.

As relações políticas que se fundam na empatia e no inter-reconhecimento são imprescindíveis no processo legislativo e na prática política e não dispensam uma articulação entre deputados fora dos espaços regimentais e formais que são, por norma, filmados e muito observados por jornalistas. Disso demos conta, num dia de observação, num espaço bastante improvável: a escada de incêndio.

Numa ida às escadas de incêndio onde os deputados costumam fumar, assisti a uma conversa bem curiosa: dois deputados, de grupos parlamentares distintos, foram juntos às escadas para partilhar um cigarro e trocaram impressões sobre a orientação dos votos dos seus partidos relativamente a uma petição que tinha entrado no Parlamento. Ali mesmo, trocaram impressões sobre a importância de adiar a discussão sobre a petição em Plenário, permitindo, antes disso, a criação de um grupo de trabalho que preparasse uma proposta credível em torno das matérias que a petição suscita. Os detalhes foram ali mesmo combinados, embora um dos intervenientes tenha assegurado alguma prudência, dizendo que antes de se avançar teria ainda que informar um dirigente do grupo parlamentar. Combinaram então falar noutra altura sobre isso e outros projectos comuns. Poucas semanas depois, a estratégia delineada na escada de incêndio foi mesmo aquela que foi executada. (Excerto do Diário de Campo).

Difícilmente num espaço formal, televisionado e com a presença de deputados de outros partidos estes deputados podiam ter discutido com tanto à-vontade uma estratégia comum para responder a uma petição de cidadãos que deu entrada na Assembleia. Mas não se pense que os deputados (estes ou outros) podem assumir estes compromissos sem o aval dos coordenadores de comissão ou eventualmente do vice-presidente da bancada para a área em questão. No entanto, a existência de uma articulação interpartidária informal reforça a posição individual do deputado quando propõe a sua estratégia à direcção. Muitas vezes, as conversas e articulações informais, fora dos holofotes mediáticos, funcionam como complementos aos sinais que são dados nos espaços formais. Veja-se o que nos diz Ricardo, deputado há onze legislaturas, sobre a sua semana de trabalho: “A articulação entre deputados dá-se em todo o lado. Ainda há pouco estive com uma colega minha do partido A, um deputado

do B, um deputado do partido C, estivemos ali num corredor, depois de uma reunião que tivemos, a trocar ideias, a aprofundar algumas coisas que nos pareciam... Lá dentro já foi aberta uma portinha e ali compusemos as coisas”.

Muitas vezes nos espaços formais de discussão abre-se “uma portinha”, dá-se um sinal de que há abertura para discutir uma determinada questão, e depois dá-se continuidade a esse trabalho em encontros mais informais, no corredor ou noutra espaço. Estes encontros são fundamentais justamente para se perceberem “as linhas vermelhas” dos partidos. As relações informais permitem que os deputados, de forma discreta, possam informar os seus pares sobre qual o ponto de conflito fundamental. Isto faz com que muitas vezes, apesar do que se diz num Plenário, os deputados saibam exactamente (ou quase) até onde estão disponíveis para negociar com os partidos concorrentes. Nos espaços formais trata-se, muitas vezes, de fazer “prova pública” das posições de princípio, da dureza das negociações, de que todos cederam e todos lutaram pelas suas convicções antes de chegarem a acordo.

Falar e ouvir: que relação com os cidadãos?

Num mês de discussão de um Orçamento de Estado, um Presidente de um Grupo Parlamentar aceitou que acompanhássemos a sua semana de trabalho numa lógica de *job shadowing* etnográfico. Combinámos a uma segunda-feira e lá estávamos, pelas 9h, junto à porta lateral da Assembleia da República, por onde entra a maioria dos deputados, assessores e jornalistas. Esperámos uma hora e meia e nesse tempo não se viu praticamente ninguém à porta, a entrar ou nas imediações da instituição. Pelas 10h30 chega então o líder parlamentar. Enquanto nos dirigimos para o bar da Assembleia, caminhando por corredores despovoados e escadarias desertas, perguntámos: por que razão a Assembleia está hoje tão desabitada? Aquele ambiente em nada nos fazia lembrar a azáfama de corredores repletos de gente e de barulho, onde sempre se circula com pressa e sentido de urgência. O deputado sorriu e explicou-nos que era normal; a segunda-feira é o dia da semana parlamentar reservado à ligação dos deputados com os eleitores e os círculos eleitorais. A maioria dos seus colegas tinha agendado visitas, reuniões ou sessões públicas nos respectivos distritos. “À segunda não se passa quase nada”, diz-nos sorridente, para depois esclarecer que nessa mesma manhã tinha previsto uma visita a um concelho próximo mas que tinha sido cancelada dada a proximidade das votações do Orçamento de Estado, que implicava a sua presença em reuniões, análises e preparação política e técnica.

O seu dia desdobrou-se em reuniões que se foram sobrepondo e em trabalho ao computador, analisando o Orçamento do Estado, respondendo a

e-mails e falando ao telefone com os deputados afectos a diversas áreas de intervenção (saúde, educação, defesa, etc.) para esclarecer dúvidas ou discutir algum pormenor que lhe pareceu relevante. À medida que ia falando com cada um, foi-nos dizendo o local em que se encontravam e em que tipo de iniciativa participavam. A diversidade do relato fez com que decidíssemos solicitar aos deputados permissão para os acompanhar nas suas visitas de segunda-feira aos círculos eleitorais. O que fazem concretamente os deputados nestes dias? Ficámos com esta pergunta em suspenso e dias mais tarde conseguimos agendar com um outro deputado o acompanhamento do seu dia de trabalho fora do Parlamento. Às 9h da manhã de uma segunda-feira, encontrámo-nos na estação rodoviária da cidade combinada, prontos para uma incursão no terreno que prometia ser longa.

À segunda não se passa quase nada?

O deputado tinha ido passar o fim-de-semana ao seu distrito de origem. Vinha da sua casa quando nos encontrámos, pelas 9h20, na estação rodoviária. O primeiro desabafo que partilhou foi o de que queria ter dedicado esse fim-de-semana à família, mas houve um conjunto de iniciativas políticas locais que não lhe permitiram estar com ela o tempo que desejava. Entrámos de imediato no carro rumo à primeira localidade, a uma hora e meia de distância. A meio do caminho fizemos uma primeira paragem: juntava-se a nós um assessor do partido, vestido informalmente e com uma máquina fotográfica ao pescoço para registar os momentos do dia. O deputado explica-nos que este assessor, para além de trabalhar na intervenção do partido numa Comissão Parlamentar, dá também apoio político à organização distrital e às organizações concelhias do partido no distrito. “É o canivete suíço da distrital”, diz-nos, enquanto sorri para o assessor através do retrovisor. A conversa prosseguiu e confirmou o que já nos tinha sido explicado por outros deputados: como os grupos parlamentares têm direito a um determinado número de assessores em função do número de deputados que elegem, muitas vezes as direcções partidárias optam por atribuir aos assessores (além da função de apoio à actividade parlamentar) tarefas de apoio à actividade política das organizações distritais, regionais ou concelhias dos partidos. O vínculo formal do assessor é com o Parlamento, mas são os partidos que definem o seu “plano de trabalho”, revelando assim que, na sua perspectiva, a actividade parlamentar tem de ser concertada com o trabalho partidário à escala local, sendo estes profissionais que muitas vezes organizam a agenda dos deputados no distrito.

Quando chegámos à vila onde se encontrava a empresa que íamos visitar, o assessor explicou-nos que estas visitas têm uma dupla função: por um lado,

conhecer o trabalho de empresas de referência da zona; por outro, cimentar relações políticas com empresários e dirigentes locais. Chegados ao destino, o empresário mostrou-nos a loja principal da empresa e, mais tarde, as restantes instalações situadas no parque industrial. O deputado mostra-se interessado, faz várias perguntas, fala da conjuntura económica nacional, propõe algumas medidas protagonizadas pelo seu partido para aquele sector e justifica igualmente opções políticas que foram tomadas no passado. Ao chegar ao fim da visita, pergunta ao empresário do que é que ele mais sente falta. Este fala das acessibilidades, questão que o deputado lembra que não pode resolver directamente. Insiste na pergunta, e o empresário revela que todo o investimento tem sido feito sem recurso a crédito bancário. O deputado aproveita a brecha e diz ao empresário, num tom entusiasmado: “Nós podemos ajudar nisso!” Pega no telemóvel para ligar a “um grande amigo” que está num cargo de direcção regional. Pede-lhe informação sobre linhas de apoio a empresas daquele perfil e quando abrem os concursos. A data dos concursos ainda não estava fixada, mas o deputado deixou a promessa ao empresário que este receberia um contacto mal houvesse informações sobre prazos e regulamentos.

A comitiva que visitava a empresa era composta por dois grupos distintos. Num primeiro vai o deputado, o dono da empresa e um dirigente local do partido. Vão na frente e dirigem a visita. Atrás deles vai um segundo grupo, com o assessor e dois dirigentes locais do partido que conversam com familiares e colaboradores do empresário sobre o negócio, a política e a região. Quando a visita acaba, o deputado despede-se: “Caro amigo, tem aqui um funcionário ao seu serviço. Afinal de contas, é o senhor que paga; o meu amigo é o patrão”. O empresário sorri, e despedem-se. Terminada a visita, quando entramos no carro, o deputado diz ao assessor que uma das pessoas que estavam na comitiva com o empresário era simpatizante do partido. Era preciso manter contacto, a fim de saber se não gostaria de se integrar no partido. Rimo-nos e o deputado justifica, também a rir: “É preciso construir estas pontes”.



Imagem 3: Deputado em visita a uma empresa

Fotografia de João Mineiro

Antes do próximo destino, paramos para almoçar. Durante o almoço o assessor conta aos dirigentes locais do partido vários pormenores da sua vida em Lisboa, referindo os custos financeiros que tem, o trabalho intenso, as saudades da terra, da família e da gastronomia. Um dos dirigentes responde-lhe: “É complicado. Mas isso compensa porque estás a fazer carreira, não é?”. O assessor ri e responde que a política tem um custo mas que vale a pena o sacrifício. Era meio-dia e meia-hora e as fotos que o assessor tinha tirado na primeira visita já corriam o Facebook. “Já anda um reboiço no distrito”, diz o assessor a sorrir, revelando que tinha começado a receber mensagens de dirigentes de outros partidos a perguntar o que é que o partido estaria a fazer no terreno e se estava relacionado com as eleições autárquicas previstas para o ano seguinte.

Ao almoço, o deputado, o assessor e os três dirigentes locais do partido discutem a estratégia eleitoral autárquica para a zona e o deputado vai sugerindo linhas de actuação, dando a sua opinião sobre o que devem fazer em cada zona do distrito. Os outros vão colocando dúvidas, fazendo perguntas, antecipando cenários. O deputado vai respondendo, reforçando as suas propostas. Começam a sugerir nomes de pessoas a contactar e algumas iniciativas a tomar. O deputado disponibiliza o assessor para o caso de ser necessário algum apoio às tarefas combinadas. Entre conversas sobre a política local, o deputado vai também falando da sua vida em Lisboa, chamando a atenção para alguns dos aspectos de que sente falta no seu dia-a-dia: a gastronomia, o tratamento pessoal, a simpatia das pessoas. Rimo-nos e o deputado refere que um exemplo dessa diferença é que muitas pessoas de empresas e associações que ele já visitou ou ajudou de alguma forma, continuam a enviar-lhe, de tempos a tempos, caixas de vinho, azeite e outros manjares locais. “É um grande sentimento de gratidão”, diz-nos num tom orgulhoso e sorridente.

Como a visita seguinte era só às quatro da tarde, o assessor sugeriu que fôssemos fazer uma visita a uma outra terra mais pequena. Dirigimo-nos então a uma taberna local, onde os presentes receberam muito bem o deputado. Como manda a tradição da zona, é falta de educação não aceitar a oferta de um copo. Assim fizemos, brindando com “vinho da casa” à saúde dos presentes. Seguimos depois para um outro café, noutra aldeia, onde acompanhados de uma Água das Pedras, o deputado e o assessor aproveitam para colocar várias fotos do dia nas redes sociais, escolhendo juntos as que maior destaque dão às iniciativas dessa manhã.

A visita seguinte era a uma empresa maior, onde fomos recebidos pelo dono, alguns membros da sua família e outras pessoas que não percebemos de imediato quem eram. Conhecemos a empresa e mais tarde as plantações da família, acabando a provar a produção de vinho caseiro do empresário e a comer nozes da zona. Quando a visita parecia ter terminado, faz-se nova combinação “para se ir beber mais um café”. Fomos a um Hotel Rural, onde nos esperava uma ementa de queijos, enchidos, vinhos, salada de povo, mexilhões e bolos. Sentamo-nos numa mesa em círculo com o deputado, o assessor, alguns empresários, dirigentes associativos locais e dirigentes do partido. O deputado foi dirigindo a conversa ao longo de todo o tempo. Falou sobre as eleições passadas e futuras; as fintas dos adversários e até de aliados políticos; nas contendas com ministros em defesa da região; nas dificuldades em conseguir mais vitórias para o distrito quando “o jogo está viciado” pelo aparelho centralizado na capital. As pessoas da mesa vão sendo conduzidas e seduzidas, enquanto recebem elogios vários. Em retribuição agradecem todo o trabalho que o deputado tem feito pelo distrito e insistem que tem de continuar a

lutar. O deputado agradece o apoio mas diz que mais cedo ou mais tarde terá de sair, sendo preciso preparar sangue novo. O dirigente associativo bate nas costas do assessor e diz: “É de pequenino que se torce o pepino, não é?”. Todos riram, descontraidamente. O lanche atrasou e regressámos já com alguma pressa. Ficámos no centro da cidade e o deputado foi jantar com a família; regressámos a Lisboa já a noite ia longa.

Em quase 12 horas pelo distrito, o deputado conheceu empresas da região, as suas dificuldades e a sua resiliência; trocou opiniões com empresários e dirigentes locais sobre o estado da região e do país; contribuiu para a preparação das eleições autárquicas, propôs iniciativas e uma estratégia de acção; consolidou relações políticas locais; e ainda ajudou a preparar o terreno para a eventualidade de no futuro o assessor o poder substituir como candidato. Tudo isto numa segunda-feira, enquanto na Assembleia os corredores permaneciam vazios.

A reciprocidade com as organizações locais

A agenda de um deputado no círculo eleitoral pode ser determinada pela vontade e a iniciativa do próprio, por resposta a convites de diversas entidades (escolas, IPSS, associações locais, etc.) ou a partir das solicitações e da agenda das organizações locais do seu partido. Estas organizações locais, de base distrital, regional ou concelhia, são determinantes na escolha da maioria dos candidatos a deputados pelos distritos. Daí que a relação entre muitos eleitos e as organizações locais dos partidos seja caracterizada por um *sistema de reciprocidade*. Isto é, a organização local é fundamental porque permite que o candidato ganhe visibilidade, dando apoio e suporte para a sua presença em lugares de destaque nas listas candidatas a eleições. Mas depois de eleito, o deputado continua a ser importante na organização local uma vez que esta ganha protagonismo público sempre que é responsável pela visita do eleito ao distrito. A organização local ganha visibilidade porque se torna a interlocutora principal com um membro importante de um órgão de soberania.

* * *

Numa outra semana tivemos oportunidade de acompanhar um deputado em visita a um Parque Industrial onde iria reunir com trabalhadores e representantes de sindicatos que se deparavam com um conjunto de problemas laborais relacionados com a gestão de horários de trabalho, ameaça de despedimentos e salários em atraso. Logo à chegada, o deputado avisou-nos que a situação era séria e que para ele era muito importante ouvir de viva voz os problemas

daquelas pessoas, isto é, era necessário o contacto próximo que não se limitasse a trocas de e-mails ou contactos via Facebook. Neste dia, a sessão de debate e esclarecimento foi realizada num auditório de um edifício de uma empresa. A dirigir a sessão estavam sentados um delegado sindical local, o deputado e um representante da estrutura local do partido. O deputado chegou sem atrasos e cumprimentou as cerca de 35 pessoas presentes. Sentou-se e deixou que fosse o dirigente partidário local a abrir a sessão. Depois desse momento, ligou o computador e propôs que fossem os trabalhadores a expor por palavras próprias os problemas que identificavam. Enquanto os depoimentos se iam seguindo, este deputado tomava notas no computador, à medida que pedia esclarecimentos sobre determinadas questões.

Depois destas intervenções, tomou então a palavra, falando cerca de meia-hora sobre a situação daquele sector económico e de outros que acompanha enquanto deputado; da relação entre as políticas europeias, a produção nacional e a legislação laboral; expôs as iniciativas que o seu partido já tomara e as que estão preparadas especificamente sobre matérias relatadas pelos trabalhadores; disponibilizou-se para apoios futuros, através dos meios ao seu alcance como deputado e dos meios do seu partido no geral. No final, o dirigente local do partido e o deputado conversaram mais informalmente com vários sindicalistas presentes e que intervieram na sessão, partilhando contactos pessoais. Percebemos no fim da sessão que a organização da iniciativa tinha partido da estrutura local do partido, em articulação com o deputado.

Nesta incursão ao terreno observámos no concreto como se articula esta reciprocidade entre eleitos e organizações locais. O deputado precisou da organização local porque foi esta que estabeleceu os contactos directos e reuniu os trabalhadores para uma sessão que o deputado considerava fundamental para o seu desempenho no Parlamento em torno destas matérias em particular. Por seu turno, a organização local precisava do deputado, porque perante aqueles trabalhadores, a sua presença materializa a relação entre a estrutura local partidária e um órgão de soberania com poder de decisão.

Estar na rua

A relação dos eleitos com os cidadãos não se faz apenas de visitas formais, reuniões, sessões públicas ou comícios. Estas iniciativas permitem ao deputado “ir à rua”, isto é, deslocar-se da instituição a espaços e momentos onde pode contactar com os eleitores. No entanto, para vários deputados com quem conversámos, é tão importante “ir à rua”, como “estar na rua”. Por outras palavras, consideram que é fundamental estar regularmente junto das pessoas, fora das

dinâmicas de reuniões formais, nos espaços de sociabilidade em que estas se encontram quotidianamente.

“Estar na rua”, como dizem vários deputados, é partilhar espaço público com pessoas comuns, estar disponível para ouvir as suas críticas e opiniões sobre o estado do país ou as situações concretas que cada uma delas experiencia na sua vida quotidiana. Esta disponibilidade, argumentam, é de grande importância para evitar que os deputados se fechem numa bolha onde as suas sociabilidades interpessoais se tornam uma extensão das sociabilidades parlamentares. É por isso que acompanhar um deputado na sua interacção com os cidadãos fora do Parlamento – especialmente em cidades pequenas ou, nas maiores, quando os deputados são mais mediáticos – implica fazer várias paragens: encontra-se um amigo, um amigo de um amigo, um conhecido ou um cidadão anónimo que tem sempre qualquer coisa a sugerir, a comentar, a partilhar ou a denunciar.

Muitos destes encontros são imprevistos ainda que haja ocasiões particulares em que os deputados consideram ser importante interagir de modo mais informal com a sociedade. Ao longo desta investigação foram vários os deputados que, perante manifestações, concentrações ou protestos à porta da Assembleia da República, saíram da Assembleia para cumprimentarem os manifestantes. No início da XIII legislatura, por exemplo, duas manifestações na mesma hora na rua de São Bento chegaram a ser separadas por um cordão policial. De um lado, estavam apoiantes da coligação “Portugal à Frente” (PSD/CDS-PP), que acabara de formar Governo; do outro, uma concentração convocada por sindicatos que reivindicavam a aprovação das moções de rejeição ao programa do XX Governo Constitucional, entretanto apresentadas pelo PS, PCP, BE e PEV, e cuja aprovação implicava a queda do governo. Neste dia, foram vários os deputados que se juntaram a ambas as manifestações, tomando posição na rua sobre um debate que acontecia no interior da instituição. Cumprimentavam os manifestantes, recebiam palavras de ânimo e apoio e alguns gritavam também palavras de ordem. As suas páginas de Facebook foram inundadas de fotos e mensagens de satisfação com a respectiva concentração em que participaram.

Num outro caso, saímos com um deputado da Assembleia ao encontro de uma manifestação contra a precariedade laboral que, tendo começado no Cais do Sodré, terminava com uma concentração junto ao Parlamento. A organização tinha montado um palco com um sistema de som. Junto aos manifestantes, além do deputado que acompanhávamos, estavam outros dois, de outros partidos. Os três foram conversando com diversos manifestantes e dois deles subiram ao palco e discursaram de improviso durante alguns minutos: declaravam-se solidários com a iniciativa, reforçaram que consideravam

fundamental as reivindicações que ali se faziam e aproveitaram o momento para enunciar iniciativas parlamentares que os seus partidos tinham encabeçado sobre esta matéria. Em suma, aproveitaram a iniciativa para dar visibilidade ao seu partido e às propostas que tem feito no Parlamento, tentando demonstrar que eles são “porta-vozes” das pessoas que ali se encontravam. Um terceiro deputado optou por não discursar, mas dirigiu-se aos representantes do sindicato declarando-lhes que concordava com as razões daquele protesto e que o seu partido tudo iria fazer para auxiliar na resolução dos problemas que identificavam. Ficou mais algum tempo junto da manifestação, falando ocasionalmente com manifestantes que o interpelavam. Pouco depois aproveita para tirar uma *selfie*, publicada de imediato na sua página pessoal do Facebook, onde se declarava solidário com as reivindicações daqueles trabalhadores. Também ele não perdeu a oportunidade, aproveitando para mostrar à sua comunidade de seguidores *online* que estava cumprir a sua função parlamentar, indo ao encontro dos trabalhadores que ali se concentravam.

Estar na rua, para muitos deputados, tem uma dupla função: por um lado, dizem-nos, é uma forma de procurar contrariar o “fechamento” das suas relações interpessoais nas sociabilidades parlamentares, permitindo que se mantenham ligados aos problemas sentidos pelas pessoas, com vista a poderem entender melhores as questões sociais e exercer a representação política de forma mais informada e credível; por outro lado, a forma como os deputados transmitem publicamente a sua presença – ora falando aos presentes, ora fazendo declarações à imprensa, ora postando uma foto e um pequeno texto no seu Facebook, Twitter ou Instagram – mostra-nos à exaustão que, além da presença física no local, essa interacção deve ganhar uma projecção mediática, sendo estas oportunidades fundamentais para ganhar visibilidade pública.

Da gravata às mangas arregaçadas: a representação plástica da actividade parlamentar

Como antes referimos, a participação dos deputados em espaços formais de debate, como as Sessões Plenárias ou as Comissões Parlamentares, implica a assunção de um conjunto de capacidades retóricas e de competências relacionais, onde a *performance* faz parte da cenografia política. Mas a construção de uma imagem parlamentar não se circunscreve a esses espaços dramatizados do debate político e legislativo. Sempre que os deputados se deslocam aos distritos, cada um ao seu estilo, assume uma outra *apresentação de si*. Essa apresentação pode ser profundamente contrastante com a imagem que projectam no espaço do Parlamento. Em muitos casos mudam o vestuário, substituindo o fato formal por roupa descontraída e de mangas arregaçadas. Muda-se o

tom de voz, as formas linguísticas, abandona-se a contracção e a formalidade com que se circula na instituição. “Está-se na terra”, diz-nos um deputado, “pode-se ser como se é”.

No caso de um outro deputado que acompanhámos, essa plasticidade pode ser surpreendente. À segunda-feira visita pequenas vilas e plantações agrícolas. Brinda com “vinho da casa”, informal e sorridente. Veste calças de ganga, arregaça as mangas e não se incomoda com a lama que vai sujando as botas e as pontas das calças nas visitas às plantações. Fala informalmente, diz piadas e faz comentários bem-dispostos. A partir de terça-feira tudo muda: voltam o fato e a gravata cuidadosamente apertada; o tom de voz seguro e a linguagem formal; o corpo direito e contraído, que circula apressado entre reuniões e encontros. À segunda-feira esforça-se por ser, o mais possível, igual às pessoas com quem interage. A partir de terça-feira assemelha-se aos seus pares que, vindo de realidades muito diferentes, tentam criar denominadores comuns que garantem inter-reconhecimento: o tratamento, a linguagem, a roupa, o corpo. É certo que cada deputado é único e nenhuma generalização consegue esbater a múltiplas singularidades. No entanto, os tipos diferenciados de interações exigidas a um parlamentar dentro e fora da instituição, exigem uma enorme maleabilidade onde a forma como se apresenta, interage e dialoga, se molda às pessoas com quem se socializa e aos contextos nos quais a interacção ocorre.

Redes *online* e equipas de comunicação

Numa sociedade crescentemente organizada em rede, a ligação dos deputados com os cidadãos já não dispensa uma forte componente mediática. A interacção face a face é tão importante quanto a capacidade da sua ampliação para os públicos virtuais que circulam entre *websites* noticiosos, redes sociais *online* e plataformas de informação. Os deputados dirigem-se a uma verdadeira comunidade imaginada, sempre que ligam os seus *smartphones* ou falam para as câmaras de televisão. Não uma comunidade que se baseie numa interacção face a face em contexto de co-presença, partilhando espaço e tempo; mas sim uma comunidade que se forma a partir da premissa de que há um conjunto de interesses comuns partilhado por uma entidade a quem o representante se dirige através de uma interacção mediada.

Daí que para analisar a ligação com a sociedade tenhamos de dar a atenção a dois aspectos fundamentais: por um lado, à gestão que os deputados fazem das redes sociais *online*; por outro, às equipas de profissionais que ajudam a estruturar a intervenção dos deputados na esfera mediática. Estes factores podem ser interpretados do ponto de vista individual e colectivo. Individual, porque cada deputado faz uma gestão personalizada das suas redes sociais *online*

e a relação com a imprensa nacional ou local. Colectivo, porque os Grupos Parlamentares estão munidos de um conjunto de assessores de imprensa e alguns deles de *spin doctors* (Ribeiro, 2015) e especialistas em relações públicas.

Numa semana em que acompanhámos a actividade de uma vice-Presidente de um Grupo Parlamentar, fomos interrompidos por um desses profissionais de relações públicas que informou a deputada que estavam no Salão Nobre da Assembleia da República os alunos de uma escola que visitava o Parlamento a convite do Grupo Parlamentar. Saímos do gabinete e dirigimo-nos ao Salão Nobre onde a deputada conversa com os professores e com os alunos, a quem explica que o Parlamento é a casa da democracia onde estão representadas diferentes opiniões e no qual os deputados tentam “mudar a vida das pessoas para melhor”. Aproveita ainda para dar conselhos aos alunos sobre a sua vida, referindo que, tal como ela fez, devem lutar sempre pelo que acreditam, seja qual for a profissão que gostariam de ter. A assessora vai interagindo com os professores, aproveitando para tirar várias fotos, que serão publicadas nessa tarde na página de Facebook da deputada, com uma mensagem emotiva: “Mais um dia cheio de alma [...] recebi os meninos/meninas do 4.º ano da Escola x que vieram conhecer o Parlamento e agradecer os manuais e fichas escolares que tive o privilégio que lhes entregar pessoalmente quando estavam no 1.º ano. Um gesto simbólico e repleto de ternura”.

Apesar de redes sociais *online* como o Facebook ainda terem uma utilização tímida por parte dos partidos políticos (Prado, 2013), são muito utilizadas pelos deputados como instrumento de visibilidade individual e de apresentação pública do seu trabalho na instituição. Muitos deputados procuram desenvolver uma ligação com a sociedade por via de uma transmissão directa de conteúdos produzidos por si, tais como artigos, comentários, vídeos, fotografias comentadas, directos no Facebook, dados e estatísticas sobre o seu trabalho, como por exemplo o número de intervenções em Plenário ou o número de requerimentos e perguntas ao governo. Além disso, procuram ter um contacto *online* com os cidadãos por via do Facebook, Twitter, Instagram, blogues e e-mail.

Numa semana de observação de uma sala de assessores de um grupo parlamentar, um deles disse-nos que era responsável pela edição e publicação dos vídeos das intervenções dos deputados nas sessões plenárias. São vários os deputados que depois da sessão em que intervêm vão ter com o assessor para analisar o vídeo da sua intervenção. Pedem opinião sobre o estilo e a forma, e definem qual a frase do discurso que deve intitular o vídeo publicado nos instantes seguintes nas redes sociais *online* e em *websites* do partido.

Em directo da *frontline*

Numa semana de observação de um Grupo Parlamentar ficámos sentados numa mesa junto de um assessor. Quando perguntámos concretamente o que fazia, explicou-nos ser um “assessor da *frontline*”, ou seja, é uma das pessoas responsáveis pelo primeiro contacto do Grupo Parlamentar com os cidadãos, seja por telefone, carta ou e-mail. Acompanhando o seu dia-a-dia de trabalho podemos observar, por um lado, o que é que os cidadãos solicitam aos Grupos Parlamentares; e por outro lado, como é que a estrutura de um Grupo Parlamentar analisa, discute e responde a esses pedidos. Este assessor desdobra a sua actividade em quatro frentes de trabalho: recebe, analisa, encaminha ou responde a e-mails que chegam ao Grupo; cataloga e distribui correspondência dirigida aos deputados; atende as chamadas dirigidas ao Grupo Parlamentar; e actualiza as plataformas *online* onde o Grupo Parlamentar divulga, sob a forma de vídeo, artigos e notícias, a intervenção dos deputados. Nessas quatro frentes, o assessor mobiliza competências multifacetadas: responde a questões e dúvidas políticas; informa e enquadra quem contacta o grupo sobre a actividade do partido; esclarece dúvidas sobre matérias políticas e legislativas em curso; enfrenta contactos de tom insultuoso feitos por pessoas que não partilham das propostas do partido; responde aos contactos de várias pessoas que expõem, em tom de desespero, as situações difíceis que vivem no quotidiano.

Acompanhando o seu trabalho quotidiano, percebemos que o assessor assume no grupo parlamentar uma dupla função, simultaneamente pedagógica e de orientação. Pedagógica no sentido em que esclarece regularmente aos cidadãos quais as matérias que estão na esfera de decisão do Parlamento e quais não estão, esclarecendo que há temas sobre as quais os deputados não têm poder de decisão. Pedagógica, ainda, no sentido em que para além destas explicações, ele transmite informação sobre quais as posições do partido sobre as matérias abordadas por quem contacta o grupo, fazendo-lhes muitas vezes um historial das iniciativas legislativas passadas e informando sobre as razões porque foram ou não aprovadas, qual a posição dos restantes Grupos Parlamentares, bem como as limitações da agenda parlamentar, na medida em “não se pode estar sempre a apresentar a mesma proposta, quando ela foi chumbada há pouco tempo”.

Mas a intervenção do assessor tem também uma função de orientação porque é ele quem aconselha com frequência os cidadãos sobre qual a entidade mais adequada a recorrer para resolver as situações que lhe são relatadas. Nessa semana, o assessor aconselhou os cidadãos a recorrerem à Autoridade para as Condições de Trabalho, Segurança Social, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, Tribunais, Sindicatos, Ordens Profissionais, para resolverem as questões suscitadas.

Acompanhar os trabalhos na *frontline* permitiu-nos perceber que um Grupo Parlamentar não é apenas uma rede de relações onde diferentes actores sociais produzem legislação, debatem politicamente e se organizam numa teia hierárquica cuidadosamente estruturada. Um Grupo Parlamentar pode funcionar quase como um “portal do cidadão” onde alguns dos seus profissionais têm a tarefa de ouvir os cidadãos, partilhar informação, aconselhá-los sobre a melhor forma de resolver os seus problemas e esclarecê-los sobre as funções do Parlamento e as posições do partido.

A tarefa de assessor da *frontline* não é simples. Sendo responsável pelo atendimento de uma linha telefónica de acesso ao público, muitas pessoas fazem pedidos que não podem ser concedidos. Um deles foi o de uma senhora que nessa semana ligou várias vezes para o Grupo Parlamentar relatando que tinha uma dívida com a EDP que não conseguia pagar, estando ameaçada de ficar sem luz em casa. O seu pedido era simples: não haveria nenhum deputado que lhe pudesse pagar a conta da luz? Quando o assessor atendeu a chamada, respondeu-lhe que tinham tido a mesma conversa na semana anterior e era impossível satisfazer o seu pedido, os deputados não podiam pagar as dívidas de todas as pessoas que ligavam; o máximo que podiam fazer era pensar em leis e propostas que diminuíssem o preço ou garantissem que ninguém fica sem electricidade. Depois de dez minutos de argumentos e contra-argumentos pelo telefone, a senhora desligou. O assessor suspirou, num desabafo que denunciava tanto a consternação com a situação, como o cansaço de ter de atender novamente a mesma pessoa, com o mesmo caso. Passada meia-hora, toca de novo o telefone. Os serviços centrais do Parlamento dizem que têm uma chamada dirigida ao Grupo Parlamentar e a chamada é transferida. Quando ouve a voz e a história do outro lado, o assessor responde: “Minha senhora, não vale a pena ligar para outros números do Parlamento, que a chamada é sempre reencaminhada para mim e já lhe expliquei que é impossível”. A senhora não desiste e volta a deixar a referência multibanco. O assessor aconselhou-a a dirigir-se pessoalmente à EDP negociar um plano de pagamento. A senhora desiste, depois de poucos minutos. Mas voltará a ligar, diz-nos o assessor.

Com um ar já cansado, passa os olhos pelo e-mail: “É só dúvidas técnicas e insultos, tenho de ver isto mais tarde”. Passa para a correspondência escrita. Na correspondência desse dia chegaram todos os tipos de mensagens: cartas de amor dirigidas a deputado/as; escritos de ódio, insultos e ameaças; mas também pergaminhos de elogio, de incentivo e de ânimo a deputados. Chegaram também poemas, manuscritos, livros, publicações de sindicatos e de organizações da sociedade civil, propostas de projectos de lei e sugestões para o partido propor novas iniciativas legislativas. Ainda que as cartas sejam dirigidas a um deputado individual, por norma o assessor faz uma triagem,

dividindo-as entre correspondência pessoal e correspondência geral, que abre, organiza, reencaminha ou arquiva. O assessor cumpre aqui a mesma função que um filtro de *spam* cumpre num e-mail. São os deputados que decidem se respondem pessoalmente ou se entregam a tarefa a um assessor de uma área temática relacionada com o assunto em causa. Outras cartas vão de imediato para o lixo, quando as mensagens se baseiam em insultos e sempre que o conteúdo é imperceptível. Outras ainda, como seja a correspondência institucional, são arquivadas por tema para os deputados levantarem caso tenham interesse nos conteúdos. A correspondência com relatos de casos pessoais ou sugerindo medidas concretas, pode ter uma tradução política variada, como se verá a seguir.

Da sociedade para o Parlamento

Visitas, cartas, e-mails, telefonemas, reuniões, redes sociais *online*, sessões públicas, estar na rua. Todas estas interações são formas de comunicação entre eleitos e eleitores. Além disso, são também instrumentos de afirmação e visibilidade política dos deputados, através dos quais têm um *feedback* regular em relação ao seu trabalho e às iniciativas políticas do seu partido. Estas formas de comunicação permitem ainda aos deputados ouvir opiniões, formularem propostas e testarem argumentário. Mas que tradução pode ter o contacto dos deputados com os cidadãos em termos de actividade política e de produção legislativa?

Uma das traduções mais directas diz respeito ao exercício da representação política, isto é, à capacidade dos deputados se assumirem como “porta-vozes” dos cidadãos. Muitas pessoas contactam os parlamentares para denunciar ou partilhar situações que vivem, individual ou colectivamente, fornecendo informações detalhadas sobre os mais diversos aspectos sociais, laborais ou económicos. Por vezes, essas questões não podem ser resolvidas directamente pelos deputados, na medida em que dizem respeito à actividade da governação. Nesses casos, os deputados usam uma figura regimental muito comum: a pergunta ao governo. Traduzem o relato do cidadão num documento formal, através do qual questionam o governo por escrito sobre aquelas matérias. O cidadão é informado que a pergunta foi feita e que se aguarda a resposta do ministério responsável. Este procedimento é importante porque através dele os deputados sentem-se “porta-vozes” e “mandatários” directos dos cidadãos junto do governo, exercendo, assim, a função de representação política e a de fiscalização da actividade governativa. Muitas vezes a resposta do governo é célere, clara e esclarecedora. Noutros casos é demorada, vaga e pouco conclusiva. Talvez por isso, quando por vezes o assessor do deputado reencaminha ao

cidadão a resposta, este insiste: “Então e o que é que o partido fez entretanto, depois da resposta?”. Esta insistência pressiona o grupo parlamentar a dar uma importância acrescida ao assunto, optando, nesses casos, por pelo menos uma de três estratégias: interpelar directamente um governante sobre o assunto numa comissão parlamentar; redigir um projecto de recomendação, onde se propõe ao governo a resolução do problema identificado; ou criar mesmo um projecto de lei.

O trabalho de representação política depende muito do deputado concreto e da sua capacidade de iniciativa. Mas também está relacionado com a sensibilidade dos assessores dos grupos parlamentares. Na verdade, muitas vezes os deputados – e quanto mais pequeno é um grupo parlamentar mais isto se confirma – afirmam não conseguir acompanhar em detalhe todas as solicitações, casos, desabafos, denúncias e pedidos que lhes chegam. Estas solicitações podem ir de questões objectivas, práticas e pragmáticas até a questões muito mais subjectivas, complexas e particulares, implicando estudos e análises detalhadas, respostas a casos individuais, leituras de autênticas histórias de vida. Daí que o papel dos assessores dos grupos seja muito importante, no desenrolar de um trabalho minucioso de distinguir o que são casos que podem (ou não) ser alvo de intervenção parlamentar e qual a melhor estratégia a usar em cada um deles.

Um outro aspecto da relação entre cidadãos e a intervenção parlamentar coloca-se no plano oposto, isto é, trata-se dos casos em que são os próprios deputados que tomam a iniciativa de envolver os cidadãos no trabalho parlamentar. Podem fazê-lo através de várias estratégias: propondo a constituição de um Grupo de Trabalho que, no âmbito de uma Comissão Parlamentar, realize audiências com representantes da sociedade civil e especialistas que auxiliem na elaboração de uma determinada legislação; realizando audições parlamentares abertas e públicas, onde qualquer pessoa é convidada a participar na discussão da intervenção do partido em determinada área ou tema de trabalho; visitando presencialmente os sectores sobre as quais se pretende legislar, conhecendo a realidade e pedindo reuniões com cidadãos e organizações que conhecem o tema; redigindo legislação a partir de anteprojectos de lei, cuja primeira versão da iniciativa legislativa (isto é, antes de ser apresentada no Parlamento) é levada a debate em reuniões abertas em vários distritos; ou estimulando diversos “grupos de interesse” (Sá, 1994) a “pressionarem” o Parlamento para legislar num determinado sentido, reforçando desta forma o peso negocial do partido nas discussões legislativas.

Nos últimos anos são vários os autores que têm vindo a sublinhar o aprofundamento da crise de confiança entre eleitos e eleitores em vários países europeus (Pharr e Putnam, 2001; Franklin, 2004), incluindo no caso português

(Freire, Lisi e Viegas, 2015). Apesar disso, a proximidade ao trabalho dos deputados revelou-nos que há muitos e variados exemplos de um diálogo regular dos eleitos com os cidadãos. Como explicar, então, que esses exemplos não se traduzam num reforço da confiança na instituição parlamentar? Para pensar esta questão é necessário distinguir aquilo que é a forma e o conteúdo concreto dos modos de relação entre eleitos e eleitores, entre a instituição e os cidadãos. Por outras palavras, é importante conhecer os mecanismos de contacto regular dos cidadãos com os seus representantes, mas também o conteúdo e os resultados políticos concretos que essa relação potencia. Nos últimos anos, aumentou a interação dos cidadãos com a instituição parlamentar, desde logo em aspectos como a realização de petições (Tibúrcio, 2015) ou a visibilidade do trabalho parlamentar (Seguro, 2016). Contudo, no mesmo período em que isto ocorreu, o Parlamento aprovou diversas medidas de austeridade que tiveram grandes repercussões em termos económicos e sociais. O que é que este facto pode sugerir? Que o conteúdo concreto das políticas aprovadas no Parlamento nos últimos anos pode ter neutralizado um possível aumento da confiança decorrente do aumento da relação dos cidadãos com a instituição. O debate sobre a confiança na instituição implica que se articule uma análise, por um lado, dos modos de relações entre eleitos e eleitores, e por outro, da percepção pública das políticas aprovadas no Parlamento. Mas esta é uma hipótese de leitura que fica em aberto a futuras investigações.

Conclusão

Ao longo desta incursão etnográfica percorremos caminhos de múltiplas direcções, colocando o foco nos discursos e nas práticas de trabalho quotidianas de deputados e assessores de grupos parlamentares. Esta estratégia permite-nos concluir que o mundo parlamentar é marcado por uma grande pluralidade de trajectórias, discursos e práticas, ao mesmo tempo que se organiza em torno de estruturas fortemente hierarquizadas, de uma ordem ritual poderosa e de uma preocupação constante na produção de uma imagem para o exterior.

A primeira destas revelações assenta na ideia que, de um ponto de vista etnográfico, é imprudente tecer teses e considerações gerais sobre os deputados e o seu trabalho, se não for igualmente considerada a pluralidade das suas trajectórias, práticas políticas e modos de relação com a instituição. Pluralidade, desde logo, porque se para alguns a política representativa é vista como uma profissão, para outros esta é função temporária e transitória. Mesmo que, como se assinalou, também se identifique uma dissociação entre *o que se diz* e *o que se faz*, na medida em que muitos deputados recusam a associação da actividade política a uma profissão, embora na prática a vivam enquanto tal.

Diversidade, ainda, porque se vários deputados tiveram uma passagem directa da Universidade para o Parlamento, aprendendo rapidamente como “ser deputado”; para outros, chegar à instituição foi o resultado de um investimento gradual, através de uma trajectória política e partidária prévia. Gradualismo, esse, que continua depois da eleição, à medida que se vão escalando as hierarquias internas dos grupos parlamentares.

Diversidade, particularmente, porque se alguns deputados se sentem “enguias em água doce”, capazes de uma adaptação rápida, sobretudo devido às suas elevadas qualificações e a um intenso envolvimento partidário prévio, muitos outros sentem-se “peixes fora de água”, revelando uma maior dificuldade de adaptação às regras da instituição, ou mesmo às formas de funcionamento do partido pelo qual foram eleitos. O sistema parlamentar é uma estrutura construída para (e por) quem tem uma grande participação política prévia ou, pelo menos, uma formação académica e profissional que lhe permita integrar um edifício burocrático complexo. Para quem chega sem um certo enquadramento partidário, os grupos parlamentares e a instituição em si podem tornar-se universos simbólicos de morosa absorção e de difícil descodificação.

Diversidade, finalmente, porque se muitos deputados consideram os seus salários baixos quando comparados com os que são pagos no sector privado ou em profissões liberais, outros entendem que não devem auferir o total da remuneração a que têm direito, doando parte dela aos seus partidos ou a outras organizações.

Esta pluralidade de discursos e de práticas joga-se num mundo onde as hierarquias internas são estruturantes da gestão quotidiana do trabalho. Elas variam consoante os partidos e em função do número de deputados de cada grupo parlamentar, mas em todos eles a hierarquização interna pode funcionar como um mecanismo de constrangimento ou de agencialidade consoante a posição relacional que cada deputado ocupa face à estrutura de poder interna dos grupos parlamentares. Quanto mais densas são as hierarquias, mais se reflectem na centralização da condução política, na intensificação das lógicas de reprodução e afirmação do grupo dirigente e na consolidação de uma cultura de verticalidade. A centralização da tomada de decisão gera uma tensão permanente entre as dimensões individuais e colectivas da representação política. Tensões com oscilações variáveis, tendo em conta o capital político de cada deputado e a cultura política de cada agrupamento partidário. Assim, se às hierarquias estão muitas vezes associados discursos de legitimação (assinalando que garantem segurança, previsibilidade e estabilidade), por vezes elas também dão origem a dinâmicas de conflito, dissensão e resistência.

As práticas políticas e as hierarquias são ainda moldadas por uma ordem ritual poderosa, assente em formas de acção, actuação e encenação de que os

deputados se apropriam. Nos espaços formais do debate parlamentar, a acção é também “performática”, isto é, os deputados actuam num palco marcado por regras e formas de representação, dirigindo as suas intervenções a uma audiência presencial, mediada e imaginada. Intervenções, essas, em que a incorporação de uma dimensão cénica é indispensável ao reforço do capital político e simbólico do interveniente perante os pares e perante o público exterior.

Esta acção “performática” tem uma dupla função. Primeiro, sendo este o único órgão de soberania política e ideologicamente plural, este tipo de acção garante a existência de um exercício ritualizado que encena, perante a comunidade, o debate sobre as diferenças entre as várias forças políticas. Depois, porque a representação política não assenta apenas na entidade do representante e do representado, ou seja, os deputados não falam apenas “em nome” de quem lhes confiou o mandato, mas também “perante” o universo político de representáveis. Assim, a acção “performática” é dirigida a um público que os eleitos imaginam ou desejam representar. Nesse “jogo duplo”, engenho que consiste em falar simultaneamente para dentro e para fora, o discurso e a retórica tornam-se peças fundamentais de afirmação política e mediática num contexto em que não há posições políticas públicas que não sejam relacionais e conectadas às dinâmicas conflituais de cada momento.

Para que haja palco, tem de haver bastidores. Neste caso, bastidores no plural: uma rede de espaços e de momentos de socialização que são fundamentais para o funcionamento da instituição depois dos momentos mais visíveis e encenados para o exterior. Falamos de comissões parlamentares, grupos de trabalho e espaços de discussão informal onde os deputados tratam de matérias mais circunscritas e com menos pressão mediática. Como mostrámos, cada um destes espaços é complexo e tem as suas especificidades. No entanto, eles são no geral mais marcados pela informalidade, pela colegialidade e pela colaboração, revelando-se fundamentais para a criação da proximidade que faz olear as engrenagens do sistema. As relações políticas que se fundam na empatia e no inter-reconhecimento são fundamentais ao processo legislativo, cuja feitura não dispensa uma articulação entre deputados fora dos espaços formais.

Finalmente, a complexidade do quotidiano parlamentar é ainda marcada por uma enorme preocupação dos eleitos (e da própria instituição) com a imagem que projectam para o exterior. Preocupação que se expressa nas mais variadas interações que se estabelecem com os cidadãos. Na verdade, sempre que se dirigem aos distritos pelos quais foram eleitos, os deputados assumem uma outra faceta da *performance* política, isto é, procuram que o seu discurso e a sua acção sejam demonstrativos de uma absoluta disponibilidade para se constituírem como porta-vozes e mandatários das pessoas com quem interagem na instituição. Calcorreiam ruas, reúnem com entidades, empresas e

organizações, interagem com pessoas influentes nos vários locais, articulam-se com as organizações regionais do partido, consolidam relações políticas locais. Tudo quanto possa ajudar a construir uma imagem de abertura e disponibilidade, que é forçada pela enorme capacidade de metamorfose e adaptação aos mais variados contextos sociais, culturais, regionais.

A eficácia deste trabalho depende das parcerias que se estabelecem com as organizações dos partidos e com os assessores dos grupos parlamentares. No primeiro caso, destacam-se as relações de reciprocidade entre eleitos e organizações locais: a organização é fundamental ao deputado porque permite que este ganhe visibilidade, dando apoio e suporte para a sua presença em lugares de destaque nas listas candidatas a eleições; mas depois de eleito, o deputado devolve o gesto, visitando regularmente o distrito, dando visibilidade à organização local, uma vez que esta ganha protagonismo público sempre que é responsável pela visita do eleito ao distrito. No segundo caso, o papel dos assessores é fundamental porque eles são as linhas da frente no contacto com os cidadãos, esclarecendo dúvidas, informando e contextualizando o deputado, compilando o historial legislativo, sugerindo agenda ou simplesmente orientando quem contacta os grupos parlamentares para outras entidades mais adequadas para a resolução das situações relatadas.

Para além das dinâmicas de contacto presencial, é impossível não dar conta de uma obsessão permanente com a publicitação destas interacções para uma comunidade imaginada a que se acede *online*. As formas de utilização das redes sociais *online* e as relações com os *media*, mostram-nos à exaustão que, além da presença física no local, as interacções com o exterior devem ganhar uma projecção mediática, sendo oportunidades fundamentais para aumentar a visibilidade pública. Reforça-se, assim, o potencial “performático”: apresentam-se presencialmente perante determinadas pessoas com quem consideram importante interagir, ao mesmo tempo que expõem essa interacção perante uma comunidade imaginada em nome da qual agem, actuam e encenam.

Capítulo 5

Tribunais por dentro

Introdução

Os tribunais são um pilar fundamental do Estado. Constituem um dos quatro órgãos de soberania previstos na Constituição Portuguesa e o único que não está sujeito ao escrutínio popular por via do mecanismo do sufrágio. Em virtude da separação de poderes consagrada nos regimes políticos que reproduzem o modelo da constituição moderna, cabe aos tribunais aplicar a justiça e, dessa forma, contribuir para a manutenção de um Estado de Direito. Mas o desempenho desta missão está longe de ser pacífico. Tal como a educação, a saúde ou a segurança social, o tema da justiça arrasta atrás de si toda uma variedade de críticas e apelos à reforma que se revelam indissociáveis da realidade contemporânea do Estado, isto é, do modo como esse mesmo Estado é pensado, discutido e continuamente posto em prática nas mais diversas instâncias.

Dos tribunais, por exemplo, ouve-se dizer que são lentos. A edição de 2015 do Painel de Avaliação da Justiça da União Europeia apresenta Portugal como o país onde os processos civis, comerciais e administrativos de primeira instância demoram mais tempo a ser concluídos – a média ultrapassava os oitocentos dias em 2012 (Comissão Europeia, 2015: 10). E ainda que se tenha verificado uma diminuição da demora de 2010 para 2012 e três países tenham ficado fora da lista por falta de dados (*Ibid.*), a verdade é que o tempo de resolução dos processos constitui, desde há muito, uma preocupação da sociedade portuguesa e uma história facilmente reciclável nos média. Mas há outras discussões em torno do sistema de justiça. Dos magistrados, ora se diz que são escassos (Ventinhas, 2016), ora que são demasiados (Garoupa, 2011: 18). E tanto a qualidade das decisões judiciais como a credibilidade dos agentes da justiça têm dado azo a uma quantidade de notícias, comentários e reflexões que apontam no mesmo sentido de reestruturação (*vide* Carvalho, 2012). As análises sociológicas não escapam a esta tendência, sendo de destacar os contributos provenientes do Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Santos *et al.*, 1996; Gomes,

2010; 2011; 2013) que, apoiados num amplo conjunto de dados quantitativos e qualitativos, manifestam uma inequívoca preocupação, não só com a governação da justiça e o aumento da sua eficácia e eficiência, mas também com a sua contribuição, enquanto órgão de soberania, para um efectivo aprofundamento da qualidade da democracia.

O olhar sobre os tribunais que aqui se oferece resulta de uma intenção diferente. Ele suspende a crítica às instituições para dar prioridade a uma visão centrada no trabalho quotidiano dos magistrados e oficiais de justiça, procurando descrever o funcionamento do sistema judicial a partir de lugares, pessoas e casos concretos, acenando a uma longa tradição de etnografias judiciais oriundas sobretudo da sociologia e outras áreas adjacentes (Garfinkel, 1956; 1967; Cicourel, 1968; Emerson, 1969; Feeley, 1979; Latour, 2002). Propomo-nos seguir pelos corredores dos tribunais, entrar nos gabinetes dos magistrados, nas repartições administrativas, nas salas de audiências, dando conta dos ritmos, rotinas, infra-estruturas e instrumentos que asseguram, dia após dia, a administração da justiça em nome do povo consignada na Constituição da República Portuguesa.

Em certa medida, a perspectiva que aqui apresentamos não será suficiente para pôr em causa alguns argumentos decorrentes de análises estatísticas e comparativas, como o da existência de um círculo vicioso entre o número de magistrados e o número de processos, ou o do crescente funcionalismo e perda de soberania dos tribunais. Mas dar-lhes-á, sem dúvida, uma nova cor, ao mostrar como a pressão para a resolução de processos afecta o trabalho burocrático ou como a perda de soberania se reflecte na colaboração interinstitucional ou na condução dos julgamentos.

Por outro lado, existem igualmente pontos de afastamento entre a etnografia e a estatística, no sentido em que aquela permite esbater certas impressões que esta torna mais salientes. De acordo com o relatório da Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ, 2014), Portugal tinha um rácio de 19,2 juízes e 14,9 procuradores por cem mil habitantes em 2012, números relativamente elevados, distantes da maioria dos países da Europa Ocidental e Central e próximos dos países da Europa de Leste. A Ucrânia, por exemplo, ostentava um rácio de 17,1 juízes por cem mil habitantes no mesmo ano de 2012. Ora, o trabalho de campo num tribunal cível ucraniano efectuado pela socióloga Marina Kurkchian (2013) mostra-nos uma realidade profundamente marcada por uma burocracia estagnada e corrompida, onde a resolução dos processos em tempo útil depende, quase exclusivamente, do suborno de funcionários do Estado – volubilidade a que não são alheios os próprios oficiais de justiça e magistrados, dado que a autora remete para hábitos disseminados um pouco por toda a sociedade ucraniana. Neste aspecto, a etnografia

dos tribunais portugueses que aqui esboçamos apresenta uma realidade apesar de tudo diferente, onde o suborno não parece ter um papel relevante no funcionamento burocrático e na tramitação dos processos que nos foi dado acompanhar (e que eram, basicamente, aqueles que os magistrados tinham em mãos durante o trabalho de campo), ao passo que o enfoque na celeridade da justiça favorece uma disposição pragmática muito marcada pela necessidade de fechar, de concluir.

Outra lição importante a retirar do estudo de Kurkchiyan é a de que os tribunais não estão completamente virados para dentro, despontando antes como pontos de encontro entre o mundo legal do Direito e outras instituições, autoridades, prerrogativas e maneiras de proceder que, no seu conjunto, perfazem uma determinada sociedade – eventualmente identificável com todo um país. O mesmo se poderia dizer dos tribunais portugueses, como bem observou Conceição Gomes (2011), chamando a atenção para a presença de diferentes actos e actores na tramitação de um processo judicial e sublinhando o carácter multidimensional dos célebres atrasos da justiça, os quais derivam, afinal, não apenas da iniciativa e do ritmo dos tribunais mas igualmente da iniciativa e do ritmo dos demais intervenientes processuais e, inclusivamente, de certos intermediários e observadores exteriores, como os peritos de medicina legal, os psicólogos ou os órgãos de comunicação social nos casos mais mediáticos. Neste sentido, ao insistir nas articulações interinstitucionais e na pluralidade de competências, a etnografia distancia-se de certas argumentações que interrelacionam o autofechamento dos tribunais com a sua proclamada independência e o corporativismo dos magistrados.

Conforme explicitado no capítulo metodológico, a excursão etnográfica que nos propomos fazer tem como base um trabalho de campo intensivo realizado em dois tribunais de primeira instância: um tribunal de família e menores e um tribunal criminal. A escolha destes dois tribunais merece algumas considerações adicionais, tendo em conta que qualquer etnografia organizacional depende de autorizações e voluntarismos que se sobrepõem aos interesses dos investigadores e, muitas vezes, obrigam estes últimos a equacionar alternativas aos terrenos inicialmente abordados e que, entretanto, se declaram indisponíveis para colaborar na pesquisa. Não aconteceu assim no presente caso. Ambos os tribunais possuíam características atraentes, desde logo por serem tribunais de primeira instância – mais precisamente, instâncias centrais –, representando por isso uma linha da frente no contacto dos cidadãos com a justiça, por onde passava um volume considerável de processos. Pela mesma razão, os dois tribunais eram de certo modo transversais à sociedade, no sentido em que eram frequentados por todo o tipo de pessoas, independentemente da sua classe, nível de educação, pertença étnica ou nacionalidade. Ao mesmo tempo, num

e noutro eram julgados actos classificados como crimes, o que prometia uma melhor percepção das articulações entre magistrados do Ministério Público e magistrados judiciais, abrindo caminho para uma compreensão abrangente do funcionamento quotidiano da justiça enquanto parcela soberana do Estado.

O nosso roteiro etnográfico reparte-se por cinco secções. Na primeira secção será feita uma apresentação pormenorizada dos dois tribunais de primeira instância onde efectuámos trabalho de campo, seguida de uma análise dos seus circuitos burocráticos internos. A segunda secção detém-se sobre as articulações interinstitucionais afectas à tramitação dos processos judiciais. A terceira secção considera a ordem ritual da justiça e o modo como essa ordem é constituída no espaço da sala de audiências. A quarta secção detém-se sobre o elemento emocional e a sua influência nos actos jurídicos de cariz interactivo. A quinta secção discorre sobre a produção de provas e factos em contexto de julgamento e a sua ligação com o processo heurístico da decisão judicial. Este capítulo fica fechado com uma breve reflexão conclusiva.

Gestão processual: a ordem burocrática

Lisboa, *Campus de Justiça*. É neste complexo arquitectónico recém-construído e arrendado pelo Estado que estão instalados vários tribunais da capital. Os edifícios do *Campus de Justiça* apresentam uma forma característica dos parques empresariais contemporâneos, tendo por base o desenho de grandes blocos envidraçados evocativos de imaginários de futuro. As fachadas destes paralelepípedos de cimento e vidro ora espelham os matizes do céu diurno, criando uma sensação de fusão em altura com o espaço aéreo, ora se abrem nocturnamente ao olhar quando descerradas pela iluminação interior. Nesta cidade utópica, a leveza própria de modernidades líquidas reflecte-se em duas impressões marcadamente visuais: uma de desmaterialização, sugerida pela sublimação do tecido vítreo das fachadas na atmosfera diurna; uma outra de transparência, resultante da penetração do olhar nos interiores e da exposição pública dos ambientes de trabalho e dos gabinetes iluminados depois do anoitecer. Aqui funcionam a Secção de Família e Menores da 1.^a Instância Central e a Primeira Secção Criminal da Instância Central da Comarca de Lisboa – os dois tribunais onde teve lugar o trabalho de campo.

Pode aceder-se a qualquer dos tribunais por duas vias distintas: uma entrada pública situada ao nível térreo da circulação pedonal ou um elevador situado no parque de estacionamento subterrâneo, cujo uso está reservado a magistrados, funcionários, agentes policiais e outros profissionais de segurança. A entrada do piso térreo, usada pela população em geral, mas também por muitos funcionários e magistrados, abre para um grande átrio equipado

com uma área de recepção, onde os visitantes se identificam antes de seguirem para as secretarias centrais situadas no mesmo piso ou (depois de passarem por um pórtico detector de metais) para uma área de elevadores que dá acesso às secretarias de secção e às salas de audiências dos pisos superiores.

No tribunal de Família e Menores são tratados processos respeitantes a esta área do Direito e que dizem respeito não apenas à população do município de Lisboa mas também a alguma da população portuguesa emigrada, nomeadamente às crianças e jovens com residência no estrangeiro sobre os quais impendam decisões judiciais que passam pelos tribunais portugueses. À data da observação, este tribunal contava com mais de quarenta oficiais de justiça, oito juízes e dez procuradores. Já na primeira secção criminal são julgados os processos-crime que, em abstracto, possam implicar penas mais longas (isto é, para além dos cinco anos de prisão) e que, por isso mesmo, requerem a intervenção de um colectivo de três juízes. À data da observação, trabalhavam aqui cerca de seis dezenas de funcionários, vinte e quatro juízes efectivos (a que se juntavam frequentemente juízes provenientes das bolsas de comarca) e oito procuradores.

Apesar de dispendiosamente instalados numa cidade futurista – cuja arquitectura reflecte lógicas funcionais e de gestão oriundas do mundo empresarial assentes nos valores do empreendedorismo, da transparência, da velocidade e da eficiência – os dois tribunais revelam, nos seus hábitos e modos de trabalhar, muitas continuidades com paradigmas de Estado anteriores. Aí, a introdução mais ou menos generalizada das novas tecnologias de comunicação e informação e as sucessivas reformas judiciais têm forçosamente de conjugar-se com tecnologias e instrumentos de trabalho mais antigos e, em grande medida, cruciais no que toca ao modo de aplicar o direito e fazer justiça. A sobreposição de ordens organizacionais reminiscentes de diferentes paradigmas políticos será porventura uma marca definidora do Estado que importa compreender no seu significado e relevância, para além das impressões de crise e dos desejos de reforma que ela alimenta.

Imagem 4: Perspectiva do *Campus da Justiça*. Em primeiro plano, à esquerda, vê-se a parede exterior do edifício B.

Autor: Ricardo Gomes Moreira



O processo e a sua centralidade

Um tribunal é um lugar onde se produzem, circulam e resolvem, por meios eminentemente burocráticos, processos judiciais. O termo português ‘processo’ é usado para designar tanto a acção judicial como a série de registos e documentos que informam essa acção, aglomerados numa pasta ou conjunto de pastas em suporte papel e digital. Enquanto objecto, cada processo configura uma situação particular constituída como um caso passível de tratamento judicial e cujo desfecho resulta da imposição mais ou menos negociada da autoridade do tribunal. Divórcios, crimes ou situações de menores em risco são exemplos de motivos que levam à abertura de um processo judicial. Possibilitando a preservação de informação e a despersonalização da interacção institucional (Weber, 1947), o processo constitui o principal componente da burocracia judicial. Como tal, boa parte do trabalho quotidiano nos tribunais gira em torno da criação, tratamento, gestão e arquivamento de pastas de processos. São estas colecções de documentos que garantem que o contínuo movimento da justiça se faz dando conta e preservando o registo de todas as suas etapas e de todos os seus passos (Latour [2002] 2015: 83). A organização do espaço dos tribunais, as formas de distribuição do trabalho e a própria acção dos intervenientes na justiça reflectem a centralidade deste objecto. Por esse motivo, o estudo das suas trajectórias e da sua participação no trabalho da justiça ocupará a primeira parte do presente capítulo.

Entremos, por momentos, no gabinete de um procurador do Ministério Público – por exemplo, do tribunal de família e menores. Em cima do parapeito

da janela veremos vários volumes de papel e outros tantos distribuídos entre a secretária do magistrado e uma mesa de apoio. Alguns destes volumes de papel mantêm-se ligados por fios de cordel branco, enquanto outros se encontram divididos em pastas. Junto à janela, podem distinguir-se, lado a lado, cinco pilhas destes conjuntos de folhas, cada um atado por um cordel e identificado com capas de cartolina de diferentes cores. Um dos molhos parece querer desmoronar, cedendo ao peso do papel. Por volta das 17 horas, depois de uma cansativa tarde de audiências numa das salas do tribunal, o procurador regressa ao seu gabinete. Tem agora à sua espera cerca de duas dezenas de processos a que tem que dar seguimento. Senta-se ao computador e, através do sistema informático Citius, acede a uma lista elaborada por um dos funcionários que remete para todos os processos que contêm “vistas” em aberto para as quais é necessário pronunciar-se.

Apesar de boa parte da documentação processual se encontrar disponível em suporte digital, o procurador opta invariavelmente por pegar num dos volumes em papel que tem na mesa junto de si e, depois de confirmar que corresponde a um dos processos judiciais constantes da lista do sistema Citius, começa a folheá-lo de trás para a frente. A leitura regressiva permite que o magistrado rememore a situação de vida que desencadeou aquele processo e perceba o que lhe é agora requerido enquanto representante do Ministério Público. Pode então elaborar a sua *promoção* (é desta forma que são designadas as decisões dos procuradores, as quais são subsequentemente juntas à pasta do processo, engrossando a colecção de documentos que o compõem). Regressando à lista com as “vistas” em aberto disponibilizada pelo sistema Citius, o procurador redige e assina a sua decisão num ficheiro informático de edição de texto. Depois disso, põe aquele volume de lado e concentra-se no seguinte.

Por volta das 20 horas estão tratados todos os processos. Antes de sair, o procurador pega nos vários volumes que esteve a analisar e vai arrumá-los em cima do parapeito da janela, ao lado dos volumes que já lá estavam, acondicionando os maços de folhas junto ao grande vidro que separa e isola o interior do gabinete. Na manhã seguinte, pelas 9h20, uma escritã entrará no gabinete ainda desabitado do procurador, empurrando um carrinho de escritório com cerca de um metro de altura e equipado com duas bandejas em metal. O carrinho vem carregado com alguns volumes de processos semelhantes aos que o procurador deixou encostados à janela. Da bandeja inferior do carrinho, a escritã retirará um conjunto de pastas que disporá sobre a secretária do procurador – trata-se dos processos a que o magistrado terá de dar seguimento neste novo dia de trabalho. Depois, a escritã dirigirá-se ao parapeito da janela para recolher os volumes arrumados pelo procurador na noite anterior, depositando-os na mesma bandeja inferior do carrinho. Seguirá

então para o gabinete de um outro magistrado, onde efectuará um trabalho semelhante, trocando as pastas de processos a que o procurador terá de dar seguimento pelas pastas dos processos já cumpridos. A ronda terminará no ponto de partida, isto é, na secção administrativa a que pertence aquela escritã. Com o carrinho cheio de pesados volumes de processos, caber-lhe-á distribuí-los pelos funcionários que aí trabalham, os quais, depois de consultarem as decisões dos magistrados, tomarão as diligências necessárias para que as mesmas sejam cumpridas.

* * *

Praticamente todas as actividades laborais desempenhadas dentro dos tribunais por qualquer magistrado ou funcionário judicial são referenciáveis a processos judiciais específicos. É o que acontece quando um oficial de justiça recebe um requerimento num balcão de secretaria ou vem chamar uma testemunha para depor em julgamento ou – como acabámos de descrever – faz a ronda pelos gabinetes dos magistrados para recolher as pastas dos processos já tratados e deixar as pastas dos processos com “vistas” ou “conclusões” em aberto. Esta breve incursão etnográfica permite perceber três coisas. Antes de mais, que o processo, enquanto objecto físico, é eminentemente móvel: circula entre as secções administrativas, os gabinetes dos procuradores e juízes e as salas de audiências, dispondo para isso de um meio de transporte especial (o carrinho ou “cavalo”, como lhe chamou um escritã). Em segundo lugar, no meio deste circuito, a localização do processo assinala quase sempre os pontos onde algum acto de justiça está em vias de ser praticado: em ambos os tribunais onde efectuámos trabalho de campo, se o processo se encontrava pousado em cima de alguma mesa ou secretária, esse acto caberia a um dos profissionais do tribunal, fosse ele juiz, procurador ou escritã; se estava arrumado numa das estantes da secção administrativa, a responsabilidade da acção recaía sobre os demais intervenientes no processo externos ao tribunal. Por fim, o terceiro aspecto a ter em conta é o de que a passagem por qualquer um destes locais se traduz na produção de novos documentos que irão engrossar a pasta do processo, dando conta das sucessivas etapas do trabalho judicial. A justiça pode implicar muitas formalidades e vaivéns, mas raramente está parada.

Embora a sala de audiências constitua o palco por excelência da justiça, a centralidade do processo como que nos obriga a iniciar a nossa expedição etnográfica por esses espaços da burocracia judicial que são as secções administrativas dos tribunais. É aqui que a administração da justiça começa a ganhar forma. Assemelhando-se, à primeira vista, a grandes escritórios ou redacções de jornal, é nas secretarias dos tribunais que se realizam todas as tarefas prévias

necessárias ao encaminhamento dos processos para os magistrados e subsequente execução das decisões decretadas pelos mesmos. As secretarias são ainda o lugar onde se executam aquelas actividades que permitem manter o tribunal em contacto permanente com as populações que serve. Estes espaços administrativos constituem assim uma espécie de eixo operatório entre as várias actividades judiciais e os seus múltiplos intervenientes – dentro ou fora do tribunal –, dando o necessário impulso ao movimento dos processos e marcando o ritmo das intervenções que sobre eles são feitas.

Circuitos e trajectórias processuais

Regra geral, um processo judicial define-se em torno dos seguintes elementos: a matéria, as partes em confronto (uma das quais é muitas vezes o Ministério Público), um procedimento específico (o Código de Processo Civil ou o Código de Processo Penal) e a decisão final. Seguindo a proposta do sociólogo Anselm Strauss relativa ao trabalho clínico (Strauss *et al.*, 1985), podemos dizer que nos tribunais o processo percorre uma determinada *trajectória* até ao seu desfecho por arquivamento ou sentença. Esta trajectória é composta por uma sequência de actos que cada interveniente deve executar dentro de um prazo específico (cf. Gomes, 2011: 33). Como se disse, o cumprimento desta sequência implica uma *circulação* do processo dentro do tribunal. Através da sua trajectória, os juízes vão recolhendo os elementos necessários à formulação de uma decisão. Se, muitas vezes, a trajectória parece suspensa entre as denominadas manobras dilatatórias, também sucede que a mesma se acelera em função de medidas de agilização processual.

Dentro do tribunal, os circuitos dos processos estão relativamente bem estabelecidos. Formam um quadro burocrático que, apesar de ser próprio do sistema de justiça, é facilmente comparável com outros procedimentos da administração pública marcados por sequências padronizadas de palavras e actos com elevado pendor performativo, ou seja, capazes de produzir efeitos ao nível das convenções e estatutos sociais que, como diria Herzfeld, são equivalentes aos efeitos de uma certa ritualidade outrora observada em sociedades ditas como primitivas (Tambiah, 1979; Herzfeld, 1992). Podemos, por isso, salientar como características do funcionamento burocrático da justiça a prevalência de padrões de organização e de trabalho apoiados em concepções espaço-temporais marcadas pelo ritmo e pela repetição, e que definem os tempos e os modos da tramitação e a trajectória processual.

Os modos da tramitação que conduzem às trajectórias legais dos processos, encontram-se predefinidos na chamada lei processual, inscrita em códigos como o Código de Processo Penal. Na prática, estas trajectórias concretizam-se

através da produção de ofícios e termos electrónicos que encaminham as pastas das secretarias para os gabinetes dos magistrados e vice-versa. A abertura de um termo electrónico – por exemplo, uma “vista” – por parte de um funcionário remeterá os volumes de papel mais relevantes (por vezes apenas o mais recente) para o gabinete do procurador afecto ao processo, para que este possa consultar os últimos desenvolvimentos do caso e redigir uma promoção, sugerindo ao juiz uma tomada de decisão. Em seguida, o processo deverá regressar à secretaria, onde o escrivão-adjunto consultará a decisão do procurador e abrirá um novo termo electrónico – neste caso, uma “conclusão” – antes de encaminhar a pasta para o gabinete do juiz. Este último avaliará a promoção e decidirá, em despacho, em acordo ou desacordo com a posição do Ministério Público. O processo regressará então à secretaria para que o escrivão-adjunto efectue as diligências necessárias à execução da ordem do juiz, sob a forma costumeira de notificações que informam as partes da decisão do tribunal.

A partir do momento em que o curso da acção judicial fica dependente de uma resposta ao despacho do juiz proveniente de elementos exteriores ao tribunal (como acontece, por exemplo, com a elaboração de um relatório social sobre a situação socioeconómica do arguido ou um parecer médico sobre uma alegada vítima), o oficial de justiça estabelecerá um prazo para a chegada dessa resposta e criará um “alarme” informático no sistema Citius e um “alarme” manual na capa do volume, em ambos os casos composto por uma data aproximada ao limite do prazo concedido. A pasta pode então ser arrumada numa prateleira da secção destinada aos processos que estão a «aguardar prazo», onde repousará até que a resposta chegue ou o sistema informático alerte o funcionário para o termo do prazo (ou o próprio funcionário detecte a proximidade do final do prazo ao percorrer as capas dos processos arrumados nas estantes). No caso de haver uma resposta, esta deverá ser junta à pasta do processo, que poderá então seguir de novo para os gabinetes dos magistrados. Caso não haja resposta, o funcionário poderá insistir junto da entidade exterior e esperar mais um pouco ou remeter a pasta aos magistrados para que estes promovam e decidam caminhos alternativos.

Em suma, tanto o trabalho dos funcionários no que se refere a acções de notificação, contagem e alarme dos prazos e ‘junção de papéis’ (expressão usada pelos funcionários para se referirem à introdução nos processos de documentos judiciais, tais como requerimentos, contestações, respostas, etc.), como o trabalho dos magistrados em torno da elaboração de promoções e despachos e da realização de audiências, constituem as componentes fundamentais da tramitação processual até ao seu desfecho na forma de sentença. Findo o processo, o mesmo é remetido ao arquivo. Aí permanecerá ao cuidado de um dos funcionários que, zelosamente, mantém uma notável e idiossincrática

organização num espaço onde repousam dezenas de milhares de outras pastas que um dia circularam entre os gabinetes, as secretarias e as salas de audiências. A função do arquivo no tribunal é, à primeira vista, um pouco enigmática. Apesar de ter uma aparentemente fraca utilização no dia-a-dia da justiça, permanece a eventual necessidade de reavivar um processo arquivado por via de acontecimentos que obrigam a uma nova confrontação com decisões anteriormente tomadas. O arquivo permanece assim como uma espécie de fundo de garantia sobre a eficácia da justiça do Estado, constituindo ainda um repositório da sua memória.

A tramitação e os tempos da justiça

O trabalho realizado sobre os inquéritos do Ministério Público e os processos judiciais tem de levar em conta, em primeiro lugar, todo um conjunto de normas que regulam as trajectórias e formas de gestão dos documentos que constam dos códigos processuais respectivos. A observação de tais modos de procedimento padronizados confere força legal e legitimidade à actuação da justiça. Mas, embora as regras estipuladas nos códigos tenham em vista uma extensão a um número indefinido de casos, a sua aplicação depende invariavelmente de circunstâncias concretas da prática que não podem ser completamente antecipadas e que vão exigir tomadas de decisão por parte dos agentes encarregados da tramitação dos processos. Entre essas circunstâncias concretas da prática que influenciam a aplicação das normas procedimentais encontramos, por exemplo, toda uma panóplia de instrumentos necessários à gestão de grandes quantidades de papel: capas de processos de várias cores, fotocopiadoras e digitalizadores, carrinhos (ou «cavalos») para transporte de pastas, tabuleiros de secretária para classificar correspondência e outra documentação a distribuir, estantes e armários, grandes caixas de cartão para depositar processos destinados ao arquivo, agrafadores, *post-its*, cliques, pequenos marcadores autocolantes, etc. A tramitação resulta assim de um corpo legal de normas e regulamentos que são aplicados na prática e combinados com uma materialidade própria dos instrumentos e das infra-estruturas, vindo a traduzir-se nas trajectórias processuais. Na conjugação destes dois elementos próprios do trabalho judicial – materialidade e normas procedimentais – em cuja articulação se sustenta a autoridade e a legitimidade das práticas da justiça, vem a tomar forma uma outra componente central ao trabalho dos tribunais, que é o tempo.

É num regime de temporalidade próprio da justiça que se definem os seus ritmos e a sua maior ou menor celeridade e morosidade. Por um lado, à partida, os ritmos da justiça estão predeterminados nos códigos do Direito

processual, onde se especificam os modos da tramitação e as diferentes fases pelas quais o processo deve passar, definindo-se prazos para cada um dos actos possíveis de realizar e estabelecendo-se limites temporais para a transição à fase seguinte. Por outro lado, para que tais prazos possam efectivamente ser cumpridos, é fundamental que se proceda a uma contagem do tempo; uma tarefa delicada que recai, de novo, sobre os oficiais de justiça e que mobiliza todo o aparato tecnológico e instrumental ao seu dispor.

De facto, ainda que o protagonismo da acção judicial incida sobre os magistrados, os escrivães constituem-se como os principais agentes da mobilidade dos processos ao longo da sua trajectória legal. Impulsionados pela acção dos magistrados, actuam como o vértice da estrutura judicial, sendo eles que, no eixo do circuito dos processos e de toda a documentação processual fazem movimentar a grande roda da justiça. Mas para além da sua posição central no movimento dos processos no interior do tribunal, o oficial de justiça é também responsável pela contagem do tempo. Neste caso, podemos olhar para ele como o guardião dos tempos da justiça, fazendo os processos aguardar ou avançar conforme as normas estabelecidas e cumprindo uma função cronográfica, alertando as magistraturas sempre que se torna necessário empreender uma nova acção.

A contagem dos prazos é feita em «dias» ou «dias úteis». Alguns dos prazos mais comuns são relativos a citações de arguidos ou notificações de testemunhas. Tendo em vista a citação de um arguido, o funcionário consulta, em primeiro lugar, o processo em papel. Acedendo depois ao mesmo processo no sistema Citius, ele abre um ficheiro de edição de texto que constitui a minuta de um ofício e compõe a carta para o arguido, da qual imprime depois três cópias, uma delas para furar e inserir na pasta do processo, as outras duas para enviar por correio (uma para o arguido e a outra para o seu advogado). Por fim, o escrivão marca o prazo, estimando o dia de chegada ao tribunal do aviso de recepção da carta de notificação. Pegando num lápis, ele escreve no canto superior esquerdo da capa do volume o seguinte: «8/1 AR». Trata-se de uma indicação de que o aviso de recepção («AR») deverá chegar ao tribunal no dia oito de Janeiro, e que poderá ser entendida por qualquer outro membro da secção. Feita a marcação do prazo, o escrivão arruma a pasta na estante e regressa ao sistema Citius, onde cria um alarme com a mesma data e remove aquele processo da listagem de processos pendentes exibida pelo sistema informático. O uso de dois tipos de alarmes – um electrónico e outro manuscrito – é prática corrente em mais do que uma secretaria, podendo ser visto como um mecanismo de controlo que reforça a atenção em torno dos prazos (todas as semanas, ou de quinze em quinze dias, é feita uma verificação manual de todas as pastas arrumadas nas estantes, para detectar se existe algum processo não alarmado electronicamente). A oito de Janeiro, o mesmo

funcionário voltará a pegar naquele volume para verificar se chegou o aviso de recepção dos correios.

É possível encontrar nas capas dos processos muitas outras inscrições indicando uma data e o que se espera que então aconteça: «10/12 custas» refere-se a custas processuais; «9/12 relatório» significa que o tribunal aguarda a chegada de um relatório de uma entidade externa; «11/1 revisão» quer dizer que o juiz terá de rever a medida aplicada a um menor. Ora, confrontando a lista de processos alarmados com as indicações nas capas dos volumes, os escrivães-adjuntos podem, em função do volume de trabalho que têm de executar, estabelecer prioridades, dando por exemplo atenção às acções consideradas mais importantes (como sejam a recepção de um relatório ou a revisão de uma medida educativa) e concedendo alguns dias extra para os problemas menos urgentes (pagamento das custas processuais). Neste sentido, os funcionários acabam por fazer uma gestão do tempo dos processos, jogando com os prazos estipulados nos códigos em função das condições concretas da aplicação dessas regras.

Esta gestão do tempo implica também, frequentemente, uma abreviação da circulação processual interna, sobretudo quando estão em causa conclusões representando ordens directas e muito simples, consubstanciadas numa única frase (“confirme a intenção do arguido apresentar testemunhas”, “oficie à autoridade tributária”, “notifique o arguido”, “pague-se”). Em tais casos, quando o oficial de justiça tem uma ideia muito precisa do tipo de despacho que será necessário emitir, o juiz pode determinar através de uma ordem de serviço que o processo não tenha que ser encaminhado para o seu gabinete, podendo os próprios oficiais de justiça “despachá-lo” com autonomia a partir da secretaria. Este procedimento permite evidentemente reduzir o tempo da tramitação, embora deixe a ideia que a autonomia de actuação dos oficiais de justiça obedece invariavelmente à determinação do juiz e às possibilidades deixadas em aberto pelos códigos processuais. Para desfazermos esta impressão e compreendermos o alcance do trabalho dos escrivães na gestão dos tempos da justiça, será preciso entrarmos em pormenor nos meandros dos processos judiciais e do trabalho das secretarias...

Entramos na secção administrativa de um dos juízes do tribunal de família e menores. Uma escrivã-adjunta com muitos anos de experiência vai despachando um processo à secretária – ou seja, vai tomando as diligências necessárias à execução de uma ordem do juiz. De súbito, ela interrompe o ofício que estava a preparar para ir atender uma mulher que, entretanto, surgiu ao balcão da secretaria. A escrivã conversa com esta mulher durante alguns minutos, após o que regressa ao seu posto. Aí, explica ao etnógrafo que a senhora com quem esteve a falar tem nacionalidade russa e portuguesa: casara com um português de quem tivera um filho, tendo-se posteriormente divorciado

do marido. Ora, esta senhora pretende sair do país muito em breve, por um período de cerca de quinze dias, e pretende levar o filho menor consigo. Sucede que a deslocação do menor para o estrangeiro carece de uma autorização do pai, que se encontra em parte incerta (a mulher diz que não consegue localizá-lo). Precisa por isso, em alternativa, de uma certidão do tribunal onde conste um despacho da juíza que a autorize a sair do país com o filho – despacho esse que a mulher já sabe ter sido emitido há poucos dias. Dada a urgência do assunto (a partida está para breve), o caso tem de ser tratado pessoalmente – o tempo que as cartas com a certidão demorariam a chegar tornaria inviável a realização da viagem. Os minutos que a funcionária do tribunal passou com a senhora russo-portuguesa serviram para ajudá-la a preencher o requerimento destinado a pedir a certidão, o qual deve agora ser entregue na secretaria-geral do tribunal, situada no piso térreo (foi exactamente para lá que a senhora se dirigiu quando deixou o balcão).

Pouco depois, a funcionária consulta o sistema informático do tribunal e confirma a entrada do requerimento na secretaria central. A escritã inicia de imediato a redacção do texto da certidão que deverá entregar em mão à mulher. Trata-se de um assunto que acaba por passar à frente de todos os outros e que ficará resolvido em meia-hora, contrariando um pouco a ideia dos atrasos na justiça. A funcionária explica então que estas são coisas que só se podem fazer quando se sente alguma emoção e empatia com as pessoas: “Eu, se estivesse na situação dela, também gostaria que o meu filho fosse autorizado a viajar comigo”. Quando a senhora regressa ao balcão da secção administrativa, a certidão está pronta. O que importa perceber é que, se o processo tivesse seguido a tramitação normal (envio por correio), a senhora russo-portuguesa nunca teria conseguido receber a certidão a tempo de realizar a sua viagem. Apercebendo-se disso, e sem cometer nenhuma irregularidade, a funcionária assumiu-se cabalmente como uma guardiã dos tempos da justiça: pondo de parte a mediação dos correios e substituindo-a por uma articulação directa entre a secretaria-geral do tribunal (onde têm de dar entrada todos os requerimentos relativos a processos em curso) e a senhora russo-portuguesa, a escritã assegurou-se de que a ordem dada pelo juiz seria acatada em tempo útil e garantiu a eficácia da justiça naquele caso particular.

A resiliência do papel em tempo de digitalização da justiça

Por entre as várias edições dos códigos legais e das normas processuais encontramos, nos gabinetes de magistrados ou nas secretarias, todo um conjunto de artefactos próprios das tecnologias de informação e comunicação, utilizadas amiúde pelos profissionais da justiça: computadores *desktops*, monitores e

respectivos periféricos, telefones, impressoras, digitalizadores e faxes, máquinas para a destruição de documentos. Estas tecnologias são complementadas com uma série de utensílios manuais a que já fizemos referência, destinados a gerir documentação em suporte papel: canetas, lápis de carvão, fita-cola, dedeiras, marcadores, agrafadores, postais, envelopes, carimbos, etc. Para além destes materiais comuns a muitos outros contextos administrativos, ainda é possível descobrir numa ou noutra gaveta certos objectos que entraram em desuso pela introdução de novas práticas de gestão e acondicionamento de grandes quantidades de papel, como as sovelas utilizadas para furar os maços de papel ou as agulhas e o cordel com que se cerziam os volumes. Em contrapartida, já não encontramos qualquer traço de instrumentos como máquinas de escrever e papel químico, ou de sistemas de registo como os grandes «Livros de Porta», onde constava a movimentação documental dos processos.



Imagem 5: Cordel, agulhas, sovelas e dedeiras: os três primeiros objectos destinavam-se ao acondicionamento das folhas dos processos e estão agora em desuso; as dedeiras facilitavam o folheamento e eram frequentemente usadas pelos escrivães e magistrados à data do trabalho de campo.

Autor: Ricardo Gomes Moreira

A observação efectuada nas secções de processos destes dois tribunais de Lisboa deixou clara a importância das ferramentas informáticas. Ao aproximarmo-nos aleatoriamente de um escrivão auxiliar ou adjunto, compreendemos que a maior parte das tarefas relacionadas com os processos que têm em mãos são executadas com o auxílio do sistema informático Citius – uma infra-estrutura de uso obrigatório e cuja presença nas secretarias e secções de processos está, sem dúvida, naturalizada. A dependência deste sistema de informação é tão abrangente que o seu colapso deixaria a justiça à beira da paralisação, como aconteceu em Setembro de 2014 quando o novo

mapa judiciário entrou em vigor. Este programa informático integra um vasto conjunto de funções associadas à gestão processual, desde a produção de documentos e ofícios à gestão de prazos e outras tarefas da tramitação, passando pelo arquivamento digital e pela disponibilização de um portal *online* que serve de plataforma comunicacional. Naturalmente, a multifuncionalidade do sistema Citius faz com que outras ferramentas informáticas ganhem protagonismo nas secretarias, como é o caso do digitalizador, que permite aos funcionários produzirem versões digitais de documentos em papel e incluí-los na plataforma informática ou anexá-los a outros documentos digitais. Mas a importância do digitalizador depende do número de tarefas realizadas em suporte digital, que pode variar de tribunal para tribunal (a observação deixou a impressão de que esse número seria superior no tribunal de família e menores).

Contudo, apesar do enorme relevo do sistema Citius, o seu contributo parece ser sobretudo de ordem quantitativa. A introdução deste sistema no final da década de 1990 (então denominado H@bilus) permitiu aos tribunais lidar, em menos tempo, com quantidades cada vez maiores de processos judiciais, libertando os funcionários de algum trabalho repetitivo, porém sem que isso se tenha traduzido num aprofundamento qualitativo das avaliações e fundamentações dos magistrados. Entre estes, o sentimento é muitas vezes o de que a informatização constitui um potencial factor de conflito com os aspectos mais reflexivos do trabalho judicial. Em todo o caso, e é isto que importa sublinhar, à data do trabalho de campo a informatização não parecia ter sido suficiente para tornar obsoleto todo um conjunto de práticas burocráticas manuais herdadas das tradições administrativas da justiça e que assentam sobre o suporte físico do papel. Como já salientámos, a expressão “processo” designava, frequentemente, não apenas o objecto abstracto de trabalho da justiça, mas também os objectos concretos formados pelos volumes de papel, sempre em crescimento, que são quotidianamente manuseados nos tribunais. De resto, em todas as secretarias e secções era notória a grande quantidade de pastas preenchendo as prateleiras das estantes, formando pilhas tão altas sobre as mesas que chegavam a esconder não só os computadores como os próprios funcionários, ocupando territórios concebidos para outros fins, como o chão ou os parapeitos das janelas. O relevo assumido pelo papel era igualmente manifesto na importância conferida aos registos e às anotações manuscritas produzidas pelos funcionários durante o expediente e que se revelavam essenciais na gestão processual, conduzindo à necessidade de reproduzir em suporte físico muita da documentação já acessível em formato digital de modo a tornar o processo num objecto palpável e folheável. Isto pode explicar-se não apenas pela centralidade do processo como pela tremenda eficácia do volume de papel enquanto objecto de fronteira (cf. Star e Griesemer, 1989; Bowker e

Star, 1999), capaz de transitar entre contextos de trabalho diferentes – neste caso das secretarias para os gabinetes dos juízes e dos procuradores – sem perder a sua identidade e o seu pendor operativo.

Com efeito, para um magistrado bem ambientado na sua comunidade de prática, o processo em papel é incomparavelmente mais fácil de consultar do que a versão do mesmo em formato digital. Regra geral, quando as pastas chegavam aos gabinetes dos magistrados vindas das secretarias, elas traziam indicações na capa referentes aos intervenientes e seus representantes, ao tipo de crime sob julgamento, às quais se juntavam anotações a lápis sobre o estado do processo, por vezes complementadas com *post-its* que alertavam para a presença de informação relevante em determinadas folhas ou para elementos que estavam em falta ou para prazos que importava cumprir. Para além disto, era comum aplicarem-se marcadores laterais que facilitavam a abertura do processo na parte correspondente à acusação ou a outras peças consideradas fundamentais. A isto se deve juntar a técnica da leitura regressiva, que permitia a um juiz experiente percorrer num ápice as últimas cinquenta folhas de um processo e daí retirar toda a informação de que necessitava sobre relatórios ou requerimentos para elaborar um novo despacho.

A resiliência das técnicas do papel manifestava-se igualmente nos hábitos dos magistrados, muitos dos quais continuavam a escrever as suas promoções e despachos à mão, servindo-se de uma caneta de tinta permanente sobre um documento pautado ou liso criado pela impressora da secretaria (como tal, ainda era comum encontrar-se tinteiro e mata-borrão nas secretárias de alguns juízes). Também aqui podemos notar uma diferença entre os dois tribunais estudados, uma vez que no tribunal de família e menores todos os despachos redigidos pelos juízes eram feitos sobre os termos electrónicos criados pelos funcionários e que ficavam abertos na plataforma informática, prevalecendo a assinatura digital do sistema Citius. As diferenças perceptíveis ao nível dos despachos desapareciam ao nível dos acórdãos, os quais, dada a sua dimensão e complexidade, eram invariavelmente redigidos em computador em qualquer dos tribunais.

A materialidade do processo consubstanciada no papel e respectivas técnicas constituiu, em suma, um dado incontornável do nosso trabalho de campo nos tribunais. Contudo, importa acrescentar que desde Julho de 2017 – devido à entrada em vigor da Portaria 170/2017 – foram introduzidas alterações importantes que reforçaram a tramitação electrónica e a desmaterialização dos processos. Em particular, os despachos dos juízes passaram a ser emitidos exclusivamente por via electrónica, sendo ainda desejável que toda a documentação relevante esteja disponível no sistema Citius, de modo a dispensar a circulação física das pastas entre as secretarias e os gabinetes dos magistrados.

Uma apreciação plena das consequências da entrada em vigor deste diploma terá de ficar de fora da presente etnografia. No entanto, é possível admitir que as mudanças parecem ter sido pouco significativas no tribunal criminal. Apesar de todos os processos aí chegados – vindos do Departamento Central de Investigação e Acção Penal – estarem já inteiramente digitalizados (excepção feita aos apensos que contêm os resultados da investigação em sede de inquérito), os volumes e pastas ainda circulam entre as secretarias e os gabinetes dos magistrados, dado que nem sempre é fácil localizar a informação pretendida no sistema Citius. Neste sentido, o manuseamento das pastas continua a ser preferível, tendo em conta a facilidade de consulta, as indicações a lápis e os marcadores que ajudam à localização de informação importante. Para além disto, a intenção de digitalizar toda a documentação processual é extremamente difícil de concretizar em qualquer das duas instâncias centrais, já que geralmente existe apenas um digitalizador por secção e os funcionários não têm disponibilidade para realizar esse trabalho.

Pensamos assim que a relevância dos suportes físicos não deve ser vista como um sinal de modernização inacabada, mas antes como um elemento definidor a partir do qual se poderá compreender melhor em que consiste a especificidade da actividade judicial. Para além de informarem os magistrados sobre o estado do processo, as inscrições sobre as capas, o ordenamento dos processos nas estantes e toda a disciplina mantida no trabalho administrativo permitem que qualquer funcionário da mesma secção pegue em qualquer processo e consiga perceber rapidamente o que fazer com ele. Este potencial de substituição interna entre os profissionais judiciais (Cf. Latour [2002] 2015: 212) resultante do que denominamos de uma aprendizagem situada, assenta sobretudo na homogeneidade da organização material nos tribunais, a qual não depende de tecnologias informáticas mas sobretudo de um arranjo entre os objectos e os textos, entre as coisas e as palavras, que se revela duradouro e disciplinado nas suas estruturas e práticas, permitindo produzir a previsibilidade necessária à legitimação dos procedimentos da justiça.

A constelação judiciária

A justiça não trabalha sozinha. O desempenho de cada tribunal assenta numa articulação regular com outros tribunais e com instituições do aparelho de Estado externas à esfera da justiça, a que se juntam, por vezes, instituições do terceiro sector ou privadas e mesmo indivíduos particulares. É a este arranjo que chamamos ‘constelação judiciária’. Sem a participação de outras instituições não é possível aos tribunais exercer a sua missão e decidir sobre as matérias que lhes competem em tempo útil e com o equilíbrio necessário.

A dependência interinstitucional assume, portanto, um carácter fundacional e necessário à administração da justiça num Estado de Direito. No entanto, a articulação com instituições externas à esfera da justiça implica o contacto com lógicas organizacionais e de funcionamento por vezes bem distantes dos modelos que vigoram nos tribunais, convocando outros princípios de ponderação, imparcialidade e equidade, assim como ritmos e temporalidades diferentes daqueles que são hoje tidos como essenciais à eficácia do sistema judicial. Poderíamos, nesse contexto, apontar a relevância do conceito de *ecologia institucional*, no sentido em que diferentes instituições se articulam e colaboram na prossecução de uma mesma finalidade (neste caso o da missão judicial do Estado), embora cada uma delas actuando num regime disciplinar, epistémico ou organizacional próprio e mesmo em consideração de diferentes interesses, por referência àquilo que já aqui considerámos como configurando o objecto de fronteira por excelência que é o *processo* (cf. Star e Griesemer, 1989).

Por estes motivos, a relação de um tribunal com outras instituições é frequentemente marcada por momentos de tensão, incompreensão mútua, posições antagónicas sobre casos concretos, falhas de articulação e tempos de decisão diferentes. Basta notar que a urgência do tribunal em concluir determinado processo não é necessariamente correspondida pelo tempo que, muitas vezes, é necessário aguardar pela localização de uma pessoa ou pela chegada de um relatório pericial – um aspecto nem sempre levado em conta em muitas análises críticas sobre os atrasos da justiça (para uma excepção, *vide* Gomes, 2011: 44).

Ao classificarmos a constelação judiciária como um ‘arranjo’ queremos sobretudo salientar a sua natureza circunstancial e a sua variabilidade, pois ela pode alterar-se consideravelmente de processo para processo – consoante o paradeiro dos arguidos, os locais onde as testemunhas decidam prestar depoimento ou o tipo de conhecimento pericial que os juízes entendem convocar. Evidentemente, existem pontos mais estáveis e que, por isso mesmo, muitas vezes estão no cerne de relações marcadas por alguma crispação. Nesta análise, teremos inevitavelmente de abordar o problema sob o ponto de vista dos tribunais e do sistema de justiça, com base nas observações efectuadas em salas de audiência e nas secções administrativas.

O tribunal como um centro

O auxílio prestado aos tribunais no exercício das suas funções está previsto na Constituição da República (n.º 3, art.º 202) e é indispensável ao trabalho judicial. Isto significa que, apesar da independência dos tribunais proclamada na mesma Constituição, a justiça não é auto-suficiente nem dispõe dos meios

necessários ao exercício das suas funções. Se, num momento prévio à decisão, os tribunais têm de trabalhar com base em informação cuja origem lhes é alheia, a eficácia das decisões posteriormente tomadas tem que ser garantida e acompanhada por entidades externas ao sistema de justiça, de modo a preservar o que, pela força da autoridade judicial, é determinado pelos juízes. A constelação judiciária não deve, por conseguinte, ser confundida com os recentes modelos de coordenação interinstitucional decorrentes dos novos paradigmas de gestão pública, onde os princípios de articulação horizontais ou reticulares se sobrepõem às disposições hierárquicas mais rígidas e autoritárias. É verdade que os tribunais não são alheios a esta influência e que algum do seu poder tem vindo a ser disperso por mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Porém, da perspectiva dos agentes judiciais, o tribunal encontra-se no centro de uma constelação que reúne diversas instituições, algumas delas exercendo um papel pericial, outras um papel informativo, outras um apoio executivo, outras ainda serviços de mediação. Todas se revelam, a dado momento, fundamentais na condução e no avanço dos processos ou na execução dos despachos e das sentenças – mas a relevância do seu contributo vale essencialmente pelo reconhecimento que o tribunal lhe atribui.

A centralidade do tribunal na constelação judiciária é, no fundo, uma extensão da centralidade assumida pelo processo na própria casa da justiça. As acções institucionais que convergem para um tribunal específico devem estar, à partida, indexadas a um processo judicial que aí é julgado. Fora deste nexo, é possível olhar para o mesmo tribunal como representando mais um ponto noutras constelações judiciárias: por exemplo, quando a sua função é a de acolher testemunhas destinadas a serem ouvidas por videoconferência no âmbito de processos que decorrem noutros tribunais, ou quando um arguido condenado (ou um procurador do Ministério Público, em caso de absolvição) interpõe recurso para um tribunal de instância superior. Para além disto, os tribunais devem obediência aos organismos responsáveis pelo governo da justiça, a quem têm de prestar contas, ou seja, reportar ocorrências, apresentar resultados, comunicar carências. É o caso das comarcas ou das procuradorias distritais, das instituições afectas ao Ministério da Justiça e, em último caso, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e ainda do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Contas ou da Ordem dos Advogados. Também estas constelações têm vindo a mudar com a criação de sucessivos mapas judiciários (*vide* Garoupa, 2011). Paralelamente, os sindicatos e as associações profissionais representam outros tantos feixes de acção que atravessam os tribunais sem encontrarem aí o seu desfecho. Em suma, a centralidade dos tribunais de primeira instância existe, sobretudo, no que toca à prática da justiça – não tanto ao seu governo.

Um outro aspecto que merece a pena destacar é o papel secundário da cultura e das técnicas do papel na articulação do tribunal com outras instituições. A maioria dos contactos são feitos através das tecnologias de comunicação proporcionadas pelo computador – em especial as plataformas do sistema Citius, o e-mail e o telefone (incluindo o sistema de videoconferência). Nos casos em que a articulação é permanente, podem ainda organizar-se eventos destinados a trocar pontos de vista, como sessões de esclarecimento entre técnicos e magistrados ou visitas de estudo efectuadas a determinadas instituições (por exemplo, centros de acolhimentos de menores).

Modalidades de articulação interinstitucional

Uma boa parcela das instituições que integram a constelação judiciária pertence ao Estado ou exerce funções consideradas de interesse público. A sua contribuição para o funcionamento dos tribunais pode repartir-se por quatro modalidades distintas: a simples comunicação e execução de despachos judiciais; a execução e acompanhamento das sentenças; a transmissão de informação e conhecimentos técnicos sobre as matérias em causa e que permitam impulsionar o movimento processual nos tribunais e fundamentar a decisão; a intermediação.

No primeiro caso – comunicação e execução de despachos judiciais – encontramos sobretudo entidades como a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana, os serviços postais e os operadores dos serviços de comunicação que permitem, por exemplo, notificar testemunhas ou partes interessadas e citar arguidos (isto é, intimá-los a comparecer no tribunal para a realização de julgamentos). As forças policiais constituem um importante braço operacional da justiça. Realizam, em colaboração com o Ministério Público, boa parte do trabalho de terreno ao nível do inquérito (recolha de informação e depoimentos sobre factos ocorridos, detenção de pessoas, autuação inicial) e, durante a fase judicial do processo, auxiliam o tribunal na citação de arguidos e na notificação de testemunhas cujo paradeiro seja incerto e que não possam ser contactadas pelos meios convencionais como sejam o aviso postal, o correio electrónico ou o telefone. As forças policiais articulam ainda com os serviços prisionais para garantir a deslocação de detidos ao tribunal e são igualmente responsáveis pela segurança no recinto do tribunal e nas salas de audiências (o tribunal criminal dispõe de uma esquadra própria cujo número de efectivos varia em função das necessidades, ao passo que o tribunal de família tem apenas um agente numa sala, recorrendo à esquadra do tribunal criminal sempre que sejam necessários reforços).

No segundo caso – execução e acompanhamento das sentenças –, encontramos, de novo, as forças policiais, juntamente com o Tribunal de Execução de Penas e instituições como a Direcção-Geral da Reinserção e Serviços Prisionais, e todo um conjunto de instituições de serviço social que funcionam como centros de acolhimento para crianças e jovens, de que é exemplo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

No terceiro caso – transmissão de conhecimento pericial – o protagonismo recai sobre um conjunto de instituições que, dada a sua missão, possuem competências específicas para o esclarecimento dos tribunais sobre determinadas matérias, sendo-lhes por isso atribuídas as funções de peritagem. Algumas destas instituições estão vocacionadas para a prestação de informações identificadoras de pessoas singulares ou colectivas, como as conservatórias de registo civil, criminal e comercial ou os consulados portugueses no estrangeiro; outras estão vocacionadas para a acção social, como o Instituto de Segurança Social ou as várias Comissões de Protecção de Crianças e Jovens; outras actuam no domínio da saúde pública e das suas especialidades forenses, como o Instituto de Medicina Legal e certos hospitais com competências nas áreas da psiquiatria ou da genética. É ainda possível integrar neste grupo algumas das instituições referidas na modalidade anterior e que, para além de auxiliarem os tribunais na execução das sentenças, também colaboram com eles na produção de perícias ou na transmissão de conhecimentos e informações considerados indispensáveis para a decisão. É o caso da Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – que entrega ao tribunal relatórios informativos acerca das situações de vida de quem cumpre pena efectiva ou suspensa – e da Santa Casa da Misericórdia – que produz relatórios sobre a situação de crianças e jovens sinalizados ou que residem nos seus lares de acolhimento.

Por fim, no que diz respeito à quarta modalidade de articulação – intermediação – o que está em causa, quase sempre, é a facilitação do contacto do tribunal com pessoas ou instituições que o mesmo não consegue alcançar através das modalidades anteriores. Isto acontece frequentemente quando as acções que a justiça deseja empreender ocorrem fora da sua jurisdição, nomeadamente no estrangeiro, mobilizando novas constelações judiciais sobre as quais o tribunal não tem qualquer autoridade. Nestes casos, a solução passa por contactar uma instituição análoga (normalmente outro tribunal) e solicitar-lhe que proceda, em nome do tribunal português, à localização de pessoas ou documentos. O mesmo se passa, de resto, quando um tribunal pretende ouvir uma testemunha que resida noutra zona do país e que, para evitar uma deslocação morosa e dispendiosa, tenha que prestar depoimento por videoconferência a partir de um tribunal próximo do seu local de residência. As instituições de intermediação são, portanto, quase sempre instituições

análogas ou homólogas (outras procuradorias, outros tribunais) ou organismos internacionais, como a Interpol (que age igualmente em colaboração com as polícias nacionais).

Tensões

Tanto no tribunal criminal como no tribunal de família e menores encontramos articulações que parecem assumir uma maior constância. No tribunal criminal é de realçar a actuação da Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, do Instituto de Medicina Legal e dos hospitais com competências de psiquiatria forense. No tribunal de família e menores sobressaem as actuações das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (em especial das denominadas Equipas de Apoio Técnico ao Tribunal de Lisboa), muito embora a Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais se revele igualmente importante devido à tutela dos centros educativos, para onde são por vezes encaminhados menores que configuram situações mais graves de delinquência juvenil. Estas relações de colaboração consolidadas colocam, por vezes, desafios e problemas ao tribunal.

Um desses problemas reflecte-se nos tempos e ritmos de trabalho da justiça. Apesar da atenção concedida ao cumprimento dos prazos, o tribunal confronta-se frequentemente com a lentidão de resposta (quando não com a ausência de resposta) de instituições cuja intervenção, sob a forma de fornecimento de informações ou elaboração de relatórios, é considerada fundamental para o curso do processo. As razões que motivam estas reacções podem ser as mais variadas, desde a escassez de meios para reagir dentro do prazo, até à divergência de posições com o tribunal. Mas tanto a lentidão como a ausência de resposta apontam para uma característica marcante das constelações judiciais contemporâneas: é que os tribunais, embora ocupem uma posição central e soberana, têm sobre as demais instituições uma capacidade de influência relativamente reduzida, tanto a nível disciplinar como hierárquico. O quarto poder experimenta, neste sentido, alguma dificuldade em impor as suas ordens, deparando-se amiúde com a indisponibilidade, a indiferença e mesmo a ironia de outros membros da constelação judicial.

A relação dos tribunais de família e menores com as instituições que prestam cuidados a crianças e jovens é frequentemente marcada por diferenças de posição significativas. Alguns juízes olham para a institucionalização e a adopção apenas como um último recurso, preferindo soluções que passam por confiar os menores à guarda de outros familiares que não os progenitores ou, em alternativa, de famílias de acolhimento temporário. Trata-se, bem entendido, de uma visão que nem sempre é partilhada pelos profissionais de

organizações como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, cuja missão social é concretizada em torno da disponibilização de centros de acolhimento para crianças e jovens em risco e da prestação de serviços educativos em regime de internato, ou, numa outra vertente, através do funcionamento de um serviço de adopção apoiado nos centros de acolhimento que recebem menores cuja protecção será alvo de decisão judicial. Organizações como esta colaboram diariamente com a justiça de várias formas.

Não só pelo apoio que prestam no terreno, ao disponibilizarem soluções para o cumprimento das medidas de protecção decididas nos tribunais (nomeadamente através dos centros de acolhimento e do serviço de adopção) mas também através do acompanhamento dos menores e da elaboração de relatórios pormenorizados sobre a situação familiar e afectiva desses jovens e crianças (para uma apreciação deste problema do ponto de vista de um juiz, *vide* Lopes, 2013). Dada a intensa articulação e comunicação institucional desenvolvida no exercício da justiça de menores, estas instituições acabam por, em conjunto com os tribunais, encontrar necessidade e motivos para a realização de reuniões e sessões de esclarecimento regulares, pondo em contacto os respectivos corpos técnicos e de magistrados.

Num destes encontros interinstitucionais entre algumas directoras de serviços da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e os magistrados (juizes e procuradores) do tribunal de família e menores, que teve lugar durante uma tarde de Janeiro, tentou-se pôr em confronto os diferentes pontos de vista sobre as dificuldades da área de protecção de menores. A reunião decorreu numa das salas de audiências e evoluiu numa forma livre, ao sabor das questões levantadas pelas pessoas presentes. Por um lado, o tribunal queixou-se de falta de informação e de falta de soluções para tomar decisões. As famílias de acolhimento, ou o apoio em saúde mental emergiram como falhas na actuação da instituição. Por outro lado, a Santa Casa escudou-se na falta de recursos e de famílias voluntárias, e na onerosidade de certos serviços. Dos dois lados surgiram críticas à falta de enquadramento ou de regulação legal para algumas das medidas de protecção possíveis. O encontro decorreu, globalmente, sob alguma tensão, atingindo por vezes momentos de maior críspação, resultante de algumas críticas e denúncias de magistrados, tendo servido, em maior grau, o propósito de uma enunciação dos problemas que emergem da cooperação institucional do que propriamente o de encontrar caminhos para a sua resolução (sendo que na maior parte dos casos estes se afiguram como praticamente inexistentes sobretudo porque estão dependentes dos poderes legislativo e executivo).

A relação dos tribunais com os peritos de medicina tem também os seus contornos problemáticos, a que não serão alheias a maior ou menor

familiaridade dos juízes com a linguagem médica ou a relativa inconclusividade de alguns relatórios. Certas perícias demoram bastante tempo a ser enviadas ao tribunal e, quando finalmente são colocadas à disposição dos magistrados, os resultados que apresentam podem ser insuficientes para formar uma opinião sobre questões tão centrais como a imputabilidade ou inimputabilidade de um arguido. Estas não são situações fáceis de gerir. Se é indiscutível que a celeridade do processo não se deve sobrepor à descoberta da verdade e a uma boa decisão da causa, o tempo de que o tribunal dispõe não é ilimitado. Pressionados pelos atrasos e pela necessidade de concluir o processo, os juízes podem decidir ignorar os pareceres médicos disponíveis ainda que não possuam competência para os pôr em causa, e evitar pedir uma segunda opinião.

A ordem ritual do julgamento

Cenário e actores

A par dos seus circuitos burocráticos, o curso da justiça tem igualmente uma dimensão pública e ritualizada, com uma arena própria para onde convergem quase todos os intervenientes num processo: a sala de audiências. As decisões dos juízes e a produção de justiça com base no Direito dependem substancialmente do que se passa em sala de audiências – do que aí é dito e não dito. Lugar de poder, de decisões, de símbolos e formalidades, mas também lugar de emoção, contrastes, imprevistos e volte-faces, dificilmente a sala de audiências poderia passar ao lado de uma etnografia integral dos tribunais – vejam-se as obras clássicas de Cicourel (1967), Emerson ([1969] 2009), Feeley ([1979] 1992) ou o contributo mais recente de Scheffer (2010). Acresce que, em muitas outras etnografias judiciais, a observação praticamente se resume ao que acontece em sala de audiências, tirando partido do carácter público dos julgamentos e sem chegar a entrar nos seus bastidores (Harris, 2009; Gathings & Parrotta, 2013; Flower, 2016). Trata-se de uma limitação que tentaremos evitar a partir de uma perspectiva englobante, atenta tanto às ligações entre os bastidores e o palco como às coordenações e alianças momentâneas que se desenham ao longo desse trajecto.

Nos tribunais como o criminal, outrora chamados de jurisdição involuntária, a sala de audiências é quase exclusivamente reservada às sessões de julgamento, incluindo a sessão final de leitura de sentença. Mas a prática da justiça envolve outro tipo de eventos. Durante a fase de inquérito dos processos penais, os arguidos a quem tenham de ser aplicadas medidas de coacção acima do termo de identidade e residência são levados a um tribunal de instrução para serem ouvidos em sessões de interrogatório judicial, diante de um juiz e

de um oficial de justiça, assim como do procurador e do mandatário do arguido. Terminada a fase de inquérito, o processo pode entrar numa fase de instrução, seja por iniciativa dos arguidos (quando discordam do teor da acusação) ou dos assistentes (por discordância da não acusação e do consequente arquivamento). Os mesmos intervenientes comparecem então perante um juiz, desta vez em sede de debate instrutório. Mas tanto os interrogatórios em fase de inquérito como os debates instrutórios decorrem numa sala própria, que não é exactamente uma sala de audiências. Já nos tribunais que eram habitualmente referidos como sendo de jurisdição voluntária – como é o caso do tribunal de família e menores – as portas da sala de audiências abrem-se não só para julgamentos como também, com frequência, para a realização de diligências, conferências de pais e mesmo para a aplicação de medidas educativas (como as admoestações).

Nas páginas que se seguem, consideraremos sobretudo o que se passa em torno dos julgamentos propriamente ditos, na medida em que o que poderíamos designar como a “ordem ritual da justiça” se torna mais visível nestas ocasiões. Alguns autores – por exemplo, Latour ([2002] 2015: 264-265) – desvalorizam a importância desta dimensão ritual, associando-a a uma exotização da justiça que se alimenta de pormenores curiosos, arcaicos e mais ou menos periféricos. Evidentemente, palavras como ‘ritual’, ‘símbolo’ ou ‘magia’ evocam o imaginário antropológico clássico e suscitam, implicitamente, a ideia de funcionalidades e causalidades mais bizarras. Não é esse o nosso entendimento. Pensamos, ao invés, que o conceito de ritual se presta a ser usado numa etnografia da justiça como forma de destacar os eventos interaccionais e performativos que se centram não no processo e nos objectos de papel mas antes nas pessoas, incidindo sobre aspectos como a memória, a vontade, a identidade, o carácter ou a biografia. No espaço circunscrito da sala de audiências, este trabalho assume um carácter fulcral, procurando firmar ligações entre indivíduos e enunciados para decidir da culpa ou inocência dos arguidos e, nessa base, operar uma transformação do seu estatuto enquanto membros de uma sociedade (outra marca das operações rituais).

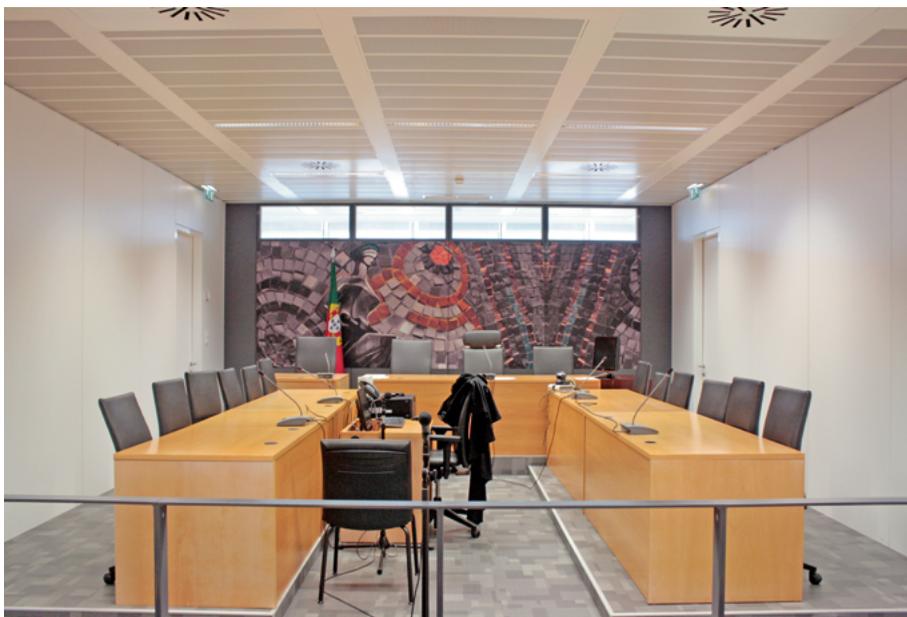


Imagem 6: Sala de audiências de um tribunal criminal.

Fotografia de: Ricardo Gomes Moreira

Ambos os tribunais onde efectuámos o nosso trabalho de campo dispunham de várias salas de audiências, cuja organização era similar (*vide* Fotografia 3). A parede mais ao fundo estava normalmente decorada com um painel reproduzindo a imagem feminina da justiça, de olhos vendados, havendo uma haste com a bandeira nacional a um canto. Portanto, imparcialidade e soberania. À frente do painel, ocupando uma posição central e num plano ligeiramente mais elevado face ao restante espaço da sala, ficava a grande mesa ou secretária destinada aos juízes, à qual se encostava uma mesa mais curta destinada ao procurador, ambas equipadas com microfones. Seguiam-se as bancadas dos advogados, igualmente equipadas com microfones, dispostas uma em frente da outra e perpendicularmente à grande mesa central, com a qual formavam uma espécie de U (invertido, para quem visse dos lugares do público). Entre as bancadas dos advogados, e sensivelmente em frente ao lugar do juiz-presidente, ficava a secretária do escrivão auxiliar, equipada com computador, telefone e microfone. Por fim, havia o lugar das testemunhas – uma ou duas cadeiras viradas para a mesa central, diante das quais estava um tripé com um microfone. Toda esta área reservada aos magistrados, oficiais de justiça e mandatários, e na qual eram admitidas também as testemunhas, estava delimitada por uma grade longitudinal com cerca de um metro de altura (também conhecida por «barra»), a partir da qual surgia a zona do público (no juízo de família e menores) ou a zona dos arguidos (no juízo criminal, seguindo-se a esta, após uma segunda grade, a zona do público).

Em suma, a sala de audiências apresenta-se como um espaço bem ordenado, definindo as posições que cada pessoa deve ocupar de acordo com o papel que desempenha no julgamento, separando magistrados, advogados e oficiais de justiça, e todos estes das testemunhas, arguidos e público. Ao mesmo tempo, a disposição das mesas e cadeiras orienta a atenção dos participantes, determinando os sentidos do contacto visual e verbal e, com isso, as possibilidades de interlocução.

Como se disse mais acima, as sessões de julgamento reúnem a fatia mais significativa dos intervenientes num processo judicial. Do lado do tribunal propriamente dito, temos os juízes, os procuradores e os oficiais de justiça (neste caso, escrivães auxiliares). Todos os magistrados envergam uma beca negra, cabendo-lhes a função de ouvir e interrogar os arguidos e as testemunhas. A autoridade quanto ao que se passa na sala de audiências recai sobre o juiz que ocupa a cadeira do meio na mesa central (no caso dos colectivos, trata-se do juiz-presidente). É sempre este juiz que começa por interpelar os arguidos e as testemunhas, cedendo depois a palavra ao procurador e aos advogados. Com alguma frequência, o mesmo juiz contribui para disciplinar os depoimentos dos intervenientes e assegurar que o julgamento não se arrasta, cortando as digressões das testemunhas e procurando evitar que os advogados e procuradores coloquem questões que já foram respondidas ou que pareçam ter pouco interesse para a matéria em discussão.

O oficial de justiça (escrivão auxiliar) veste uma capa negra e senta-se numa pequena secretária colocada em frente da mesa central. Dramaticamente mais discreto, dado que não participa directamente na interrogação de arguidos e testemunhas, o oficial de justiça é na verdade um elemento indispensável à manutenção da ordem ritual da sala de audiências – podemos dizer, seguindo Goffman ([1959] 1993: 124-125), que detém uma preponderância directiva – por ele passando uma quantidade de pequenas tarefas essenciais à realização de qualquer julgamento e que teremos ocasião de revelar nas nossas descrições etnográficas.

Quanto aos mandatários, devem envergar uma toga, cabendo-lhes representar e defender os interesses das partes envolvidas no processos, comparecendo em julgamento munidos de dossiers com documentação relevante, sendo também frequente o uso de *laptops*. Nas cadeiras das testemunhas devem sentar-se, à vez, as pessoas que vêm prestar depoimento, arroladas pelas partes em confronto, e também os menores sob julgamento. A disposição dos lugares das testemunhas indica muito claramente o sentido da comunicação verbal: elas falam e olham essencialmente para os magistrados e mandatários, ficando de costas para arguidos e público, com os quais não é suposto haver qualquer diálogo durante o julgamento. O uso de vestes talaras aplicado aos profissionais da justiça não se estende às testemunhas, arguidos e público, que podem

comparecer em tribunal com a sua roupa de todos os dias (a única excepção diz respeito aos arguidos que estejam a ser julgados em tribunal militar, os quais devem apresentar-se devidamente fardados). Regra geral, as testemunhas entram na sala de audiências apenas para prestar depoimento, muitas vezes após uma espera de várias horas nas cadeiras do átrio, retirando-se em seguida para a zona do público ou deixando o tribunal. Quanto ao público, espera-se que assista em silêncio ao desenrolar da sessão, cujos trabalhos não deve interromper. Sob este aspecto, é importante referir a existência, à entrada da sala, de um aviso para desligar os telemóveis que se aplica, essencialmente, às pessoas menos habituadas ao quadro ritual dos julgamentos.

Acessos e logística

A ordem espacial transmitida pela sala de audiências reflecte-se nos lugares adjacentes e nos próprios trajectos que os participantes num julgamento têm de percorrer, consoante a sua categoria. De um modo geral, as salas de audiências têm três acessos. A porta principal fica num átrio ou sala de espera de um dos andares do tribunal: é aberta pelo escrivão auxiliar, servindo de acesso a arguidos ou menores que não se encontrem detidos, aos seus advogados, ao público e, muitas vezes, também às testemunhas. À chegada ao tribunal, qualquer uma destas pessoas tem de se identificar junto dos seguranças no balcão do piso térreo, passando depois por um detector de metais e subindo de elevador até ao andar da sala de audiências. Os magistrados entram todos ao mesmo tempo por uma segunda porta, situada junto à mesa central. Vêm dos seus gabinetes, tendo de usar os elevadores e atravessar os corredores das áreas reservadas do tribunal. Na instância central de família e menores, o percurso dos magistrados até à porta de acesso à sala de audiências obrigava ao uso das escadas de incêndio, uma vez que neste tribunal as áreas reservadas não eram servidas por ascensores nem por qualquer outro meio de ligação entre os diferentes pisos. Por fim, a terceira entrada na sala de audiências faz-se igualmente a partir das zonas de acesso reservado, por uma porta destinada àquelas testemunhas que os juízes entendem dever preservar de qualquer contacto prévio com o ambiente do julgamento, as quais entram normalmente no tribunal e são depois conduzidas até salas próprias, onde esperam que o escrivão auxiliar as vá buscar para deporem. Na instância central criminal, esta terceira porta era ainda usada para dar passagem a arguidos escoltados por agentes policiais que chegavam ao tribunal numa carrinha celular, esperavam na esquadra localizada no piso subterrâneo e por fim subiam pelo elevador de acesso reservado (onde podiam cruzar-se com juízes e procuradores) até ao andar da sala de audiências.

Uma resenha de acessos e percursos é, cremos, suficiente para deixar uma ideia de que a “performance” interaccional da justiça requer coordenação. Sob este aspecto, o papel dos elementos da secretaria é fundamental, a começar pelo escrivão auxiliar, que tem a seu cargo a preparação e acompanhamento das sessões de julgamento. É o escrivão auxiliar que transporta as pastas do processo do gabinete do juiz-presidente para a sala de audiências, sendo igualmente responsável pela chamada das pessoas, confirmando as presenças e ausências de arguidos, testemunhas e mandatários e acomodando cada um deles na zona respectiva, dentro ou fora da sala. Algum deste trabalho de acomodação pode exigir a colaboração de colegas escrivães que ficam na secretaria. Assim sucede, sobretudo, no caso das testemunhas que comparecem noutra tribunal para serem ouvidas através de videoconferência. Em tais casos, a preocupação fundamental é a de assegurar que, no momento em que a ligação para o segundo tribunal é estabelecida a partir da sala de audiências, a testemunha em causa já está pronta para depor. Para este fim, o escrivão auxiliar tem de avisar os seus colegas da secretaria numa altura em que calcule (e a experiência prévia é muito importante para definir este momento) que a testemunha anterior esteja próxima de concluir as suas declarações – digamos, a cinco minutos de distância. No tribunal criminal, este aviso era feito através de um sistema de conversação electrónica de uso comum e, assim que os colegas da secção administrativa o recebiam, telefonavam imediatamente para o segundo tribunal, solicitando ao funcionário de serviço que posicionasse o depoente de modo a que pudesse ser ouvido em sequência.

Algumas testemunhas que se deslocam pessoalmente ao tribunal podem precisar de uma atenção especial para serem ouvidas, recaindo novamente sobre o escrivão auxiliar a missão de assegurar as condições indispensáveis à realização da audição. É o caso de testemunhas que não devem cruzar-se com os arguidos, e que permanecem resguardadas em instalações próprias enquanto as pessoas acusadas são retiradas da sala de audiências e levadas para outro sector do tribunal. A instância central de família e menores dispunha mesmo de uma sala equipada com um vidro unidireccional, a partir da qual os advogados seguiam as inquirições de testemunhas consideradas demasiado vulneráveis para enfrentarem o cenário da sala de audiências. Cobia igualmente ao escrivão auxiliar (em colaboração com colegas da secretaria) a organização destas inquirições, envolvendo a instalação da testemunha na sala de inquirição, juntamente com um acompanhante, o juiz-presidente e o procurador, a verificação do sistema de som, e o posterior encaminhamento dos mandatários para a sala adjacente. Num registo mais mundano, mas igualmente significativo em termos da versatilidade do apoio prestado pelos oficiais de justiça, assinalem-se as funções de *babysitting* que os adjuntos são convidados a desempenhar

durante a audição de testemunhas que se apresentam em tribunal com os seus filhos pequenos – tendo em conta que o quadro ritual não permite que as pessoas deponham acompanhadas.

A comparência de indivíduos reclusos, seja na qualidade de arguidos ou de testemunhas, requer igualmente uma preparação, neste caso assente na colaboração entre os funcionários da secretaria e os agentes policiais da esquadra localizada no piso subterrâneo do tribunal criminal (a instância central de família e menores dispõe apenas de um agente permanente, que raramente comparece nas salas de audiências). É preciso dizer que, embora os reclusos sejam escoltados por guardas prisionais até ao parque de estacionamento, a partir daí ficam à guarda da esquadra do tribunal – cujo número de operacionais varia consoante a quantidade e o tipo de reclusos. Assim, todas as sextas-feiras, dois agentes da esquadra subterrânea fazem uma ronda pelas secretarias do tribunal para saber quantos arguidos em reclusão estão previstos para os julgamentos da semana seguinte, de modo a calcularem o número de efectivos necessários e também o espaço que terá de ser disponibilizado dentro das celas onde os reclusos aguardam antes de subirem à sala de audiências. Só os arguidos mais perigosos, vindos do estabelecimento prisional de Monsanto, são escoltados do princípio ao fim por uma força de segurança especial, que efectua uma vistoria à sala de audiências antes do início da sessão e monta a segurança durante o julgamento.

Parcerias e acordos tácitos

O que temos vindo a mostrar até aqui deixa claro que o trabalho performativo realizado em sala de audiências depende de articulações, parcerias e acordos entre os vários actores envolvidos, de modo a fazer face às contingências e assegurar as condições necessárias à prática dos julgamentos. A noção de parceria é aqui usada num sentido aproximado ao da noção de ‘equipa’ proposta por Goffman ([1959] 1995), entendida como um grupo de indivíduos que cooperam na prossecução de uma determinada prática rotineira, mantendo-se unidos por relações de dependência e cumplicidade recíprocas. A aplicação de uma tal noção ao universo judicial é relativamente pacífica (*vide* Flower, 2016), embora coloque desafios interessantes à etnografia, sobretudo quando se trata de compreender as diferenças entre uma equipa relativamente estabilizada – composta por oficiais de justiça ou por juízes pertencentes a um mesmo colectivo ou por um advogado e o seu constituínte – e uma colaboração mais circunstancial estabelecida entre um juiz e um procurador ou entre um juiz e um advogado. Servir-nos-emos da expressão *acordo tácito* para designar,

precisamente, estas colaborações momentâneas entre actores judiciais com categorias e papéis rituais distintos.

Já tivemos oportunidade de sublinhar a importância do escrivão auxiliar na organização dos julgamentos. Vimos como articula com os seus colegas adjuntos e de Direito, que ficam nas secretarias, no sentido de garantir que as testemunhas que depõem por videoconferência sejam ouvidas em sequência, sem grandes compassos de espera que atrasem o julgamento. Uma vez que, por imposições relacionadas com o quadro ritual, o escrivão auxiliar não pode abandonar o seu posto na sala de audiências nem interromper os trabalhos para fazer uma chamada telefónica, ele serve-se de uma plataforma de conversação electrónica de uso comum para advertir os seus parceiros da secção quando calcula que uma determinada testemunha esteja perto de terminar o seu depoimento. O mesmo canal de comunicação informal é usado pelo juiz, servindo igualmente para lidar com situações inesperadas e que exijam uma reacção pronta do tribunal. Como nos foi referido por uma escrivã de direito, “sempre que alguém vai para a sala, os *chats* ficam abertos e, quando os adjuntos não estão, ligam para mim”. Entre as situações imprevistas que têm de ser resolvidas pelo escrivão auxiliar em articulação com os colegas de secção contam-se a ausência de mandatários e a eventual necessidade de convocar um defensor officioso que esteja de escala na sala de advogados do tribunal, ou a confirmação de moradas para fins de emissão de termos de identidade e residência.

Em todos estes casos, mesmo quando se trata de lidar com situações inesperadas, deparamos com um trabalho de equipa bastante consolidado que une os oficiais de justiça pertencentes à mesma secção (regra geral, o escrivão auxiliar e o escrivão-adjunto ou, quando este último não está disponível, o escrivão auxiliar e o escrivão de Direito). Um trabalho de equipa de características semelhantes tem forçosamente de existir entre os juízes que compõem um mesmo colectivo, embora – e à semelhança do que se passa com o trabalho de equipa entre os escrivães – este seja muitas vezes invisível. A autoridade sobre a sala de audiências recai sobre o juiz-presidente, que assume também boa parte do protagonismo dramático. Mas acontece com frequência que um dos juízes-asa colabore com o juiz-presidente na inquirição de determinada testemunha, colocando sobre esta uma pressão acrescida tendo em vista o esclarecimento de determinados factos relevantes. Em processos particularmente complicados, o trabalho de inquirição pode mesmo mobilizar os três membros do colectivo. Em qualquer destes casos, o trabalho de equipa é naturalmente visível. Porém, e como não podia deixar de ser, há sinais que são transmitidos entre os membros do colectivo de modo mais subtil, por exemplo, quando um juiz-presidente dá um toque por debaixo da mesa a um colega que esteja a sobrepor-se à sua autoridade ou, inversamente, que pareça demasiado

abstraído dos acontecimentos da sala (embora a abstracção também faça parte da postura dos juízes); ou quando um juiz-asa mais experiente segreda alguns conselhos a um jovem juiz-presidente, por exemplo, sobre como conduzir a sessão ou lidar com reacções menos apropriadas de um arguido.

As colaborações porventura mais interessantes são as que, por força das circunstâncias, atravessam classes profissionais e envolvem actores com papéis judiciais distintos. É o caso das colaborações entre juízes e procuradores. Embora se trate de duas magistraturas independentes, ambos os tribunais continham uma secção do Ministério Público e, no tribunal de família e menores, os procuradores que intervinham na fase judicial dos processos tinham os seus gabinetes ao lado dos gabinetes dos juízes com quem trabalhavam. Esta partilha de espaços gerava naturalmente situações de convivência e proximidade e, nalguns casos, trocas de impressões sobre aspectos dos processos que não estivessem em discussão. Em sala de audiências, a construção de acordos tácitos entre magistrados com funções diferentes passa pela figura do juiz-presidente, que dirige o julgamento. Com alguma frequência, o juiz-presidente pode intercalar as suas perguntas com as que são colocadas pelo procurador, tendo como objectivo conseguir que os arguidos ou certas testemunhas ofereçam depoimentos relevantes em vez de informações dispersas e falhas de memória. Como se referiu, e ao contrário do que sucede nos modelos adversatoriais de justiça em que o protagonismo recai sobretudo sobre os advogados e a decisão é proferida por um júri (*vide* Scheffer, 2010), os julgamentos nos tribunais criminais e de família e menores dependem substancialmente da capacidade de intervenção dos juízes.

Os acordos tácitos estendem-se igualmente aos advogados presentes, principalmente sob a forma de avisos amigáveis do juiz-presidente tendo em vista a observação das regras do julgamento durante a inquirição das testemunhas. Numa das muitas sessões relativas a um processo complexo envolvendo diversos arguidos, certo advogado serviu-se de uma testemunha arrolada por si para tentar contraditar uma segunda testemunha que havia prestado depoimento numa sessão prévia. Ora, segundo o Código de Processo Penal, a inquirição das testemunhas deve ser orientada para a elucidação de matéria de facto constante na acusação e não para questionar a credibilidade de depoentes anteriores. Como tal, o juiz advertiu amigavelmente o advogado, dizendo-lhe que as suas questões eram quase uma contradita e alertando-o para o facto de o Procurador parecer disposto a intervir (com isto deixando também um sinal ao colega do Ministério Público). De imediato, e como que para firmar esta tentativa de acordo, um segundo advogado incitou o primeiro a reconhecer o erro e a travar o sentido das suas questões. A tentativa, contudo, não teve êxito. O primeiro advogado insistiu na mesma toada, tendo

a inquirição sido prontamente interrompida pelo juiz para dar lugar a uma promoção do Procurador. Seguiu-se-lhe o despacho do juiz, explicitando as condições excepcionais em que a contradita poderia ser admitida em processo penal e que não se aplicavam naquele caso.

A natureza pontual destes acordos – que os distingue, recordemo-lo, da cooperação organizada entre escritvães ou juízes – está bem patente no facto de poderem não ser compreendidos ou aceites, como aconteceu neste caso. A dimensão agonística do julgamento pode ajudar a explicar esta eventualidade. De resto, em processos complexos, a relação dos juízes com os advogados não é fácil. Noutro julgamento com vários arguidos, procedeu-se à inquirição por videoconferência de duas testemunhas que estavam num tribunal do Porto. Assim que a audição da primeira testemunha terminou, o juiz-presidente dispensou-a e pediu-lhe que chamasse a testemunha seguinte, calculando que ela pudesse estar por perto. Acto contínuo, a segunda testemunha sentou-se diante da câmara. O juiz-presidente preparava-se para lhe colocar as perguntas iniciais quando foi interrompido por uma das advogadas presentes, a qual fez notar que a nova testemunha só podia estar sentada mesmo ao lado da testemunha precedente, tendo certamente escutado as declarações desta. O protesto foi prontamente apoiado por outros advogados, um dos quais referiu mesmo que a mão da segunda testemunha apareceu na imagem quando ainda se via o corpo da testemunha anterior a afastar-se. O juiz-presidente tentou acalmá-los e perguntou à segunda testemunha se, antes de se sentar, estava na mesma sala. A testemunha respondeu que não e que não tinha ouvido nada do depoimento anterior. Os advogados começaram a rir ostensivamente, em sinal de descrédito. Apanhado de surpresa por este incidente (visto que as testemunhas estavam a ser ouvidas a partir de um outro tribunal, em condições que não podia controlar directamente), o juiz-presidente manteve a calma e perguntou aos advogados se estes pretendiam que ficasse alguma coisa consignada em acta para a eventualidade de quererem fazer um requerimento. A advogada que interveio em primeiro lugar disse que não. O juiz lembrou então a esta mandatária que ela nem sequer sabia o nome da nova testemunha, nem se esta estava relacionada com o mesmo arguido (verificou-se depois que não estava). A advogada reconheceu o facto e explicou que apenas lhe pareceu conveniente alertar para o que ela e os colegas tinham visto. Deste modo, o que tinha começado por ser um protesto acabou por redundar num acordo pacífico.

Em suma, as parcerias são importantes para manter o curso da acção ritual, podendo em certas situações ser reforçadas com acordos tácitos entre actores de diferentes categorias. Mas os imprevistos são muitos, assim como os pormenores que rodeiam cada processo, pelo que nem as parcerias nem os acordos são suficientes para garantir a ordem ritual na sala de audiências.

Limites do quadro ritual do julgamento

A presença discreta de alguns símbolos de poder, a ordem cuidada dos lugares, o sentido preferencial da comunicação visual e verbal, as regras de indumentária observadas por magistrados, escrivães e mandatários ou o uso que os mesmos fazem de determinadas fórmulas locucionárias permitem integrar – segundo uma perspectiva interaccionista com tradição consolidada na etnografia (Garfinkel 1957; Goffman [1959] 1993; Piette, 1997) – os acontecimentos da sala de audiências num mesmo quadro ritual onde se destacam os papéis dos operadores judiciais (precisamente aqueles que envergam as vestes talaras), dos receptores de justiça (arguidos, menores, assistentes ou ofendidos), assim como dos seus mediadores (testemunhas, intérpretes) e espectadores (público). A dimensão ritual da sala institui, naturalmente, uma separação face ao ambiente mais corriqueiro do exterior. Mas não se trata de uma dimensão absoluta, diante da qual tudo o resto se apaga. Como temos vindo a defender, o trabalho da justiça contém uma dimensão burocrática muito forte, que gira em torno das pastas do processo e se manifesta numa incessante actividade de registo, inscrição e produção documental suportada pelo papel, característica de uma cultura da escrita (Scheffer 2010: xxx). Regra geral, a dimensão burocrática da justiça e a sua dimensão cerimonial são complementares – embora por vezes possam surgir interferências, como iremos ver muito em breve.

Para além disto, a sala de audiências contém uma dimensão técnica, patente na presença de microfones e ainda de um monitor com câmara aco-plada para as audições por videoconferência, habitualmente instalado na mesa dos magistrados. Esta dimensão técnica interfere amiúde com os trabalhos do julgamento, motivando avisos dos juízes e oficiais de justiça para que os depoentes guardem uma certa distância do microfone de modo a não prejudicar a gravação das declarações ou fazendo com que advogados e arguidos peçam permissão para mudar de lugar no sentido de acompanharem melhor os depoimentos prestados por videoconferência que aparecem no ecrã instalado na mesa dos juízes.

Evidentemente, o carácter permanente da infra-estrutura arquitectónica e simbólica, aliado às normas institucionais que definem os lugares e regulam as entradas e saídas, contribui para que a ordem ritual da sala de audiências se reproduza com facilidade de uma sessão para outra. Mas estes elementos não chegam para impor essa ordem de uma vez por todas. De um ponto de vista finitista, a ordem ritual da sala de audiências tem de ser vista como um processo que é iniciado a cada nova sessão, o que significa que essa ordem também pode, em qualquer caso, ser suspensa. Certa vez, ao aperceber-se de que um arguido que estava a depor tinha dificuldades de audição, o juiz-presidente convidou-o a abandonar o seu lugar e a sentar-se na bancada dos mandatários,

mais concretamente na cadeira mais perto do lugar do procurador. Noutra ocasião, aquando de uma leitura de sentença, um advogado compareceu sem toga, tendo pedido desculpa ao juiz, que o autorizou a permanecer na sala e disse que «não fazia mal». De resto, a presença regular de etnógrafos nas mesas dos magistrados ou mandatários (e, claro está, sem envergarem qualquer hábito talar) constitui um exemplo igualmente expressivo da maleabilidade da ordem ritual da sala de audiências.

Por vezes ocorrem situações ainda mais curiosas, em que a ordem ritual entra em conflito com as prerrogativas de outros tribunais que desempenham um papel de intermediação. Durante uma sessão de julgamento de um processo complexo, com dezenas de arguidos, determinada testemunha teve de ser ouvida por videoconferência a partir de um tribunal de Londres. Tratava-se de um empresário relativamente conhecido, pelo que o seu depoimento suscitou alguma expectativa entre os onze advogados então presentes na principal sala de audiências da instância central criminal de Lisboa. Ao fim de alguns minutos de espera, o ecrã colocado na mesa dos magistrados exibiu a imagem de uma sala de audiências de um tribunal de terras de Sua Majestade. Em voz mais baixa, o juiz que presidia ao colectivo instruiu a intérprete quanto ao que ela devia dizer em seu nome («Peço desculpa pelo atraso e pergunte se a testemunha está presente...»). Ouviu-se então uma voz feminina a falar em inglês, confirmando a recepção e perguntando se se estava a ver bem. Em seguida, a mesma voz informou que também existia uma intérprete portuguesa no tribunal inglês e pediu que se aguardasse enquanto se ia chamar o juiz.

Entrou-se então num novo compasso de espera, durante o qual o ecrã devolveu a imagem de uma sala de audiências aparentemente vazia. Sem outro remédio, o colectivo português teve de aguardar. Um dos juízes-asa, mais próximo do ecrã, ia apontando alguns pormenores da sala. O momento foi vivido com alguma descontração, à mistura com a curiosidade motivada pelo contacto com o ambiente de um tribunal estrangeiro.

Pouco depois foi estabelecido o diálogo com uma juíza inglesa. Através da intérprete presente no tribunal de Lisboa, o juiz-presidente deu as boas-tardes, agradeceu a cooperação do tribunal inglês e perguntou se podiam começar a inquirir a testemunha. Procedeu da maneira habitual, num jeito despachado e como quem quer resolver rapidamente as formalidades. Naquele caso havia, porém, todo um protocolo desconhecido a respeitar. Num português sem sotaque, a intérprete mobilizada pelo tribunal estrangeiro explicou que primeiro iria ser feita uma apresentação das pessoas presentes na sala de audiências de Londres. O empresário chamado a testemunhar, a advogada deste, a intérprete, o oficial de diligências e a juiz foram então nomeados um por um. Depois de ter identificado estas cinco pessoas, a intérprete pediu

que o tribunal de Lisboa correspondesse ao cumprimento e apresentasse as pessoas presentes. O juiz-presidente ainda tentou resolver a coisa com uma apresentação sumária – «Estão aqui os três juizes, mais ao fundo o senhor procurador...» – mas foi interrompido por uma voz em inglês, avisando que seriam precisos os nomes de cada um dos magistrados. Sem outro remédio, o juiz-presidente indicou então os nomes dos três membros do colectivo e do procurador. A intérprete mobilizada pelo tribunal de Londres pediu-lhe que esperasse enquanto ela soletrava cada um dos nomes portugueses ao oficial de diligências inglês, para que os mesmos ficassem devidamente registados em acta. O juiz foi obrigado a voltar atrás e a repetir, um a um, os quatro nomes indicados, enquanto os advogados presentes em Lisboa sorriam diante desta intromissão da burocracia judicial inglesa nos trabalhos da sala de audiências.

Identificados os magistrados, passou-se para os advogados. Habilmente manobrada pelo escrivão-adjunto a partir do seu posto, a câmara digital colocada por cima do ecrã rodou de modo a abranger os onze advogados (e um etnógrafo) que se encontravam sentados na bancada do lado esquerdo. Antes que se procedesse a qualquer apresentação, a câmara rodou novamente, desta vez para mostrar os mais de quinze arguidos instalados no recinto respectivo. Reconhecendo então que a identificação de todas aquelas pessoas iria exigir algum tempo, o tribunal de Londres decidiu abreviar o protocolo e perguntou, sempre através da intérprete, quais os advogados que pretendiam fazer perguntas, acrescentando que apenas iria registar os nomes destes. Ao ouvirem isto, os mandatários de Lisboa reagiram, dizendo ao juiz-presidente que só poderiam saber se queriam intervir depois de ouvirem o que a testemunha tinha para dizer. Neste ponto foi a burocracia do tribunal inglês que se viu obrigada a ceder perante os preceitos interaccionais da sala de audiências de Lisboa, tendo ficado decidido que os mandatários se apresentariam à medida que fossem colocando as suas perguntas.

Esclarecidas as questões de identificação, passou-se à inquirição da testemunha. O empresário residente em Londres optou por responder em português, o que acarretou novas interrupções por parte da intérprete do tribunal inglês, obrigada a traduzir escrupulosamente todas as perguntas e respostas e causticando a dinâmica da inquirição. Uma vez mais, os deveres da burocracia, impostos pela normatividade processual, interrompiam os deveres interaccionais, para logo a seguir se verem coartados por estes. O problema residia, sobretudo, na conjugação *ad hoc* da ordem ritual do tribunal de Lisboa com a burocracia do tribunal estrangeiro, e não tanto numa suposta incompatibilidade entre o lado burocrático e a vertente cerimonial de um mesmo tribunal. Habituada a lidar com estas duas realidades, a justiça desenvolveu técnicas eficazes de conversão do oral em escrito, do dialógico

em monológico (Scheffer, 2010: 9, 18-19), do discurso directo em discurso indirecto, que permitem conjugar simultaneamente a prática da inquirição com a produção documental – como acontece, por exemplo, nas diligências do Ministério Público em que uma pessoa é interrogada por um Procurador, o qual vai transformando as respostas obtidas num discurso ditado para um oficial de justiça que, por sua vez, o passa a escrito e vai compondo um ‘auto’ destinado a ser impresso, lido em voz alta, corrigido e assinado por todos os presentes no final da sessão.

A mesma audição por videoconferência teve um último pormenor caricato. Após hora e meia de depoimento, uma voz automática lançou o seguinte aviso: *Your conference will end in two minutes*. Isto coincidiu com o momento em que um dos juízes do colectivo estava precisamente a colocar uma questão à testemunha. Esta ainda começou a responder, mas não teve possibilidade de adiantar grande coisa. Passados exactamente dois minutos, uma nova mensagem sonora encerrava o assunto: *Your conference is now over*. E a imagem do tribunal inglês desapareceu subitamente do ecrã (ainda foi possível ouvir a testemunha dizer “não fui eu que desliguei...”). Assim, apesar de todo o formalismo inicial, a sessão foi liminarmente interrompida por imposições de ordem técnica, não tendo sido tentada nova ligação com o tribunal estrangeiro.

Os diversos incidentes ocorridos durante este depoimento demonstram como o quadro ritual da sala de audiências tem de ser trabalhado e, em certo sentido, reconstruído a cada nova sessão de julgamento, envolvendo por vezes negociações laboriosas para se poder cumprir a ordem de trabalhos e, nalguns casos, implicando sacrifícios. A arquitectura da sala, a sua infra-estrutura técnica e os procedimentos burocráticos necessários à realização da sessão naturalmente que condicionam o curso da acção em qualquer julgamento. Mas – insista-se neste ponto – não chegam para fazer da ordem ritual da sala de audiências um dado adquirido. A maior ou menor formalidade deste quadro ritual depende igualmente do estilo pessoal de cada juiz-presidente, bem como da necessidade de abreviar algumas normas preestabelecidas para poupar tempo – o exemplo do tribunal inglês mostra-nos aliás como essa abreviação pode ser conseguida através da introdução de mecanismos automáticos que regulam a duração máxima dos depoimentos e retiram tempo à interacção ritual. Ao longo das próximas páginas, continuaremos a explorar o quadro ritual da sala de audiências. No entanto, para distinguirmos melhor entre aquilo que depende da idiossincrasia e discricionariedade dos intervenientes e que depende das condições materiais e técnicas de cada tribunal, ou das convenções profissionais de magistrados, oficiais de justiça e mandatários, ou mesmo da letra fria da lei, será importante entrar mais a fundo na dinâmica do julgamento e expô-lo como uma sequência de actos.

As etapas do julgamento

Assim que começa a ser julgado, qualquer processo tem de percorrer um conjunto predefinido de passos. Mas nem sempre se cumpre à justa o que vem exposto no Código do Processo Penal. Por exemplo, de acordo com a lei, os arguidos deveriam ser os últimos a entrar na sala de audiências, quando todos os advogados e magistrados já estivessem instalados. Na prática, os últimos a chegar são sempre os juízes e os procuradores (que entram em conjunto). Até essa altura, os magistrados deixam-se ficar nos seus gabinetes, redigindo despachos ou promoções relativos a outros processos. Durante este período, o juiz-presidente é regularmente posto a par dos preparativos da sessão pelo escrivão auxiliar, que lhe vai dando conta das pessoas presentes e daquelas que ainda faltam chegar. Assim que o escrivão informa o juiz de que está tudo a postos, este levanta-se da sua secretária, retira a beca de um cabide ou armário e veste-a por cima da roupa que estiver a usar naquele momento. Em seguida, vai chamar os colegas magistrados, deslocando-se pessoalmente aos seus gabinetes ou servindo-se do telefone. Como referimos, a entrada do colectivo de juízes e do procurador é feita por uma porta especial, mais próxima da mesa central e afastada da porta principal da sala de audiências, o que significa que os magistrados normalmente não cruzam o espaço público do tribunal (mesmo que, para isso, tenham de recorrer às escadas de incêndio, como acontecia na instância central de família e menores).

À chegada dos magistrados, todas as pessoas presentes devem levantar-se em sinal de respeito – cabendo ao escrivão auxiliar avisar os mais distraídos. Os magistrados instalam-se rapidamente nos respectivos lugares e, como que cortando com a carga formal que acompanha a sua entrada em cena, o juiz-presidente dá os bons-dias e, num tom que pode ser bastante coloquial, pergunta ao oficial de justiça quais os intervenientes presentes e quais os ausentes. Geralmente esta informação já é do conhecimento do juiz e de alguns advogados que tenham falado com o escrivão antes da sessão. Sucede que aquilo que foi dito informalmente deve agora ser repetido de modo oficial, no âmbito do quadro ritual da sala de audiências e para que todas as pessoas (incluindo os restantes magistrados, os arguidos e os elementos do público) fiquem a par do que se está a passar.

Posto isto, qualquer julgamento em Portugal principia com uma inter-pelação, por parte do juiz-presidente, a quem ali se apresenta na condição de arguido ou menor – se houver mais do que um, as perguntas são dirigidas à pessoa cujo nome figure em primeiro lugar no processo. Durante esta inquirição inicial, os arguidos devem permanecer de pé e responder “com verdade” a um conjunto de questões relacionadas com a sua identificação – nome, idade, morada, profissão. É sempre assim que os julgamentos começam, mas, uma vez

mais, também aqui a prática se sobrepõe ao que está exposto na lei. Na verdade, o julgamento deveria iniciar-se com as chamadas “exposições iniciais”, em que tanto o procurador do Ministério Público como os advogados presentes fariam uma espécie de resumo dos factos que pretendiam demonstrar perante o juiz, de acordo com o princípio do contraditório. Regra geral, porém, os juízes saltam esta etapa com uma segunda pergunta retórica – “Senhores doutores, prescindem das exposições iniciais, não é assim?” – e dirigem prontamente a sua atenção para o arguido. Note-se, contudo, que o modelo de acta de julgamento disponibilizado pelo sistema informático Citius, e ao qual os escrevões auxiliares recorrem para redigir o documento homónimo, assume automaticamente as exposições iniciais – uma não coincidência que nos alerta para a importância de distinguir entre o registo burocrático e a interacção ritual, mesmo que exista, como dissemos, uma grande complementaridade entre estas duas dimensões.

Respondidas as questões de identificação, o juiz costuma perguntar ao arguido se sabe porque é que está ali ou se pretende que lhe seja lida a acusação. As leituras do documento de acusação são bastante frequentes e testemunham, uma vez mais, a boa articulação entre o escrito e o oral no recinto performativo da sala de audiências, uma vez que não se trata de uma leitura integral, mas quase sempre de um resumo dos factos apurados pelo Ministério Público.

Finda a leitura da acusação, o juiz devolve a palavra aos arguidos, perguntando-lhes se desejam prestar declarações. Estes podem responder afirmativamente e pronunciar-se quanto à verdade ou falsidade dos factos que lhes são imputados ou, em alternativa, optar por não falar (ambas as situações são comuns). Note-se que, neste ponto, quando decidem depor, os arguidos já não estão obrigados a dizer a verdade – ao contrário do que sucedia com as perguntas de identificação. Porém, quando os arguidos manifestam desejo de falar e confessam integralmente os crimes de que são acusados, o Procurador pode decidir dispensar algumas ou mesmo todas as testemunhas de acusação e, nesse sentido, saltar mais uma etapa do julgamento. Inversamente, quando os arguidos negam os factos de que estão acusados ou permanecem em silêncio, as testemunhas arroladas passam a ser ouvidas uma a uma.

Regra geral, as testemunhas repartem-se entre aquelas que sustentam o ponto de vista da acusação (Ministério Público e advogados das partes ofendidas, designadas “assistentes”) e aquelas que sustentam o ponto de vista da defesa do arguido. Todas devem aguardar no exterior da sala de audiências (por vezes em salas reservadas para esse efeito) até ao momento em que o escrevão auxiliar as venha chamar, sendo acompanhadas e encaminhadas por ele para a cadeira das testemunhas e devendo manter-se de pé enquanto respondem às perguntas de identificação e prestam o juramento de verdade

(alguns juízes cumprem estes passos de modo sucinto, para poupar tempo). Tal como acontece com os arguidos, os depoimentos das testemunhas resultam das perguntas que o Procurador, os juízes ou os advogados lhes fazem, tendo como objectivo o esclarecimento de matéria de facto constante do processo. Para este fim, as testemunhas podem ser confrontadas com fotografias de objectos ou cópias de documentos ou com a presença do arguido, para que dêem mostras de os reconhecer. Vale a pena acrescentar que – não obstante o que possa ter sido dito pelas mesmas testemunhas à polícia ou ao Ministério Público durante a fase de inquérito – o depoimento gerado em sala de audiências é o único que conta para fins de apuramento de matéria de facto. O que se chama “demonstração de prova” – ou, de modo menos correcto, “produção de prova” –, e que serve para confirmar ou infirmar um facto em contexto judicial, depende assim do estabelecimento deste género de nexos referenciais directos, que unem uma afirmação a um sujeito, um indício a um indiciado (Latour [2002] 2015: 294-295, 297).

Após a audição dos arguidos e das testemunhas, o julgamento segue para as alegações finais. É um momento relativamente marcante e propício a exibições de oratória. O primeiro a falar é o Procurador do Ministério Público, que se levanta, cumprimenta os juízes e demais pessoas presentes, e expõe a sua posição quanto ao que ficou provado em julgamento, pronunciando-se enfim pela condenação ou absolvição dos arguidos. Seguem-se o advogado de acusação (quando existe) e, depois, o advogado de defesa. Também eles discursam de pé e procuram destacar os factos mais importantes que podem levar à condenação ou absolvição dos arguidos. Aproveitando-se do facto de falarem em último lugar, os advogados de defesa costumam reagir às afirmações de procuradores e advogados de acusação, revestindo as suas intervenções de um carácter agonístico que empolga o final do julgamento. Para um observador exterior e pouco familiarizado com o ambiente dos tribunais, as alegações constituem um acontecimento interessante na medida em que oferecem um resumo do caso e esclarecem os diferentes pontos de vista em disputa. Para além disso, as alegações revelam de modo bastante claro a mistura de idiosincrasia, experiência pessoal, lições do senso comum e erudição jurídica que marcam a produção de conhecimento em Direito (Cf. Garfinkel [1967] 1984: 107-113; Latour [2002] 2015: 148, 162): determinado advogado que defendia um homicida encetou o seu discurso com uma evocação do Sinédrio e fechou-o citando Cícero, esperando que, tal como o célebre defensor romano que ilibou um homem acusado de paricídio, os membros do colectivo não conseguissem conciliar o sono enquanto não fosse feita justiça. A verdade é que as alegações ocorrem numa altura em que tanto os juízes como os advogados já têm uma ideia relativamente clara do

que ficou provado. E, com alguma frequência, os juízes exibem um ar absorto durante as alegações.

Embora não seja frequente (trata-se de uma etapa facultativa e o trabalho de campo realizado não nos permitiu presenciar nenhuma situação deste tipo), os julgamentos criminais podem incluir um momento consagrado às últimas declarações do arguido, que este aproveita para acrescentar algo que entenda dever ser considerado em sua defesa. Após esta intervenção, é marcada uma data para a leitura da sentença e a audiência termina.

Cabe então ao colectivo de juízes deliberar acerca da decisão: absolver ou condenar o arguido e, em caso de condenação, decidir da pena a aplicar. A deliberação ocorre alguns dias depois do julgamento no gabinete de um dos juízes e, de acordo com o Código do Processo Penal, é uma reunião secreta – a violação do seu segredo corresponderia a um crime praticado pelos juízes, o que obviamente coloca um limite muito claro à prática da etnografia em tribunal. Após a deliberação, segue-se a leitura da sentença. Trata-se de uma sessão pública relativamente rápida, à qual comparecem apenas o juiz-presidente e o Procurador, cabendo ao primeiro a comunicação da decisão. O juiz traz consigo as folhas do acórdão, embora raramente proceda a uma leitura integral do mesmo. De um modo geral, são revistos os factos da acusação, devendo o juiz identificar aqueles que foram dados como provados e, em função disso, comunicar a pena aplicada ao arguido ou a sua absolvição. Durante a leitura da sentença, arguidos, advogados e procuradores limitam-se a ouvir. A Tabela 3 sintetiza as etapas públicas do julgamento:

Tabela 3 Etapas públicas do julgamento (processos criminais).

Exposições iniciais	Leitura da acusação	Audição do arguido	Audição das testemunhas	Alegações finais	Declarações finais	Leitura da sentença do arguido
------------------------	------------------------	-----------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------	--------------------------------------

Na melhor das hipóteses, um processo pode ser julgado numa única sessão (a primeira), a que se segue a deliberação e, uma ou duas semanas depois, a leitura da sentença. Boa parte dos julgamentos de processos-crime a que assistimos teve entre duas a cinco sessões. Daí que, durante uma manhã ou uma tarde, a mesma sala de audiências do tribunal criminal possa receber sessões de mais do que um processo. A excepção são os processos colectivos de extraordinária complexidade, com vários arguidos e uma quantidade apreciável de crimes por julgar, que se arrastam por dezenas de sessões ao longo de mais de um ano. Tirando estes processos, para os quais se reservavam manhãs e tardes inteiras, os oficiais de justiça programavam as sessões por ordem crescente de duração prevista: primeiro as leituras de sentença, porque mais curtas,

depois as “continuações” de julgamento e, finalmente, as “primeiras datas”, vistas como mais imprevisíveis, sobretudo quando os arguidos decidem falar.

Como salientámos, estas fases do julgamento têm sobretudo a ver com os tribunais criminais de primeira instância. Num tribunal de família e menores as coisas são ligeiramente diferentes, na medida em que se trata de um tribunal especializado onde muitos processos são julgados de acordo com os preceitos da jurisdição voluntária, ou seja, dando às partes envolvidas a possibilidade de se entenderem e firmarem acordos sobre determinados assuntos, no sentido de se evitar a prorrogação de um conflito que a lei entende ser prejudicial às crianças. Isto sucede amiúde nos chamados processos de regulação de responsabilidades parentais, em que se procura decidir quem fica encarregue de cuidar de determinada criança, seja um dos pais ou outro familiar. Nos casos que envolvem a prática de actos considerados como crime por parte de menores (processos tutelares educativos), o protagonismo e até o poder do tribunal diminuem face ao dos tribunais criminais, havendo apenas um juiz e já não um colectivo de juízes. Contudo, este juiz pode estar acompanhado de juízes sociais, mantendo-se a presença de um Procurador. De resto, estes julgamentos são igualmente compostos por fases, havendo em primeiro lugar um debate, seguido de audições dos menores e testemunhas e, por último, as alegações.

O predicado emocional

A ordem ritual não exclui, evidentemente, que a acção em sala de audiências seja permeada pelo elemento emocional, aliás como tem sido observado por uma série de estudos etnográficos recentes (Anleu *et al.*, 2016; Blix & Wettergren, 2016; Flower, 2016; Harris, 2009). Ao contrário do que sucede nestes estudos, porém, a análise que agora propomos evita atribuir ao elemento emocional um protagonismo excessivo, nomeadamente através da sua substantivação, a qual pode levar a que tendências como o arrependimento, a vergonha ou o medo sobressaiam enquanto fenómenos distintos, auto-evidentes, separáveis do curso dos acontecimentos e, no limite, universais. Independentemente da validade de uma tal concepção em áreas como a psicologia ou a neurologia, a visão que seguimos pressupõe a dissolução do elemento emocional no enovelamento de processos mentais, corporais e técnicos que compõem a acção em curso – opção que se afigura mais consentânea com uma perspectiva sociológica de raiz interaccionista e fenomenológica (cf. Strauss, 1993, p. 134) e que também encontra eco em abordagens antropológicas contemporâneas sobre o tema das emoções (*vide* Beatty, 2013).

Neste sentido, o elemento emocional deixa de estar adscrito à esfera individual para passar a pertencer ao quadro – ou contexto – interaccional em

causa, onde concorre com elementos de natureza simbólica, representacional, normativa e técnico-profissional. Para nos apercebermos da importância destes elementos, pense-se, por exemplo nas testemunhas demasiado fragilizadas para serem expostas ao cenário da sala de audiências e que os juízes entendem, com base em pareceres psicológicos, que devem ser interrogadas apenas pelos magistrados em salas protegidas por um vidro unidireccional: neste caso, o estado emocional da testemunha resulta da combinação de comportamentos com relatórios médicos, normas processuais e dispositivos técnicos.

Fundo e superfície

Para se entender melhor o papel multifacetado das emoções na prática da justiça, vale a pena acompanhar de perto um outro acto com características rituais, desta vez encenado pelo Ministério Público. Trata-se de uma diligência no âmbito de um inquérito tutelar educativo, isto é, de uma sessão de inquirição de um menor suspeito de ter praticado um acto classificado como crime, e que é realizada quando o processo se encontra ainda na sua fase pré-judicial. Depois de ouvir o menor, o Procurador decide se vale ou não a pena encaminhar o mesmo processo para julgamento, sendo importante acrescentar que muitos destes casos podem efectivamente não seguir para julgamento e apenas uma parte das situações problemáticas chega ao Ministério Público (as outras são resolvidas na escola, na esquadra de polícia ou mediante a intervenção da Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais). Na situação presente, o Procurador prepara-se para interrogar o suposto autor de um crime de ameaça, suspeito de ter organizado uma “espera” para agredir um colega de escola. A vítima alertou o director do estabelecimento de ensino e este, por sua vez, chamou a polícia, tendo o caso sido posteriormente analisado pela Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, que decidiu remetê-lo para o Ministério Público.

A diligência ocorre numa sala na área reservada da instância central do Tribunal de Família e Menores. O Procurador apresenta-se sem beca e está sentado a uma secretária, tendo à sua frente a pasta do processo. Encostada a esta secretária fica a mesa do escrivão, equipada com um computador. Diante da secretária do Procurador estão duas cadeiras: uma para o menor, outra para a sua advogada, havendo ainda uma terceira cadeira, perpendicular às demais, para o etnógrafo (estas diligências não são públicas e a presença de um observador carece da autorização de todos os participantes). O menor e a sua advogada entram na companhia do escrivão e sentam-se nas cadeiras em frente do Procurador. Ainda de pé, o escrivão informa o magistrado de que os pais do rapaz também vieram mas como este não quis que eles assistissem

à diligência, permaneceram na sala de espera. Assim que o escrivão se instala no seu posto, o procurador inicia a audição com três perguntas obrigatórias:

– Luís, já te foram lidos os teus direitos? Tens alguma dúvida?

O rapaz acena que sim, depois que não.

– Queres prestar declarações?

O rapaz acena que sim. Parece algo assustado. O procurador confronta-o então com os factos relatados no processo: uma “espera” à saída da escola que motivou a intervenção da Polícia de Segurança Pública. Mostra-lhe depois as fotocópias de uma conversa travada no Facebook entre Luís e alguns colegas, dando conta do planeamento da “espera” (são cinco páginas de *chat* com uma linguagem muito rudimentar e agressiva). O menor reconhece imediatamente o conteúdo, sem se preocupar em examiná-lo com atenção. O Procurador pergunta-lhe porque fez aquilo. Luís responde que “para ser o fixe do grupo, tive que armar confusão”. O Procurador não precisa de mais para dar por confessada a autoria do crime. Inclinando-se na direcção do funcionário, num tom de voz mais neutro, dita o seguinte:

– Confrontado com o teor de folhas cinco e seis, confirmou os factos constantes das mesmas, assim como a troca de mensagens com os colegas que constam de folhas dez a quinze, que lhe foram neste acto exibidas.

Após uma pequena pausa, o Procurador continua no mesmo tom, convertendo o oral em escrito, o discurso directo em discurso indirecto:

– Perguntado, disse que naquela altura se encontrava integrado num grupo de amigos e que, para sobressair do mesmo e tentar ser o seu líder, resolveu arranjar este encontro na escola...

Aqui, o Procurador interrompe o ditado e volta-se de novo para o menor:

– Portanto, o teu intuito era levar os teus amigos contigo e arranjar uma luta nessa escola. Era isso? Foi isso que combinaram...

O rapaz limita-se a anuir com a cabeça. Retomando o tom anterior, o Procurador conclui a frase que ficou em suspenso:

– ... a fim de entrarem numa luta com alguns alunos dessa escola.

Como se percebe, o auto de declaração é composto mais com base nas palavras do Procurador do que nas do rapaz, que mantém a mesma postura amedrontada e reticente:

– Olha, e o que é que tu achas disto agora, Luís? – Pergunta o Procurador

– Vendo as coisas a esta distância, o que é que tu pensas?

O miúdo permanece em silêncio. Parece algo atrapalhado. O Procurador insiste:

– Tens que me dizer alguma coisa para eu te poder ajudar...

O rapaz murmura algo imperceptível. O Procurador menciona um relatório elaborado pela Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, dando a entender que o assunto é sério.

– Diz-me lá alguma coisa. – pede o Procurador – Sentes-te arrependido desta situação?

O rapaz dá mostras de algum nervosismo, não pára de mexer com as mãos uma na outra. O Procurador percebe que o rapaz já teve a sua dose de susto e, provavelmente, aprendeu a lição. Assim, dita para o escrivão:

– A esta distância, considera ridícula a iniciativa em que participou, sentindo-se bastante arrependido. Reconhece a gravidade dos factos e, analisando o seu comportamento do ponto de vista dos ofendidos, percebe hoje que não gostaria que lhe acontecesse o mesmo.

Uma vez mais, as palavras são sobretudo as do Procurador que, vendo os sinais de medo na postura incomodada do menor, consegue unir a confissão anterior a uma demonstração de arrependimento que implica a rejeição do acto assumido (“por não gostar que lhe fizessem o mesmo a si”). O Procurador interroga ainda o menor sobre a sua frequência escolar e actividades de tempos livres (joga futebol), informação que também é incluída no auto.

– Luís, queres dizer mais alguma coisa ou achas que foi isto o que se passou? – Pergunta enfim o procurador.

– Não. – responde o miúdo.

O Procurador dirige-se então à advogada (que até esta altura se manteve sempre em silêncio):

– *Sótora*, quer dizer alguma coisa?

– Não.

É um sinal de que tudo se passou conforme o previsto. O funcionário revê o texto ditado pelo Procurador, depois imprime-o e passa-o ao magistrado. Este lê o texto e estende-o à advogada. Esta manifesta a sua concordância. O menor assina com o primeiro nome na folha inicial e com o nome completo na segunda folha. A advogada, o procurador e o funcionário fazem o mesmo. O Procurador dá por encerrada a sessão e despede-se do menor com um aviso tranquilo:

– Pronto, estás despachado. Porta-te bem e nada de mal te acontecerá...!

* * *

Podemos ver nesta diligência um exemplo acabado da importância que o trabalho exercido sobre o domínio da pessoa assume em termos jurídicos, especialmente nas fases pré-judiciais em que a confissão de culpa associada tanto à demonstração de arrependimento como à ausência de um historial de

conflitos proporcionam a solução rápida de um delito de pequena gravidade através de uma mini-regeneração: ao condenar o acto que assumiu ter cometido, o acusado desliga-se prontamente dele, deixando assim de haver necessidade de prolongar a carreira do processo nos tribunais (*vide* Emerson [1969] 2009: 153; Feeley [1979] 1992; Harris, 2009). O foco incide, muito claramente, sobre a pessoa do acusado, sobre o seu carácter moral e o que passa por ser a sua motivação íntima, profunda – aquilo a que Garfinkel (1956: 420) chama uma identidade ‘total’. Em casos como o acima descrito, o Ministério Público não precisa de muito para dar por concluído este trabalho sobre o fundo da pessoa: algumas ilações a partir da observação do comportamento do menor, da sua vontade em que os pais não assistissem à diligência, do silêncio cúmplice da advogada, são suficientes para que Procurador e escrivão componham um auto de declaração que, depois de devidamente assinado, confirma a presença de emoções como a vergonha, o medo e o arrependimento. É precisamente porque o Ministério Público ou o tribunal não têm hipótese de saber quão fundo tocaram na pessoa julgada que o elemento emocional, neste contexto, tem tanto de espontâneo como de induzido, de individual como de colectivo, de íntimo como de burocrático – e o que importa, para fins judiciais, é o que consta do auto lavrado durante a sessão.

Esta indefinição entre superfície e fundo dota o elemento emocional de uma plasticidade própria que permite ir muito além da construção colectiva obedecendo a formalidades de Direito retratadas no exemplo anterior. Com efeito, as emoções podem ser activamente mobilizadas por menores, arguidos, assistentes, testemunhas e outros intervenientes menos familiarizados com os formalismos da justiça, inclusivamente como meio de contornar as suas limitações perante a crescente tecnicidade dos assuntos legais. Nos julgamentos de processos de regulação de responsabilidades parentais e nos processos tutelares educativos, é muitas vezes com uma voz embargada que os familiares chamados a depor aludem às dificuldades económicas por que passam (“o dinheiro que a mãe tem não chega para o menino”) ou lembram a saudade que sentem de um filho internado num centro educativo (“queria muito o meu filho comigo, queria muito que ele viesse”). O objectivo é o de captar a atenção dos magistrados e suscitar alguma empatia. É bom de ver que, embora o repertório emocional não seja particularmente rico, a sua mobilização por parte dos actores leigos demonstra que estes *não* estão condenados a participar nos julgamentos – ao contrário do que defende Boaventura de Sousa Santos (2005: 83) – apenas “segundo códigos de informação que não conhecem ou não entendem”.

Neste sentido – e como é costume em ambiente ritual –, o registo emocional vale sobretudo para a sala de audiências e pode ser prontamente descartado

após a sessão, mesmo estando em causa sentimentos sinceros. Mencione-se, a título de exemplo, um processo tutelar educativo em que os pais do menor acusado prestaram um depoimento em que reconheciam o erro do filho (colaborara em dois assaltos à mão armada) e prometiam fazer tudo o que estivesse ao seu alcance para o apoiarem nos estudos. Minutos após a audiência, um dos etnógrafos entrou com a juíza num elevador que, num piso inferior, abriu as suas portas para dar passagem, precisamente, aos pais do menor que estivera a ser julgado. Vinham com outros familiares e pareciam ter abandonado o registo humilde e compungido do julgamento, falando de modo desabrido, roçando o grosseiro, embora se tenham contido logo que reconheceram a magistrada. O resto do percurso de elevador decorreu, como seria de esperar, no meio de um silêncio incómodo.

Há, portanto, diversas possibilidades de combinação dentro do quadro ritual que fazem com que a dimensão emocional assuma facetas ora mais convencionais e encenadas, ora mais espontâneas e agonísticas (ou apaziguadoras) e por vezes imprevistas e, como tal, susceptíveis de interferir na determinação de matéria de facto. Não sendo possível dar conta da totalidade destas manifestações, vamos preocupar-nos, num primeiro momento, em descrever o modo como o elemento emocional intervém na dinâmica interaccional dos julgamentos, accionando um conjunto específico de regras de interlocução/mediação suscitando flutuações de intensidade, para considerarmos em seguida o modo como esse mesmo elemento emocional pode conduzir a um extravasamento da ordem ritual da justiça.

Distância e intermediação

O trabalho de campo realizado na instância central de família e menores deixou a ideia de ser um cenário mais propício a confrontações emotivas não apenas entre as partes litigantes mas também entre os próprios advogados que as defendiam – alguns dos quais incorporavam, de maneira empenhada, as animosidades na origem dos processos, evitando cumprimentar-se antes das sessões ou manifestando abertamente o seu desagrado perante determinadas perguntas que os colegas faziam às testemunhas. Nos casos mais extremos, os advogados interpelavam directamente os seus colegas da banca em frente, com os quais trocavam palavras breves e acirradas. Durante a inquirição de uma testemunha num processo de regulação de responsabilidades parentais particularmente conflituoso, certa advogada reagiu às sucessivas insinuações do seu opositor nos seguintes termos, e de dedo em riste:

– Se o senhor me interrompe mais uma vez, com o devido respeito, eu vou pedir a acta deste julgamento, senhora juíza, com o devido respeito!

O advogado visado não se deixou intimidar e, encarando a colega, replicou de pronto:

– Eu vou interrompê-la uma vez mais, para lhe dizer que a senhora, desde o primeiro dia, me faz ameaças!

Como já demos a entender, a organização da sala de audiências impõe que os mandatários das partes em confronto se sentem frente a frente, mas não exactamente para que dialoguem entre si. Eles devem falar, isso sim, tanto na direcção das testemunhas e arguidos como, preferencialmente, na direcção do juiz. A este respeito, vale a pena notar como a primeira intervenção citada, pronunciada num tom muito ríspido e irado, contém apesar de tudo um elemento calculista patente na mudança de interlocutor (do advogado opositor para a juíza) e na alusão a uma possibilidade de fazer um requerimento com base na acta do julgamento, ao passo que a segunda intervenção visa retirar pertinência à primeira através da reposição de uma relação interlocutória que, em termos abstractos, poderia ser classificada de espúria (embora se tenha tornado usual nas audiências deste processo). Existe, no entanto, um princípio da distância associado à mudança de interlocutor que os juízes invocam quando percebem que o ambiente entre advogados, arguidos e testemunhas começa a “aquecer”. O princípio da distância estabelece que as perguntas e respostas passem a ser feitas por intermédio do magistrado – ou seja, dirigidas a ele e não directamente às testemunhas ou advogados. Trata-se de uma prerrogativa do juiz, mas a etnografia revela que a sua invocação pode partir tanto dos advogados como até de intervenientes leigos, como aconteceu com uma testemunha que, irritada com as perguntas que um advogado lhe fazia, exclamou: “Eu não falo mais para o senhor, falo para a juíza, porque é à senhora juíza que devo respeito!” Isto permite perceber como certos aspectos emocionais combinam bem com regras que poderíamos julgar específicas do foro jurídico mas cuja mobilização está igualmente ao alcance de qualquer leigo habituado à dinâmica das salas de audiências.

A invocação da distância surge assim como um princípio normativo adicional que condiciona o sentido da interacção e repõe a ordem do quadro ritual – uma ordem cujos limites, como dissemos, são frequentemente testados. Sucessivas observações permitiram perceber que a vivacidade de um depoimento podia levar, aqui ou ali, a que determinada testemunha, em vez de continuar a encarar o juiz ou os advogados, se virasse para trás e olhasse

com reprovação na direcção de um arguido ou de um depoente anterior que se mantinha sentado nas cadeiras do público. Nas situações que presenciámos, para além da tentativa de contacto visual, não houve qualquer diálogo, mesmo que breve: as pessoas visadas mantiveram-se em silêncio, a olhar na direcção dos magistrados, colaborando assim na preservação do quadro ritual. Nos casos mais insistentes, os advogados tinham de chamar a atenção do juiz. Aconteceu assim durante o julgamento de outro processo de regulação de responsabilidades parentais bastante complicado: ambos os progenitores prestaram os seus depoimentos e depois sentaram-se na assistência, a alguma distância um do outro. A dada altura, enquanto uma testemunha arrolada pela mãe do menor prestava declarações, o pai ia lançando olhares ostensivos na direcção da ex-companheira, abrindo a boca de espanto e fazendo outras expressões de incredulidade, como quem não acredita no que está a ouvir. Da bancada, a advogada da mãe apercebeu-se do facto e pediu ao juiz que autorizasse a sua constituinte a mudar de lugar, indo esta colocar-se atrás do etnógrafo presente na sala, de modo a anular o contacto visual com o ex-companheiro e ficar protegida das suas insinuações. O juiz aproveitou a ocasião para reforçar o enquadramento ritual, lembrando que “quem está na assistência não pode intervir de modo algum no julgamento, nem com gestos nem com palavras”.

Picos de intensidade

O aflorar do elemento emocional está muitas vezes ligado aos momentos mais intensos e marcantes dos julgamentos, obrigando magistrados e mandatários a um trabalho suplementar – seja para impor a ordem ritual, seja para aprofundar a inquirição com vista ao esclarecimento de matéria de facto. Sob este aspecto, podemos olhar para o julgamento como um ritual onde as fases mais lineares, prosaicas e formulantes alternam com picos de intensidade. Entre as primeiras integram-se a maioria dos testemunhos abonatórios, nos quais o juiz praticamente só intervém para fazer as perguntas iniciais e ouvir o juramento de verdade, passando de pronto a palavra aos advogados que seguem à justa um guião de perguntas retóricas (*Considera o senhor arguido uma pessoa séria, honrada, ou uma pessoa com outro tipo de valores? Tendo em conta os crimes de que o senhor arguido está acusado, o que é que este tipo de acusações lhe suscita?*). Um dos magistrados que colaborou nesta investigação contou-nos que, antigamente, as testemunhas abonatórias eram apresentadas em simultâneo diante do juiz-presidente e inquiridas de forma muito mais expedita: o juiz perguntava à primeira testemunha se ela tinha boa impressão do arguido e, em caso de resposta positiva, passava para a testemunha seguinte, e assim por diante. Deixou, no entanto, de se proceder desta forma para impedir que as

regras do tribunal contribuíssem para aumentar ainda mais a previsibilidade e a interinfluência neste tipo de testemunhos.

Em bom rigor, é possível que um testemunho abonatório se transfigure e revele como algo mais, nomeadamente quando as perguntas do advogado, sem perderem o seu condão retórico, resvalam da figura do arguido para a de outras testemunhas, cujos depoimentos procura denegrir. Logicamente, a partir do momento em que um testemunho supostamente abonatório sofre uma inflexão, o julgamento abandona o seu registo mais linear e entra num registo mais vivo e intenso, forçando os magistrados a participarem activamente na inquirição: as perguntas dos advogados suscitam uma espécie de segunda resposta da parte dos magistrados, entrando-se assim numa dialéctica de instância e contra-instância em que os advogados pedem novamente permissão para intervir e voltam a interrogar a testemunha com o intuito de relativizar qualquer declaração mais ambígua ou comprometedora (encontramos uma vivacidade idêntica em certos debates da Assembleia da República ou nas apresentações públicas de projectos organizadas pela Agência Portuguesa do Ambiente). Quinta-essência do contraditório, este movimento de acção-reacção espraia-se, por vezes, até às alegações finais, quando o advogado de defesa, que fala sempre em último lugar, reage abertamente às alegações do Procurador ou do advogado de acusação – que, neste caso, já não têm possibilidade de voltar a intervir.

Se os julgamentos se tornam particularmente vivos quando a dialéctica da instância e da contra-instância se sobrepõe a um depoimento carregado de emoção e potencialmente relevante em termos de matéria de facto, inversamente, quando a emoção marca presença sem chegar a roçar os factos em discussão, os depoimentos como que rodam no vazio e o julgamento retoma uma cadência linear. Durante uma sessão de julgamento de um processo de regulação de responsabilidades parentais, o mandatário de uma das partes, cujos contactos com o filho haviam sido interrompidos, arrolou como testemunha a pessoa que então partilhava a vida com o progenitor. O mandatário agradeceu a comparência da testemunha, acrescentando ser aquela uma oportunidade para ela dizer “o que lhe ia na alma”. E a testemunha falou longamente, quase sempre com a voz embargada e pedindo desculpa por estar tão emocionada. A juíza que presidia ao julgamento deixou-a desabafar, intervindo aqui ou ali para controlar algumas afirmações excessivas e para pedir ao advogado que colocasse questões concretas. No final, houve apenas duas ou três perguntas da advogada da parte contrária e também dos magistrados. Rapidamente se percebeu que nada naquele depoimento apontava no sentido do incumprimento das responsabilidades parentais previamente acordadas, não se chegando a gerar a dinâmica do contraditório.

Extravasamentos: violência e afectos

Até aqui, vimos como o elemento emocional se coaduna com as normas da sala de audiências destinadas a preservar distâncias e manter o quadro ritual do julgamento. Mas o elemento emocional também pode estimular proximidades intrusivas que ameaçam romper com a ordem da justiça em sentido amplo. Alguns magistrados relataram histórias de julgamentos em que os arguidos, as testemunhas e até o público se manifestavam de modo particularmente veemente, a ponto de insultar e ameaçar tanto juízes como procuradores. São situações relativamente raras em que, mais do que uma interrupção do quadro ritual da sala de audiências, se verifica uma passagem momentânea para um regime fundado na violência, com códigos diferentes mas não necessariamente estranhos à sociedade que o judiciário tenta regular.

A ideia das emoções como ponte de passagem entre regimes diferentes – um deles permeado pela justiça, o cálculo e a equivalência, outro pela violência, um terceiro pelo amor e um quarto pela paz – corresponde a um dos legados mais estimulantes da sociologia de Luc Boltanski (1990) que, de acordo com um expediente que se tornou habitual no panorama pós-estruturalista contemporâneo, começa por propor modelos analíticos distintos para depois mostrar como eles se relacionam e misturam na prática. Na esteira de Boltanski (*Ibid.*, pp. 247-248), podemos comprovar etnograficamente como o elemento emocional assegura igualmente a transição – ainda no espaço da sala de audiências – para um regime extrajudicial onde a resolução dos confrontos passa a ser assegurada já não pela violência mas pelo campo da afectividade, no qual Boltanski entendeu ter lugar uma certa forma de amor. Nestas ocasiões, o extravasamento, em vez de resultar de um acréscimo do agonismo entre as partes litigantes, provém da sua completa dissolução.

Um dos julgamentos que seguimos no tribunal criminal tinha como arguido um homem acusado de ter assaltado, em conjunto com mais dois ou três cúmplices, um grupo de rapazes que deambulavam embriagados na madrugada de Lisboa. A detenção deste homem ocorreu no dia seguinte ao do assalto, na sequência de uma escaramuça num centro comercial. À data do julgamento (cerca de dois anos depois dos factos), o mesmo arguido já havia sido julgado e condenado por outros crimes, encontrando-se a cumprir pena num estabelecimento prisional. Foi transportado ao tribunal sob escolta e, como acontece quando os arguidos estão detidos, alguns agentes policiais permaneceram na sala durante o julgamento. Perante o juiz, o arguido respondeu às perguntas iniciais sobre a sua identificação, após o que se recusou a prestar mais declarações. Os ofendidos foram então chamados a depor, tendo sido pedido a cada um deles que olhasse para o arguido e dissesse se aquele homem era um dos assaltantes. Três dos rapazes admitiram que, devido à

embriaguez e aos dois anos entretanto passados, não tinham grande memória do sucedido. Apenas um quarto conseguiu responder afirmativamente – o juiz-presidente perguntou-lhe se tinha a certeza e a testemunha confirmou. Associada aos demais depoimentos e a outros indícios recolhidos pela polícia (designadamente alguns documentos pertencentes aos ofendidos encontrados na posse do arguido aquando da sua detenção no centro comercial), esta identificação constituía um elemento fortíssimo em termos probatórios. Isto mesmo foi reconhecido pelo defensor do arguido ao etnógrafo presente na sala de audiências, numa altura em que o colectivo de juízes decidira suspender momentaneamente o julgamento para uma deliberação intermédia. A pausa foi aproveitada pelo advogado para ir falar com o arguido e aconselhá-lo a confessar o crime, após o que retomou o seu lugar na banca. Nesse instante aconteceu uma coisa curiosa.

Os rapazes que tinham vindo testemunhar, e que depois disso ficaram a assistir nas cadeiras do fundo, levantaram-se para se irem embora. Porém, antes de saírem da sala, um deles – precisamente aquele que efectuara a identificação – estendeu a mão ao arguido, como quem se despede. O arguido respondeu ao cumprimento e começou a falar com o rapaz em voz baixa, ao mesmo tempo que lhe segurava na mão, num gesto caloroso. Um dos polícias que escoltava o detido aproximou-se para se certificar de que nada de anormal se estava a passar. O advogado ficou algo admirado com aquela atitude e comentou com o etnógrafo que o arguido nem deveria estar a falar com as testemunhas. Mas a verdade é que o advogado se conservou no seu lugar, sem intervir. Da sua secretária, o oficial de justiça acrescentou, a sorrir, que o arguido estava “a pedir desculpas”. Evidentemente, nada disto teria sido possível sem a interrupção temporária do julgamento, que introduziu uma brecha na ordem ritual. A conversa entre o arguido e a testemunha que o incriminara prolongou-se por dois ou três minutos e, para quem a observou à distância, pareceu ser completamente apaziguadora. Dir-se-ia que a situação tinha ficado sanada entre os dois, sem ressentimentos de parte a parte. No plano jurídico, porém, a contenda prosseguiu e o arguido haveria de ser condenado a uma curta pena de prisão efectiva.

Em suma, se a representação mais típica da justiça, visível na parede do fundo da sala de audiências, no-la apresenta de olhos vendados, como que precavendo qualquer tipo de envolvimento ou parcialidade, isso também se deve à presença do elemento emocional no quadro ritual da sala de audiências e à diversidade de papéis ali desempenhados. De um modo geral, a emoção está ligada a uma faceta mais performativa consentânea com o desenrolar dos trabalhos e visando criar um efeito de proximidade face aos magistrados. É também frequente que a emoção alimente um registo de pendor mais agonístico,

exacerbando as incompatibilidades entre as partes. Quando a presença do elemento emocional está associada a situações imprevistas e de rumo algo indefinido, pode ajudar a esclarecer determinados factos (o julgamento entra então numa fase mais intensa). Em casos limite, as emoções podem potenciar o extravasamento do quadro ritual da sala de audiências, actuando tanto em prol de uma resolução pela violência como, na ausência de qualquer antagonismo subsistente, em prol de uma resolução pela via do apaziguamento.

Os caminhos da decisão

Não cabe aos tribunais fazer leis mas sim aplicá-las. Nisto reside a soberania e também a discricionariedade da sua função decisora, admitindo os juízes que um mesmo caso pode ser julgado de maneira distinta consoante os colectivos. De resto, os juízes são amiúde confrontados com decisões do Tribunal da Relação que revêem ou anulam as decisões tomadas em primeira instância, o que lhes dá uma visão particularmente sentida do carácter relativo do exercício da justiça. Ainda assim, decidir acerca de um processo não é uma tarefa fácil. Os caminhos da decisão judicial possuem obstáculos e sinuosidades que merecem ser analisados em detalhe.

Do inquérito à acusação, e da acusação à demonstração de prova

O ponto de partida de qualquer processo judicial de primeira instância com características criminais é, na verdade, um processo anterior, elaborado pelo Ministério Público, e que leva o nome de ‘inquérito’ (ou de ‘inquérito tutelar educativo’ se os actos são alegadamente praticados por menores de dezasseis anos). As investigações em sede de inquérito são laboriosas, envolvendo inquirição de testemunhas, buscas, escutas e outras peritagens, efectuadas tanto por elementos das forças policiais como do Ministério Público e ainda por outras entidades comissionadas para o efeito. Estas diligências permitem recolher informação suficiente para o Procurador decidir se vale a pena remeter o processo para tribunal ou arquivá-lo. No primeiro caso, o inquérito desemboca num documento de acusação elaborado pelo Ministério Público (a Pronúncia ou Acusação) que constitui a peça primordial do processo criminal, contendo um ou mais factos considerados criminosos e imputados a um ou mais arguidos. Vimos, na secção anterior, que todo o julgamento principia com uma interpelação do arguido, durante a qual o juiz procede a um resumo dos factos constantes na acusação. Caberá então ao tribunal decidir acerca da verdade ou falsidade destes factos e, em função disso, condenar ou absolver os arguidos. De certo modo, é como se o julgamento suspendesse toda a investigação

anterior para instituir – com uma distância temporal que pode ir de um ou dois anos a uma década ou mais – um recomeço e todo um novo trabalho de apuramento de factos denominado “demonstração” ou “produção de prova”.

A demonstração de prova decorre em sala de audiências e assenta nas declarações de arguidos (se as houver) e de testemunhas, as quais, quando arroladas pelo Ministério Público ou pelos ofendidos e assistentes no processo, são ditas “de acusação” e, quando arroladas pelos arguidos e seus mandatários, são ditas “de defesa”. A determinação de prova apoia-se ainda em elementos constitutivos de “prova de ciência” – resultantes de perícias – e nos elementos documentais decorrentes da investigação apresentados parcial ou integralmente aos intervenientes durante o julgamento. Os juízes propriamente ditos não escolhem testemunhas, mas participam activamente na inquirição das mesmas. Daí que seja legítimo encarar o julgamento como uma outra investigação, que passa em revista os elementos resultantes das investigações anteriores e decide quais os factos da acusação que podem ser dados como provados. Assim, se determinado arguido tiver confessado a prática de um crime em fase de inquérito e, aquando do julgamento, optar por não prestar declarações ou negar os factos que lhe forem imputados, o tribunal não poderá apoiar-se apenas na confissão anterior, devendo contornar essa limitação ouvindo as testemunhas que possam fornecer informações relevantes para confirmar ou negar o teor da acusação.

É também por esta razão que certos juízes acabam por dispensar pouco tempo a uma leitura dos processos antes dos julgamentos, sobretudo quando são pequenos: alguns estudam o documento de acusação mas evitam mergulhar a fundo noutras peças, preferindo julgar a partir do que vêem e ouvem nas audiências, registando algumas notas ou simplesmente fazendo uso da memória (cf. Latour [2002] 2015: 212). Um dos juízes que colaborou nesta etnografia referiu que, no início da sua carreira, tinha o hábito de estudar atentamente os processos antes dos julgamentos, tendo deixado de o fazer quando percebeu que a imagem com que ficava do caso era, muitas vezes, desmentida pela interacção em sala de audiências.

Na sua aceção mais simples, um ‘facto’, em Direito, corresponde a uma afirmação que não é contraditada por nenhuma das partes em confronto nem por qualquer elemento de prova. Por exemplo, durante uma diligência do tribunal de família e menores destinada a estabelecer um acordo de regulação de responsabilidades parentais, uma juíza quis saber quanto é que um dos progenitores ganhava, a fim de definir o valor da pensão de alimentos. O homem queixou-se de ganhos incertos, referindo ter recebido 370 euros no mês anterior. De imediato, a juíza voltou-se para a mãe e perguntou-lhe se ela aceitava o valor que o pai tinha declarado. “Se é isso que ele ganha...!”, respondeu a

mulher, como se não pudesse fazer nada em relação ao assunto. “Sim”, disse a juíza, “mas pode querer contestar”. A mulher não tinha, porém, nenhum interesse nisso: o ambiente entre o ex-casal era pacífico, ambos estavam ali para resolver as coisas. Para o tribunal, ficou assim estabelecido que o pai das crianças auferia aquela quantia, sem necessidade de qualquer documento ou prova adicional. O assentimento e a concordância são as bases primárias da construção de factos para fins de justiça (embora os juízes também possam solicitar documentação comprovativa e relatórios especializados, sobretudo quando a informação produzida em sala de audiências é ambígua).

Durante as sessões de julgamento, é pedido às testemunhas que reconstituam oralmente o fio de certos acontecimentos ou que identifiquem pessoas e objectos – sempre com o mesmo propósito de estabelecer ligações entre indivíduos e actos ou entre indivíduos e situações, as quais podem depois ser alvo de contestação. Neste âmbito, tanto a boa memória como a disponibilidade para colaborar são indispensáveis à descoberta da verdade, assim considerada para fins de Direito. Mas a distância face à data dos factos faz com que muitas testemunhas assumam que “já não se lembram” e remetam para declarações anteriormente prestadas à polícia ou ao Ministério Público – o que, naturalmente, não ajuda à determinação de prova, uma vez que a ideia é que essas declarações sejam precisamente confirmadas em sala de audiências.

Um dos julgamentos observados na instância central criminal envolvia um arguido contumaz que andara vinte anos fugido da justiça, tendo sido enfim localizado e chamado a tribunal para responder por um crime de roubo e outro de ofensa à integridade física. Tratava-se de um senhor já idoso e com dificuldades de audição, a quem o juiz permitiu que se sentasse numa das cadeiras reservadas aos mandatários. O homem, que levava uma vida indigente, mostrou-se totalmente disposto a colaborar com a justiça e descreveu como pôde o que se tinha passado à data longínqua dos factos. Recordava-se de ter saído de uma festa com alguns amigos de ocasião, todos bastante embriagados. Durante um passeio de carro, o grupo roubara uma mala a uma mulher e agredira outro homem, que acompanhava a primeira vítima. O arguido foi, no entanto, incapaz de dizer quem subtraíra a mala: se ele ou um dos seus comparsas. Sentindo-se pressionado pelos magistrados, afirmou a dada altura que, se fosse preciso, e para deixar aquele assunto resolvido, ele confessava a autoria do roubo. Mas o juiz-presidente sorriu e disse que não podia ser assim: o arguido tinha que dar mostras, perante o tribunal, de que se recordava do que estava a contar.

Reencontramos, neste ponto, um tipo de trabalho centrado sobre o domínio da pessoa que, como temos vindo a defender, marca uma parte importante da performance ritual da justiça. Se o tribunal pode não precisar de muito para

dar um facto como provado, as afirmações produzidas devem ser acompanhadas tanto por sinais de livre vontade como por sinais de boa memória. Ou seja, é importante que os juízes sintam que se está a tocar no todo da pessoa e que esta age e fala de moto próprio. Sem isso, a margem de decisão dos tribunais fica inevitavelmente reduzida.

Entrar ou não entrar no jogo

Regressemos à instância central criminal para vermos até que ponto a conjugação da vontade com a memória é crucial em termos de produção de prova. A descrição que se segue reproduz o início de um julgamento por crimes de violência doméstica e rapto, onde é arguido um cidadão estrangeiro residente no país há alguns anos. A leitura da acusação por parte do juiz que preside ao colectivo deixa claro que o arguido mantém um relacionamento conturbado com uma mulher que desempenha no presente processo o papel de ofendida. O comportamento possessivo do arguido teria submetido esta sua companheira a uma vida marcada pelo medo e pela violência psicológica, obrigando-a a fugir de casa e a procurar refúgio junto de amigos. Mas o arguido seguiu-lhe a pista, tendo mesmo tentado retirá-la à força de casa dos amigos. Na sequência destes factos, a ofendida ameaçou fazer queixa à polícia e voltou a mudar de residência. Uma vez mais, o arguido descobriu-a e retomou a perseguição. A dada altura, o relacionamento foi reatado, permanecendo cada um a viver na sua casa. Porém, no seguimento de um jantar a dois, o arguido terá sequestrado a companheira, levando-a para uma moradia destinada a servir como pretensa morada do casal. A ofendida viu-se então obrigada a pernoitar com o arguido. A relação continuou nos mesmos moldes, com violência e vigilância permanente por parte do arguido, levando a ofendida a pedir ajuda por mais de uma vez. A acusação referia vários episódios de ameaças, agressões, perseguições e intervenções da polícia, concluindo que o arguido agiu sempre com intenção de molestar física e psicologicamente a ofendida, sabendo que estava a privá-la da sua liberdade e a coagi-la a manter relações sexuais contra sua vontade.

Confrontado com estes factos, o arguido manifesta intenção de falar e nega quase por inteiro o teor da acusação, incluindo o rapto e a violação. Proceda de modo atabalhado e sem seguir uma sequência cronológica, afirmando que nunca agrediu a companheira excepto numa dada ocasião em que lhe deu um estalo. A juíza cede então a palavra ao Procurador, que retoma alguns factos da acusação, interrogando o homem sobre determinadas lesões que a mulher apresentava quando foi submetida a um exame médico e ainda acerca de um bilhete com um pedido de ajuda que a mesma teria deixado numa estação de serviço, depois de ter sido obrigada a acompanhar o arguido numa

viagem de carro – importa sublinhar que, precisamente porque o contacto que têm com o processo é muito recente, as interrogações iniciais dos magistrados exibem muitas vezes um carácter tateante, visando reagir a uma ou outra coisa que o arguido disse, firmando pontos que poderão servir para apertar ou levantar o cerco. O arguido responde ao Procurador no mesmo tom impulsivo, dizendo que as lesões da companheira se ficaram a dever à queda de umas escadas, motivada por excesso de bebida; admite não ter qualquer explicação para o bilhete que ela deixou na estação de serviço. O Procurador menciona outros exames médicos, feitos no Instituto de Medicina Legal, apontando para a prática de violação sexual. O arguido limita-se a responder que nunca se apercebeu de que a companheira estivesse a fazer amor contrariada.

A palavra é então cedida à única advogada presente na sala, que representa o arguido. Trata-se de uma jovem mulher que estava de escala na sala de advogados do tribunal criminal, e que foi chamada para comparecer neste julgamento depois de se saber que o anterior mandatário do arguido tinha renunciado a representá-lo. Como quase sempre acontece com defensores oficiosos convocados à última hora, a intervenção desta advogada é muito breve. Alude à bofetada que o arguido admite ter dado à ofendida (ponto que ele confirma) e pergunta-lhe se “para além disso, houve mais alguma agressão”. O homem responde que não e reafirma que nunca bateu na mulher.

Um dos juízes-asa pede então permissão para intervir e interroga o arguido sobre o tipo de relacionamento que o mesmo mantém actualmente com a ofendida. O arguido responde que os dois ainda namoram um com o outro.

– Vive maritalmente com ela? – Pergunta o mesmo juiz.

– Não. Encontramo-nos ao fim-de-semana.

– Então e o que é que a sua namorada pensa do facto de o senhor estar hoje aqui em julgamento?

O arguido limita-se a dizer que eles não costumam falar do assunto. Num tom levemente irónico, o juiz diz achar um pouco estranho que os dois não tenham trocado impressões sobre esta vinda a tribunal, e dá por terminada a sua intervenção.

Segue-se o segundo juiz-asa, que começa por interrogar o arguido acerca de determinados aspectos da anterior rotina do casal e do alegado pedido de ajuda manuscrito deixado na estação de serviço. Trata-se de um regresso a aspectos antes abordados pelo Procurador e que o tribunal considera – tendo em conta as declarações e a postura do arguido – merecedores de aprofundamento. O segundo juiz-asa cita determinados autos de polícia que referem que a ofendida estaria com medo, e depois pergunta:

– Medo de quê?

– Ela sempre teve medo – responde o arguido – com os outros namorados era mesma coisa.

A resposta evasiva não satisfaz o juiz. Este eleva a voz e diz querer saber do que é que a mulher tinha medo, num tom peremptório e que traduz também alguma impaciência...

– Ela tem medo de tudo. – responde o arguido.

– Ela tem medo de tudo?! Está bem... – comenta o juiz com ar trocista.

E, mantendo o tom, conduz a inquirição para assuntos de natureza íntima, pedindo ao arguido que lhe explique como é que não se deu conta de que a sua companheira estaria a manter relações sexuais contrariada. O homem responde que aquelas ocasiões em que a mulher alega ter sido forçada foram, do seu ponto de vista, iguais a tantas outras. O juiz insiste – neste momento, a audição do arguido quase parece um confronto – e pergunta-lhe se não é capaz de perceber a diferença entre um coito consentido e um coito não consentido. A inquirição torna-se particularmente minuciosa e, a dada altura, o arguido fica sem saber o que dizer. Aludindo ao testemunho que a ofendida virá prestar a tribunal, o mesmo juiz pergunta:

– O senhor não sabe o que é que ela vai dizer aqui?

– Não.

Encerrada a audição do arguido, a juiz-presidente manda chamar a ofendida para prestar depoimento. O oficial de justiça abandona a sala de audiências pela porta principal e regressa instantes depois na companhia duma mulher na casa dos trinta. A mulher é encaminhada para o lugar das testemunhas, começando por responder de pé às perguntas de identificação da juiz-presidente. Depois, a magistrada informa a testemunha:

– A senhora só presta declarações se quiser, de modo a não beneficiar ou prejudicar a pessoa que está a ser julgada. Se decidir prestar declarações, tem de responder com verdade e pode fazê-lo na presença ou não do arguido.

A mulher ouve com toda a atenção. Segue-se um momento de pausa. A juíza pergunta à testemunha se esta compreendeu o que acabou de lhe ser dito. A mulher acena que sim e, com as lágrimas a escorrerem-lhe pela face, afirma que não pretende prestar depoimento. O elemento emocional irrompe na sala de audiências e não passa despercebido aos três membros do colectivo. A juiz-presidente regista a pretensão da testemunha e acrescenta que, dadas as circunstâncias, tem de lhe perguntar “se o está a dizer de livre vontade ou se alguém a obrigou a isso”. A mulher mantém a sua posição e diz que ninguém a obrigou. A juíza insiste:

– Quer responder à pergunta sem a presença do arguido?

A mulher diz que não. O juiz-asa que interrogou o arguido em segundo lugar pergunta então à testemunha se ela quererá eventualmente desistir do

processo, tendo em conta a existência de outras possibilidades de resolução sem ser pela via judicial (tal como aconteceu durante a inquirição do arguido, o trabalho de equipa dos magistrados é bastante visível). A ofendida responde que não abdica do processo, porque “o que aconteceu, aconteceu”. Por sua vez, o primeiro juiz-asa pergunta-lhe se “está consciente das implicações da sua decisão”, lembrando que, ao decidir não prestar declarações na qualidade de ofendida, “pode imaginar o desfecho do processo”. A mulher diz que sim, ao mesmo tempo que segura nervosamente um papel nas mãos. Parece em tensão e desejosa de ver aquela situação terminada. Sem poder fazer muito mais, a juiz-presidente dispensa a testemunha e esta abandona a sala.

Trabalhando a vontade, trabalhando a memória

Em crimes de violência doméstica, normalmente praticados na privacidade dos lares, os depoimentos dos ofendidos possuem um valor inestimável. É sobretudo com base nestes depoimentos que são elaborados os autos de polícia e os próprios inquéritos do Ministério Público. Mas, como se disse, todas as declarações iniciais têm de ser repetidas em sala de audiências para que se produza a prova necessária à determinação da matéria de facto. No caso que descrevemos na secção anterior, o problema não era a falta de memória mas a pouca disponibilidade da ofendida para “colaborar na” descoberta da verdade pela via judicial. O julgamento prosseguiu e nessa mesma sessão houve outros depoimentos, nomeadamente de ex-amigos do casal que tinham dado guarida à ofendida e que confirmaram o estado perturbado em que se encontrava. Mas nenhum destes amigos chegou a presenciar quaisquer situações de agressão ou as marcas das mesmas no corpo da vítima. Dois deles assistiram a uma tentativa de atropelamento seguida de danificação de propriedade, e a uma ameaça de morte. Porém, sem o depoimento da ofendida e perante a negação dos factos do arguido, seria mais difícil ao colectivo dar como provado uma parte do conteúdo da acusação.

Evidentemente, a recusa da ofendida não passou despercebida aos juízes – todos os membros do colectivo intervieram para se certificar de que a mulher estava ciente das implicações de uma ausência de depoimento. Apanhado de surpresa, o tribunal reagiu no momento certo e, com as armas de que dispunha, concentrou-se sobre a pessoa da vítima, mais precisamente sobre a sua disposição para prestar declarações, a qual se afigura – à imagem da memória – matéria susceptível de ser trabalhada. Este trabalho do tribunal sobre a vontade começa, a bem dizer, antes do início de cada sessão, quando ao fazer a chamada no átrio o oficial de justiça fala com as pessoas que vêm depor e procura confirmar se têm alguma necessidade especial – nomeadamente o

desejo de não serem confrontadas com os arguidos (no caso em apreço não foi fornecida nenhuma indicação nesse sentido).

Na mesma sessão de julgamento ocorreu uma outra situação curiosa. Arrolado como testemunha pelo Ministério Público, foi chamado a depor o agente policial que havia lavrado os autos relativos ao incidente na estação de serviço. Tratava-se de um jovem que se apresentou à civil, a fralda da camisa por fora das calças de ganga. O Procurador perguntou-lhe se se recordava dos factos que se tinham passado num determinado dia. O homem disse que não, esclarecendo que não tivera tempo de verificar o seu expediente antes de vir para o tribunal. Desconhecia, portanto, o caso em julgamento. O Procurador descreveu, em traços suficientemente gerais para não influenciar a testemunha (é preciso que esta dê mostras de reagir autonomamente), os factos em causa. O agente continuou sem uma ideia precisa. O Procurador pediu à juiz-presidente que a testemunha fosse confrontada com algumas folhas do processo contendo fotografias e dados relativos a uma das situações de agressão. A juíza localizou a parte pretendida, passou a pasta ao oficial de justiça que, por sua vez, a entregou à testemunha. O homem começou a folhear o processo, aparentemente sem qualquer lampejo de memória.

– Está-se a recordar, senhor agente? – Perguntou o Procurador.

– Creio que sim...

O Procurador perguntou à testemunha se esta teria estado de sentinela no dia dos factos mencionados naquelas folhas do processo. “É possível...”, respondeu o agente. Mas era uma resposta vaga. Afirmando mais do que perguntando, o Procurador disse que a testemunha estivera de sentinela e teria ouvido um pedido de auxílio de uma mulher. E suspendeu o relato, para ver se o agente lhe dava continuidade. Mas o homem disse que não se recordava. O Procurador ainda tentou colocar mais algumas questões, mas obteve exactamente o mesmo tipo de resposta e foi obrigado a dar por terminada a inquirição.

Voltamos assim ao ponto de partida, em que a disponibilidade para colaborar na produção de prova é grande mas as recordações dos factos demasiado vagas. Alguns dias depois do julgamento, conversámos com este Procurador, que nos confessou a sua desilusão com aquela testemunha. Na verdade, o Procurador estava confiante de que o agente policial pudesse oferecer informações que ajudassem a acusação a colmatar a ausência de depoimento da ofendida, uma vez que o mesmo havia lavrado um auto de notícia bastante pormenorizado (e que constava, naturalmente, das folhas do processo, não tendo aliás perdido o seu valor de prova documental por causa da falta de memória da testemunha).

Atentemos num outro exemplo que nos mostra como este trabalho pode ser bem-sucedido mesmo quando os magistrados não possuem qualquer

conhecimento prévios dos factos à sessão de julgamento. Trata-se de um processo que tem como arguidas duas mulheres estrangeiras detidas no aeroporto de Lisboa com cocaína na bagagem, tendo sido acusadas de um crime de tráfico de estupefacientes. Como viríamos a perceber ser comum neste tipo de casos, ambas as arguidas confessaram os crimes. O depoimento inicial de uma delas, porém, foi obtido a custo. Após a confissão inicial, a juiz-presidente quis saber o que teria levado esta mulher a colaborar em tão arriscada operação. Com a voz entrecortada pelo choro, a arguida referiu que fora várias vezes aliciada por um homem com quem mantinha encontros de natureza sexual a troco de dinheiro, tendo acabado por aceitar transportar a droga porque queria comprar uma casa própria – estava, por essa altura, hospedada em casa de um primo. A juíza fez notar que, se a ideia era comprar uma casa, uma viagem não chegaria. A arguida reconheceu que sim e explicou que o objectivo seria fazer várias viagens.

A palavra foi então dada ao Procurador, que colocou algumas perguntas sobre a relação que aquela mulher mantinha com a segunda arguida, igualmente presente na sala de audiências, no sentido de perceber se o crime havia sido praticado em co-autoria. Inicialmente, a mulher respondeu que apenas tinha conhecido a outra arguida no estabelecimento prisional de Tires, mas o Procurador insistiu, fazendo notar que ambas tinham viajado no mesmo avião e trabalhavam para o mesmo traficante. Perante isto, a mulher começou a chorar e não conseguiu dizer mais nada. A juiz-presidente interveio para tentar acalmar a arguida, tendo a inquirição do procurador ficado por ali. Seguiu-se-lhe a advogada de defesa, que, aproveitando a atitude da juiz-presidente, aconselhou calma e pediu à mulher que confirmasse que não conhecia a outra arguida. Esta assim fez, admitindo unicamente os factos da acusação que a envolviam no transporte de droga, aparentemente sem qualquer associação com a outra detida. A advogada perguntou-lhe ainda se estava arrependida, ao que a arguida respondeu que sim (“muito arrependida»), reconhecendo entre lágrimas que a droga fazia muito mal e que tinha uma filha para cuidar.

A advogada terminou a sua intervenção. A palavra passou depois para um dos juízes-asa que, folheando as páginas do relatório social da arguida, pediu-lhe que ela falasse de outras profissões que tivera antes de se ter tornado trabalhadora do sexo. A mulher aludiu a empregos como caixa de supermercado, mulher de limpezas e outros serviços do género. Num tom amigável, o juiz aconselhou-a a falar de “outras coisas” que tinham acontecido na sua vida, mesmo que lhe custasse recordá-las, sublinhando que essas coisas podiam ajudá-la naquele julgamento. A mulher manteve-se em silêncio, a chorar. O juiz inquiriu-a acerca das suas relações amorosas, conseguindo que confirmasse que tinha dois filhos de pais diferentes. Continuando a falar a partir de dados constantes do relatório social,

o juiz lembrou que, antes do seu envolvimento com os traficantes, a arguida estaria a viver com um terceiro homem, o qual viria a falecer em consequência de um acidente de viação (o facto foi extraído a custo, o magistrado teve de fazer perguntas como “Então e como é que ele morreu? Foi de forma repentina?”). Visivelmente incomodada, a mulher começou a chorar copiosamente. O juiz procurou saber se tinham sido estas circunstâncias dolorosas da sua vida pessoal que a levaram a dar início ao tráfico de droga. A mulher disse que não, mas pareceu uma resposta desnorteada, tal a perturbação que sentia. Percebendo isso, o juiz insistiu, frisando de novo que aquela resposta podia ajudar a arguida. Socorrendo-se do que constava no relatório social e pedindo à mulher que confirmasse os factos por ele enunciados, o juiz perguntou-lhe se o seu companheiro trabalhava e contribuía para as despesas do casal. A mulher disse que sim. “E o que é que aconteceu após a morte?”, perguntou o juiz. Por entre lágrimas, a mulher disse que os familiares do marido tinham ficado com os bens deste último e que ela fora forçada a ir viver para a rua, antes de ser acolhida na casa do seu primo.

Neste último caso, é evidente que o trabalho de reconstituição biográfica incide tanto sobre a memória como sobre a vontade. As memórias estão frescas, mas dão mostras de ser muito dolorosas, sendo preciso arrancá-las do fundo da pessoa da arguida. No dia seguinte, tivemos oportunidade de conversar com o juiz-asa a propósito desta sua intervenção. O juiz confirmou-nos que as suas perguntas se apoiaram no conteúdo do relatório social, que folheara durante a própria audiência, aliás como fizera com a acusação. Pareceu-lhe importante que a arguida mencionasse aqueles episódios da sua vida, uma vez que, em casos considerados de desespero, as penas podem ser atenuadas ou mesmo suspensas. Ao “puxar pela arguida” – ao permitir que a sua biografia iluminasse aspectos relevantes da sua pessoa – o juiz-asa acabou por desempenhar um papel que também caberia à advogada de defesa, cujas perguntas revelaram sobretudo a preocupação de evitar que a mulher confessasse um crime praticado em co-autoria.

A decisão

A decisão do colectivo de juízes leva em conta, essencialmente, o que é dito em sala de audiências por arguidos, testemunhas, advogados e procuradores, podendo respaldar-se igualmente em documentação de suporte e relatórios técnicos. Por decisão entende-se aqui, fundamentalmente, a sentença, traduzível em termos de absolvição ou condenação e aplicação de pena. Ouvidos os depoimentos das testemunhas e as alegações de procuradores e advogados, os juízes entram em fase de deliberação. Na primeira instância de família e menores, as decisões sobre casos de divórcio ou de regulação de

responsabilidades parentais eram sobretudo individuais, uma vez que não estavam em causa condenações ou a aplicação de quaisquer penas, mas apenas a definição de normas de conduta. Pelo contrário, na instância central criminal, todos os processos eram julgados em colectivo, havendo lugar a uma sessão de deliberação após o julgamento. Segundo se referiu mais atrás, as deliberações dos juízes são secretas. Mas é possível, mesmo assim, adiantar algumas ideias genéricas acerca do processo de decisão judicial com base na proximidade que mantivemos com diversos magistrados.

Nos colectivos dos tribunais criminais, as deliberações ocorrem normalmente no gabinete de um dos juízes, aproveitando as brechas de tempo disponíveis nos dias subsequentes ao julgamento. Podem ser reuniões bastante informais, na medida em que mobilizam colegas de profissão que se conhecem e trabalham juntos há vários anos. A discussão deve ser conduzida pelo juiz que preside ao colectivo. Os pontos da acusação são então revistos à luz do que sucedeu em sala de audiências, procurando-se chegar a um acordo quanto ao que se deve dar como provado e não provado. Em muitos casos, as opiniões já estão formadas e podem mesmo ter sido discutidas à saída das sessões ou em almoços entre os membros do colectivo. Como vimos numa secção anterior, a recusa de uma parte ofendida em prestar depoimento num julgamento por violência doméstica e rapto deixou no colectivo uma imagem muito clara de que os factos da acusação em condições de serem provados jamais chegariam para condenar o arguido a uma pena substantiva. Trata-se, claro, de um exemplo extremo, mas é frequente os juízes começarem a reflectir colectivamente sobre os processos desde a primeira sessão de julgamento, esboçando uma ideia do que se poderá ter passado e do que haverá a esperar do depoimento desta ou daquela testemunha.

Tal como acontece com as alegações de procuradores e advogados, as decisões dos juízes são informadas por impressões pessoais, conhecimento derivado da experiência e erudição jurídica. Até que ponto uma identificação efectuada em sede de inquérito e não confirmada em sala de audiências pode ser relevante para condenar um arguido? Em que medida se aceita que a vítima de um assalto não consiga recordar-se da cara do seu assaltante? Trata-se de questões sobre as quais se pode especular indefinidamente, mas que acabam por ser decididas com base em semelhanças com casos anteriormente julgados, em categorizações de arguidos e em tipificações de crimes, entre outros recursos que permitem antecipar soluções possíveis e obviar os caminhos da sentença (Sudnow, 1965; Emerson [1969] 2009:107-108; Paik & Harris, 2015: 184-185). Neste sentido, pode dizer-se que a decisão judicial constitui um processo heurístico. O que equivale a reconhecer que a mesma decisão se funda numa indeterminação

de fundo, havendo juízes que admitem sem dificuldade as suas dúvidas face a decisões passadas, inclusive de casos já antigos.

Por vezes, o percurso em direcção à decisão final é marcado por hesitações e pontos de discórdia. Algumas deliberações podem ser atravessadas por discussões de matéria de facto, havendo dois membros do colectivo que se declaram convictos da validade de determinadas provas e um terceiro que tem dúvidas (se estas dúvidas persistirem, o terceiro juiz pode “votar vencido”, manifestando as suas reservas). Definidos os factos dados como provados, a deliberação debruça-se em seguida sobre questões de Direito, versando sobre os artigos e edições do Código Penal a serem levados em conta, e sobre as penas a aplicar em caso de condenação (valor monetário das multas ou indemnizações e duração da detenção, efectiva ou suspensa). Trata-se de pormenores que podem levar algum tempo a decidir, implicando a consulta tanto dos volumes de Direito Penal como de alguma jurisprudência disponível *online*. No entanto, uma vez mais, os exemplos passados servem de orientação. Percebe-se pelos acórdãos que muitos casos de tráfico de droga motivados por dificuldades financeiras recebem penas de prisão efectiva ligeiramente abaixo do mínimo (quatro anos), tendo em conta as confissões e as demonstrações de arrependimento dos arguidos, e ainda as circunstâncias da sua vida pessoal que propiciaram o crime – daí a postura providencial do juiz descrita na secção anterior. Nos casos em que pode ser aplicada mais do que uma pena, é o próprio Código Penal (Artigo 2.º, números 2 e 4) que determina que os juízes optem por aquela que seja mais favorável ao arguido – o que mesmo assim pode envolver laboriosas manobras de consulta.

Correndo o risco de simplificar uma matéria que exige muita experiência e conhecimento, podemos dizer que a aplicação de penas parte dos limites mínimos e máximos definidos pelo Código Penal para chegar a termos concretos com base no exemplo de processos recentes envolvendo o mesmo tipo de crimes e que tenham sido julgados por membros do colectivo. Se, por exemplo, num caso em que o crime foi consumado a multa ascendeu a determinado valor, faz sentido que ela desça num outro caso em que o mesmo crime foi apenas tentado.

Concluído o cômputo das penas, a deliberação chega ao fim, devendo o juiz-presidente elaborar o acórdão contendo a decisão, o qual será comunicado ao arguido e demais partes interessadas na sessão de leitura de sentença. A redacção do acórdão é um trabalho solitário e, tratando-se de processos complexos, bastante moroso. Neste âmbito, o juiz-presidente volta a percorrer as folhas do processo e, de vez em quando, apercebe-se de determinado aspecto que o faz olhar para factos dados como provados a uma outra luz. A sucessão de processos e a necessidade de concluí-los dentro de determinados prazos,

aliadas à maior ou menor capacidade dos advogados para produzirem factos convincentes, tornam mais compreensível esta eventualidade e reforçam o carácter heurístico do processo de decisão judicial e o seu fundo de dúvida e indeterminação. Quando tal acontece, pode haver lugar a uma nova conversa entre os membros do colectivo – algo como uma pós-deliberação ou uma continuação da deliberação propriamente dita.

Em suma, se alguns contornos da decisão começam a definir-se muito cedo, outros resultam de situações imprevistas ocorridas a meio do julgamento e outros só se revelam após o fim das sessões e mesmo depois da leitura da sentença, podendo ser suficientes para pôr em causa aspectos até então tomados como certos. Ao longo do caminho, vão-se saltando etapas, mas até ao último momento é sempre possível voltar atrás. A reversibilidade é, portanto, também uma marca da decisão judicial.

Conclusão

A etnografia dos tribunais que aqui empreendemos oferece-nos uma imagem da justiça enquanto domínio repartido entre dois tipos complementares de trabalho performativo. Em primeiro lugar, registamos o *trabalho de natureza burocrática* e rotineira, centrado nas pastas do processo, nas técnicas de escrita e nos objectos de papel – e que serve para estabelecer conexões, vínculos e articulações entre os intervenientes num processo, o tribunal e todo um conjunto de instituições circundantes. Em segundo lugar, argumentamos a existência de um *trabalho de natureza ritual*, que se debruça sobre a pessoa, nomeadamente sobre arguidos e testemunhas – sobre a sua memória, sobre a sua vontade, sobre a sua biografia, e sobre o seu carácter moral – que individualiza, isola e aprofunda, embora apenas por instantes. Não são propriamente abundantes os estudos que dêem conta, simultaneamente, destas duas dimensões (como exemplo, *vide* Scheffer, 2010). A etnografia de Latour sobre o *Conseil d'État* retrata os juízes conselheiros como seres que trabalham meticulosamente os textos, permanecendo abstraídos do mundo exterior ([2002] 2015: 235) – aliás como é suposto em tribunais de instância superior. Porém, ao nível dos tribunais de primeira instância, a prática da justiça não pode resumir-se a considerações sobre os formalismos legais, sendo várias as etnografias que sublinham a preocupação de decidir de acordo com o tipo de pessoa representado pelo arguido, valorizando confissões e demonstrações de arrependimento (Emerson [1969] 2009: 153) e suspendendo a aplicação estrita da lei quando se considera que o processo constitui, pelos incómodos e “sustos” que provoca, uma punição suficiente (Feeley [1979] 1992).

Esta dupla vertente – burocrática e ritual – constitui uma marca perene do trabalho judicial, que lhe dá uma feição de intemporalidade, de certo modo alheia aos paradigmas gestionários promovidos internacionalmente e que não cessam, no entanto, de pressionar a justiça. Aquilo que alguns magistrados classificam como a “desumanização do trabalho dos tribunais” começa desde logo na falta de tempo para esses mesmos magistrados se dedicarem aos processos com a atenção que sentem que lhes é devida. Esta é uma consequência do afluxo de processos, dos prazos e objectivos fixados para a sua resolução e da falta de recursos humanos para alcançar o que poderá ser considerado um sentimento de cumprimento das responsabilidades e, até, de realização profissional.

Capítulo 6

O Ambiente por dentro

A Agência Portuguesa do Ambiente

A Agência Portuguesa do Ambiente é um instituto público sob tutela do Ministério do Ambiente dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. Foi criada por decreto-lei em 2012 e resulta da fusão de várias instituições com a Agência Portuguesa do Ambiente: o Instituto da Água, as Administrações de Região Hidrográfica, a Comissão para as Alterações Climáticas, a Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e a Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente. A fusão de diferentes organismos com a sua própria história, modo de funcionamento e valências contribuiu para que seja uma instituição relativamente recente em Portugal, quando comparada ao Parlamento ou aos tribunais. Esta instituição agrega a gestão de várias políticas de ambiente em Portugal, abarcando campos de intervenção diversificados como o combate às alterações climáticas, a gestão de recursos hídricos, a gestão integrada da zona costeira, dos resíduos, da protecção da camada do ozono e qualidade do ar, a prevenção e o controlo integrados da poluição, a prevenção de riscos industriais graves, a rotulagem ecológica, a avaliação de impacte ambiental e o licenciamento ambiental (*in* Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de Março).

A realização de uma investigação de carácter etnográfico não poderia incidir sobre todas as áreas de intervenção da Agência Portuguesa do Ambiente. Esta instituição da Administração Indirecta do Estado está organizada em treze departamentos que contam com vinte e oito divisões administrativas, um Laboratório de Referência em Ambiente, cinco Administrações de Região Hidrográfica, dois Gabinetes e outras equipas de trabalho e um Conselho Directivo (constituído por um presidente, um vice-presidente e dois vogais). Em 2016, trabalhavam para a Agência 730 pessoas, entre as quais 18 directores de serviço, 53 chefes de divisão, 393 técnicos superiores, 157 assistentes técnicos, 51 assistentes operacionais entre outros postos de trabalho.

Pela sua magnitude e diversidade de instrumentos de gestão e intervenção na questão ambiental em Portugal, apenas um departamento foi objecto de trabalho de campo etnográfico. Em 2016, durante cinco meses, acompanhámos os técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental na realização das suas actividades quotidianas, que passam pela concretização de tarefas administrativas, redacção de pareceres e outros documentos, reuniões, apresentações de projectos e visitas. O trabalho dos técnicos implica o seu envolvimento com outros funcionários da Agência Portuguesa do Ambiente (técnicos de outros departamentos, motoristas, funcionários com diversas funções de secretariado e de apoio técnico) como igualmente com técnicos externos, oriundos de outras instituições do Estado como, por exemplo, a Direcção-Geral de Património Cultural, o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas e o Laboratório Nacional de Energia e Geologia, ou ainda de centros de investigação localizados em universidades, como o Centro de Ecologia Baeta Neves do Instituto Superior de Agronomia. Deste modo, foi possível ter uma noção alargada do trabalho realizado em conjunto com técnicos de outros departamentos e instituições do Estado.

Neste tipo de contextos institucionais, a execução de um trabalho de cariz etnográfico permite contemplar muito mais do que o universo hermético de pareceres, relatórios, ofícios e aceder às idiosincrasias dos técnicos, aos modos de fazer e de trabalhar personalizados, às opiniões que têm sobre a sua profissão e também ao modo como criam relações sociais no seu local de trabalho. É a combinação de diferentes facetas do trabalho neste departamento da administração central portuguesa que tentamos transmitir neste estudo de caso. Por uma questão de protecção da identidade das pessoas envolvidas, o anonimato é respeitado e o termo “técnico” (no masculino) será amplamente utilizado. A referência às posições hierárquicas serão descritas como “chefes” ou “chefias”. Em alguns casos, e para uma melhor compreensão do peso do cargo na estrutura da instituição, são feitas referências às posições “chefe de divisão”, “directora do departamento” ou “presidente”.

O Departamento de Avaliação Ambiental

Barragens, estradas, parques eólicos, minas, pedreiras, dragagens, desvios de ribeiras, mini-hídricas, indústrias, aterros, ferrovias, estabelecimentos de armazenamento de substâncias perigosas ou químicas: esta variedade de tipologias de projectos e estabelecimentos passam pelas mãos dos técnicos que trabalham no Departamento de Avaliação Ambiental da Agência Portuguesa do Ambiente. São dezoito os técnicos, liderados por uma directora de departamento e duas chefes de divisão, que têm a seu cargo a responsabilidade de

coordenar e chefiar a avaliação ambiental estratégica, a avaliação de impactes ambientais, a monitorização da aplicação de medidas de minimização desses impactes e, por último, a prevenção de acidentes graves que envolvam estabelecimentos onde estão presentes substâncias perigosas.

Este departamento é um serviço da administração pública central portuguesa que tem a difícil tarefa de garantir que os planos e projectos sejam ambientalmente sustentáveis e que o risco de ocorrência de acidentes graves possa ser prevenido/reduzido. As razões que tornam a realização desta avaliação um processo árduo e por vezes conturbado são de vária ordem, envolvendo as próprias características da burocracia portuguesa, baseada na multiplicação de procedimentos morosos e de papelada administrativa, passando pela dificuldade de prever adequadamente os impactes, ou ainda, porque a relação entre interesses económicos e políticas ambientais é ambígua e tudo menos pacífica, com implicações ao nível da decisão política.

A crescente preocupação pelo ambiente é decorrente do modo predatório como os recursos naturais têm sido utilizados para fins económicos, o que tem conduzido à destruição de ecossistemas e da biodiversidade. No campo do ambiente, as temáticas das alterações climáticas e da sustentabilidade têm assumido relevância e contribuído para questionar o modelo económico capitalista, embora nem sempre governos, pessoas e empresas queiram realmente abordar o problema, como aliás o trabalho colectivo da Fundação Francisco Manuel dos Santos mostrou acontecer (Ferrão, 2014: 23-34).

A Avaliação de Impacte Ambiental surge da necessidade de prevenir a degradação ambiental sem no entanto esgrimir qualquer intenção de questionar esse modelo económico. Como uma das técnicas que trabalha no departamento referiu: “O nosso objectivo na avaliação de impacte ambiental não é bloquear projectos ou impedir a sua construção, mas sim acautelar que os impactes que surjam da sua implementação sejam minimizados”. Esta observação é demonstrativa do modo como a avaliação é encarada pelos técnicos, que consideram o seu trabalho como sendo de prevenção e de tradução de interesses, vários funcionando como “porta-voz” não só de actores múltiplos como de entidades naturais (uma paisagem, um rio), usando o conceito de Latour (2005, p.33). Outro técnico referiu ainda que, ao participar numa conferência sobre ambiente, tinha ouvido um reputado ecologista e professor português catalogar a Avaliação de Impacte Ambiental como um “passaporte verde” para a exploração económica e asseverou que essa era uma visão partilhada por muitos, inclusivamente por cientistas que trabalham nas questões ambientais. Porém, ainda para este técnico, a Avaliação de Impacte Ambiental consiste num instrumento que pode refrear o crescimento económico e o uso abusivo dos recursos naturais. Do ponto de vista de muitos empresários ou

investidores, o procedimento é considerado um entrave ao desenvolvimento económico do país, ao prolongar o período entre a entrega do projecto para licenciamento e a sua efectivação. Como se pode ver, este departamento da função pública encontra-se numa encruzilhada de interesses e de críticas, encontrando-se frequentemente na mira dos meios de comunicação social, principalmente quando surgem polémicas em torno de construções de grandes obras em locais considerados paisagística e ecologicamente importantes como, por exemplo, o Aproveitamento Hidroeléctrico na Foz do rio Tua ou o Parque Eólico de Torre de Moncorvo, localizado na região classificada do Alto Douro Vinhateiro.

Tratando-se a Avaliação de Impacte Ambiental de um instrumento transversal a várias áreas, o Departamento acaba por interagir muito com outros departamentos “da casa” (termo utilizado pelos próprios técnicos) como por exemplo com as Administrações das Regiões Hidrográficas, o Departamento do Litoral e Protecção Costeira (que pode ser proponente de projectos submetidos a avaliação ou membros das Comissões de Avaliação), o Departamento de Licenciamento Ambiental, o Departamento de Gestão Ambiental (cuja Divisão de Gestão do Ar e Ruído se faz representar nas Comissões de Avaliação) e a Divisão de Comunicação e Cidadania Ambiental (que realiza a Consulta Pública). Por essa razão, interage com vários outros técnicos, quer dentro da instituição quer fora, mas também com os proponentes e empresas consultoras que realizam os Estudos de Impacte Ambiental. É por isso um Departamento muito activo e que evidencia uma grande colaboração interorganizacional e intraorganizacional a vários níveis.

Durante a realização desta investigação trabalhavam no Departamento de Avaliação Ambiental 26 pessoas, embora duas se encontrassem em licença de parto e de maternidade. Essas 26 pessoas incluem a directora de departamento, 2 chefes de divisão, 18 técnicos, 2 assistentes técnicas (uma reformou-se no período final de realização do trabalho de campo), duas estagiárias enquadradas ao abrigo de estágios de final de curso e de mestrado e uma técnica com um Contrato Emprego Inserção do Instituto do Emprego e Formação Profissional. A maior parte dos técnicos é licenciado em Engenharia do Ambiente (12 técnicos + 2 estagiárias) mas também existem outras formações como Engenharia Civil (3), Engenharia Química (2 + 1 técnico com Contrato Emprego Inserção), Geografia (1), Antropologia (1) e Biologia (2).

Este era um departamento sobretudo feminino, constituído por 24 mulheres e apenas 2 homens, com idades compreendidas entre os 23 (uma das estagiárias) e os 66 (a assistente técnica que se reformou). As chefes de divisão, que partilhavam um mesmo gabinete à época de realização do estudo, são responsáveis pelas duas divisões do departamento, a Divisão de Avaliação de

Planos, Programas e Projectos (DAP), que inclui 10 técnicos (8 que trabalham na Avaliação de Impactes Ambientais e 2 na Avaliação Ambiental Estratégica) e a Divisão de Prevenção e Pós-Avaliação (DPP) que inclui 8 técnicos (5 na Pós-Avaliação e 4 na Prevenção de Acidentes Graves, incluindo a técnica abrangida pelo Contrato Emprego Inserção). As duas estagiárias realizavam trabalho de levantamento de informação e organização de bases de dados para as duas divisões; os técnicos ocupavam sete gabinetes partilhados entre três a quatro pessoas; as assistentes técnicas partilhavam também um gabinete e, a directora de Departamento tem um gabinete individual: totalizavam-se assim dez gabinetes para a Avaliação Ambiental no vasto edifício da Agência Portuguesa do Ambiente, no limite de um extenso corredor que permite o acesso ao Conselho Directivo e Assessoria, apelidado pelos técnicos de “Presidência”. Por questões de limites de espaço, as estagiárias foram integradas em gabinetes próximos mas afectos a outros departamentos.

O quotidiano do trabalho desenvolvido pelos técnicos só pode ser completamente compreendido se tomarmos em consideração as áreas de actuação do departamento e os seus instrumentos de actuação que são diversificados mas direccionados para a identificação de impactes e sua prevenção.

Áreas de actuação

A Avaliação de Impacte Ambiental começa com a verificação da eventual sujeição de um dado projecto ao procedimento, implicando uma interpretação de critérios definidos na legislação e uma análise técnica do mesmo, que como veremos mais à frente pode implicar uma análise caso a caso. Culmina numa decisão expressa na Declaração de Impacte Ambiental, o documento mais importante desta área. Nela descreve-se e justifica-se o projecto, indicam-se os principais passos do procedimento, fundamenta-se a decisão e identificam-se as condições, medidas e monitorização a serem implementadas pela empresa ou, no jargão técnico, pelo proponente. Este documento percorre as várias instâncias hierárquicas do Departamento e da Agência para chegar finalmente a uma decisão “Favorável”, “Favorável Condicionada” (condicionada ao cumprimento de medidas de redução dos impactes) ou “Desfavorável”⁹.

O caminho para a elaboração desta decisão não é, em todos os casos, livre de percalços e reformulações. Cada projecto que chega ao Departamento para ser avaliado tem um interesse económico; depois de avaliado adquire também uma importante dimensão ambiental, porque se situa num local onde existem populações, ecossistemas e recursos naturais. Os técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental coordenam uma equipa de especialistas pertencentes a entidades da administração e outras (universidades/centros de investigação)

⁹ Neste caso, a decisão cabe ao membro do Governo responsável pela área do ambiente, que se encontra actualmente delegada no Secretário de Estado do Ambiente.

com competências em diversas áreas (“descriptor/factor ambiental” são os termos usados pelos técnicos e que serão utilizados ao longo deste capítulo) que o projecto em avaliação possa afectar. Cada instituição nomeia um técnico especialista que integra a Comissão de Avaliação e cujos pareceres são fundamentais para aferir os impactes ambientais do projecto e definir as medidas de minimização e de compensação que se tornam vinculativas para os proponentes ou donos das empresas.

Perante a necessidade de avaliar impactes ambientais, aquilo que frequentemente se apelida de “Ambiente”, torna-se não só um termo vago e genérico, como é compartimentado em vários conhecimentos técnicos e científicos específicos que compõem o cenário de um local previsto para a concretização de um projecto. O saber técnico e específico a cada área de conhecimento é fundamental para a construção de um documento unificado e o trabalho de mestria dos técnicos do Departamento é precisamente esse, o de articular um texto que tenha um carácter unitário, apesar de ser constituído por vários pareceres oriundos de técnicos diversos. A construção de um parecer final implica que se façam articulações entre técnicos e chefias dentro e fora da Agência. Em muitos casos, é indispensável à concretização do projecto a realização de reuniões e consensos com autarquias e outras entidades regionais e locais, que podem querer salvaguardar a protecção de locais classificados e patrimonializados mas também têm interesses na concretização de projectos com valor económico, porque criam postos de trabalho, abrem possibilidades de candidaturas a financiamentos europeus ou contribuem para o desenvolvimento de uma determinada região.

Este trabalho de negociação continua a ser realizado na fase de monitorização e de verificação do cumprimento das medidas de minimização dos impactes, num momento posterior que consiste em avaliar a aplicação das medidas depois do licenciamento nas fases de obra e de exploração. Esta fase, denominada de “Pós-avaliação”, é realizada através da análise de Relatórios de Acompanhamento Ambiental de Obra e de Monitorização, que dão conta da evolução da obra e, posteriormente, da exploração da actividade e da realização de visitas ao local (que também se realizam em projectos sob avaliação). Como se verá mais adiante, é neste momento que chegam ao Departamento de Avaliação Ambiental queixas de incumprimento das medidas ou que se negociam as estratégias e modos de aplicação das mesmas. É da responsabilidade do proponente a aplicação das medidas definidas na Declaração de Impacte Ambiental, o que nem sempre é cumprido, como foi indicado pelos funcionários. Por outro lado, a interacção entre os técnicos e os donos da obra nesta fase possibilita a troca de informações sobre a aplicação das medidas, o que tem permitido melhorar a redacção das Declarações de Impacte Ambiental e

facilitado a melhor compreensão destas por parte de proponentes que estão menos habituados às linguagens técnicas e científicas.

Para além da realização da Avaliação de Impactes Ambientais, este Departamento tem a seu cargo a “Avaliação Ambiental Estratégica”, instrumento que consiste na identificação e avaliação de eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes de um plano ou programa. Estes podem ter diferentes dimensões e ser promovidos por organismos diversos, como por exemplo os Planos Municipais de Ordenamento do Território, instrumentos de gestão territorial das autarquias, o Programa Regional de Ordenamento Florestal de Entre Douro e Minho, promovido pelo Instituto de Conservação da Natureza e Florestas, ou o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), desenvolvido pela própria Agência Portuguesa do Ambiente através do Departamento de Resíduos. Finalmente, no âmbito empresarial, o Plano de Desenvolvimento e Investimento na Rede de Transporte de Electricidade da Rede Eléctrica Nacional S.A. é um exemplo dos planos que podem ser submetidos a Avaliação Ambiental Estratégica.

A Agência Portuguesa do Ambiente constitui uma das Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas conjuntamente com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as Autoridades de Saúde e os municípios da área abrangida pelo plano ou programa. Nesse âmbito, a Agência Portuguesa do Ambiente é chamada a dar parecer em várias fases do procedimento: na necessidade de sujeição do plano ou programa a Avaliação Ambiental Estratégica, ou quando o procedimento está já em curso (ou seja, nas fases de identificação dos factores críticos para a decisão ou apreciação do Relatório Ambiental). No entanto, a pronúncia emitida por esta instituição não é vinculativa sendo a decisão final de redacção e aplicação da “Declaração Ambiental” remetida para a entidade responsável pelo plano ou programa.

De acordo com os técnicos do Departamento, a Avaliação Ambiental Estratégica não tem merecido um papel importante dentro da Agência, mas deveria, porque se trata de um instrumento que poderia definir escolhas e soluções ambientais a grande escala. Tal permitiria uma planificação da gestão do território a nível nacional e a definição de grandes prioridades em questões ambientais. O carácter não vinculativo inviabiliza e menoriza o seu papel como elemento determinante na elaboração dos referidos planos e programas. A secundarização da Avaliação Ambiental Estratégica evidencia que o Estado português tem dificuldade em assumir uma política macro de ambiente e prefere deixar as decisões vinculativas para um plano mais localizado.

Finalmente, outra das áreas de actuação do Departamento é a “Prevenção de Acidentes Graves”. À primeira vista, esta pode ser considerada uma actividade

distante da Avaliação Ambiental, na medida em que o seu objectivo é o controlo e prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas. Esta área esteve integrada no Gabinete de Emergências e Riscos Ambientais (GERA) da Agência até 2012, quando passou a integrar o Departamento de Avaliação de Impacte Ambiental. O trabalho realizado pelos técnicos desta área é também de avaliação e verificação mas é bem mais intricado: devem avaliar cenários de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, contemplados nos Relatórios de Segurança produzidos pelos operadores de estabelecimentos de armazenamento dessas substâncias. Tal como na Avaliação, também nesta área os técnicos têm de prever e imaginar cenários hipotéticos e garantir que os referidos estabelecimentos tenham estratégias de actuação no caso de existir algum acidente com substâncias perigosas cujas consequências possam ser desastrosas para o ambiente e para a saúde humana.

Este trabalho consiste, por um lado, na avaliação de compatibilidade de localização, que como o próprio nome indica, verifica se um novo estabelecimento tem condições para se instalar num determinado local ou se uma alteração a um estabelecimento existente pode ser executada, e por outro, analisar os cenários de risco previstos nos Relatórios de Segurança, com particular atenção para o risco de fuga das substâncias, de explosões, de derrames, de contaminações. Exemplos de estabelecimentos abrangidos por este tipo de avaliação são empresas de armazenamento de combustível, de explosivos, pirotecnia, gás. Estas são as principais linhas de actuação do departamento. A tabela 4 sintetiza a organização do Departamento e os principais documentos aí produzidos. Cada uma das áreas de actuação é um mundo de procedimentos, de práticas administrativas, de legislações, de conhecimentos técnicos, de interesses e de preocupações por parte dos técnicos e que iremos desenvolver ao longo deste capítulo.

Tabela 4 Esquema da organização do Departamento de Avaliação Ambiental



A história de uma instituição através do seu edifício

O edifício da Agência Portuguesa do Ambiente encontra-se localizado na Rua da Murgueira, no Bairro do Zambujal na Amadora, entre duas grandes estradas de acesso à cidade de Lisboa, o IC19 e a CRIL (IC17). O imponente e espelhado edifício contrasta com os prédios de habitação social que se encontram à sua frente, o Bairro do Zambujal, construído entre 1975 e 1977. No início do trabalho de campo, os técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental perguntavam-nos o que achávamos do edifício e da sua localização porque sabem que não é fácil o acesso para quem viaja de Lisboa e, simultaneamente, porque, no seu interior, é um espaço de difícil orientação para quem o conhece mal. A estrutura organiza-se em torno de dois grandes quadrados e pátios exteriores que se encontram unidos por umas escadas centrais e dois elevadores. É a simetria do edifício que o torna confuso para quem chega de fora. Todos os corredores têm uma linha colorida ao nível do cotovelo, igual à dos puxadores das portas e das placas que indicam a numeração das salas, o que diferencia a sua localização no interior do edifício (só quem já o conhece reconhece esta estratégia de diferenciação). Nestes corredores, estão compartimentados gabinetes muito parecidos, com placas indicativas fixadas na porta que identificam os nomes dos técnicos que aí trabalham e o Departamento.

O edifício que hoje abriga a Agência Portuguesa do Ambiente foi inaugurado em 1993 como Laboratório de Referência de Acreditação e Normalização da Qualidade do Ambiente. A transformação deste edifício laboratorial em complexo administrativo começa a partir de 2002. A arquitectura conserva o traço do laboratório: organização simétrica, salas individuais, corredores longos, portas brancas e de contraplacado. Embora tenha sofrido várias modificações de forma a oferecer um máximo número de gabinetes, salas de arquivo e reuniões, predomina o estilo funcional e geométrico. No exterior, a estrutura de betão relembra heranças arquitectónicas dos anos 90. Trata-se de um edifício baixo e compacto cuja cobertura cinzenta de betão acentua a sua sobriedade. Segundo nos contou um dos técnicos, talvez essas características associadas às chaminés prementes que saem do terraço, tenham sido a razão que motivaram um dos motoristas que assegura o transporte dos funcionários em carrinhas a descrever a Agência como «a Fábrica».



Imagem 7: Um dos pátios interiores do edifício da Agência Portuguesa do Ambiente.

Fotografia de Raquel Carvalheira

Na parede frontal do átrio de entrada, o visitante descobre, destacando-se do tom cinzento e uniforme do edifício, um colorido painel de 10 m², de desenhos figurativos representando animais, pintado pelos alunos da escola Preparatória Paula Vicente, de Lisboa, em 1973. O título sugestivo “Se a poluição continuar, outra Arca de Noé temos de arranjar” parece querer relembrar a missão de preservação dos recursos naturais da instituição. Ao lado do referido painel, uma pequena placa comemora os 40 anos da Comissão Nacional do Ambiente (CNA). Foi descerrada a 8 de Junho de 2011 na presença do responsável máximo desta Comissão, o Engenheiro José Correia da Cunha. Do lado direito, um pequeno balcão de atendimento é ocupado pelos seguranças e um pouco mais à frente, na parede, encontra-se instalado o sistema de relógio de ponto para os funcionários. No piso térreo estão instalados alguns departamentos, dois cafés que apenas abrem nas horas de maior afluência, uma cantina e um auditório. O Departamento de Avaliação de Impacte Ambiental localiza-se no primeiro piso, assim como o Conselho Directivo, cujas janelas viradas a sudeste dão para as frondosas árvores do Parque de Monsanto, uma posição privilegiada no interior do edifício. O segundo piso é *grosso modo* ocupado pelo Laboratório de Referência do Ambiente mas também pelo Departamento dos Recursos Hídricos.

Na garagem, para além do estacionamento automóvel para os funcionários (quase exclusivamente para as chefias e viaturas de serviço), existem diversas

salas de arquivo e um ginásio, onde de manhã e à hora do almoço se realizam aulas de pilates, dança e ioga para os funcionários e às quais assistem alguns dos técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental. Durante a realização do trabalho de campo, existia uma horta que ocupava um dos pátios do edifício que foi transplantada para a zona envolvente, junto ao portão de entrada e que é cultivada pelos funcionários da instituição. Um pormenor curioso é a relação que os funcionários da Agência Portuguesa do Ambiente mantêm com os animais que habitam o seu espaço exterior: junto ao portão de entrada existe uma casota onde vive um cão, o “INAG” (apelidado assim por ter sido acolhido nas instalações do antigo Instituto da Água, cuja sigla era INAG). Nas rampas laterais de acesso ao edifício propriamente dito, junto ao local de fumadores, uma pequena casita foi construída para albergar o “Farrusco”, o gato branco e preto que é cuidado e alimentado pelos funcionários e que mobilizou uma colecta de dinheiro através de correio electrónico para que fosse periodicamente levado ao veterinário.

Para muitos técnicos, este edifício materializa a história dos seus percursos profissionais, já que muitos deles foram funcionários de outras instituições que se fundiram na Agência Portuguesa do Ambiente. Um passado recente que pesa nas memórias dos profissionais desta instituição mas que a instituição parece querer assimilar de forma eficaz e numa lógica principalmente administrativa. Por exemplo, sobre a memória da Agência, demos conta de que o arquivo histórico não se encontra disponível para consulta ao público. Segundo nos informaram, a documentação ainda não se encontra catalogada e inventariada. Contámos com o contributo dos técnicos, especialmente dos que trabalham há mais anos nesta área, para reconstruir uma parte da história do edifício e da Agência Portuguesa do Ambiente. Outro exemplo é a inscrição que o visitante pode ler num dos portões de acesso à zona envolvente do edifício, que aliás se encontra fechado; a inscrição a dourado identifica o laboratório de Referência do Ambiente que, como já referido, ocupa hoje em dia o terceiro e último piso do edifício (e nenhuma que identifique a Agência Portuguesa do Ambiente). A primeira ocupação do edifício laboratório data de 1995, com a transferência dos serviços administrativos e da divisão com competências para a Avaliação de Impacte Ambiental da Direcção Geral do Ambiente. Dois anos mais tarde, o Laboratório abandona as instalações da Avenida Gago Coutinho e é integrado neste edifício.

A primeira fusão em termos de instituições que gerem a questão ambiental em Portugal dá-se em 2002, quando é criado o Instituto do Ambiente, que resulta da junção de dois organismos, a Direcção Geral do Ambiente e o Instituto de Promoção Ambiental. Mais tarde, em 2007, com a integração do Instituto dos Resíduos, o Instituto do Ambiente transforma-se em Agência Portuguesa do

Ambiente. Todos os funcionários destas instituições foram transferidos para o edifício central. Em 2012 torna-se Instituto Público com autonomia financeira, uma mudança realizada no âmbito do Compromisso Eficiência do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) e em 2013 dá-se a última e mais conturbada fusão da história da institucionalização do ambiente em Portugal: a integração das Administrações Regionais Hidrográficas e do Instituto da Água I.P. na Agência Portuguesa do Ambiente, com perda de autonomia deliberativa e alteração das hierarquias profissionais daquelas instituições, tal como é bem descrito na literatura (Bilhim, 2015; Schmidt e Ferreira, 2014).

Por essa mesma razão, segundo os próprios técnicos, a integração dos funcionários do Instituto da Água no novo edifício foi também a mais contestada e problemática. O Instituto da Água era Autoridade Nacional da Água, um organismo com mais de cem anos de história e tradição, ligado aos antigos Serviços de Hidráulica e com um acervo documental e histórico impressionante (alguns equipamentos estão expostos nas vitrinas espelhadas pela Agência). A mudança implicou alguma resistência sobretudo de pessoas que trabalhavam no Instituto há 30 anos, aspectos que pesaram na maior dificuldade de adaptação ao novo local de trabalho. Por outro lado, as Administrações das Regiões Hidrográficas viram as suas competências passar por diversos organismos e adquiriram autonomia em 2008 para perdê-la em 2012, voltando a ser integradas na Agência Portuguesa do Ambiente tendo alguns estudiosos denominado este processo de centralização jurídico-administrativa de “regressão de políticas da água” (Schmidt e Ferreira, 2014, p.11).

Por todas estas razões, a localização do edifício acabou por concentrar uma parte significativa das queixas de muitos funcionários em mudança, na medida em que apresentava riscos de inundação por se situar no leito de cheia da Ribeira de Algés, o que obrigou logo em 1995 depois de uma semana de ocupação das novas instalações, os funcionários a retirarem os seus carros da garagem que alagou e à colocação de bombas de drenagem de água. Mais tarde, esta situação seria utilizada pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e Entidades com Fins Públicos como argumento para uma Providência Cautelar ao Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa pedindo a suspensão da deliberação do Conselho Directivo da Agência Portuguesa do Ambiente relativa à mudança do Instituto da Água, localizado na Avenida Gago Coutinho, em Lisboa, para a rua da Murgueira, na Amadora. O edifício fora considerado insalubre, uma ameaça para o ambiente de trabalho, segurança e bem-estar dos trabalhadores que se queixavam da decisão ter sido tomada sem a sua participação (LUSA 2013).

Alguns dos técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental foram dos primeiros a ocupar o edifício em 1995. Relembrem que havia espaço suficiente nos gabinetes, uma realidade que contrasta com a dos dias de hoje, em que o

espaço é diminuto, albergando vários técnicos num só gabinete e muito frequentemente documentação volumosa. De acordo com um dos técnicos que integrou o primeiro contingente que “inaugurou o edifício”, existia o objectivo institucional de atribuir loteamentos de terra aos funcionários para a construção de prédios habitacionais, que tinham o objectivo de reduzir a distância da localização entre local de trabalho e casa e o inconveniente da deslocação para quem vinha de Lisboa para a Amadora. No entanto, os funcionários não se organizaram colectivamente para prosseguir este projecto. Num período inicial, a zona envolvente era pouco urbanizada e bastante afastada do centro de Lisboa. Um dos técnicos contou-nos que quando foi pela primeira vez ao edifício, o motorista do táxi ficou tão impressionado com a zona envolvente que lhe deu o seu contacto para que ele não tivesse de deslocar-se de autocarro.

A Agência Portuguesa do Ambiente integra-se no concelho da Amadora, hoje densamente povoado. Mas as imediações de um bairro social continuam a surpreender o visitante, e a relação da Agência com o exterior é de desconfiança existindo histórias de funcionários que foram assaltados ou de carros apedrejados. A maioria dos funcionários não tem o hábito de sair do edifício a pé e não usufruem das infra-estruturas que existem nas proximidades (jardins, cafés, etc.). Dir-se-ia que dois mundos coexistem sem se conhecerem e com fronteiras tácitas. No entanto, o Departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental organiza várias actividades com associações e escolas, cedendo equipamento informático inutilizado ou promovendo visitas guiadas dos alunos das escolas ao laboratório. No Natal são recolhidos alimentos para famílias do bairro (entregues às associações locais ou à Junta de Freguesia). Em contrapartida, também alguns jovens do bairro ligados a estas associações e que integram a orquestra Nova Geração têm actuado em eventos organizados pela Agência Portuguesa do Ambiente. Apesar destas actividades, a origem social, os hábitos e os diferentes estilos de vida são factores que favorecem o distanciamento e o alheamento da comunidade face a esta instituição. A fraca oferta de transportes públicos, a insegurança que sentem em relação ao bairro envolvente e a inexistência de serviços e comércio nas cercanias são as principais razões apontadas pelos funcionários da Agência Portuguesa do Ambiente para preferirem o transporte individual.

A Agência Portuguesa do Ambiente, no âmbito das suas competências apoia eventos como a Semana Europeia da Mobilidade mas a prática de mobilidade dos seus funcionários permanece pouco amiga do ambiente. Na visita à garagem, também nos contaram que existem 6 bicicletas à disposição dos funcionários para passeios nas redondezas, embora também sejam poucas as ocasiões de uso destas.

Um corpo de especialistas

À semelhança da descrição do trabalho conduzido por engenheiros em contexto empresarial (Rodrigues, 1999), as actividades realizadas pelos técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental combinam componentes técnicas, administrativas, de gestão, assim como componentes relacionais e por isso se identifica uma variedade de tarefas a seu cargo. Todos os técnicos, independentemente da área em que trabalham, têm a obrigação de conduzir tarefas de teor administrativo como as instruções dos processos, as redacções de ofícios, as comunicações internas, a inserção da documentação produzida nos sistemas de informação, a criação de dossier para cada projecto, a resposta a e-mails do público ou de colegas de outras áreas ou instituições para além do trabalho de avaliação propriamente dito, de natureza mais técnica e científica.

Como qualquer instituição que pertence à administração pública, a Agência Portuguesa do Ambiente, e neste caso específico, o Departamento de Avaliação Ambiental, interage com um sistema burocrático do qual é uma ínfima parte, que reproduz e do qual é simultaneamente dependente. A documentação escrita e a sua circulação constituem o modo de fazer da avaliação, pese as políticas de desmaterialização dos serviços da administração pública, que se manifesta no uso quotidiano das tecnologias de informação. Através dos ofícios nomeiam-se Comissões de Avaliação, comunica-se com os donos dos projectos, informam-se decisões ou exigem-se informações adicionais, recebem-se notícias, queixas de incumprimentos, pareceres, arquivam-se projectos já avaliados. Através das comunicações internas, articulam-se as actividades dentro da própria instituição. A circulação de documentos deixa antever o modo como a avaliação é conduzida e permite compreender a hierarquia que articula, entre chefias e técnicos, entre entidades, entre o Estado e os cidadãos.

Como acontece noutras instituições do Estado, as responsabilidades são assumidas numa relação constante com a legalidade, através da qual se determinam limites de intervenção, se estipulam prazos de emissão de decisões, se explicitam os actores envolvidos e se definem como devem ser conduzidos os procedimentos. Por essa razão, qualquer técnico do Departamento tem na sua mesa uma cópia do decreto-lei (e/ou portaria) que legisla a sua área de actividade, seja em Avaliação, em Pós-Avaliação ou em Prevenção de Acidentes Graves e recorre muitas vezes ao Código do Procedimento Administrativo, a lei geral que regula a actuação dos órgãos da administração pública quando esta se relaciona com particulares. Estes documentos são essenciais para tirar dúvidas e para seguir de perto o que está legalmente estipulado. Prova da importância que a legalidade desempenha no quotidiano desta instituição é o

comentário de um técnico que, em tom de brincadeira, referiu que enquanto os cidadãos cumprem a lei evitando o que nela está escrito, no Departamento a lei existe para ser totalmente seguida e respeitada. Embora não tenha que ser necessariamente assim, esta observação evidencia como os técnicos têm a percepção de que a sua actividade não pode existir para além do que está legalmente definido. Através da lei cria-se o espaço institucional para a vigilância constante sobre o trabalho e para a manutenção de um aparato burocrático que submete a documentação a uma categorização, numeração e identificação. Os técnicos podem questionar a utilidade das inúmeras tarefas burocráticas que realizam mas sabem que são necessárias para justificar, produzir e enquadrar o seu trabalho.

A chegada de um projecto ao Departamento segue vários trâmites procedimentais definidos legalmente e que apresentam algumas diferenças quer esteja sujeito a procedimento de avaliação de impacte ambiental ou de pós-avaliação. O mesmo se verifica relativamente a planos ou programas sujeitos a um procedimento de avaliação estratégica ou a instalações abrangidas pelo regime de prevenção de acidentes graves. Em qualquer dos casos, é necessário realizar a instrução do processo, atribuir-lhe um número e inseri-lo no sistema de informação. Trata-se do primeiro passo de carácter administrativo, que na Avaliação Ambiental Estratégica, na Pós-Avaliação e na Prevenção de Acidentes Graves são processos menos decisivos e mais informais porque não envolvem a constituição de comissões de avaliação, nem a determinação das entidades a fazer-se representar nas mesmas. No caso de Avaliação de Impacte Ambiental, é um momento que se reveste de particular importância na medida em que estipula a data a partir da qual se estabelece o prazo para a pronúncia da decisão (na maior parte dos casos 100 dias úteis), concretizada na Declaração de Impacte Ambiental, e porque se define a constituição da equipa que irá realizar o procedimento.

A descrição etnográfica de uma instrução de um processo permite dar conta do trabalho (simultaneamente) administrativo, baseado na aplicação de regras que regem o funcionamento da administração pública portuguesa, e técnico. Mas a diferença entre a descrição etnográfica e o manual de procedimentos reside na possibilidade da observação detalhar a prática de uso das regras dando conta das condições do seu exercício. A cada processo emerge (na medida em que formaliza) uma equipa de especialistas chamados de acordo com as características do projecto. A constituição da equipa que avalia o projecto é realizada aquando da instrução do processo. O Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro, regulamenta a Avaliação de Impacte Ambiental e explicita as competências que têm de ser asseguradas no processo, que são decididas pelo técnico tendo em conta as áreas afectadas directamente pelo

projecto. As mais relevantes são os recursos hídricos, a conservação da natureza, a gestão do património arqueológico e arquitectónico, os valores geológicos, os recursos marinhos e a socioeconomia. Outras entidades ou técnicos especializados podem ser chamados a constituir a Comissão de Avaliação se o técnico considerar que não estão asseguradas todas as valências relevantes para a avaliação como, por exemplo, os factores ambiente sonoro e qualidade do ar, comumente integrados nos procedimentos avaliativos, assegurados pelo Departamento de Gestão Ambiental da própria APA. Estes são aspectos que, de acordo com os técnicos do Departamento, motivam muitas queixas por parte das populações afectadas por projectos.

Nalguns casos pode ainda ser solicitada a nomeação de especialistas em áreas como a Paisagem ou “Vibrações” para as quais as autoridades de Avaliação de Impacte Ambiental não possuem recursos humanos próprios e capacitados. Podem estabelecer-se parcerias com instituições universitárias e/ou de investigação como, por exemplo, o Centro de Ecologia Aplicada Prof. Baeta Neves do Instituto Superior de Agronomia ou o Laboratório Nacional de Engenharia Civil. Para além dos factores ambientais, qualquer avaliação faz-se obrigatoriamente acompanhar por uma Consulta Pública que deve contribuir para a tomada de decisão e que é conduzida pelo Departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental da Agência.

Quando um projecto chega ao Departamento, seja em avaliação ou em pós-avaliação, as chefes de divisão atribuem-no a um dos técnicos, tomando em consideração o volume de trabalho de cada um e respeitando algum grau de especialização. Segundo as chefias, durante um determinado período de tempo existiam muitos projectos para avaliar, sobretudo graças aos fundos de financiamento da União Europeia para grandes obras públicas e os técnicos especializaram-se em determinadas tipologias de projecto. Esta especialização permitiu-lhes desenvolver um conhecimento específico sobre os impactes associados a infra-estruturas como estradas, barragens, parques eólicos, pedreiras, minas, linhas de alta tensão. Estas competências mantêm-se, mas a diminuição de projectos durante e após o período em que Portugal esteve sob o programa de ajustamento estrutural (2011-2014) contribuiu para que a tipologia de projectos não fosse o principal critério de distribuição de trabalho e outros motivos entrassem na ponderação, como o volume de tarefas de cada funcionário ou a dedicação a projectos exigentes (ou seja, mais complexos de avaliar).

Seguimos agora através do documento recepcionado pela Agência, o trajecto deste e as tarefas que lhe estão associadas. Assim, a chefe de divisão encaminha o projecto para um técnico que tem de verificar se a documentação está conforme e tem três dias, desde a entrada da documentação na Agência Portuguesa do Ambiente, para verificar se contém todos os elementos

necessários para realizar a boa instrução do processo. Estes documentos incluem a Nota de Envio, o Estudo de Impacte Ambiental (EIA), o projecto técnico e o Resumo Não Técnico (RNT). Acompanhámos a instrução de um projecto referente à modificação do curso de um rio que possibilite a navegação. Através da Nota de Envio, o técnico identifica as principais informações que estruturam a organização do seu trabalho futuro: o tipo de projecto que tem em mãos, em que fase se encontra, ou seja, em Estudo Prévio, Anteprojecto ou Projecto de Execução¹⁰, se a sua localização é em “área sensível ou classificada”, a existência de informações confidenciais que obrigam ao sigilo, o que pode acontecer em situações em que o proponente utiliza uma tecnologia desenvolvida por si próprio e finalmente se é um Projecto de Potencial Interesse Nacional de importância estratégica. Nestes casos, os projectos são acompanhados por uma Comissão Permanente de Apoio ao Investidor composta de diferentes entidades, entre as quais se encontra a Agência Portuguesa do Ambiente.

A identificação destas condicionantes determina à partida o próprio processo de avaliação, na medida em que o situa científica, territorial e institucionalmente. O projecto que acompanhámos e que aqui referimos encontra-se em fase de projecto de execução, localiza-se numa “área sensível”. O território português encontra-se compartimentado em áreas de protecção diversificadas, que incluem a Rede Natura 2000, com Zonas Especiais de Conservação ou Zonas de Protecção Especial, estabelecidas ao abrigo de Directivas europeias, assim como as Zonas de protecção de imóveis classificados. Estas classificações determinam uma utilização específica do solo e dos seus recursos e portanto a sua afectação constitui um impacte mais significativo. A avaliação tem assim que integrar especialistas que conheçam as particularidades do contexto, o que o torna sensível à legislação em vigor a aplicar; se os impactes são temporários ou irreversíveis, localizados, ou abrangendo uma vasta área; quais as medidas de minimização de impactes previstas; quais os impactes residuais. Quando os projectos se encontram em locais abrangidos por exemplo pela Rede Natura 2000, o processo de avaliação tem de incluir técnicos do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) porque representam a entidade do Estado com conhecimento e competência nessa área. Quando se situam em zonas de valor patrimonial, essa competência é avaliada pela Direcção-Geral do Património Cultural e Direcções Regionais de Cultura. Para a avaliação dos impactes sobre a paisagem, a Agência estabeleceu uma parceria com o Centro de Ecologia Aplicada Baeta Neves do Instituto Superior de Agronomia. Alguns locais, como por exemplo o Alto Douro Vinhateiro, exigem a atenção de vários especialistas porque a classificação pode ser transversal a várias áreas de especialidade (neste

¹⁰ A avaliação de impactes ambientais pode realizar-se em várias fases do projecto: numa fase preliminar identificam-se as principais vertentes ambientais afectadas e estudam-se alternativas; numa fase mais avançada, discutem-se pormenores de aplicação da obra e como proceder à monitorização dos impactes ambientais.

caso, é uma classificação que abrange a paisagem, o património e os valores ecológicos) e os pareceres sobre os impactes devem ser articulados.

Contudo, um projecto pode localizar-se fora de uma zona classificada como sensível e mesmo assim ser considerado como susceptível de provocar impactes muito significativos sobre determinados valores considerados sensíveis, o que é razão suficiente para justificar a integração de um técnico com competências específicas. Por isso, cabe aos técnicos e às suas chefias determinar quais os elementos que devem constituir a Comissão de Avaliação e fazem-no através da selecção de especialistas que consideram fulcrais para a avaliação. Para realizar correctamente a instrução, os técnicos fazem um trabalho preliminar de identificação das principais áreas e afectações do projecto folheando o Relatório Síntese do Estudo de Impacte Ambiental e o Resumo Não Técnico, documento que apresenta o projecto e os impactes previsíveis sem as suas especificidades técnicas, preparado especificamente para Consulta Pública. No caso em discussão, através destes documentos o técnico identifica a principal actividade do projecto, ou seja, uma intervenção num rio. Através da informação disponível na documentação e apoiada na legislação vai integrando os vários especialistas que compõem a Comissão de Avaliação.

Utilizando uma minuta já formatada, o técnico redige o ofício que nomeia a Comissão de Avaliação e que terá de ser enviado para todas as entidades envolvidas. A equipa de especialistas é composta tendo em conta as principais características do projecto: este localiza-se numa área sensível e patrimonializada, por isso inclui o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas, a Direcção-Geral de Património Cultural e o Centro de Ecologia Aplicada Prof. Baeta Neves. O projecto é uma intervenção num rio, por isso terá de incluir a Administração Regional Hidrográfica da zona do projecto e que é tutelada pela Agência Portuguesa do Ambiente e a integração na equipa de um técnico do Laboratório Nacional de Energia e Geologia que avaliam os aspectos referentes à geologia e a geomorfologia. A equipa inclui ainda um técnico da Divisão de Gestão do Ar e Ruído para avaliar o ruído gerado pelo projecto. A equipa de especialistas fica completa com a inclusão da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), entidade que tutela cada uma das cinco regiões em que se encontra dividido administrativamente o continente: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (corresponde às NUTS II) que opera em função da localização do projecto e avalia factores ambientais como a socioeconomia, o uso do solo e o ordenamento do território. Nas avaliações em que o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas não é nomeado, a CCDR tem também a responsabilidade de avaliar os sistemas ecológicos.

O Sistema de Informação sobre Avaliação de Impacte Ambiental (ao que os técnicos se referem através do seu acrónimo SIAIA), consiste na tecnologia que permite o registo do processo, a atribuição de uma numeração, assim como a inclusão da documentação avaliada e produzida. Através deste sistema, os técnicos formalizam a entrada de um processo e estruturam o seu trabalho. Observa-se assim que o sistema tem uma vertente privada, utilizada somente pelos técnicos, e uma vertente pública, acessível através do *website* da Agência Portuguesa do Ambiente, onde qualquer pessoa pode pesquisar os processos já avaliados e aceder à documentação mais relevante como, por exemplo, o Resumo Não Técnico, o Estudo de Impacte Ambiental (desde 2014), o Parecer da Comissão de Avaliação e a Declaração de Impacte Ambiental.

É depois calculada a taxa a ser paga pelo proponente do projecto ao Estado para a realização da avaliação. Esta taxação está tabelada de acordo com as tipologias dos projectos descritas nos anexos I e II do decreto-lei; focando de novo o projeto de intervenção no rio, o tipo de estrutura (linear ou não) e a localização em área sensível também influenciam o valor a ser pago. Cada instituição envolvida na Comissão de Avaliação recebe de acordo com as suas funções. Assim, a Autoridade de Avaliação de Impacte Ambiental recebe 30% pela gestão do procedimento e Consulta Pública, a entidade licenciadora recebe 2,5% e os restantes 67,5% são distribuídos pelos outros elementos em função do número de factores ambientais que avaliam.

Olhando para a tabela, o técnico questiona-se se a intervenção proposta no rio deve ser cobrada como uma estrutura linear. Estruturas lineares são intervenções em linha num determinado território, e incluem estradas, gasodutos, ferrovias ou as linhas de alta tensão. A dúvida deve-se ao facto de se tratar de um rio, que é uma estrutura linear mas com intervenções localizadas. Perante a dúvida, o técnico transfere a responsabilidade da decisão para a Chefe de Divisão, que lhe indica a solução. A inserção no SIAIA implica ainda a identificação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e da Administração Regional Hidrográfica que têm de estar presentes na avaliação, o que é feito através da identificação dos concelhos, das juntas de freguesia e das bacias hidrográficas afectadas pelo projecto. Para terminar, o Departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental da Agência é integrado com o objectivo de conduzir a Consulta Pública. Assim se compõe uma equipa de especialistas, funcionários tanto da administração pública central como regional e de um centro de investigação universitário.

Por vezes, o processo de formalização de uma equipa levanta questões sobre as competências de cada instituição. Durante a redacção do ofício para as entidades, onde deve vir especificado o que será avaliado por cada técnico, podem surgir dúvidas sobre como determinar os factores ambientais e quais

as instituições que têm competências para avaliá-los. Novamente, este tipo de dúvidas é discutido com a Chefe de Divisão, que enquanto superior hierárquica conhece melhor as competências das instituições e assume a responsabilidade de as escolher. Na realidade, são as competências específicas de cada instituição que legitimam o seu poder no processo avaliativo, que se fundamenta na detenção e na produção de um saber técnico-científico e especializado, que por vezes se sobrepõe a várias áreas de conhecimento. Exemplo disso é a crescente importância que a arqueologia tem assumido no processo de Avaliação Ambiental. Nos Estudos de Impacte Ambiental, este item passou de um simples resumo histórico do local onde se pretendia implementar o projecto a uma vertente arqueológica fundamental porque, em 2004, o Instituto Português de Arqueologia determinou os «Termos de Referência para o Património Arqueológico em Estudos de Impacte Ambiental», definindo não só as metodologias mas também procedimentos de autorização de realização dos trabalhos arqueológicos e de aprovação dos relatórios. Certamente que a importância que tem vindo a ser atribuída ao património a nível nacional contribuiu para esta valorização tal como os achados arqueológicos ligados a barragens tornaram a arqueologia mais visível e com mais poder de intervenção neste tipo de avaliações (Gonçalves, 2001; Bento, 2014). Em suma, o trabalho do técnico coordenador é assegurar que as competências necessárias para o processo avaliativo estejam definidas à partida. Quanto a dúvidas sobre as fronteiras das instituições e as suas competências, estas activam a hierarquia institucional, na medida em que podem representar soluções para situações ambivalentes, com consequências para o processo avaliativo e a relação entre instituições, sendo razão mais do que suficiente para validar a responsabilidade das chefias.

Depois de definida a equipa e redigido o ofício que a nomeia, outras tarefas administrativas se impõem. É preciso imprimir os ofícios e submetê-los à chefe de divisão, que verifica a informação contida e a entrega à directora para assinar. O ofício da nomeação de uma Comissão de Avaliação é assinado pela directora do Departamento e segue para o secretariado, que o remete para o expediente. Noutras circunstâncias, dependendo do grau de responsabilidade associado ao documento, os ofícios e documentos associados, como por exemplo, a Declaração de Impacte Ambiental, têm de ser assinados pelo presidente da Agência ou pelo secretário de Estado do Ambiente. Genericamente, o presidente assina sempre que o documento implica uma decisão como, por exemplo, determinar a sujeição de um projecto a avaliação. A circulação de documentação, tanto em papel como digital (através do Filedoc, o sistema de gestão de documentação e processos que classifica e indexa documentos electrónicos) é assegurada pelas assistentes técnicas, que têm nas suas mãos a responsabilidade de distribuir a documentação e encaminhá-la entre directora, chefes de

divisão, técnicos e o expediente, onde é atribuído um número e uma data de entrada e de saída, essencial para definir os prazos. Os ofícios são enviados e acompanhados pela documentação indispensável para os técnicos realizarem a avaliação. Os proponentes são obrigados a enviar um conjunto de dez exemplares do Estudo de Impacte Ambiental em formato digital e um exemplar do Projecto para o coordenador da equipa. As cópias do Estudo de Impacte Ambiental e do Resumo Não Técnico em formato digital, normalmente em CD, são encaminhados para cada instituição, onde a avaliação será atribuída a um técnico que a representará. Este tipo de trabalho termina com a organização de um dossier onde será compilada toda a documentação técnica e troca de correspondência, que os técnicos organizam de acordo com a sua preferência, e a que se dá o nome de “processo administrativo”. O técnico divide-o em quatro separadores temáticos, que evidenciam os principais momentos da avaliação: “Instrução + Conformidade; Consulta Pública; Avaliação; Parecer CA + DIA”.

Independentemente da área em que cada técnico exerce a sua actividade, o trabalho diário combina a realização de tarefas de carácter administrativo, que se baseiam na aplicação de regras que regem o funcionamento da burocracia portuguesa e, por outro lado, de tarefas orientadas por um saber especializado e específico. O exemplo da instrução de um procedimento de avaliação evidencia que a constituição de uma equipa de especialistas é feita em função do trabalho de identificação de uma série de condicionantes inerentes a cada projecto e que cabe ao técnico (e às suas chefias) identificar e estabelecer. A legislação é a base de qualquer actividade de avaliação mas por cima dela existe uma panóplia de decisões a serem tomadas que assentam na informação disponibilizada pelos proponentes, onde é possível identificar as principais características de um projecto. Este trabalho é dirigido e circunscrito pelas lógicas administrativas, que definem a celeridade do processo, a necessidade das nomeações, a passagem da documentação do técnico para a chefe de divisão, depois para a directora do Departamento e eventualmente para o presidente e de seguida, para o expediente. Cada passo, como o preenchimento de informação nos sistemas de informação, a anexação dos documentos impressos e digitalizados, a aplicação de modelos para ofícios é fulcral para o processo avaliativo porque o delimita e formaliza, tornando-o um objecto de trabalho controlável.

Em suma, o papel de coordenação de uma equipa de especialistas é uma tarefa majestosa para os técnicos porque é um processo simultaneamente administrativo e técnico, que envolve gerir ofícios, pareceres, prazos e profissionais com diferentes competências. A articulação entre pessoas com conhecimentos específicos, com maneiras diferentes de trabalhar, e sob a égide de diferentes instituições, exige a capacidade de negociar modos de trabalho,

o cumprimento de tarefas administrativas em que todos intervêm, como também de pareceres técnica e cientificamente legitimados que devem integrar o Parecer Final da Comissão de Avaliação. Concomitantemente, os técnicos têm a responsabilidade de articular, validar e ponderar o que os diferentes especialistas enunciam como relevante na avaliação de um projecto, o que acarreta decisões simultaneamente individuais e conjuntas.

A maior parte dos projectos avaliados têm uma Declaração de Impacte Ambiental Favorável Condicionada, ou seja, condicionada à aplicação das medidas de minimização dos impactes validadas e/ou estabelecidas por cada especialista em função do factor ambiental que avalia. Os técnicos do Departamento de Avaliação de Impacte Ambiental são como “médicos generalistas” e cabe-lhes a responsabilidade de coordenar uma proposta de tomada de decisão conjunta. Como se verá na seguinte secção, essa proposta de tomada de decisão é realizada sobre um conhecimento que se baseia na identificação e avaliação de impactes. A avaliação de impactes ambientais, a avaliação ambiental estratégica e a análise de risco de acidentes graves estruturam a sua acção sobre um cenário de possibilidades que difere de acordo com uma série de variáveis. Como se observará, este departamento da administração pública tenta reduzir ao máximo esse acaso e fá-lo precisamente através de instrumentos de controlo altamente racionalizados e que obedecem a uma metodologia científica que se apoia numa rigidez procedimental e administrativa.

Risco e incerteza: racionalidade, ponderação e confrontação na avaliação

Chegámos à sala por volta das 10 horas da manhã. A chefe de divisão já estava sentada em frente ao computador. Atrás da sua secretária está pendurado um póster com um desenho caricatural onde duas personagens olham para a planta de uma cidade, repleta de linhas coloridas que constroem uma imagem caótica. A personagem da esquerda tem um balão onde se lê “We have mapped all the risks for your safety” (Mapeámos todos os riscos para a vossa segurança). A personagem da direita responde: “Look at that! There’s no place we’re safe!?!” (“Olha para isto! Não estamos seguros em lugar nenhum!?!”). Esta imagem introduz bem e com ironia aquilo que se vai discutir dentro da sala e que ainda estamos prestes a ouvir.

Entra na sala outro técnico e este e a chefe sentam-se na mesa redonda. Começam por olhar para uma planta de um estabelecimento de armazenamento de gasóleo e biodiesel. Este técnico trabalha nesta área há pouco tempo e por essa razão a chefe de divisão assume uma postura pedagógica, tentando explicar como se deve analisar a informação contida no relatório de segurança, que deve ser enviado pelo operador¹¹ previamente à construção de um novo

¹¹. Termos como proponente e promotor são utilizados na avaliação de impacte ambiental. O termo operador é usado para referir os responsáveis de estabelecimentos de substâncias perigosas.

estabelecimento contendo substâncias perigosas e deve ser revisto a cinco anos ou quando são introduzidas alterações substanciais. O relatório de segurança deve assegurar que são tomadas as medidas necessárias para prevenir e minimizar as consequências de um acidente grave envolvendo substâncias perigosas para a saúde humana e para o ambiente. O período de apreciação do relatório de segurança é de 80 dias. Para garantir que a escolha para localizar um novo estabelecimento é adequada, uma vez que os estabelecimentos de substâncias perigosas não devem estar localizados na proximidade de áreas residenciais, hospitais e escolas ou outros locais de utilização pública, o operador deve requerer previamente à Agência Portuguesa do Ambiente uma avaliação de compatibilidade de localização, tendo por base um estudo das zonas de perigosidade do estabelecimento.

Para realizar o trabalho de avaliação dos relatórios de segurança, os técnicos utilizam vários instrumentos. Através da planta do estabelecimento reconhecem as várias estruturas existentes: bacias de retenção, sistema de enchimentos dos tanques, localização das salas de controlo, entre outras estruturas essenciais ao estabelecimento. Fazem uso do Guia para Actuação das Entidades Creditadas no Domínio de Ambiente disponível no *website* da Agência e construído com base na legislação para especificar o conteúdo mínimo do Relatório de Segurança e que é simultaneamente uma lista de verificação (os técnicos usam o termo em inglês *checklist*) utilizada para assegurar que vários tipos de riscos e perigos são considerados. A chefe de divisão explica-nos que os operadores têm de demonstrar no Relatório de Segurança que “varreram” todo o estabelecimento para ver o que poderia correr mal, ou seja, têm de identificar as substâncias perigosas, a categorização dos riscos e das suas ocorrências, a previsão de cenários de acidente, os procedimentos de segurança.

Vários itens e questões vão sendo submetidos ao escrutínio da chefe de divisão e dos técnicos. Por exemplo, concluem que não existe um cenário de derrame descrito no relatório de segurança, ou seja, que essa possibilidade não foi ponderada e portanto a inexistência de um procedimento de emergência para lidar com essa situação. A chefe de divisão identifica outro elemento importante ausente que é relativo ao controlo do “envelhecimento” das instalações por parte da empresa. A corrosão e o desgaste podem provocar acidentes, constituindo um risco. Refere que este elemento não está na *checklist* mas está no Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de Agosto, que define o regime de prevenção de acidentes graves, documento indispensável para consulta por parte dos operadores. De seguida, os técnicos discutem a existência no relatório de segurança de metodologias de análise de risco que pretendem identificar os principais riscos e as medidas de segurança mais eficazes e usam

acrónimos para descrevê-lo: o HAZID (Hazard Identification Studies) e o HAZOP (Hazard and Operability Study). A Chefe de Divisão explica também que é importante perceber qual é a ocorrência dos riscos e o que fazer com o efeito dominó, em que cada evento pode desencadear outros.

Ao longo da reunião, vão percorrendo o relatório de segurança e os seus anexos e confirmando com a *checklist* qual a informação omissa. A sua ausência implica o pedido de elementos adicionais ao operador. A chefe de divisão refere que se trata de muita informação, que é importante definir uma metodologia de trabalho para elencar e verificar todos os itens e aconselha a técnica a sublinhar a amarelo no documento o que se encontra em falta e o que será pedido aos operadores. Salienta a importância de ter um “pensamento crítico” em relação aos relatórios de segurança, na medida em que se deve ler cada elemento descrito e pensar “o que é que isto quer dizer”. Este “pensamento crítico” é fundamental para redigir os pedidos de esclarecimentos aos operadores no caso de dúvidas relativas ao procedimento, na medida em que o texto deve ser claro e inequívoco, por forma a que a resposta esteja em total consonância com aquilo que é pedido.

Todo o tipo de conhecimento avaliado e produzido nesta área do Departamento processa-se na construção de cenários, probabilidades e riscos, conceitos que estruturam o trabalho diário na área da Prevenção de Acidentes Graves e que é enquadrado por uma abordagem científica e racional, com ferramentas específicas de avaliação, como as listas de verificação, a apreciação das metodologias de análise de risco, a observação das plantas e mapas de localização. Todo o trabalho quotidiano é executado para avaliar o risco dos estabelecimentos com base na frequência de ocorrência e nas consequências dos cenários de acidentes graves. Tem por base um conhecimento científico e uma metodologia definida internacionalmente (incluída no “Purple Book”, *Guidelines for quantitative risk assessment*, 2005) que se articula com uma legislação cada vez mais minuciosa, apoiada em directivas europeias, como a directiva Seveso III¹². Na realidade, a Prevenção de Acidentes Graves articula, à semelhança da Avaliação de Impacte Ambiental e da Pós-Avaliação, vários níveis de actuação, existindo uma relação com instituições como a Comissão Europeia, através da transposição de directivas para a legislação portuguesa, o reporte de acidentes graves ocorridos em Portugal, mas também da relação laboral com outras instituições, como a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) e a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC).

Parte do “pensamento crítico” que a chefe de divisão exige aos técnicos dirige-se para a análise científica e técnica dos Relatórios de Segurança, ou seja, para a identificação dos riscos e das acções que as empresas desenvolvem

¹². As directivas “SEVESO”, em que a primeira foi promulgada em 1982, surgem após um acidente com os tanques de armazenagem de produtos químicos na cidade de Seveso em Itália, que teve efeitos desastrosos para o ambiente. A directiva foi criada com o objectivo de obrigar os Estados-membros a realizarem uma prevenção de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas e a limitar as suas consequências para o homem e para o ambiente (*in* documentação interna da Agência).

para os acautelar. É preciso elencar, construir cenários, confirmar se foram ponderados. As apropriações científicas e tecnológicas das noções de risco, perigo e acidente pretendem constituir uma racionalização cujo objectivo é o controlo sobre uma realidade aleatória e imprevisível (Jerónimo, 2010). Os técnicos assumem que é da sua responsabilidade verificar se o operador consegue demonstrar que esse risco é controlado, através da descrição pormenorizada dos perigos, dos cenários e dos procedimentos postos em acção em caso de acidente e de emergência. As hipóteses são submetidas ao escrutínio do técnico, que através dos instrumentos à sua disposição avalia a estrutura do estabelecimento, a quantidade de químicos armazenados; que lhe permitem identificar, objectivar e avaliar cada solução apresentada no relatório de segurança. Por exemplo, para o caso aqui apresentado, foi pedido à empresa que descrevesse pormenorizadamente a circulação dos camiões-cisterna no interior do estabelecimento e os cenários possíveis de acidentes que podem ocorrer durante esse momento, informação que não vinha contida no relatório de segurança.

* * *

A Avaliação de Impactes Ambientais ou a Avaliação Ambiental Estratégica também trabalham sobre a construção de cenários – determinar impactes de uma obra que ainda não foi construída ou de um plano que ainda não foi colocado em prática é estar neste patamar – no entanto os técnicos descrevem-nas como sendo inerentemente subjectivas (mas nem por isso menos técnicas ou científicas). No caso da Avaliação Ambiental Estratégica, a metodologia assenta na leitura e releitura dos Relatórios Ambientais preparados pelas entidades responsáveis pela elaboração de Planos ou Programas. Numa primeira fase, os técnicos avaliam o Relatório de Factores Críticos de Decisão, que vai definir o âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica. Por exemplo, um plano pode definir uma estratégia a longo prazo para o turismo na costa portuguesa e devem tomar-se em consideração os factores críticos em termos ambientais para a decisão sobre esse plano. Como já se disse anteriormente, a Avaliação Ambiental Estratégica é obrigatória mas a sua decisão não tem um carácter vinculativo apesar de existir uma legislação que a enquadra (Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de Maio) e de ser resultado da transposição de uma directiva europeia (Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Junho de 2001).

Na Avaliação de Impactes Ambientais o trabalho obedece à leitura dos Estudos de Impacte Ambiental e documentação associada (por exemplo, o projecto propriamente dito), na observação de plantas e mapas, na verificação,

através de listagens constituídas para o efeito, das medidas de minimização a serem incluídas na Declaração de Impacte Ambiental. No entanto, a diversidade de tipologias de projectos (estradas, barragens, indústrias, minas, entre outras), acarreta inúmeras variáveis que tornam cada processo de avaliação um momento quase novo: a dimensão da obra, a sua localização, as técnicas de construção e tecnologias utilizadas, os descritores ambientais mais criticamente afectados e como se relacionam entre eles, a existência de populações que possam vir a ser beneficiadas e/ou prejudicadas pela implementação de tal estrutura, os impactes cumulativos quando numa mesma área se localizam vários projectos.

Por essa razão, os técnicos que trabalham em Avaliação de Impacte Ambiental são quase unânimes ao referir que o processo de avaliação não é uma “ciência exacta”, na medida em que é impossível aferir com exactidão quais os impactes de uma actividade num determinado local. Na sua visão, a determinação da relevância do impacte é frequentemente contingente, porque depende da ponderação de vários elementos, do conhecimento científico de cada técnico sobre o factor ambiental em avaliação e ainda de outras condicionantes que influenciam a tomada de decisão.

Uma parte da contingência inerente ao processo é decorrente da ponderação de vários elementos. Assistimos à análise efectuada por dois técnicos do enquadramento em Avaliação de Impacte Ambiental de parques fotovoltaicos. A legislação define tipologias de projectos que estão sujeitas a avaliação, que têm limiares ou critérios que estipulam em que circunstâncias uma actividade é obrigatoriamente sujeita a Avaliação de Impacte Ambiental. A sujeição obrigatória do projecto a avaliação depende dos efeitos significativos que possa produzir no ambiente, o que é aferido em função daquilo que produz e/ou provoca e da sua significância. No caso dos parques fotovoltaicos, são considerados para avaliação obrigatória os projectos com uma produção de energia eléctrica superior a 50 megawatts.

Na situação etnográfica que agora descrevemos, os técnicos realizam uma análise caso a caso, ou seja, uma vez que a capacidade de produção de energia dos parques é inferior ao limiar previsto na legislação, é necessário determinar se o projecto tem impacte significativo no ambiente e assim determinar a sujeição ao procedimento. Esta avaliação é feita recorrendo a uma lista de critérios definidos na legislação e a informação apresentada pelo proponente sobre o projecto, o local onde o mesmo se irá implantar e a afectação prevista. Existem propostas de uma mesma empresa para vários parques fotovoltaicos com produção inferior ao que está estabelecido por lei, isto é, 50 megawatts. Um dos critérios da análise caso a caso é identificar e avaliar a importância dos impactes cumulativos, ou seja, a soma de vários impactes que têm uma

importância significativa quando avaliados no seu conjunto. A verificação da eventual sujeição de projectos abaixo do limiar permite também identificar a prática do fraccionamento de projectos que, segundo nos disseram, pode ser utilizada pelos proponentes para não submeter os projectos a Avaliação de Impacte Ambiental.

Fazendo uso de ferramentas de utilização livre como o Google Earth e analisando os relatórios da empresa enviados pela entidade licenciadora, os técnicos tentam determinar os locais onde a empresa quer colocar os parques, a distância dos aglomerados populacionais, as características de ocupação do solo e também a existência de infra-estruturas necessárias como subestações eléctricas para onde a energia pode ser canalizada. Os técnicos consideram que a entrega de todos estes projectos à entidade licenciadora (que depois os encaminha para a Autoridade Nacional de Avaliação de Impacte Ambiental) não indica que exista a real intenção por parte da empresa de construir todos os parques fotovoltaicos, mas sim a tentativa de identificar quais os que podem ser construídos e, eventualmente, aqueles que podem evitar o procedimento de avaliação. No entanto, segundo as propostas que receberam, alguns dos parques são contíguos e circundam uma vila do interior do país. Os técnicos têm em atenção esta realidade na medida em que podem existir impactes cumulativos resultantes da proximidade dos parques.

Este tipo de estruturas, que se enquadram dentro da categoria de energias renováveis, têm necessariamente impactes positivos, porque produzem energia sem recorrer à queima de combustíveis fósseis, mas sublinham-se também os seus impactes negativos, sobretudo para o uso do solo e para a afectação da paisagem. Porém, no caso que aqui apresentamos, a contiguidade dos projectos potencia os impactes negativos nesses dois factores ambientais (paisagem e o uso do solo), o que obriga necessariamente a uma sujeição destes projectos a Avaliação de Impacte Ambiental, onde os técnicos têm de elencar, medir e hierarquizar os impactes. Esta hierarquização é estabelecida com base num conhecimento científico e técnico existente sobre cada uma das áreas sob avaliação, mas não só. A avaliação combina diferentes apreciações por parte dos técnicos, o que implica a conjugação de vários elementos nem sempre são considerados como problemas “técnicos ou científicos”. O exemplo dos parques fotovoltaicos ilustra bem este problema porque, segundo nos dizem os técnicos, o projecto circunda um aglomerado populacional que pode ficar rodeado de painéis que reflectem o Sol, alterando drasticamente a paisagem e também o uso do solo na medida em que os terrenos se tornam mais secos porque deixam de ser irrigados e utilizados para a agricultura, floresta, etc.

Para demonstrar a multiplicidade de questões que podem estar envolvidas na categorização e hierarquização dos impactes ambientais, um dos técnicos

descreveu-nos uma reflexão sua sobre uma mina que poderia ser considerada uma catástrofe do ponto de vista ambiental mas da qual dependia a vida das populações que habitavam em seu redor. O encerramento da mina foi discutido no plano político devido aos impactes negativos sobre o ambiente e para a saúde humana. Mas a população directamente afectada não tinha como interesse prioritário evitar as consequências negativas sobre a sua saúde ou sobre o ambiente porque, como já foi referido, era economicamente dependente daquela actividade. Ao comentar esta pequena história, o técnico não estava a discutir qualquer processo do Departamento mas simplesmente a exemplificar para as investigadoras a complexidade inerente ao desempenho da avaliação, e a natureza eminentemente política, social e económica das escolhas que têm de ser tomadas na hierarquização dos impactes.

Numa outra situação, assistimos à discussão entre dois técnicos sobre os impactes negativos das barragens, que foram ao longo do ano de 2016 objecto de vária contestação social e notícias na imprensa, sobretudo porque são construções monumentais que alteram radicalmente a paisagem, a flora e a ecologia. Um dos técnicos referia que depois de serem construídas eram apreciadas pelas pessoas, porque criavam espelhos de água, locais de lazer e de atracção turística. Por outro lado, perguntava retoricamente: “Hoje em dia alguém vive sem o Alqueva?”. “Na altura da sua construção a barragem colocou uma série de questões e entraves, porém trouxe água a uma zona desertificada”. Como se sabe, os impactes sociais resultantes da construção da Barragem do Alqueva assumiram uma importante relevância política e mediática, principalmente porque a Aldeia da Luz ficou submersa e a população aí residente teve de ser transferida para uma nova aldeia criada de raiz (Saraiva 2003; Bento 2014).

Finalmente e para terminar o rol de exemplos que demonstram a necessária ponderação inerente à determinação de impactes, uma medida frequentemente incluída nas Declarações de Impacte Ambiental para a fase de construção obriga à aspersão regular e controlada de água nos caminhos de terra criados para servir a obra. A circulação de veículos, sobretudo camiões, nestes caminhos de terra provoca a suspensão de poeiras que diminuem a qualidade do ar e podem ter consequências para a saúde das pessoas. No entanto, se a obra se realizar no Verão, numa zona seca onde existe pouca água, e por exemplo, pouco povoada, o impacte resultante da utilização de água para a aspersão pode ser mais gravoso para o ambiente e para as populações do que a suspensão das poeiras no ar.

Em suma, qualquer projecto pode ter impactes negativos e positivos, e a prevalência de uns sobre os outros é uma ponderação realizada ao longo do processo de avaliação pelos especialistas e pelas instituições que representam e congrega elementos científicos e técnicos, mas também sociais, económicos

e, pode-se dizer, até mesmo morais. A pesquisa sobre peritagem demonstra precisamente esta sensibilidade e hibridez empírica (Barthes e Gilbert, 2005; Lima, 2009); cada vez mais, os trabalhos na sociologia e na ciência política interessam-se por explicar como é construído o saber dos especialistas envolvidos nestes pareceres de risco e quais são as fronteiras deste conhecimento, deixando de lado posições de certo modo mais ancoradas na denúncia do poder dos especialistas. Segundo nos foi dito por uma das técnicas, a avaliação de impactes ambientais deve olhar para o “todo” de forma integrada, ou seja, para o conjunto dos factores ambientais afectados e discernir as medidas que são essenciais. Em alguns casos, os técnicos especialistas conhecem muito bem as características de um determinado local e são sensíveis aos impactes que um certo projecto pode causar no factor que avaliam. O trabalho dos técnicos é congregar todas as medidas num único documento e estabelecer uma unidade entre as medidas propostas evitando, por exemplo, alguma discrepância que possa existir entre os impactes identificados como mais significativos e as medidas impostas.

* * *

O Estudo de Impacte Ambiental é o documento mais importante a ser avaliado e deve incluir informação detalhada sobre a significância dos impactes, se são positivos ou negativos, cumulativos, directos ou indirectos, temporários ou definitivos, reversíveis ou irreversíveis, moderados ou não moderados, minimizáveis ou não minimizáveis e finalmente se afectam mais do que um país, os chamados impactes transfronteiriços. É através do Estudo de Impacte Ambiental, elaborado por uma empresa contratada pelo proponente do projecto, da apresentação e da visita ao local de implementação que os técnicos avaliam cada projecto. Os representantes das entidades que integram a Comissão de Avaliação dispõem de bases de dados específicas que são consultadas para aferir e complementar a informação patente no Estudo. Como especialistas situados em campos opostos, os consultores que elaboram o Estudo de Impacte Ambiental e os técnicos da administração pública podem defender visões diferentes sobre a significância dos impactes. A apresentação dos projectos aos técnicos da administração pública e as visitas são eventos de confrontação evidentes.

Um dos objectivos da apresentação, e que os técnicos consideram ser uma mais-valia introduzida pela última alteração ao diploma legal, é conhecer o projecto e os principais impactes identificados pelo proponente (e pelo consultor, que realiza o Estudo de Impacte Ambiental). Habitualmente, tenta-se aproveitar o agendamento da sessão de apresentação para realizar uma

reunião interna da Comissão de Avaliação, onde os técnicos discutem entre si os principais impactes identificados, as falhas que possam existir na estrutura ou informação disponível no Estudo. Face às apreciações dos elementos da Comissão de Avaliação, o técnico que coordena a equipa pode direccionar as tarefas da Comissão de Avaliação, determinar os passos que se vão seguir e fixar novos prazos internos.

A apresentação à equipa de avaliação realiza-se no edifício de Agência Portuguesa do Ambiente que é a entidade que assume a coordenação do processo. Este momento é de particular importância porque permite aos técnicos tirar dúvidas sobre questões dos projectos e confrontar os proponentes com informação inconsistente que possa estar incluída na documentação submetida para a avaliação. Na sequência de uma das apresentações a que assistimos, os técnicos encontravam-se a analisar a conformidade do Estudo, ou seja, a verificar se este documento contém informação suficiente para permitir prosseguir com a avaliação. No caso de não ter, a Comissão de Avaliação pode fazer um “pedido de elementos adicionais”, ou seja, exigir ao proponente que apresente mais informação sobre os impactes e as medidas identificadas no Estudo. A apresentação ajuda o técnico a articular esse pedido de elementos na medida em que esclarece dúvidas suscitadas pela documentação enviada.

As apresentações iniciam-se com a exposição do projecto por parte dos proponentes e consultores, indicando as principais características e os objetivos da intervenção. Os consultores das empresas, muitos deles com a mesma formação técnica ou científica que os técnicos da Comissão de Avaliação (engenharia do ambiente, arqueologia, geologia, entre outras) apresentam os impactes identificados no ambiente e que são descritos em pormenor no Estudo de Impacte Ambiental. No caso do projeto de intervenção no rio, o consultor enumera as espécies afectadas (aves, mamofauna, espécies piscícolas, bivalves), as ocorrências patrimoniais, o estudo socioeconómico, que inclui uma descrição das características das populações que vivem nas proximidades do projecto e de como a região pode beneficiar com o mesmo. Descreve também a conformidade do projecto com os Instrumentos de Gestão Territorial que regem as políticas de ordenamento do território e, neste caso, apresenta, através de diapositivos, um quadro que é a Matriz de Avaliação dos Impactes Ambientais.

Este quadro é exemplificativo do modo como os descritores ambientais são definidos e quais as principais acções do projecto, em fase de construção e de exploração. Os impactes são avaliados negativa ou positivamente (com os símbolos menos e mais) e coloridos em função da sua significância. O gradiente das cores é atribuído em função da força do impacte, mais ténue para os pouco significativos e mais carregada para os muito significativos. O quadro também apresenta a duração dos impactes: “T” para temporário,

“P” para permanente. Para os proponentes e os consultores contratados existe o interesse de sublinhar os impactes positivos sobre os negativos, e nestes, destacar os temporários sobre os permanentes.

A apresentação de um projecto permite perceber que as empresas que submetem os seus projectos têm o interesse de criar uma imagem favorável dos mesmos. De acordo com o que nos foi dito por alguns técnicos, isso não quer dizer que enviessem a informação contida nos Estudos de Impacte Ambiental (o que também pode acontecer), mas que possam encontrar estratégias para que os impactes positivos sejam mais considerados do que os negativos. Quando os projectos têm uma Declaração de Impacte Ambiental favorável condicionada, é da responsabilidade do proponente assegurar a aplicação de medidas de minimização e executar os Planos de Acompanhamento Ambiental de Obra e Monitorização, o que implica encargos económicos por vezes substanciais, tendo de contratar equipas de engenheiros ou outros técnicos para os colocar em funcionamento. No pior dos casos, o projecto pode ter uma Declaração de Impacte Ambiental desfavorável, o que quer dizer que não pode ser construído, representando uma perda do investimento até aí já feito (na elaboração do projecto, de eventuais candidaturas a fundos, e no pagamento do Estudo de Impacte Ambiental).

Durante a apresentação, a confrontação entre técnicos e proponente (consultores e, nalguns casos, também os projectistas) é fortemente mediada por uma linguagem técnica especializada, através de relatórios técnicos que são referidos nas sessões e de apresentações audiovisuais (*powerpoints*) que ilustram o argumento demonstrativo. É importante lembrar que muitos dos envolvidos partilham formações técnicas e profissionais, sobretudo em engenharia do ambiente, civil, geologia, etc. As equipas das empresas consultoras são também constituídas POR profissionais em áreas como a engenharia do ambiente, florestal, a geologia, a arqueologia e que são integrados em função dos impactes dos projectos. Na primeira parte, o tempo de intervenção está do lado do promotor da obra que descreve o projecto e as medidas indicadoras da conformidade com a lei. Assim, o promotor faz na sua apresentação uma tradução dos vários componentes técnicos do projecto e a articulação com as medidas de minimização, o que o ajuda a tecer uma argumentação a favor de um parecer positivo. Por essa razão, as apresentações são confrontações entre técnicos sobre os impactes mas também sobre os conhecimentos e a informação mais adequada para ler e interpretar uma situação que é desconhecida e incerta.

O ambiente geral das apresentações, assim como das visitas, de que se falará mais à frente, é cordial mas a discussão dos elementos técnicos dos projectos denota a confrontação aproximando-se da dinâmica de instância e contra-instância das salas de audiência, etnografada no capítulo anterior.

Como já foi dito anteriormente, cada projecto acarreta diferentes problemas, questões e soluções nem sempre facilmente identificados pelos técnicos da Comissão de Avaliação, o que os obriga a reflectir sobre todos os elementos envolvidos e a tentar obter as respostas que ajudem na tomada de decisão. Por exemplo, na apresentação de um anteprojecto para a construção de uma conduta de gás, um dos técnicos especialistas perguntou sobre a existência de condensados nas tubagens. A pergunta suscita alguma perplexidade por parte do proponente e a engenheira responsável pelo projecto explica que não. O técnico volta a insistir, a pergunta é mais detalhada e peremptória: Há ou não humidade dentro das tubagens que possa originar condensados? O proponente (não a engenheira do projecto) afirma que trabalha há mais de vinte anos com aquele tipo de condutas e que essa questão nunca se colocou.

O trabalho da Comissão de Avaliação na apresentação do projecto é conseguir o máximo de clarificações que permitam elaborar o parecer que será redigido posteriormente. Por exemplo, na intervenção do rio, um dos técnicos especialistas pergunta se a corrente do rio pode arrastar as pedras que, extraídas de um lado são colocadas no outro. A preocupação do técnico é saber se existem consequências que possam ser nefastas para a segurança da navegação do rio, o que pode acontecer se se verificar o arrasto de pedras pela força da corrente. O proponente explica que essas pedras são blocos enormes que serão colocadas nos fundões do rio e que, por essa razão, deverão ficar estabilizadas, não correndo o risco de ser arrastadas. Ainda nesta apresentação, outro técnico da Comissão de Avaliação questiona o proponente sobre o interesse de criar um cais no local onde está previsto o estaleiro de construção. Em determinados locais, o estaleiro obriga à desmatação de zonas arborizadas e à abertura de caminhos, e dificilmente essa área voltará à sua forma inicial. Por isso, os técnicos podem preferir que esses locais sejam recuperados para uso humano e obrigam o proponente a aplicar uma medida de compensação pela sua intervenção. As medidas de compensação diferenciam-se das de minimização precisamente porque existem intervenções dos projectos que podem implicar a destruição de valores ambientais, impacte impossível de minimizar. Nessas circunstâncias, a Comissão de Avaliação obriga o proponente, através da Declaração de Impacte Ambiental, a aplicar medidas que compensem essa intervenção, como é o caso aqui apresentado.

Após as apresentações e as perguntas, proponentes, consultores e técnicos da Comissão de Avaliação despedem-se cordialmente e discutem possibilidades de datas para realização das visitas. O técnico do Departamento de Avaliação Ambiental aproveita o facto de todos os técnicos estarem ali reunidos, alguns inclusivamente por videoconferência (quando envolvidas entidades de âmbito regional), para realizar a primeira reunião da Comissão de Avaliação. É nesta

fase que os técnicos discutem pormenores do Estudo e a verosimilhança com as respostas dadas na apresentação. Cada técnico apresenta o ponto da situação referente ao factor ambiental que avalia, e a adequação das medidas de minimização que constam no Estudo de Impacte Ambiental. Muitas vezes comentam erros crassos, omissões de informação que consideram essencial para realizar a avaliação, e discutem se existe uma tentativa de sobrevalorização dos impactes positivos sobre os impactes negativos. Numa das reuniões, o técnico que avalia o descritor ambiental “paisagem” referiu que o Estudo de Impacte Ambiental não apresentava este descritor. Noutra situação, o técnico que avalia o ambiente sonoro refere que a avaliação deste factor ambiental foi mal elaborada e que as respostas fornecidas durante a reunião são insuficientes. Outro exemplo ainda é a observação do técnico que avalia o património cultural (edificado e arqueológico), que se surpreende porque o Estudo de Impacte Ambiental não apresenta uma área de prospecção que se coadune com o legalmente estipulado.

O coordenador da equipa tem por objectivo recolher o máximo de leituras e opiniões dos técnicos e inquirir sobre qual consideram ser o procedimento a seguir. Por exemplo, na intervenção do rio, todos concordam que é necessário pedir elementos adicionais para a avaliação prosseguir. Para isso, o coordenador fixa, de forma mais ou menos informal, um prazo para que cada técnico envie o seu pedido de elementos adicionais, isto é, a descrição daquilo que deve ser explicado pelo proponente com mais pormenor e que deve constituir um aditamento ao estudo. Mais tarde, ou noutra dia, contacta os técnicos através de correio electrónico ou por telefone fixando uma data-limite para que essa informação seja enviada. A decisão conjunta dos técnicos sobre o procedimento a seguir é um elemento importante da coordenação de uma reunião da Comissão de Avaliação. Quando existem opiniões divergentes em relação aos procedimentos ou avaliações técnicas que não se conseguem solucionar na reunião, a questão pode ser remetida para as chefias. Numa reunião que presenciámos, um dos técnicos afirmou achar que o Estudo deveria ser considerado desconforme, ou seja, insuficiente para prosseguir com a avaliação. O coordenador remeteu imediatamente essa decisão para as chefias, tanto a sua como a do técnico, o que demonstra que a decisão conjunta pode ter que ser tomada a outro nível e noutra posição hierárquica. Mas, segundo nos descreveram, a situação mais comum é os técnicos decidirem conjuntamente na base do que foi apresentado e das ponderações efectuadas por cada técnico na hierarquização dos impactes.

Como se pode ver, o exercício de demonstração torna-se necessário porque é difícil estabelecer uma relação explícita entre causa e efeito, e porque nem sempre os técnicos da administração pública dominam as características dos

projectos e as suas acções como, por exemplo, se concretiza uma intervenção num rio ou se constrói uma conduta de gás. A linguagem técnica é frequentemente partilhada pelos técnicos dos dois lados proponentes, consultores e técnicos da administração pública. Em suma, as apresentações são momentos “performáticos”, com a exibição de conhecimentos técnicos e científicos por parte dos envolvidos, com a confrontação de informações através da prática de pergunta e resposta, o que evidencia as relações de assimetria entre uns e outros, os que avaliam e os que são avaliados, em suma, um exercício de argumentação demonstrativa. Nem todos os elementos estão em jogo numa apresentação, porque as decisões só serão tomadas mais tarde e envolvem toda a cadeia hierárquica da Agência Portuguesa do Ambiente (questão que será melhor endereçada no subcapítulo Trabalho) e de outras instituições. Mas são um passo determinante na formação da opinião do técnico em relação à seriedade do Estudo de Impacte Ambiental e do verdadeiro conhecimento das consequências dos projectos no meio envolvente.

A complexidade da actividade de avaliação tem sido abordada nos estudos sociológicos sobre peritos e peritagem técnico-científica. A crítica da peritagem encontra uma das primeiras formalizações no trabalho de Habermas (1993) que distinguiu 3 modelos de tomada de decisão: o “decisionista”, o tecnocrático e o pragmático. O modelo pragmático permite construir um diálogo entre os saberes de especialistas e os saberes leigos opondo-se aos modelos “decisionista” (por escolha política) e tecnocrático (escolha tomada com base nos conhecimentos julgados infalíveis e dotados de racionalidade dos peritos). Mais recentemente, os estudos têm procurado aprofundar a actividade concreta das equipas de técnicos e peritos, e evidenciar a natureza multifacetada da elaboração dos pareceres e dos julgamentos dos especialistas. Num trabalho etnográfico junto de especialistas na avaliação de riscos alimentares, Granjou (2004) mostra como o trabalho destes peritos não obedece somente ao papel formal predefinido da sua função, nem dos recursos disponíveis (como as competências, experiência) ou do mandato assumido pela instituição que representam. O papel do perito e o conteúdo da sua peritagem constroem-se ao longo da acção de peritagem, ou seja, durante a análise de dossiers e a resolução dos dilemas provocados pelas incertezas existentes. Nessa actividade, estão presentes tarefas de coordenação entre serviços, divisão de trabalho nas equipas, mas também uma reflexão de dimensão moral.

* * *

As visitas são outro evento importante para a tomada de decisão da Comissão de Avaliação. Nestas situações, os técnicos deslocam-se ao local de implantação

de um projecto. Segundo nos foi dito, as visitas permitem situar o projecto num determinado local, observá-lo e perceber melhor quais os impactes e medidas de minimização mais adequados. São acompanhadas pelos proponentes e pelos consultores do projecto, que conhecem melhor a realidade da sua implementação e podem, por isso, fornecer explicações adicionais e identificam, através das plantas e mapas que se encontram no Estudo de Impacte Ambiental, situações mais críticas. É frequente que os técnicos estudem as plantas e mapas com mais pormenor antes da visita, por forma a solicitarem ao proponente para mostrar locais onde o factor ambiental que analisam é mais criticamente afectado.

As visitas constituem um exercício intenso de validação perceptiva por parte dos técnicos pois é neste momento que se combina e compara a informação escrita com a visual, que se explora o terreno “ao vivo” e que se obtêm também mais informações para além do Estudo de Impacte Ambiental. Em muitos aspectos se poderia assemelhar ao trabalho do investigador que confronta informações perceptivas e recolhe pistas no local do seu objecto de estudo. Um trabalho activo de composição de saberes variados e compósitos para além de um saber estático, universal e abstracto. No caso de estruturas lineares (como estradas ou linhas de alta tensão), proponentes, consultores e técnicos, viajam de carro e seguem em romaria pelos vários locais mais importantes em termos de obra ou de afectação ambiental. Para o alargamento de uma estrada, a comitiva realiza paragens sucessivas para a confrontação entre os mapas, as plantas e o que se *observa* (ou no caso do ambiente sonoro, o que se *ouve*). Os técnicos tiram fotografias, fazem apontamentos nos mapas, tentam documentar. Os que avaliam a ocupação do solo tentam perceber se existem terrenos agrícolas na envolvente que tenham de ser expropriados para o alargamento da estrada. O técnico que avalia a paisagem tenta, conjuntamente com o projectista, perceber se é possível um viaduto ter menos colunas, porque permite uma paisagem menos carregada de pilares de betão. Têm-se em consideração cursos de água, vales e distintos lugares de observação da paisagem. O técnico que avalia o som tenta perceber o posicionamento da estrada face às casas circundantes. O ruído é mais intenso quando se encontra ao nível dos olhos e dos ouvidos, ou seja, quando as casas e estradas se encontram na mesma altitude. O alargamento da estrada pode implicar um aumento da circulação automóvel e o técnico tem de considerar a eventual colocação de barreiras acústicas (uma medida de minimização que pode ser incluída na Declaração de Impacte Ambiental).

As visitas são situações socialmente descontraídas mas simultaneamente momentos de validação sistemática do ponto de vista de endereçar as situações mais críticas dos projectos. Os técnicos demonstram ter um conhecimento da

documentação já enviada, e por vezes comentam como consideram que determinado local parecia diferente na fotografia do Estudo de Impacte Ambiental do que é na realidade. Embora as visitas sejam menos frequentes no âmbito da Prevenção de Acidentes Graves, uma das técnicas referiu que por vezes solucionam dúvidas que emergem na observação das plantas dos estabelecimentos. Como exemplo, ao observar uma planta de um estabelecimento que armazena uma substância muito tóxica, pensou que não existiam condições de segurança. Na visita ao local percebeu que as condições de segurança estavam bem implementadas. Cada técnico observa utilizando os seus conhecimentos técnicos, que em muitas situações partilha com os demais colegas. Por exemplo, na visita ao local de implantação de uma rodovia o colega da arqueologia, preocupado com a proximidade do traçado a um conjunto de gravuras rupestres, levou a comissão a ver os “podomorfos”, ou seja, desenhos com o feitio de pés humanos.

Como se pode ver, a visita desempenha um papel fundamental no processo de avaliação (e também na Pós-Avaliação, como se verá na secção Depois da avaliação). É outro modo de confrontação, que permite ao técnico conduzir com o máximo de informação disponível, o processo de avaliação do factor ambiental e quais as medidas de minimização mais adequadas para aquele projecto específico. Durante a viagem de carro efectuada para a deslocação ao local de implementação do projecto, numa viatura disponibilizada pela Agência Portuguesa do Ambiente, os técnicos das várias instituições trocam impressões sobre o estudo, o que observaram, partilham impressões e evidências recolhidas. Este é também um momento informal em que os técnicos relembram avaliações passadas e os desafios profissionais que desencadearam. A visita revela-se como o espaço de uma actividade complexa pelo seu conteúdo cognitivo e social; não estamos numa situação de mero interrogatório baseado em perguntas e respostas, mas numa troca de informações e opiniões que são partilhadas e objecto de discussão. Tal não retira a centralidade do papel da coordenação dos técnicos do Departamento de Avaliação de Impacte Ambiental que relembram e impõem prazos para a emissão do Parecer Final, o documento que permite construir a Declaração de Impacte Ambiental.

* * *

O processo de avaliação é, como vimos, mediado por uma metodologia rígida assente numa lógica procedimental que deve conduzir a uma tomada de decisão legitimada por um corpo de especialistas e pelo conhecimento que detêm. Entre os diversos participantes envolvidos, assiste-se ao desenvolvimento de processos de co-produção do conhecimento sobre um determinado projecto

e factores ambientais afectados, fundamental em contextos altamente marcados pela incerteza ambiental. Alguns estudos apontam para a cada vez maior interacção dos burocratas com as populações que gerem e utilizam os recursos naturais (agricultores, proprietários e gestores do uso da terra) (Junti e Potter 2002) e para a produção de um conhecimento colaborativo, que exige competências de comunicação ambiental, entre vários actores para a gestão dos recursos naturais (Hutchins *et al.* 2013).

Embora o modelo decisório da Agência Portuguesa do Ambiente assente mais claramente num modelo tecnocrático, pode-se dizer que esta prática de produção de conhecimento colaborativo existe a vários níveis no trabalho realizado pela Comissão de Avaliação, que vai tecendo o conhecimento dos impactes de um determinado projecto ao longo do tempo, através de impressões e informações trocadas entre os técnicos, e que ajudam a construir as premissas que conduzem à decisão. Por outro lado, essa troca envolve também os proponentes e consultores dos projectos, vistos como colegas especialistas em campos opostos mas interlocutores essenciais para confirmar elementos de análise, e particularidades dos projectos: avalia-se o que é dito face a cada dúvida mas, além disso, os técnicos também interpretam o modo como os proponentes (e consultores) lêem e reflectem sobre os impactes ambientais e as medidas necessárias para os reduzir, o que lhes permite identificar a disponibilidade para encontrar soluções concertadas que possam satisfazer todos.

A tomada de decisão é assim construída ao longo do tempo por um processo de troca e pedidos de informações, por uma reflexão conjunta sobre o que se conhece e desconhece, pela observação do local, pela confrontação com os proponentes e consultores em várias fases do processo, e também pela participação pública dos cidadãos, autarquias, associações locais e organizações não-governamentais ambientalistas que, pelo seu conhecimento da realidade local, podem identificar aspectos a alterar ou melhorar e procurar uma melhor decisão. Em bom rigor, a tomada de decisão efectuada pelos técnicos que conduzem a Avaliação de Impacte Ambiental obedece a uma lógica de divisão e organização do trabalho, que depende da distribuição diferenciada do conhecimento entre os vários especialistas, mas também de um elemento colaborativo que é eminentemente social, tal como se verifica também nas decisões tomadas pelos médicos da Unidade de Transplantação Hepática estudadas por Helena Serra (2008). As considerações dos médicos para decidirem se um doente será transplantado dependem da avaliação de vários factores, alguns clínicos, como a compatibilidade com o dador, mas também outros, como a história pessoal de cada doente, a identificação de comportamentos de risco e o seu ambiente social. No caso da Avaliação de Impacte Ambiental, a especialidade de cada técnico (engenheiro, geólogo ou

outro) é fundamental para a produção do conhecimento sobre os impactos de cada projecto e determinante até para articular uma interlocução com os proponentes e consultores dos projectos. Assim, os técnicos podem avaliar a qualidade técnica dos consultores e até a disponibilidade dos proponentes em colaborar com a administração pública no encontro de soluções que sejam viáveis e efectivas. Cabe ao técnico do Departamento de Avaliação Ambiental articular esse conhecimento e estabelecer um ponto de equilíbrio entre as avaliações realizadas por cada técnico especialista. A incerteza é um elemento base com o qual têm de contar durante o processo de avaliação: nada garante que aquela medida é a mais eficaz para minimizar aquele impacto, ou que aquele factor é realmente o mais afectado, e cada caso é irrepitível. Outra estratégia utilizada para reduzir ou controlar esta incerteza é a construção de uma harmonização e uniformização na elaboração de pareceres ou na construção de metodologias que permitam quantificar a Avaliação de Impactes Ambientais, como se verá já de seguida.

Rigidez procedimental e contingência da avaliação

Os técnicos do Departamento reconhecem que existe um elevado grau de contingência associado ao procedimento avaliativo, que é não só decorrente das características intrínsecas à Avaliação de Impacte Ambiental mas também do conhecimento relativo que cada membro da Comissão de Avaliação tem da tipologia de projecto e da área em que é especialista. A avaliação de um descritor ambiental como a “ecologia” pode obrigar a uma grande diversidade de conhecimentos, dependendo da tipologia dos projectos. Por exemplo, os parques eólicos localizados em zonas montanhosas afectam frequentemente a vida dos lobos, dos morcegos e da avifauna. As barragens afectam organismos aquáticos, flora, fauna e pessoas que vêem os seus terrenos inundados. O parecer é tanto melhor quanto maior for a adequação da especialidade do técnico à tipologia de projecto e ao conhecimento do local e das espécies afectadas. No entanto, os técnicos que integram as Comissões de Avaliação desenvolvem, para além da Avaliação de Impacte Ambiental, outras actividades nas suas instituições. Cada instituição atribui o processo de avaliação ao técnico em função de inúmeras variáveis, que incluem o conhecimento, a importância política, económica, social ou ambiental do projecto e a gestão interna dos seus recursos. Deste modo, o manancial de conhecimento de cada instituição é submetido às lógicas administrativas que nem sempre tiram o melhor partido dos recursos humanos que têm.

Durante a realização do trabalho de campo assistimos ao esforço constante de tornar os procedimentos de avaliação mais rígidos para retirar alguma

arbitrariedade ao processo. Acompanhámos algumas discussões dos técnicos e uma delas versou sobre a aplicação de uma metodologia que pretende quantificar a avaliação. Esta quantificação foi introduzida no último decreto-lei a título experimental e foi necessário construir uma metodologia com o intuito de quantificar os impactes residuais (isto é, o valor do impacte após a aplicação de medidas de minimização) numa escala de 1 a 5 (em que 1 = um projecto com impactes pouco significativos e 5 = um projecto com impactes muito significativos). O resultado desta ponderação de impactes deve estar expresso na Declaração de Impacte Ambiental. De acordo com o que nos foi dito, esta metodologia resulta de uma pressão da “Economia” (ou seja, do Ministério da Economia), para clarificar o resultado da avaliação, considerado denso e difícil de compreender para quem está de fora, sobretudo para os decisores políticos.

No entanto, de acordo com os técnicos, é complexo condensar a avaliação num número. Um dos problemas identificados pela aplicação desta metodologia é a dificuldade de concertar o resultado da análise qualitativa com a quantitativa, ou seja, que as conclusões alcançadas por um processo de avaliação qualitativo se consigam resumir numericamente. Alguns dos técnicos afirmam que o procedimento é subjectivo e que isso não é necessariamente mau, na medida em que permite acomodar uma série de variáveis (particularidade do local, espécies afectadas, entre outros) e adaptar-se a qualquer tipologia de projecto.

Para realizar a avaliação quantitativa, cada técnico deve preencher uma folha Excel, utilizando a escala de 1 a 5 para determinar a relevância dos impactes. Assim, numa primeira coluna, os técnicos preenchem, de acordo com a informação disponibilizada por cada técnico da Comissão de Avaliação, a avaliação ponderada dos impactes negativos e positivos por factor; depois, a relevância do factor ambiental (ou seja, de que modo é particularmente afectado pelo projecto em causa), e finalmente a adequação das medidas propostas pelo projecto. Estes valores são submetidos a um cálculo que resulta num número global para descrever a avaliação total do projecto. Contudo, nem sempre os técnicos consideram que este número é representativo das conclusões alcançadas ao longo do processo de avaliação e que vêm plasmadas no Parecer Final da Comissão de Avaliação.

Os técnicos são os primeiros a sublinhar a dificuldade de resumir ponderações tão complexas em números, e quando discutiam a metodologia perguntavam-se retoricamente: como espelhar a diferença entre um impacte significativo e muito significativo num número? A criação de um modelo quantitativo demonstra que existe uma exigência de garantir um resultado objectivo, de fácil acesso, que se reflecta num número. A construção deste indicador inscreve-se na tendência de transparência ecológica que as instituições são

cada vez mais solicitadas a desenvolver (Porter 1995, Bocking 2004). Ao nível do Departamento, a uniformização da informação, a racionalização dos procedimentos, a quantificação de resultados espelhados em tabelas e cálculos são estratégias utilizadas para objectivar a tomada de decisão.

Por exemplo, uma outra estratégia para harmonizar procedimentos é visível na constituição do Grupo Pontos Focais de Autoridades de Avaliação de Impacte Ambiental, um “grupo composto por representantes de todas as autoridades de AIA e coordenado pela autoridade nacional de AIA, ao qual compete acompanhar a evolução das políticas e metodologias de AIA bem como preparar normas e documentos de orientação para uma aplicação harmonizada de procedimentos adoptados do regime jurídico de AIA.” (*in* documentação interna da Agência).

Este grupo reúne em média três a quatro vezes por ano, e inclui as chefias e alguns técnicos do Departamento de Avaliação Ambiental e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que são as autoridades de Avaliação de Impacte Ambiental. Nestas reuniões tentam encontrar métodos uniformizados para lidar com novos problemas. Por exemplo, numa das reuniões a que assistimos existiam dúvidas relativamente à *interface* entre o regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental e uma plataforma electrónica criada pela Agência Portuguesa do Ambiente para agregar todos os processos de índole ambiental submetidos ao Estado. A plataforma ainda se encontrava em fase de teste mas com algumas modalidades já em execução. Por esse motivo, os técnicos queriam clarificar como se deveria utilizar por forma a cumprir e a respeitar os procedimentos administrativos resolutos pela legislação. Numa outra reunião, discutiu-se o balanço e revisão da metodologia utilizada para quantificar a avaliação (que apresentámos anteriormente) e pontos críticos referentes à transposição da directiva europeia para a legislação nacional. Um outro exemplo desta tentativa de uniformização foi a proposta de um técnico de uma Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional para discutir as noções de paisagem, e definir os conceitos e metodologias de avaliação a ela associados, com o objectivo de melhorar a informação relativa a este factor ambiental contida nos Estudos de Impacte Ambiental e nos pareceres elaborados pelos técnicos (*in* documentação interna da Agência). Todas estas reuniões têm o objectivo de harmonizar procedimentos entre instituições do Estado que têm as mesmas valências e que muitas vezes trabalham em conjunto.

Por vezes, este Departamento é exposto aos meios de comunicação para explicar ou esclarecer avaliações de projectos polémicos, mas também se encontra sujeito à pressão de outros ministérios e órgãos do Estado com poder de decisão em matérias económicas, energéticas, entre outras. A quantificação de resultados é imposta porque pretende facilitar a decisão política (permitindo

compreender rapidamente se um determinado projecto tem muitos impactes ou poucos, e se são relevantes) mas também para fazer face a críticas externas que possam emergir da contingência da avaliação e da dimensão política que muitos projectos têm. Uma avaliação objectiva é vista como mais imparcial, neutra e séria, como aliás já foi analisado por Theodore Porter (1995).

Não cabe a esta análise decidir se a subjectividade e a contingência do processo são boas ou más para a avaliação, o que é importante sublinhar, ao invés, é que este departamento da administração pública central procura e é pressionado para encontrar estratégias que tornem o procedimento mais rígido, uniforme, harmonizado e mais objectivo. Como vimos, esta contingência é resultado da diversidade de variáveis a avaliar em cada projecto e do conhecimento relativo de cada técnico nomeado para representar a sua instituição. A rigidez procedimental e a racionalidade científica e técnica são as duas faces de uma mesma estratégia de objectificação de uma realidade que é complexa, diversificada e em processo de transformação.

Os “elefantes brancos” na sala da Agência Portuguesa do Ambiente: participação pública e ordenamento do território

Como vimos, existem vários atributos que são considerados na tomada de decisão – valor científico, grau de persistência e irreversibilidade dos impactes, magnitude dos impactes – e que são definidos pela equipa de especialistas tendo em conta a legislação de protecção, conservação e salvaguarda ambiental e/ou patrimonial. No entanto, outros elementos intervêm na ponderação; o conhecimento científico sobre os impactes não é o único elemento a considerar. A participação do público é um elemento a ser considerado na Avaliação e é efectuada através de uma consulta que se realiza durante o processo avaliativo (15 dias no caso de projectos sujeitos a licenciamento industrial, ou projectos de Potencial Interesse Nacional (PIN) e 20 nos outros casos), conduzido pelo Departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental da Agência Portuguesa do Ambiente. As conclusões do Relatório da Consulta Pública são incluídas no Parecer Final da Comissão de Avaliação contribuindo, assim, para a tomada de decisão. O Resumo Não Técnico (RNT), uma das peças que o proponente tem de apresentar obrigatoriamente à Agência, é analisado por uma das três técnicas responsáveis por conduzir os processos de Consulta Pública que trabalham na Divisão de Cidadania Ambiental. É da sua responsabilidade avaliar se o documento está numa linguagem acessível e se descreve toda a informação relevante relativa ao projecto.

Este Resumo Não Técnico é enviado para as Câmaras Municipais e para outras entidades da área de implantação do projecto. Um exemplar fica também

disponível para consulta na Agência Portuguesa do Ambiente. As municipalidades e as instituições de âmbito regional devem publicitar a realização da Consulta Pública. Uma nota de imprensa é enviada para os órgãos de comunicação social e divulga-se a Consulta Pública entre organizações não-governamentais ligadas ao ambiente (as ONGA) ou outras com intervenção na área de implementação do projecto. A participação de cidadãos também se constitui através do portal da internet “Participa”, disponibilizado desde Julho de 2015 pela Agência Portuguesa do Ambiente, e que congrega todos os processos de consulta no âmbito de Avaliação Ambiental Estratégica e de Avaliação de Impacte Ambiental bem como de Avaliação de Compatibilidade de Localização em termos de risco de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas, Avaliação de Incidências Ambientais, consultas transfronteiriças, Licenciamento Ambiental, Planos, Pedido de Atribuição de exploração de depósitos minerais, utilização privativa de espaço marítimo, etc.

O Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, foi o primeiro a estabelecer a obrigatoriedade da realização da Consulta do Público na Avaliação de Impacte Ambiental e foi durante a década de noventa que se assistiu a um forte impulso da participação dos cidadãos. Havia uma entidade vocacionada para esta tarefa, o Instituto de Promoção Ambiental, criado em 1993, que sucedeu ao Instituto Nacional do Ambiente que tinha entre outras funções a promoção da participação activa dos cidadãos nos processos de decisão. Realizavam-se conferências de imprensa, fazia-se divulgação na rádio (Antena 1) aproveitando o tempo de antena atribuído ao Governo, publicavam-se anúncios na imprensa regional/rádios regionais, enviavam-se os Resumos Não Técnicos para as Juntas de Freguesia, associações locais e escolas, vistas como instituições de proximidade das populações. Os documentos eram acompanhados por um folheto que explicava o procedimento de consulta, dava uma pequena informação sobre o projecto e indicava prazos e formas de participação. Os técnicos deslocavam-se a várias zonas do país para conduzir audiências públicas e sessões de esclarecimento, que muitas vezes “aqueciam” porque os ânimos se exaltavam entre diversos interessados, uns contra os projectos, outros a favor e mobilizados pelos poderes públicos, por preocupações ambientalistas ou ainda pelas garantias de emprego e desenvolvimento regional dos projectos. Os técnicos reconhecem que nem sempre estas audiências eram úteis para produzir uma conclusão proveitosa para o processo de avaliação, já que havia sempre entidades e pessoas com interesses diferentes, mas era importante ouvir as populações que sofriam directamente com os impactes sociais, económicos, paisagísticos e ambientais dos projectos. Hoje em dia, é opinião generalizada entre os técnicos que o processo é mais burocratizado e por isso menos participado publicamente. Uma das razões invocada para justificar esta opinião é a

redução do prazo para a realização da Consulta Pública, que não permite uma ampla divulgação e consequente leitura informada do Resumo Não Técnico.

Na opinião de alguns técnicos, os prazos legais portugueses já foram dos melhores da Europa, mas as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro, reduziram-nos para 15 ou 20 dias, o que melhora o tempo de emissão de uma decisão relativa à Avaliação de Impactes Ambientais, mas reduz a possibilidade de divulgação do Resumo Não Técnico e de participação do público. Por outro lado, os técnicos referem que existiu um período de investimento em grandes obras públicas que mobilizavam muito a população directamente implicada. Por exemplo, para a construção de auto-estradas e pontes, foi necessário expropriar terrenos e, por essa razão, as pessoas envolviam-se muito. No caso das auto-estradas, os projectos alteravam caminhos antigos e zonas de passagem, o que obrigava os técnicos a considerarem os usos locais e exigirem que os proponentes considerassem alternativas ou modos de compensação das populações directamente afectadas. Actualmente há menos investimento público em grandes obras e os projectos são, na sua maioria, mais pequenos o que não colide de forma tão directa com apropriações sociais do território, excepção feita às grandes barragens em construção – Foz Tua, por exemplo – e às linhas de alta tensão que devido aos campos electromagnéticos produzidos, e suas possíveis consequências para a saúde humana, tem determinado movimentos de contestação por cidadãos e autarquias.

Os projectos com impactes negativos muito significativos em determinados factores ambientais podem conduzir à emissão de uma Declaração de Impacte Ambiental desfavorável, mas a Consulta Pública não tem a maior parte das vezes esse poder. Segundo um dos técnicos que conduz o processo, a opinião das populações e entidades regionais é considerada na tomada de decisão, mas não é determinante ou sequer vinculativa. A contestação do público pode contribuir para potenciar a decisão num determinado sentido. Como exemplo este técnico referiu um projecto para a construção de uma barragem que, de acordo com a avaliação, destruía e alterava drasticamente importantes valores ecológicos. As populações directamente afectadas, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, uniram-se para manifestar que estavam contra a sua construção. A combinação destes dois elementos contribuiu para que os técnicos se decidissem por um Parecer Final negativo, o que conduziu à emissão de uma Declaração de Impacte Ambiental desfavorável pela Agência Portuguesa do Ambiente. Para a Comissão de Avaliação, o resultado da Consulta Pública é relevante para a tomada de decisão se estiver articulado com outros factores ambientais criticamente afectados pelo projecto.

Entre os técnicos existe a percepção de que o envolvimento do público é cada vez mais burocratizado, dependente do uso de tecnologias não acessíveis

a todos, como os computadores e a internet, de prazos estritos e de limites orçamentais para a condução de audiências públicas e sessões de esclarecimento, o que contrasta com os discursos de uma gestão mais participativa da Agência Portuguesa do Ambiente e da Convenção de Åarhus, um instrumento criado pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas em 1998 com o objectivo de garantir aos cidadãos europeus o acesso à informação, a participação pública em processo de decisão e o acesso à justiça (in *website* da APA). Neste ponto, legislação e convenções associadas parecem mais ser um aparato discursivo que publicita a democratização das instituições do que um verdadeiro instrumento de intervenção nas dinâmicas e lógicas do Estado (Carvalho, Pinto-Coelho e Seixas, 2016; Gupta e Mason, 2016).

* * *

Outro aspecto que merece considerações por parte dos técnicos e que pode ser ponderado na tomada de decisão é o ordenamento do território, concretizado pelos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que têm o objectivo de definir as principais regras sobre o planeamento e ordenamento do território em Portugal e podem ser de intervenção municipal, regional ou nacional. No passado, a legislação da Avaliação de Impacte Ambiental determinava que a conformidade ou desconformidade do projecto com os usos do território definidos por estes Instrumentos de Gestão Territorial podia ser um factor determinante na tomada de decisão. O actual decreto-lei define que a “desconformidade do projecto com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis não condiciona o sentido de decisão da DIA” (*Diário da República*, 1.^a série – N.º 211 – 31 de Outubro de 2013, 6328-13).

Os técnicos do Departamento têm diferentes opiniões sobre as consequências desta alteração. Na opinião de alguns, esta alteração permite que muitos projectos tenham uma Declaração de Impacte Ambiental favorável independentemente de estarem em conformidade com os usos definidos para aquele território. Outros técnicos consideram que não é responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente verificar essa conformidade, responsabilidade da entidade licenciadora e a quem o proponente deve enviar o projecto após a emissão de uma Declaração de Impacte Ambiental “favorável” ou “favorável condicionada” para licenciamento. Outros referem ainda que os Instrumentos de Gestão Territorial como os Planos Directores Municipais nem sempre estão actualizados, ou seja, que nem sempre reflectem os actuais usos do território e que por isso essa conformidade não pode ser fundamental para a tomada de decisão no processo.

Na Prevenção de Acidentes Graves, o Ordenamento do Território é importante na medida em que através da ACL – Avaliação da Compatibilidade de Localização (descrita na secção Risco e Incerteza) os técnicos podem assegurar a separação entre os estabelecimentos e os elementos sensíveis do território através da definição de Zonas de Perigosidade. Um dos técnicos explicou-nos que o decreto-lei que regula esta actividade foi emitido em 2015 e estipulava um prazo de 60 dias após a publicação do mesmo para que constasse de uma portaria a metodologia para a definição das Zonas de Perigosidade assim como os critérios de ocupação dessas zonas. O prazo de 60 dias já tinha expirado há muito e segundo nos explicou, a portaria ainda não tinha sido publicada por questões de ordem “política”. Esta portaria implica limitações aos usos do território, que podem passar a ser categorizados como “Zona de Perigosidade” quando na proximidade de estabelecimento de substâncias perigosas. Este instrumento acaba por circunscrever a utilização desse território e desvalorizar o seu valor económico. A portaria pode ser essencial para prevenir acidentes graves mas introduz mudanças que podem encontrar entraves por parte de entidades locais e regionais, já que a utilização do território fica francamente condicionada.

Assistimos a uma Sessão de Apresentação da Directiva AIA que se realizou no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, com o intuito de dar a conhecer aos interessados as principais mudanças que a directiva europeia impõe aos Estados-membros. No discurso de abertura, o presidente da Agência Portuguesa do Ambiente referiu que a nova alteração legal é resultante de ajustes que têm assumido relevância nos últimos anos, como por exemplo a importância das alterações climáticas como um factor ambiental a avaliar. Entre observações sobre a importância para Portugal de ter um instrumento preventivo como a Avaliação de Impactes Ambientais, comenta que “o ordenamento do território é o elefante branco nas nossas salas”. A utilização da expressão idiomática elucida a importância que este assunto tem na questão ambiental actual. e a dificuldade em geri-la, na medida em que todos os que trabalham na área reconhecem a urgência de um planeamento e ordenamento do território, mas sabem que congrega uma série de interesses e actores que muitas vezes se encontram em posições antagónicas.

É a natureza iminentemente política da questão que a torna um tema difícil de abordar e de solucionar, como a afirmação da figura mais alta da Agência de certo modo indicia. Para alguns dos técnicos do Departamento é impossível conduzir um processo de avaliação sem tomar em consideração o Ordenamento do Território, na medida em que é através dele que se gere a interacção do ser humano com o meio envolvente. O interesse dos poderes políticos locais e nacionais na implementação de projectos que garantam

crescimento económico e postos de trabalho, impõe-se frequentemente a essa gestão e, por essa razão, o ordenamento do território é um assunto tão delicado e de difícil solução para a instituição que representa a gestão e aplicação de uma política ambiental em Portugal. Como se pode ver, a Avaliação de Impactes Ambientais tem de tomar em consideração elementos que congregam interesses políticos, científicos e económicos. Na próxima secção iremos abordar como decorre o processo de Pós-Avaliação e o papel que a Agência Portuguesa do Ambiente, através deste Departamento, assume na interacção entre diversos intervenientes para o controlo do cumprimento de medidas.

Depois da avaliação: controlo e mediação

Durante algum tempo a Avaliação e a Pós-Avaliação de Impactes Ambientais eram realizadas conjuntamente pelos técnicos, o que permitia verificar com maior exactidão o sucesso das medidas de minimização dos impactes. Desde 2012, e devido ao número cada vez maior de projectos submetidos a Avaliação e ao crescimento do passivo de processos em Pós-Avaliação, o Departamento dividiu-se nas duas actuais divisões. Os técnicos afirmam que esta divisão foi necessária devido ao excesso de trabalho mas teve como consequência uma menor interacção entre a avaliação e a pós-avaliação, com resultados menos positivos na articulação entre as medidas de minimização definidas na Declaração de Impacte Ambiental e o sucesso das mesmas na fase de construção ou exploração dos projectos.

A pós-avaliação é legalmente enquadrada pelo mesmo decreto-lei da Avaliação de Impacte Ambiental e por duas portarias, a Portaria n.º 395/2015, de 4 de Novembro, e a Portaria n.º 326/2015, de 2 de Outubro. Os objectivos da Pós-Avaliação são descritos na documentação interna produzida pelo Departamento como: 1) realizar o acompanhamento da obra, monitorização, exploração e desactivação do projecto; 2) verificar do cumprimento da Declaração de Impacte Ambiental e conhecimento da eficácia das medidas; e 3) conhecer os reais impactes ambientais do projecto, propor medidas adicionais e dar *feedback* à Avaliação de Impacte Ambiental.

De acordo com a chefe de divisão existem mais ou menos 300 projectos activos em pós-avaliação. Quando assumiu o cargo teve de realizar uma “limpeza” dos projectos sob monitorização porque alguns não apresentavam impactes relevantes, e tentou definir quais os planos de monitorização adequados para cada projecto e quais deveriam ser pedidos durante o processo de Avaliação. Todavia, qualquer projecto “encerrado”, isto é, sem monitorização, pode ser reaberto se a Agência receber alguma reclamação. No dia-a-dia do Departamento as respostas definem-se pela prioridade dos projectos, ou seja,

pela urgência em acompanhar os que se encontram em fase de construção – uma parte considerável das medidas de minimização de impactes devem ser aplicadas durante esta fase – ou porque recebem reclamações ou queixas. Vamos exemplificar, através de uma descrição etnográfica, o trabalho realizado pelo técnico durante a fase de construção de um projecto.

O técnico encontra-se a elaborar o Parecer sobre os elementos apresentados no Relatório Preliminar e Intercalar do Acompanhamento Ambiental da Obra de um parque eólico. A partir do momento em que um determinado projecto está licenciado para construir, o promotor é obrigado a enviar um relatório preliminar onde conste uma descrição das medidas de minimização aplicadas e o planeamento da obra, incluindo ajustes decorrentes da fase de construção (por exemplo, mudança do local dos estaleiros de construção), um relatório intercalar onde deve descrever o processo de construção propriamente dito, e um relatório final, quando a obra se encontra concluída, onde se indica um plano de recuperação de toda a área que foi intervencionada. A grande diferença entre o Plano de Acompanhamento da Obra e o Plano de Monitorização é que o primeiro descreve a operacionalização da obra (por exemplo, o tratamento dos resíduos produzidos no seu desenrolar) e o segundo os impactes da construção e da exploração nos factores ambientais. O parecer do técnico da Pós-Avaliação é construído tendo por base este relatório, a visita e os pareceres sectoriais enviados pelos técnicos da Comissão de Avaliação, quando solicitados.

Neste caso, o técnico tinha acabado de chegar de uma visita ao local, algo que considera fundamental para ver como a obra está a ser conduzida e que realiza, sempre que possível, com outros colegas da Comissão de Avaliação. No caso dos parques eólicos, os pareceres dos técnicos que avaliam a paisagem e a ecologia são particularmente importantes e embora não exista uma equipa de especialistas legalmente constituída na Pós-Avaliação, muitos dos técnicos acabam por participar porque é um momento particularmente importante para verificar e controlar os impactes decorrentes da fase de construção. A Declaração de Impacte Ambiental e a DCAPE – Declaração de Conformidade Ambiental do Projecto-Execução (emitida para os projectos inicialmente avaliados em fase de anteprojecto ou Estudo Prévio e que, após a realização do projecto de execução, são sujeitos ao procedimento de verificação da conformidade ambiental do projecto de execução) são os dois documentos essenciais para os técnicos de Pós-Avaliação realizarem o seu trabalho e que devem levar consigo durante a realização da visita, para verificar a aplicação de medidas.

Durante a visita, o registo fotográfico serve, à semelhança do que acontece na fase de avaliação, de auxiliar de memória para elaborar o parecer, o que evidencia o trabalho de confrontação constante, neste caso, entre o que é descrito nos relatórios e o que é observado. No gabinete, em frente ao

computador, o técnico organiza as fotografias com uma referência (por exemplo, a fotografia AE23 refere-se ao aerogerador 23). A catalogação constitui um importante método de trabalho, na medida em que organiza e define o olhar crítico e a perícia do especialista: é fundamental verificar a aplicação de várias medidas. Por exemplo, o técnico verifica a colocação de uma cancela nos caminhos abertos para aceder aos aerogeradores. Segundo nos explica, estas cancelas são uma medida de minimização aplicada quando os parques eólicos se localizam em zonas importantes do ponto de vista ecológico. Os caminhos abertos para a construção e exploração dos mesmos são frequentemente aproveitados por motociclistas ou outros visitantes para realizar percursos lúdicos, destruindo os *habitats* e perturbando os lobos. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, instituição do Estado responsável por avaliar o factor ambiental ecologia, determina a importância do lugar e a necessidade de incorporar esta medida de minimização.

O técnico passa para outra fotografia e esclarece-nos que durante a construção deste parque abriu-se um caminho para os camiões efectuarem as manobras perto de uma zona de *habitat* prioritário. Segundo afirma, este caminho tem de ser fechado e recuperado porque coloca em risco esse *habitat* que deve ser conservado. Este é um exemplo de uma medida de minimização que implica a recuperação de uma área intervencionada. À medida que visualiza as fotografias, o técnico vai fazendo anotações que fundamentam o seu parecer, tendo por base o relatório enviado pelo proponente e as medidas de minimização incluídas na Declaração de Impacte Ambiental. Outra fotografia indica que uma vala que expressamente aberta para passar os cabos de energia já foi tapada e os arbustos recolocados. Explica-nos que por norma estes cabos são instalados em caminhos que já existem, aproveitando assim uma área desmatada, mas nesta situação específica o promotor não obteve licença do proprietário do terreno para o fazer. A fotografia revela que os arbustos colocados ainda não tiveram tempo para crescer o que constitui um “caminho aberto” para os motociclistas, com repercussões para o crescimento da vegetação. Os promotores são recorrentemente obrigados a plantar novos arbustos e a monitorizar o seu crescimento.

Estes exemplos mostram as preocupações dos técnicos em pós-avaliação, para quem a verificação e o controlo do cumprimento das medidas de minimização é essencial. Como se pode ver, existem muitas dimensões a ter em conta nesta fase. Neste caso, a construção e exploração de um parque eólico pode facilitar o acesso a um local que era relativamente isolado e de difícil acesso, o que torna a zona mais apetecível para todo o tipo de visitantes (motociclistas, curiosos), com consequências para a flora e fauna ali existentes. O parecer elaborado pelo técnico tem de ter em conta os pareceres dos especialistas

de cada factor ambiental que conhecem melhor os impactes e as medidas de minimização adequadas.

O controlo e verificação dos impactes na Pós-Avaliação é complexo também porque existem os que são mais relevantes na fase de construção e os que se evidenciam na fase de exploração. Por exemplo, a flora não é muito afectada na fase de exploração, mas sim na de construção. Depois de terminada a obra, é preciso monitorizar, ou seja, verificar se existe uma estabilização dos dados, se algum “núcleo” foi permanentemente afectado. Por exemplo, na construção de parques eólicos os lobos também podem ser perturbados porque a movimentação de camiões, máquinas, pessoas e o ruído produzido podem colidir com os seus hábitos. Por outro lado, durante a fase de exploração, assiste-se ao aumento da mortalidade das aves e quirópteros atingidos pelo movimento das pás das turbinas que produzem a energia eólica.

De acordo com um dos técnicos, o que realmente se faz em Pós-Avaliação é uma fiscalização, só que sem a aplicação de coimas ou multas, as quais estão a cargo de outra entidade do Estado: a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. À semelhança das actividades apresentadas anteriormente, a Pós-avaliação baseia uma parte considerável do seu trabalho na leitura de relatórios e na redacção de pareceres, o que determina o tipo de conhecimento produzido e o modo como os impactes são considerados pelos técnicos. Trata-se de um trabalho constante de identificação, selecção, confrontação e catalogação de dados (o que está nos relatórios, o que se observa nas visitas, o que se memoriza nas fotografias), nesta fase francamente direccionado para o controlo e, portanto, sem um grau de subjectividade tão evidente. No entanto, os próprios técnicos afirmam a dificuldade de estabelecer uma relação causa-efeito nos impactes. Nem sempre é possível confirmar que, por exemplo, a mortalidade das aves esteja totalmente relacionada com o funcionamento das turbinas. Outros factores podem influenciar a sua mortalidade, como doenças, incêndios, outros projectos em redor. Por vezes, nos primeiros anos de implementação de um projecto é difícil identificar os impactes causados por uma determinada actividade, porque é preciso tempo para compreender se o impacte é temporário ou permanente, se afecta muito a espécie atingida ou não.

De acordo com um dos técnicos que trabalha em Pós-Avaliação, esta área envolve menos *stress* pessoal do que a Avaliação de Impactes Ambientais, porque os prazos não são tão apertados, e porque não se trata de avaliar e decidir sobre a viabilidade de projectos que envolvem muito dinheiro. Por outro lado, é nesta fase que se confrontam os donos da obra com que está a ser feito na prática, o que pode implicar uma relação mais tensa e mais confronto entre promotores e os técnicos. Por exemplo, o Departamento recebeu uma queixa

de um técnico que verificou que durante a construção de um parque eólico não foi respeitado o horário imposto na Declaração de Impacte Ambiental para o término das obras, ao pôr-do-sol, de modo a respeitar os hábitos nocturnos de circulação dos lobos. No Departamento, o técnico entra em contacto com a empresa e tenta perceber qual a razão para não respeitarem esse horário. Durante a construção de alguns parques eólicos, a Declaração de Impacte Ambiental obriga à paragem total da construção entre Abril e Setembro, aquando da época de reprodução do lobo. Por essa razão, e tendo em conta que o objectivo não é bloquear e dificultar a implementação de projectos económicos (e neste caso, energéticos), tenta-se perceber porque é que o promotor não respeita a medida imposta. Neste caso, o promotor afirmou que caso não estendesse o horário de trabalho teria de prolongar a obra para a época reprodutiva do lobo (mesmo correndo o risco de ser multado), porque é logística e financeiramente incomportável parar a obra durante cinco meses.

O técnico de Pós-Avaliação tem de entrar em contacto com o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas e pede para que emitam um parecer relativo a esta situação. Tenta negociar com os promotores e com os técnicos especialistas um consenso que satisfaça os interesses logísticos e económicos de uns, e científicos e conservacionistas de outros. Segundo nos referiram é importante ter “jogo de cintura” quando se trabalha em Pós-Avaliação na medida em que é preciso encontrar compromissos, soluções que sejam benéficas para todos. A opinião dos técnicos especialistas é muito importante porque são eles que podem definir até que ponto uma medida pode ser reelaborada para cumprir o objectivo da salvaguarda e, simultaneamente, permitir o prosseguimento dos trabalhos da obra em causa. Cabe aos técnicos encetar as negociações quando existem conflitos de interesses, sem comprometer o objectivo final de prevenção de impactes. Em suma, seja na Avaliação, na Pós-Avaliação ou na Prevenção de Acidentes Graves, os técnicos têm de ponderar, confrontar e mediar diversos interesses e actores envolvidos. E, mais uma vez, se verifica a existência de exigências contraditórias no trabalho de monitorização que implica atender às dimensões económicas dos projectos e ao respeito do ambiente, provocando tensão na decisão dos técnicos. Mas, como se verá mais à frente, este trabalho é efectuado dentro de uma estrutura hierárquica que define a responsabilidade do técnico neste tipo de tarefas e o papel das chefias na tomada de decisão.

Organização e práticas de trabalho

Hierarquia, ética profissional e crítica

O trabalho dos técnicos, das chefes de divisão e da directora de Departamento é articulado em função da autonomia e poderes relativos que têm tanto na prossecução das suas actividades, como na tomada de decisão. Diariamente, existem situações prioritárias que são definidas pelos prazos apertados para emitir decisões ou por pressões de vária ordem, que chegam ao Departamento através de vários canais. Podem ser desencadeadas por pedidos de esclarecimento de grupos parlamentares relativamente a processos específicos, pelos meios de comunicação, pelos proponentes dos projectos, ou por ordens superiores como por exemplo pelo secretário de Estado ou o ministro do Ambiente. As queixas da população, de entidades ou de técnicos de outras instituições sobre determinadas obras ou actividades também exigem que as chefias destaquem um técnico para conduzir o trabalho, o que pode implicar mergulhar no histórico de um determinado projecto e verificar o motivo da queixa.

Cada documento que entra e sai do Departamento submete-se ao crivo das chefias que têm a responsabilidade de o analisar. Quando se trata de um documento importante como, por exemplo, uma Declaração de Impacte Ambiental ou um parecer sobre um Relatório de Segurança, as chefes de divisão lêem-no atentamente no seu computador de trabalho, discutem-no com o técnico e podem propor alterações. Ao longo do processo, os técnicos discutem pormenores de cada avaliação com as chefias que podem ajudar nas questões que têm de resolver. Quando um procedimento chega ao fim, as chefes de divisão lêem atentamente o que foi produzido pelos técnicos e podem sugerir alterações ao documento.

Depois disso, as chefes de divisão validam o texto e explicam à directora do Departamento as principais questões envolvidas em cada processo e esta, em função das suas competências, assina a documentação ou remete para o presidente, seu superior hierárquico. Grande parte da documentação que envolve uma tomada de decisão é acompanhada por uma Informação Interna que explicita a responsabilidade de cada um na cadeia hierárquica. No topo da primeira página, um pequeno quadro divide a folha em duas colunas. Na coluna da esquerda, as chefes de divisão e a directora do Departamento assinam e comentam a proposta de decisão, submetendo sempre “à consideração superior”. Na coluna do lado direito, o presidente da Agência Portuguesa do Ambiente assina e explicita a tomada de decisão. Por baixo do quadro, um texto mais longo e pormenorizado, escrito pelo técnico, explicita as razões que conduziram o processo e a proposta de decisão. Também ele assina no final.

Ao longo do processo administrativo, as dúvidas dos técnicos são frequentemente discutidas com as chefias, apesar das diferentes responsabilidades dos intervenientes. Tal como acontece com os engenheiros em ambiente empresarial analisados por Rodrigues (1999), estes técnicos aceitam a função da chefia (e o desempenho da autoridade) de uma forma muito pragmática e consideram que o trabalho de articulação é predominante. Segundo observámos, muitas das interações entre as chefias e técnicos são relações entre colegas que se tratam como pares e por isso, as relações de trabalho decorrem, *grossa modo*, em ambiente de informalidade e com à-vontade. Acontece, por exemplo, que as chefias sejam mais jovens e tenham menos anos de experiência na Avaliação Ambiental do que alguns dos técnicos em posições subordinadas.

As fronteiras sobre as responsabilidades de cada um na tomada de decisão são tácitas e, na opinião da directora do Departamento, não cabe aos técnicos ter a responsabilidade de mandar parar uma obra quando os promotores falham o cumprimento de medidas de minimização, muito embora tenham de providenciar o conhecimento pormenorizado do processo. Em alguns casos, a responsabilidade relativamente aos projectos pode mesmo extravasar o domínio da Agência Portuguesa do Ambiente e ser remetida para outras instituições com mais poder como a Secretaria de Estado do Ambiente, o que acontece, por exemplo, no caso da emissão de Declarações de Impacte Ambiental com proposta de decisão desfavorável.

O conhecimento efectivo das várias dimensões de cada projecto altera-se à medida que se sobe na hierarquia. Os técnicos conhecem os processos com profundidade do ponto de vista técnico e científico, os resultados das consultas públicas, a identificação dos impactes e as situações ambientalmente críticas. As chefias, por outro lado, têm acesso a outro tipo de informação sobre o projecto, como a sua dimensão mais política e económica, e a sua relevância para entidades públicas como as autarquias ou genericamente as entidades licenciadoras, designadamente a Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI). Em situações em que é preciso encetar negociações com várias entidades, o que pode ocorrer paralelamente ao processo de avaliação ou de pós-avaliação, são as chefias do Departamento que representam os interesses da administração pública central e a defesa da condução do processo de avaliação. Por vezes, outros sectores de actividade do Estado tentam impor as suas pretensões, o que obriga a tomadas de posição por parte das chefias, que tentam defender os interesses da Agência. Por exemplo, numa conversa informal, foi-nos dito que outro ministério queria impor a duplicação dos limiares para submissão dos projectos a Avaliação de Impacte Ambiental, medida que possibilitaria que muitos projectos pudessem evitar este procedimento. No entanto, segundo revelaram, esta proposta surgiu sem qualquer fundamentação

técnica, ou seja, sem a demonstração de que não existiriam impactes abaixo desses limiares propostos. A argumentação científica ou técnica é central para que os técnicos e as chefias defendam os interesses da instituição que representam, e para que possam contestar medidas impostas exteriormente.

Por vezes, as chefias têm de encontrar posições concertadas e conjuntas com outros órgãos do Estado e por essa razão, também elas desempenham um trabalho de mediação e coordenação na tomada de decisão. Quando existem obras de grandes infra-estruturas com forte projecção mediática como, por exemplo, barragens, e surgem problemas novos durante a construção (não previstos durante a avaliação), as chefias podem decidir assumir o processo, não só porque têm maior autonomia de decisão mas também porque controlam melhor todo o processo. Pode acontecer que integrem Comissões de Acompanhamento Ambiental de Obra, constituídas por diversas entidades (câmaras, associações locais, ONGA, outras entidades da administração pública central) onde participam com o objectivo de verificar o cumprimento de medidas e para encontrar, de forma célere, soluções que compensem ou minimizem danos não previstos.

Os técnicos beneficiam de uma autonomia relativa na condução do processo avaliativo mas cabe às chefias a última palavra, sobretudo quando existem dúvidas ou dimensões associadas ao processo que não são vistas como apenas técnicas ou científicas. Existe espaço para encontrar consensos, mostrar discordância e debater a decisão porque, as chefias precisam, entre outros elementos, das informações e dos conhecimentos sobre cada projecto, o que está nas mãos dos técnicos. Por outro lado, esta área de trabalho envolve muitas pressões, na medida em que são submetidos projectos para avaliação e pós-avaliação com alto valor económico e de investimento (público e privado) que podem colidir com a preservação de vários valores ambientais. É às chefias da Agência Portuguesa do Ambiente e consecutivamente do Departamento que estas pressões são encaminhadas.

Os técnicos sabem que a dimensão formal é importante no seu trabalho mas gostariam que a tomada de decisão se baseasse sobretudo em considerações técnicas e científicas. Para muitos deles, a separação entre as esferas de decisão política e científica é o que permite que este trabalho seja desempenhado com qualidade e neutralidade. O seu objectivo profissional é a realização de um trabalho competente na gestão e defesa de um bem comum nacional, neste caso, o Ambiente. O facto de esta área ser porosa tanto do ponto de vista político como económico, contribui para que os técnicos demonstrem que se afastam de interesses pessoais, favorecimentos ou ilegalidades. “Amigos, amigos, negócios à parte” disse-nos um dos técnicos para explicar que tinha uma boa relação com alguns promotores com quem trabalha há muitos anos mas que

isso não queria dizer que fazia cedências nas medidas a serem implementadas. Alguns comentaram ainda que não estavam dispostos a fazer “coisas fora da legalidade e se quiserem que as faça têm de as explicitar por escrito”. Esta citação é demonstrativa do peso e da pressão colocados neste tipo de trabalho e da necessidade que os técnicos têm de se defender de acusações futuras que resultem do não cumprimento da lei. Tal situação pode acontecer quando um projecto é alvo de um processo legal, onde os técnicos que participaram na Avaliação e as chefias podem ser arrolados como testemunhas e presentes a tribunal.

Como se disse inicialmente, o Departamento de Avaliação Ambiental encontra-se numa encruzilhada de interesses, e por essa razão os discursos dos técnicos reflectem uma preocupação constante pela defesa de um conhecimento específico e uma responsabilidade acrescida no seu trabalho. Muitos relatam com paixão projectos antigos em que estiveram envolvidos como avaliadores, inclusivamente de grandes obras públicas, e constataam que o seu conhecimento técnico está sempre a aperfeiçoar-se. A ética profissional é determinante para a maior parte destes técnicos, na medida em que se sentem confrontados com decisões difíceis de tomar ou com limitações impostas externamente sobre o processo de avaliação. As diferentes áreas do Departamento exigem concentração e dedicação para que se possam acautelar riscos futuros e evitar desastres que possam ser imputados aos técnicos.

Ao descrever o seu trabalho, muitos referem que existem decisões sérias a serem tomadas nas avaliações, que afectam muitas pessoas, o desenvolvimento económico e a preservação de valores ambientais do país. Por essa razão, escutámos inúmeras vezes frases como “eu quero dormir bem à noite” ou “eu quero ter a certeza que ponderei todas as possibilidades”, o que evidencia uma noção de responsabilidade relativa à condução dos processos. Estas observações contrariam muitos estereótipos que existem sobre os funcionários públicos como trabalhadores acomodados a uma situação profissional, sem responsabilidade ou consciência sobre a importância do seu trabalho. Existe, da parte dos técnicos (e das chefias), uma dimensão moral que os leva a perseguir determinados objectivos e a considerarem-se responsáveis pela salvaguarda dos valores ambientais nacionais, quais guardiões do ambiente. O trabalho recente de Richard-Ferroudji (2015), acerca de técnicos de gestão da água releva a mesma presença de valores morais na forma como os técnicos assumem o seu trabalho. Ora, a dimensão moral constitui uma faceta menos visível e conhecida do trabalho burocrático. Aliás, esta dimensão de empenho moral sobre os processos burocráticos contraria a noção de desinteresse do homem burocrático que não se envolve em juízos de valor para a decisão.

É por esta razão que muitos funcionários da Agência Portuguesa do Ambiente condenam o desinvestimento dos Governos na administração pública portuguesa e a incapacidade de impor o interesse comum sobre interesses económicos e políticos. Os mais críticos são da opinião que estes interesses cada vez mais se imiscuem na vida da instituição e que outrora os políticos respeitavam mais “a ciência” e os técnicos, ou seja, tomavam em consideração esse conhecimento produzido por especialistas. Por outro lado, a escassez de recursos humanos e a ausência de uma política para garantir a transferência de conhecimentos dos mais velhos para os mais novos contribuiu, assim nos disseram, para um empobrecimento da capacidade técnica e científica do Estado, que abre a porta para que outro tipo de interesses ganhe terreno e constitua um perigo para a salvaguarda de determinados valores. Também condenam aquilo que consideram ser uma desvalorização do conhecimento transmitido entre pares dentro da própria instituição, baseado na aprendizagem situada (Lave e Wenger 1991), onde os mais experientes ensinam os menos experientes. Por isso, alguns afirmavam que quando um técnico da instituição se reforma desaparece um conhecimento e experiência adquiridos ao longo de muitos anos de trabalho na instituição.

A avaliação dos impactes ou riscos ambientais é considerada uma actividade desafiante porque obriga a imaginar cenários de impactes ambientais ou de acidentes graves e, para aqueles que trabalham na Pós-Avaliação, a considerar os contextos de implementação que têm sempre as suas particularidades ambientais, físicas e sociais. “Não é um trabalho das 9 às 17” disse-nos uma técnica, para explicar que as suas tarefas a acompanham para lá das paredes do gabinete e do Departamento, e que encontra soluções para os problemas quando está em casa ou em qualquer outro sítio. Outra técnica referia que “este não é um trabalho típico de funcionário público”, demonstrando que o que faz é contrário ao imaginário colectivo da actividade laboral na administração pública, representada pela repetição mecânica de tarefas, que não exigem a intelectualização do trabalho e a atenção do funcionário. Outros técnicos diziam ainda gostar do facto de ser possível combinar um trabalho mais administrativo de gabinete com visitas técnicas aos locais de implementação dos projectos ou de acompanhamento/monitorização da obra. Como se verá na próxima secção, existe uma importante dimensão relacional e emocional para os técnicos que contribui para o bom ambiente que se vive neste Departamento, apesar do *stress* a que muitas vezes se encontram sujeitos.

Sociabilidades

Vários técnicos consideram que o bom ambiente no local de trabalho é a razão pela qual não procuram outras alternativas laborais, mesmo em momentos mais difíceis ou cansativos, quando têm avaliações para terminar e múltiplas responsabilidades acumuladas. Existe um à-vontade para tirar dúvidas sobre o trabalho com outros colegas, e os técnicos gostam de partilhar o seu conhecimento específico. Muitas vezes, o conhecimento especializado que cada um constrói ao longo dos anos leva a que seja procurado pelos colegas para tirar dúvidas. Por isso, neste Departamento da Agência Portuguesa do Ambiente, os técnicos parecem dispostos a partilhar a informação. Esta atitude demonstra que existe uma valorização do saber técnico personalizado, ou seja, é na partilha desse conhecimento que a própria identidade profissional do técnico se prestigia. Por essa razão, o conhecimento pessoal que cada um constrói é também resultado de troca de informações e de ideias que em muito contribui para o gosto que sentem pela sua actividade profissional. Para estes funcionários, a sua formação inicial é importante para a realização do seu trabalho, mas não é determinante no desempenho das tarefas e actividades executadas. É a experiência adquirida diariamente durante anos de trabalho que enriquece o leque de conhecimentos de cada um. Uma das técnicas com mais anos de experiência profissional na área do ambiente (e não só neste departamento) revelou que quando os colegas mais novos estão muito ansiosos porque coordenam a avaliação de algum processo mais complicado (o que normalmente significa que envolve mais negociações entre diferentes interesses e/ou a exposição aos meios de comunicação), lhes diz que é precisamente nessas ocasiões que se aprende. O confronto faz parte da dinâmica da aprendizagem, que é considerado como indispensável para o bom desempenho profissional.

Esta partilha de conhecimento coexiste com a manutenção de relações entre colegas que extravasam os processos de avaliação e as burocracias: as celebrações de aniversário, as despedidas de colegas, a apresentação de bebés aos colegas, a compra colectiva de framboesas a um intermediário local, ou de queijo a um pequeno comerciante que pára todas as sextas-feiras junto a um dos portões da Agência. Os técnicos organizam-se para distribuir as framboesas e os queijos e para celebrar momentos festivos, onde cada um pode ficar responsável por cozinhar um bolo de aniversário ou comprar a prenda pelo colectivo. As celebrações são encontros rápidos, entre tarefas, que frequentemente se comemoram no gabinete da directora, com mais espaço. A estes espaços de informalidade juntam-se os almoços na cantina, onde os técnicos tentam partilhar uma mesma mesa. No Departamento, quando se aproxima a hora do almoço, um ou outro colega passa em todas as salas e pergunta aos colegas se querem ir almoçar, e é habitual que cada um vá deixando o

seu trabalho, gravando os seus pareceres e ofícios, para se dirigir à cantina. Durante estes momentos de descontração, fala-se de trabalho mas também dos filhos, de maleitas, de receitas culinárias, de filmes que se viu, de atividades realizadas fora do âmbito laboral ou até do desejo de se reformarem e deixarem de trabalhar. A directora e chefes de divisão também participam nestes momentos, mas são menos assíduas por exigências profissionais. O seu trabalho obriga a que tenham de sair mais vezes das instalações da Agência Portuguesa do Ambiente.

Os técnicos partilham também considerações sobre o seu emprego. Durante o ano de 2016, o Governo garantiu a reposição das 35 horas de trabalho semanais aos funcionários da administração pública. Antes da aplicação da medida, os técnicos discutiam entre si quando poderiam usufruir dela e o facto de que o aumento das horas de trabalho não ter trazido necessariamente maior produtividade. Noutras situações discutem os valores salariais, que variavam mensalmente de acordo com os impostos, o pagamento dos subsídios em duodécimos, e ficavam muitas vezes atónitos quando olhavam para a sua Folha de Pagamento, porque nem sempre percebiam os valores aí expressos.

O desenvolvimento de um trabalho de campo etnográfico permite que os investigadores e os sujeitos da investigação possam desenvolver laços de maior proximidade e aceder às dimensões mais relacionais que existem no trabalho. Foi isso que permitiu que a uma dada altura, os técnicos nos mostrassem fotografias antigas de viagens, encontros, almoços, despedidas, situação que permitiu que brincassem uns com os outros, apontando mudanças físicas e relembando histórias pessoais, namoros e brincadeiras. Contaram-nos entre risadas que, em tempos, pregavam partidas uns aos outros, como um telefonema a um colega em que fingiram ser o secretário de Estado a comunicar que não aceitava uma Declaração de Impacte Ambiental desfavorável. A maioria dos técnicos trabalham juntos há muitos anos e conhecem-se bem, sabem as qualidades e defeitos de cada um, tanto em termos pessoais como profissionais. Existem obviamente relações privilegiadas entre eles, que podem decorrer da partilha de gabinete, de interesses e até mesmo de uma proximidade etária. Os estagiários, por exemplo, apesar de estarem integrados nos vários departamentos da Agência e de interagirem com os colegas (técnicos integrados na Função Pública) têm relações privilegiadas com outros pares (ou seja, outros estagiários), o que está relacionado com a idade (muitos são jovens licenciados), partilhando uma situação precária e limitada no tempo. No andar do Departamento de Avaliação Ambiental, os estagiários dos vários departamentos juntavam-se no átrio do elevador para tomar o café e almoçavam frequentemente juntos.

Em suma, uma etnografia da administração pública tem necessariamente de incluir uma análise da dimensão mais emocional e relacional, um aspecto que escapa à rigidez procedimental e à burocracia mas que permite aceder ao modo como se constrói o funcionamento quotidiano de uma instituição. Este aspecto relacional é também relevante entre os funcionários da Agência e das outras instituições do Estado e, como vimos, está subjacente até ao trabalho técnico desenvolvido. O que nos leva a interrogar se realmente as dimensões relacionais e técnicas são assim tão antagónicas, e se os funcionários não estarão a construir e a inovar formas de produção de conhecimento que se baseiam no diálogo e na partilha.

Instrumentos de actuação

Legislação

A legislação em matéria de Ambiente ainda não foi suficientemente endereçada neste capítulo, apesar de ter um papel fulcral no trabalho diário do Departamento de Avaliação Ambiental. Como aliás já foi referido anteriormente, a relação entre a prática quotidiana e a legalidade constitui um dos elementos que determina a execução das actividades conduzidas na Agência Portuguesa do Ambiente. Ela é activada quando existem dúvidas, incertezas e, por vezes, é sujeita a críticas, como se viu na secção relativamente ao artigo do decreto-lei que explicita que a conformidade do projecto com os Instrumentos de Gestão Territorial não é determinante para a tomada de decisão relativa à Avaliação de Impacte Ambiental. Por outro lado, a legalidade é também um instrumento que conduz à acção, utilizado pelos técnicos para o confronto com os proponentes e como pressão para os obrigar ao cumprimento de determinadas medidas, regras ou prazos.

Em muitos casos, os ofícios e até mesmo os pareceres anexados, iniciam e justificam as condições legais em vigor que enquadram a actividade do Departamento, o que mostra como a lei é um dispositivo com poder para comunicar relações institucionais e estipular limites de acção. Noutros casos, é apresentada presencialmente aos proponentes dos projectos e é demonstrativa das posições de assimetria entre os envolvidos. Presenciamos uma reunião entre dois técnicos da Prevenção de Acidentes Graves com um operador de um estabelecimento de armazenamento de combustível para esclarecimento de alguns pontos relativos ao Relatório de Segurança. No final da reunião, um dos técnicos da Prevenção de Acidentes Graves relembra ao operador que o Relatório de Segurança tem de estar aprovado antes de se iniciar a construção do estabelecimento. O operador, representado pelo engenheiro responsável pelo projecto, hesita um pouco e afirma que a construção do estabelecimento

já está na sua fase final, justificando que, de acordo com o antigo decreto-lei, a entrega do Relatório de Segurança à Agência Portuguesa do Ambiente podia ser efectuada durante esse período. O técnico surpreende-se e afirma que a legislação já era assim no antigo decreto-lei. O engenheiro continua a tentar justificar-se, afirmando que teve a autorização da entidade licenciadora; o técnico avisa que a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território pode passar uma multa por incumprimento.

Nesta matéria, a inspecção não é da responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente, que pode no entanto avisar a entidade responsável para o efeito. Mas o que esta descrição etnográfica permite compreender é o peso que a legalidade desempenha na imposição dos limites de acção e de ser, pelo menos em teoria, um mecanismo de activação das relações assimétricas entre o Estado e os sectores da economia portuguesa. Neste caso, a Agência Portuguesa do Ambiente não tem instrumentos directos de coacção sobre os operadores, mas tem o conhecimento aprofundado da legalidade que aplica diariamente e que, como instituição do Estado, é responsável por reproduzir, reiterar, impor. A utilização do argumento do controlo pela inspecção só é possível porque existe um código legal que define o que pode ou não ser feito. No que se refere à Prevenção de Acidentes Graves ou mesmo à Avaliação de Impacte Ambiental, a constante reformulação de diplomas legais que substituem os anteriores abre espaço para que o sector privado possa justificar determinadas actuações com base num real ou suposto desconhecimento da actual lei. Esta razão não é suficientemente forte para impedir a aplicação de sanções e multas, mas pode ser utilizada também com intuítos performativos, ou seja, para sugerir que o incumprimento é resultado de um desconhecimento da lei e não um desrespeito aberto das regras por ela estabelecidas.

Por outro lado, as alterações legais em matéria de ambiente são um aprofundamento constante do *corpus* de conhecimento e de intervenção do Estado. Na perspectiva de um dos técnicos com mais anos de trabalho na Avaliação de Impacte Ambiental, a legislação portuguesa em termos de ambiente tornou-se bastante complexa graças às directivas europeias, que conduziram ao desenvolvimento dos procedimentos e do conhecimento científico exigido para a concretização da avaliação. Como exemplo refere que a integração da avaliação do factor ambiental “ruído” ou “ambiente sonoro” na legislação portuguesa, imposta pelas directivas europeias, obrigou à criação de modelos e competências para avaliar este descritor, tanto da parte dos consultores, que realizam o Estudo de Impacte Ambiental como dos profissionais da administração pública.

Segundo as chefias, o verdadeiro trabalho de fundo na construção de uma legislação sobre a Avaliação de Impacte Ambiental, discutida em Conselho de Ministros, efectuou-se com a criação do Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio, que

¹³- O Departamento, através das chefias e de alguns técnicos, integra grupos de trabalho sobre Avaliação de Impacte Ambiental e de Prevenção de Acidentes Graves ao nível da União Europeia ou da ONU (Convenção de Aarhus).

transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 97/11/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1997 e que codificou a Directiva Europeia n.º 85/337/CEE. Este decreto-lei tratou de construir um modelo de base para a Avaliação de Impacte Ambiental, que se encontrava ainda pouco regulamentada e definir os procedimentos, os prazos e as entidades envolvidas. Por essa razão, a transposição da actual directiva europeia para a legislação portuguesa não traz propriamente grandes mudanças do ponto de vista procedimental, na medida em que esta já cumpre com uma parte considerável dos requisitos definidos pela União Europeia¹³. Os aspectos mais críticos da transposição referem-se à definição de “peritos competentes” que podem elaborar os Estudos de Impacte Ambiental e a Avaliação e à inclusão de “novos” descritores ambientais sob avaliação, como os efeitos dos projectos sobre a população e a saúde humana, a biodiversidade, as alterações climáticas ou ainda a sua vulnerabilidade perante os riscos de acidentes graves e/ou catástrofes (*in* documentação interna da Agência). Uma das reuniões do Grupo Pontos Focais das Autoridades de Avaliação de Impacte Ambiental tratou de reflectir sobre estes aspectos e tentar encontrar soluções articuladas para efectuar correctamente a transposição destes aspectos para a legislação nacional.

A transposição das directivas europeias para a legislação nacional é uma parte do trabalho conduzido no Departamento. Durante os anos de 2015 e 2016, e devido à exigência de transpor a Directiva 2014/52/UE para o Direito Ambiental português, um Grupo de Trabalho tratou de definir os instrumentos de intervenção legal e componentes técnicas da nova legislação, depois encaminhada para a Secretaria de Estado do Ambiente para ser adequada às políticas ambientais definidas pelo Ministério do Ambiente. Nesta trajectória pode sofrer consideráveis alterações e, pelo menos em relação aos decretos-leis que os técnicos utilizam no seu dia-a-dia, surgem comentários sobre ambiguidades deixadas nos artigos ou reformulações mal feitas, que abrem espaço para interpretações variadas, o que consideram jogar contra o desempenho da sua actividade. Como se pode ver, a regulamentação da legislação é uma das áreas importantes a cargo da Agência Portuguesa do Ambiente e explicita a importância das relações institucionais supranacionais, neste caso, com a União Europeia. Esta investigação não incide em particular sobre esta questão, mas é de salientar que em matéria de ambiente a legislação portuguesa é francamente informada pela legislação comunitária e internacional que, como vimos ao longo deste capítulo, incide sobre a legislação de impactes transfronteiriços, da consulta pública ou ainda da prevenção de acidentes graves.

Arquivos, papel e tecnologia

À semelhança do que acontece noutros contextos institucionais, nos tribunais e no Parlamento, a Agência Portuguesa do Ambiente promove uma prática de desmaterialização dos seus serviços que se concretiza na cada vez maior adopção de tecnologias de informação. Actualmente, e como já evidenciámos anteriormente, assiste-se ao funcionamento de dois sistemas de organização e veiculação da informação que sendo separados se complementam: por um lado, a documentação impressa e parafernália associada, como resmas de papel (reciclado), *post-its*, clips, separadores, dossiers, impressoras e fotocopiadoras e, por outro, os sistemas de informação como o Sistema de Informação de Avaliação de Impacte Ambiental (SIAIA), o Filedoc e a plataforma electrónica para o Licenciamento Único de Ambiente (LUA), que estava em teste durante a realização do trabalho de terreno.

Muitos dos técnicos do Departamento consideram que a promoção da desmaterialização da administração pública portuguesa embate no fraco investimento realizado pelo Estado em equipamento informático sofisticado que permita abandonar definitivamente a utilização do papel. No Departamento de Avaliação Ambiental, a visualização de plantas, fotografias e mapas anexados aos Relatórios de Segurança, Estudos de Impacte Ambiental, Planos de Acompanhamento Ambiental de Obra e de Monitorização ou ainda os Pareceres elaborados no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica é uma tarefa essencial para conduzir qualquer actividade. Contudo, o equipamento informático nem sempre dispõe das características que pensam ser fundamentais para analisar esta documentação, sobretudo porque os ecrãs são pequenos e não permitem ver grandes áreas com a mesma nitidez que encontram nos documentos impressos, levando os técnicos a espalharem os mapas no chão e nas mesas de trabalho.

Se por um lado, o grande desafio da Agência Portuguesa do Ambiente, assim como de outras instituições do Estado, é conseguir substituir progressivamente o uso do papel pela utilização da informática, por outro, a contínua dependência do papel obriga à gestão de um arquivo documental, que é enorme no caso do Departamento de Avaliação de Impacte (a título de curiosidade, segundo nos disseram, o arquivo que guarda os Estudos de Impacte Ambiental, sem contar com os processos administrativos, ocupa 565 metros de estantes e corredores). Um projecto de construção de uma estrada ou de uma linha de alta tensão, para ir buscar dois dos exemplos mais extremos, é constituído pelo Projecto técnico e pelo Estudo de Impacte Ambiental, que é organizado por troços de quilómetros. Neste caso, a documentação, composta de plantas, mapas e informação descritiva é distribuída por capas e vários volumes, que quando empilhada pode alcançar a altura de uma pessoa adulta. Cada técnico tem em mãos mais do que um projecto para avaliação, o que contribui para que os gabinetes e as secretárias de trabalho acumulem muita papelada, organizada

de acordo com o espaço limitado disponível e com a urgência de intervenção. Para uma melhor visualização, os técnicos colam plantas de tamanho considerável nas paredes por detrás das suas secretárias para facilitar a leitura e observação e que coexistem com outras decorações ou adornos mais pessoais, como desenhos e fotografias dos filhos, que personalizam o ambiente laboral. Os dossiers administrativos, como já vimos, produzidos e organizados pelos técnicos, arquivam toda a documentação oficial recebida e enviada (*e.g.* pareceres, ofícios, trocas de correio electrónico) e são indispensáveis para traçar o historial de qualquer processo.

Este manancial de documentação é, em alguns casos, arquivado nos gabinetes mas a maioria é guardado em cinco espaços físicos destinados para o efeito. No corredor do Departamento existem três pequenas salas para arquivar os dossiers administrativos. A porta de cada uma delas identifica a numeração dos processos aí guardados. Cada estante é identificada de acordo com a área de intervenção (*e.g.* Prevenção de Acidentes Graves, Avaliação de Impacte Ambiental, Pós-Avaliação) e inclui o intervalo de numeração atribuída aos processos. Existe ainda documentação arquivada em pequenos armários de madeira e outros pequenos móveis localizados no corredor do Departamento. Os outros três espaços situam-se na garagem do edifício onde estão estacionados os carros dos funcionários. São enormes estruturas de betão que arquivam documentação variada da Agência Portuguesa do Ambiente. Um deles armazena dossiers antigos do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB)¹⁴ cujas cores, que contrastam com o cinzento das paredes da sala, eram um método utilizado para diferenciar as tipologias de projecto.

¹⁴ Arquivo que corresponde aos processos administrativos deste serviço que participava nas Comissões de Avaliação com a função de proceder à consulta pública.

Tendo em conta que está em curso um processo de desmaterialização da administração pública, uma das tarefas conduzidas no Departamento é a digitalização de documentação antiga relevante, referente aos processos de Avaliação e Pós-Avaliação, como as Declarações de Impacte Ambiental. Algumas são disponibilizadas no *website* da Agência Portuguesa do Ambiente. Este trabalho é conduzido por um técnico do Departamento que tem a particularidade de ter um conhecimento aprofundado do arquivo e por isso ser solicitado pelas chefias ou por outros colegas quando é necessário encontrar algum dossier de um processo encerrado. Esta tarefa pode implicar algum trabalho de pesquisa, na medida em que o arquivamento da documentação reflecte anteriores organizações do Departamento que dificultam o acesso à catalogação da documentação.

Como vimos, na Agência Portuguesa do Ambiente também se assiste ao investimento em plataformas electrónicas que possam reduzir significativamente a dependência do papel e, mais uma vez, harmonizar procedimentos. Durante o ano de 2016 entrou em funcionamento o Módulo LUA

– Licenciamento Único de Ambiente do Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiAmb). Todos os pedidos de licenciamento e autorização relativos a projectos e actividades da competência da Agência são submetidos pelo requerente através desta plataforma electrónica e através dela se emite o Título Único Ambiental (TUA). Trata-se de um título electrónico que reúne toda a informação relativa aos vários actos de licenciamento aplicáveis ao estabelecimento ou actividade em matéria de ambiente (*in website* da APA). Esta plataforma é utilizada tanto pelo requerente, que pode submeter toda a documentação necessária para pedidos de licenciamento, autorizações, processos de avaliação como pela própria Agência, permitindo aos técnicos partilhar a documentação entre entidades licenciadoras em matéria de ambiente, realizar pedidos de elementos adicionais e emitir o referido título. Compreende duas etapas distintas: disponibiliza um simulador, que permite a qualquer cidadão determinar qual ou quais os enquadramentos ambientais aplicados à situação que pretende licenciar, e um formulário que permite gerar o pedido propriamente dito.

O grande investimento na construção de uma plataforma para centralizar a maioria dos processos submetidos à Agência acarreta um trabalho moroso de articulação entre as exigências da legislação e a construção de um formulário que seja relativamente fácil de operacionalizar pelos requerentes e pelos técnicos. Na Agência Portuguesa do Ambiente existe uma panóplia de procedimentos administrativos que são complexos, que dependem da área de actividade, da legislação, da documentação que os requerentes são obrigados a submeter ao Estado para prosseguir com a sua área de actividade. Congregar todos os elementos de todos os Departamentos da Agência numa mesma plataforma foi uma tarefa homérica para a equipa de informáticos, que se desdobraram em reuniões com as chefias e testes com técnicos de todas as áreas na tentativa de que nenhum procedimento fosse esquecido.

Durante a realização do trabalho de campo assistimos à realização de um teste efectuado por dois técnicos do Departamento. Durante o teste, os técnicos foram incumbidos de verificar se a plataforma informática permite submeter e aceder a toda a documentação necessária para iniciar um procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental. Para apurar se a plataforma informática funcionava correctamente, os técnicos tiveram de preencher o formulário como se fossem um requerente do serviço, que obrigou ao preenchimento aleatório de todos os campos assinalados, de modo a poder submeter-se o formulário. Cada vez que tentavam submeter o formulário, apareciam campos a cor vermelha que indicavam que nem tudo estava preenchido. Passaram uma parte significativa da manhã a tentar submeter um formulário para depois

fazerem o seu papel e certificar-se que a informação submetida é aquela que necessitam para seguir com o seu trabalho.

Num dado momento, tentam realizar um “pedido de elementos adicionais” mas não conseguem avançar porque é necessário que esteja anexado um comprovativo de pagamento por parte do proponente. Chamam o técnico informático que estava na sala e comunicam a impossibilidade de verificar aquele requisito. Este técnico não sabe solucionar este problema específico, que é da competência de um outro, que não está na sala. Entretanto, os técnicos têm uma folha Excel fornecida pelos informáticos para apontar os problemas encontrados. Mas a própria folha Excel é confusa e de difícil preenchimento. Os técnicos mostram alguma impaciência, comentam que a plataforma continua a dar erros, que parece que nunca vai ficar operacional e que têm muitas coisas pendentes para tratar nos seus gabinetes. Depois de algum tempo de espera, o técnico responsável decide fechar a sala porque se aproxima a hora do almoço, e os técnicos só voltam da parte da tarde.

Como se pode ver pelo exemplo etnográfico acima descrito, a pluralidade de assuntos e de instrumentos a serem abrangidos pela plataforma contribuiu para uma falta de capacidade de criar um teste que seja realmente operacional do ponto de vista dos técnicos. A plataforma tem de estar submetida a um controlo rigoroso, que não permita saltar etapas ou desrespeitar a legislação em termos das áreas de actividade da Agência, mas a sofisticação que é exigida é tão grande que existem inúmeros entraves à sua prossecução: a folha de reporte de erros é de difícil compreensão para os técnicos, a ausência do técnico informático não permite continuar com o teste, os técnicos do Departamento são obrigados a passar algum tempo a preencher o formulário e a submeter documentação só para conseguirem passar para o *back office* e se dedicarem realmente à parte que lhes compete verificar. A tentativa de agilizar processos através de plataformas *online* embate num sistema burocrático extremamente denso, longe de ser simples, dificilmente transposto e integrado em sistemas relativamente recentes de organização e catalogação da informação.

Estas mudanças não são meramente instrumentais; são parte de uma estratégia de criação de uma imagem da administração pública como inovadora, célere, menos burocratizada e mais próxima dos cidadãos. No entanto, a administração pública portuguesa é historicamente construída através de uma burocracia que depende da utilização do papel, instrumento que dita o seu modo de organização e que está totalmente domesticado e integrado nas rotinas das instituições do Estado. Assiste-se assim ao desencontro entre uma estrutura persistente em termos dos seus hábitos, e à necessidade de responder a demandas de maior eficiência e racionalidade supostamente iniciadas e legitimadas pela introdução de novas tecnologias.

Conclusão

A questão ambiental tem ganho protagonismo na sociedade falando-se hoje de uma “ecologização da sociedade”. Tem também ascendido a verdadeiro objecto de estudo na academia portuguesa, tanto no ramo das ciências exactas como das ciências sociais e humanas. No entanto, este crescimento não se tem feito acompanhar de estudos etnográficos às instituições que gerem o ambiente no nosso país. São poucas, ou quase inexistentes, as pesquisas que dão a conhecer a interacção entre as instituições, o ambiente e as pessoas. Este estudo de caso pretende colmatar esta carência através da descrição e análise das actividades conduzidas dentro de um departamento que integra a Agência Portuguesa do Ambiente, a principal instituição de gestão e regulamentação da questão ambiental em Portugal.

No livro *Nature's Experts: Science, Politics and the Environment*, Stephen Bocking (2004) demonstra que o conhecimento científico e a *expertise* são utilizados pelas burocracias modernas para autorizar, sob o véu da neutralidade e objectividade científicas e técnicas, tomadas de decisão que conjugam uma multiplicidade de critérios como os científicos, políticos e económicos. Os cientistas ou aqueles que trabalham com a ciência diariamente insistem em estabelecer fronteiras entre a ciência e a política, uma estratégia que reifica a autoridade pela qual são chamados a intervir. Porém, as fronteiras entre ciência, política e economia são permeáveis e o conhecimento científico é, na sua essência, incompleto, incerto e formulado dentro de contextos culturais, sociais e políticos específicos. O estudo de caso aqui apresentado demonstra a dificuldade em estabelecer estes limites dentro da administração pública e releva a natureza eminentemente política, social e económica do “Ambiente” e do conhecimento científico aplicado à preservação, salvaguarda de recursos naturais e à identificação de impactes.

Como tentámos demonstrar, os técnicos opõem a sua função como técnicos aos interesses políticos e económicos que existem sobre os projectos que avaliam. Na perspectiva de muitos deles, só um parecer bem fundamentado técnica e cientificamente pode erguer-se contra esses interesses e por isso tentam encontrar estratégias para legitimar a sua actuação, através do rigor da avaliação e da harmonização procedimental. No entanto, uma parte significativa das decisões acarreta necessariamente considerações que não se limitam à técnica ou à demonstração científica. Aliás, os técnicos verbalizam esta existência e consideram que o lado meramente factual e estatístico da ponderação perde o seu flanco, admitindo que a avaliação dos cenários exige um trabalho interpretativo elevado e constante. Assim sendo, apesar de os domínios técnicos, políticos, económicos e sociais serem,

pelo menos teoricamente, compartimentados em várias responsabilidades e instâncias, é talvez essencial que as instituições do Estado reconheçam que a técnica e a ciência têm um papel político e social relevante na sociedade e que podem envolver-se na negociação, selecção e validação de propostas com consequências ambientais.

PARTE III

Para uma teoria etnográfica do Estado

Capítulo 7

Introdução

Este livro apresenta como base o método etnográfico, que assenta na observação *in loco* dos contextos, das práticas e dos seus actores, circunscrevendo uma problemática ao mesmo tempo que se seguem linhas teóricas de análise e interpretação. A escolha dos estudos de caso implicou, como se referiu, critérios de representatividade, importância (nem que fosse simbólica), interesse dos investigadores e possibilidade de acesso. A aplicação da etnografia foi também ela diversa ora conjugando a realização de entrevistas com sessões de observação, ora ancorando-se em trabalho de campo intensivo. Entendemos que a diversidade de instituições e de abordagens metodológicas empregues não só não compromete o esforço de sistematização empreendido neste último capítulo, como o potencia, permitindo alinhar de forma consistente pontos de reflexão comuns aos três contextos capazes de indicar pistas para pensar sobre o funcionamento quotidiano do poder e da administração pública em Portugal.

Ao longo dos três capítulos anteriores mostrámos o que torna cada uma das instituições estudadas um caso singular de compreensão etnográfica sobre o funcionamento quotidiano do Estado. A tarefa que agora nos propomos cumprir é mais complexa e corresponde, no fundo, a uma análise comparada que procura articular, conjugar e problematizar um conjunto de pressupostos sobre o Estado, os seus processos e dinâmicas, tal como observados nos casos de estudo do Parlamento, dos Tribunais de Família e Menores e Criminal, e da Agência Portuguesa do Ambiente.

Esta discussão final está dividida em duas secções onde são avançados conceitos e desenvolvidas análises comparativas aplicadas às instituições cobertas neste estudo. Na primeira secção, considera-se o Estado como complexo organizacional, dando atenção às suas infra-estruturas e artefactos, aos seus actores, bem como às suas hierarquias, redes e racionalidades. Na segunda, consideramos o Estado enquanto lugar de tensão, onde o poder se produz, exerce e fiscaliza a partir de um conjunto de alianças, parcerias e conflitos que os agentes estatais têm de gerir no seu quotidiano. O estudo encerra com um conjunto de apreciações sobre a complementaridade destes dois pontos de vista.

Capítulo 8

O Estado como complexo organizacional

Infra-estruturas – Actores – Redes – Hierarquias – Racionalidades

De um ponto de vista geral, aquilo a que chamamos Estado diz respeito às diversas instituições interligadas entre si e com diversos mecanismos de actuação, que têm o objectivo de cumprir ou fazer cumprir as funções que a Constituição ou a legislação lhes atribuem. De um ponto de vista etnográfico, ao olharmos para o Estado como um complexo organizacional estamos a contrariar a ideia de que ele é homogéneo, chamando à atenção para os cruzamentos existentes entre aspectos que são locais, peculiares, situados e aqueles que são transversais comuns e generalizados. Consideraremos, neste capítulo, o papel das infra-estruturas, dos actores, das hierarquias, das redes e das racionalidades que assistem, cada um à sua maneira, as acções de Estado.

Infra-estruturas

Começemos por analisar os instrumentos concretos que permitem que a acção do Estado seja marcada por lógicas de repetição que garantem previsibilidade e coerência. Para tal, recorreremos à noção de *infra-estrutura*, usada por Geoffrey Bowker e Susan Leigh Star (1999: 33-35) para designar um conjunto de padrões e de classificações estáveis que enquadram e orientam a acção num determinado contexto. Destes padrões e classificações podem fazer parte exemplos tão distintos como o alfabeto latino, a divisão do tempo de acordo com o calendário gregoriano, o fuso horário do meridiano de Greenwich, a maior parte dos materiais envolvidos na construção de edifícios ou o *hardware* dos computadores. Todas estas convenções e artefactos integram o complexo organizacional do Estado ao mesmo tempo que o extravasam. Convém igualmente notar que quase todas estas convenções e artefactos precisaram um dia do aval do Estado (ou de sucessivos avales de sucessivos Estados) para poderem subsistir transversalmente como padrões isolados ou como infra-estruturas. É neste

sentido que Bourdieu ([1990] 2012: 15) fala do Estado como um princípio de ortodoxia ou como deus *absconditus* da ordem social (*Ibid.*: 19), que instituiu o calendário para fixar um tempo público em função do qual todo um conjunto de estruturas de temporalidade social são posteriormente definidas e através do qual é organizado o nosso próprio tempo privado (*Ibid.*: 20). Mas como pode ser útil o conceito de infra-estrutura para analisar o Estado, sobretudo tendo em conta a vastidão de padrões e objectos aos quais ele se aplica?

Focando a nossa atenção no trabalho rotineiro levado a cabo nas instituições estudadas, é seguro afirmar, na linha de Bowker e Star, que as infra-estruturas constituem verdadeiros dispositivos de repetição, servindo para garantir que os resultados são apresentados segundo moldes esperados e instituídos pelo próprio Estado. É o que sucede com a maior parte dos *documentos decisórios* produzidos nestas instituições – como os pareceres da Agência Portuguesa do Ambiente, os acórdãos dos tribunais ou os projectos de lei no Parlamento – cuja estrutura se repete, aliás à semelhança de outro tipo de documentos, como as minutas, os formulários ou os *templates* informáticos, sem os quais as leis, os códigos processuais e os regulamentos nunca chegariam a ser efectivamente postos em prática. A análise etnográfica das infra-estruturas de Estado que aqui propomos, pode conduzir a uma compreensão integrada da *agencialidade dos documentos*, reconhecendo não apenas o seu papel na reprodução de um conjunto de padrões e classificações a sua capacidade para determinar o curso da acção de funcionários, utentes e cidadãos. A tabela seguinte apresenta alguns documentos emblemáticos das instituições contempladas neste estudo, organizados em função dos seus diferentes efeitos práticos:

Tabela 4 Tipos de documentos segundo as acções que lhes subjazem: preencher, validar, convocar, avaliar, decidir e produzir outros documentos (meta-documentos).

INSTITUIÇÃO	ACÇÃO DOCUMENTAL					
	Preenchimento	Validação	Convocação	Avaliação	Decisão	Produção de outros documentos
Parlamento	Requerimentos	Nota técnica de admissibilidade	Convocatórias	Nota técnica realizada para todos os projectos	Projecto de lei	Relatórios de discussão e votação; Actas; Transcrições de debates
Tribunais	Requerimentos	Vistos, certidões	Notificações, citações	Pareceres do Instituto de Medicina Legal	Promoções, Despachos, Acórdãos	Minutas de actas de julgamento
Agência Portuguesa do Ambiente	Plataformas <i>online</i> (SIAIA)	Informação Interna	Ofícios de nomeação	Pareceres	Declaração de Impacte Ambiental	Fluxogramas, relatórios

Sob este prisma, podemos concluir que a actuação do Parlamento, da Agência Portuguesa do Ambiente e dos tribunais consiste, em larga medida, num encadeamento de documentos devidamente padronizados e formatados, cuja produção e mobilidade contribuem decisivamente para a consolidação das infra-estruturas estatais.

Mas a consolidação das infra-estruturas depende também, com frequência, de um outro tipo de trabalho destinado a converter uma realidade composta por diversos eventos, projectos e histórias pessoais em documentos passíveis de serem processados pelo Estado e convertidos mais tarde em decisões. Ora, este trabalho de ‘tradução’, simultaneamente linguístico, técnico e burocrático, requer uma agencialidade mais complexa e que é própria dos funcionários de Estado – como nos casos do escrivão que atende o público e orienta o preenchimento dos formulários; do intérprete que, em sala de audiências, traduz o depoimento de testemunhas ou arguidos estrangeiros; do técnico da Agência Portuguesa do Ambiente que tenta sensibilizar os donos de obra para os impactes dos projectos e a utilidade das medidas de minimização dos mesmos; ou do assessor que converte um relato de vida exposto a um Grupo Parlamentar num documento formal com a intenção de questionar o Governo sobre algumas das matérias relatadas. Neste sentido, a actuação do Estado requer a presença de um certo tipo de infra-estrutura que podemos designar como *entrepasto de tradução*, cujo exemplo mais conspícuo será talvez o balcão de atendimento – sobretudo na sua vertente física, bem presente nas secretarias judiciais e do Ministério Público.

Nos tribunais, o balcão constitui uma importante infra-estrutura estatal, na medida em que representa simultaneamente uma instância de separação, informação e tradução, assentando numa barreira que delimita um interior e um exterior, envolvendo a partilha de informações entre os intervenientes (funcionários e requerentes) na tentativa de converter situações específicas em dados tratáveis e adequados à linguagem dos formulários. Este trabalho de tradução, de separação e de regulação é suportado por um conjunto de instrumentos como os computadores, as impressoras e ainda por objectos geradores de documentos de autenticação e validação, como carimbos e selos. Por vezes os entrepostos de tradução podem constituir-se de forma *ad hoc*, em eventos pontuais onde as instituições de Estado contactam com os cidadãos como, por exemplo, as sessões de apresentação na Agência Portuguesa do Ambiente, que, como vimos, permitem uma confrontação entre diversos intervenientes mas são também situações onde se esclarecem procedimentos, passos a seguir, reformulações a fazer. Ao mesmo tempo, é cada vez mais frequente a presença de balcões virtuais (telefónicos ou informáticos) como forma de descongestionar o acesso aos balcões físicos, ainda que a importância destes últimos não tenha

decaído – inclusivamente porque também funcionam como ponto de último recurso para resolver problemas de tradução criados pelos balcões virtuais. A existência destes entrepostos em boa parte das instâncias estatais confirma a importância do trabalho de tradução no qual os funcionários desempenham um papel central e que contribui para a agencialidade dos documentos.

Outro aspecto relevante das infra-estruturas são o que poderíamos chamar de *modos de processamento locais*, que se destinam não a accionar, reproduzir ou traduzir, mas a organizar e analisar o lastro documental do Estado. Neste âmbito – e ao contrário de boa parte dos documentos e de entrepostos de tradução como o balcão, cuja estrutura se mantém mais ou menos idêntica de contexto para contexto – o que sobressai é o carácter situado, senão mesmo improvisado, dos modos de processamento. Estes combinam a utilização de utensílios classificatórios largamente comuns (como as etiquetas, os cliques, os agrafes ou as janelas de opções dos sistemas informáticos) com regras locais, inscrições manuais e técnicas de arrumação muitas vezes condicionadas pelos recursos disponíveis em cada contexto. Assim, nos tribunais, a distribuição das pastas dos processos pelas prateleiras das estantes, embora se oriente por critérios comuns, gera disposições que variam de secção para secção. Na Agência Portuguesa do Ambiente, cada técnico estrutura o seu dossier de trabalho de acordo com métodos de organização pessoal. No Parlamento, cada equipa de apoio às comissões parlamentares tem as suas formas próprias de organização do trabalho e dos documentos. Em todos os contextos, a ordenação das pastas ou dossiers empilhados sobre as secretárias obedece a critérios que podem variar de funcionário para funcionário.

Finalmente, outro ponto que vale a pena destacar a respeito das infra-estruturas de Estado refere-se à combinação entre diferentes paradigmas tecnológicos, em particular no que se refere ao uso simultâneo de formas de processamento automatizadas com outras manuais (estas últimas muitas vezes entendidas como problemáticas à luz de uma distinção entre modernização e arcaísmo), cruzando-se assim diferentes ritmos e temporalidades num mesmo espaço de trabalho. Apesar de ser indiscutível que a tecnologia e a informatização têm vindo a ganhar um peso crescente na gestão dos processos, a verdade é que a materialidade do papel – onde se assina, rubrica, coloca datas, imprime e fotocopia – continua a ser preponderante para o funcionamento destas instituições. Como vimos, todas as instituições utilizam as tecnologias de informação em simultâneo com sistemas de organização dependentes do papel e do seu arquivamento. Por vezes, os funcionários suspeitam do armazenamento informático e preferem ter cópias em papel de qualquer processo. Esta realidade demonstra que a ideia de eficiência e agilidade do Estado, que todas as instituições estudadas pretendem reforçar, depende das facilidades que

as tecnologias garantem no armazenamento, tratamento e acesso à informação (por exemplo, permitindo aos cidadãos aceder a serviços através de plataformas *online*) mas também da existência de práticas historicamente continuadas que fazem parte do *habitus* do funcionário, ou seja, do modo como este interioriza o seu trabalho, a sua função e responsabilidade.

Assim, podemos dizer que diferentes temporalidades e paradigmas operacionais se sobrepõem no complexo organizacional do Estado, sendo o momento presente marcado por uma conjugação de novos e velhos instrumentos de trabalho, de novos e velhos modelos organizacionais, de práticas inovadoras com técnicas de trabalho mantidas devido à sua enorme importância e funcionalidade prática. E, tal como um computador combina a reprodução de padrões milenares com classificações recentes e horizontes de cálculo acabados de desbravar, a combinação de inscrições manuais e formulários electrónicos não tem necessariamente de ser vista como problemática ao nível das infra-estruturas de trabalho, sobretudo quando essa combinação contribui para a criação de um campo de acção colectivo, e de uma arena de actuação burocrática na qual tomam lugar as práticas e os rituais que envolvem os representantes do Estado e os seus cidadãos.

Actores

A par das infra-estruturas, o papel das pessoas no complexo organizacional do Estado não deve ser subestimado. Como referimos na introdução deste estudo, os funcionários do Estado são frequentemente retratados, tanto na literatura como na opinião pública, como trabalhadores privilegiados com benefícios sociais de que a maior parte da população empregue no sector privado não usufrui. O excesso de funcionários públicos tem sido igualmente identificado por comentadores e decisores políticos como um problema recorrente em vários serviços do Estado, pese embora a observação no terreno nos tenha mostrado muito mais a escassez de recursos humanos e a elevada quantidade de trabalho diário (nas instituições etnografadas, o horário de trabalho ultrapassava frequentemente o intervalo das 9 às 17 horas). Por outro lado, o projecto de modernização do aparelho de Estado envolve em diversos casos a agilização de canais de informação *online* (como os balcões virtuais) e processos de uniformização que, de uma forma ou de outra, se subtraem à lógica das diferentes comunidades de práticas e às competências interaccionais dos seus membros. Embora os capítulos precedentes tenham fornecido elementos suficientes para se julgar da importância do elemento humano no funcionamento e no governo do Estado, convém deixar aqui algumas notas adicionais sobre este

tema – que, de resto, emergirá também no capítulo seguinte, dedicado ao Estado como lugar de tensão.

O que está aqui em causa é precisamente a capacidade de as pessoas entenderem e transmitirem umas às outras determinados sinais que reforçam a confiança mútua e permitem que o trabalho prossiga em moldes habituais. Habitando o dispositivo infra-estrutural do Estado e fazendo uso dos métodos e recursos colectivamente disponíveis, funcionários, deputados e magistrados permitem-se encaixar nas funções atribuídas fazendo funcionar as várias engrenagens do Estado. O nosso estudo revela que são justamente estas competências partilhadas – ou etnométodos (cf. Garfinkel, 1967; Rawls, 2008) – que contribuem para a manutenção da ordem num determinado local. Aqui se incluem, por exemplo, os modos locais de processamento de documentos mas também os modos de comunicação entre colegas ou parceiros envolvidos numa mesma tarefa – como a utilização combinada de canais de *chat*, telemóvel, telefone e comunicação presencial pelos funcionários de uma secretaria de tribunal aquando da preparação de um julgamento.

Para além dos etnométodos, os actores do Estado são portadores de percursos biográficos distintos e de léxicos de trabalho específicos, usados na produção de documentos e na operacionalização de rotinas, servindo também para reforçar a união entre os membros de uma mesma comunidade de prática. Em qualquer um dos estudos de caso, os investigadores tiveram que aprender os conceitos utilizados localmente pelos funcionários, memorizar siglas e acrónimos que todos sabem o que significam e ainda reconhecer expressões idiomáticas que reforçam a coesão entre pares.

A dimensão pessoal do complexo organizacional do Estado manifesta-se ainda, e de modo particularmente incisivo, no contacto com o público e na gestão de situações de tensão e conflito. Os funcionários destas instituições têm frequentemente de lidar com as expectativas e emoções daqueles que procuram os serviços do Estado e de colegas de outras instituições com os quais articulam regularmente. Muitos funcionários consideram que esta gestão emocional é um dos elementos fundamentais do seu trabalho, porque dela depende o normal funcionamento e a eficácia da instituição.

Por fim, a dimensão pessoal intervém no trabalho de qualquer uma das instituições estudadas sob a forma de idiosincrasias, características distintivas que fazem sobressair este ou aquele actor específico, colocando em jogo a sua dimensão ética no modo como se apropria do seu campo de acção no âmbito da função ou missão pública que desempenha. A ideia do Estado como um sistema independente da pessoa concreta que realiza tarefas fica assim comprometida. Por outro lado, embora o talento não assuma ao nível burocrático a mesma importância que convencionalmente se atribui ao trabalho artístico e

literário, a verdade é que diferentes actores dimensionam por via de diferentes capacidades ou recursos técnicos a sua vocação política ou profissional. Por exemplo, certos deputados evidenciam-se pelas suas qualidades oratórias e combativas, da mesma forma que certos magistrados se destacam pela habilidade com que interrogam testemunhas e arguidos. Por seu turno, na Agência Portuguesa do Ambiente, o conhecimento científico deste ou daquele indivíduo é frequentemente reconhecido, a par da dedicação de alguns técnicos à avaliação dos projectos. O trabalho de campo deixou ainda a impressão de que os cargos simbolicamente mais próximos do poder são igualmente mais susceptíveis de projectar a idiosincrasia dos seus ocupantes, tanto para o bem como para o mal. Assim, é comum ouvir os técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente lembrarem antigos chefes e o que aprenderam com eles. Também no Parlamento é impossível não reparar nas comparações que se fazem com legislaturas passadas e com parlamentares de outros tempos.

Hierarquias

Não é possível entender a complexidade organizacional do Estado sem considerar igualmente as hierarquias que o moldam (e modelam), determinando que as relações entre pessoas e instituições devam respeitar critérios de precedência, de reconhecimento, de responsabilização e de autoridade que se espelham, por sua vez, na organização diária do trabalho. Encontramos aqui uma dimensão ostensiva do poder, transposta na lei, nos códigos processuais, nos regulamentos, nas representações, e constantemente operacionalizada através de rituais e rotinas burocráticas. As hierarquias estabelecem distinções entre pessoas e níveis de autoridade institucional e manifestam-se, na prática, através da existência de fronteiras entre um dentro e um fora ou entre quem está acima e quem está abaixo, fronteiras essas que são habitualmente materializadas nos dispositivos de segurança à entrada dos edifícios, nas áreas de acesso reservado, no uso de vestes específicas ou até mesmo na organização do espaço e no tipo de mobiliário de escritório utilizado. As hierarquias funcionam como marcadores de estatuto que agilizam sinais de distinção social ora mais explícitos ora mais subtis.

Para além de criarem distâncias e definirem círculos de exclusividade, as hierarquias implicam diferentes níveis de intervenção sobre a acção em curso. No caso dos tribunais, a posição relacional assumida pelos diferentes participantes num julgamento – juízes, procuradores, oficiais de justiça, advogados, arguidos, testemunhas – traduz as diferentes possibilidades de actuação num determinado processo. Da mesma forma, na Agência Portuguesa do Ambiente, as diferentes competências e saberes técnicos reflectem-se nas

formas de intervir na elaboração dos pareceres de Avaliação Ambiental, sendo que a importância económica ou política do projecto pode remeter a decisão para esferas hierárquicas superiores, onde os factores técnico-científicos são ponderados em conjunto com outros. No caso do Parlamento, há toda uma aprendizagem necessária a uma eficaz adaptação tanto às hierarquias instituídas (que remetem para a estrutura de organização tradicional dos grupos parlamentares) como às hierarquias em formação (que remetem para as diferenciações decorrentes do debate e da dinâmica política de cada momento). Quanto mais adaptados a estas hierarquias estiverem os deputados, maior será a sua capacidade de agenciamento e de protagonismo no exercício do seu mandato.

De um ponto de vista hierárquico, as várias instituições aqui analisadas podem ser entendidas como uma arena, ou um *campo* – conceito proposto por Bourdieu (1984; [1989] 2011) para designar um subconjunto relacional do espaço social que se estrutura através de posições diferenciadas ocupadas pelos seus agentes, que lutam pela posse e reconhecimento de um ou mais capitais. Um campo possui sempre uma autonomia relativa, funcionando como um terreno de jogo que se intersecta com outros campos distintos, e onde os agentes, de forma mais individual ou mais colectiva, disputam posições e lugares de poder. No caso do Parlamento, o seu entendimento como campo conduz-nos à ideia de que a posse do capital político – uma forma de capital simbólico assente na crença, reconhecimento, autoridade e notoriedade – implica um *corpus* de saberes específicos (teorias, problemáticas, conceitos, tradições históricas, dados económicos, etc.) e o desenvolvimento de um conjunto de capacidades tais como “o domínio de uma certa linguagem e de uma certa retórica política, a do *tribuno*, indispensável nas relações com os profanos, ou a do *debater*, necessária nas relações entre profissionais” (Bourdieu, [1989] 2011: 173). Daí que não seja possível perceber os diferentes contextos analisados e os seus agentes sem considerar as regras do campo em que agem e no qual se influenciam mutuamente, assim como as interações quotidianas marcadas por uma alternância permanente entre conflito e parceria, consenso e dissenso, arranjos e desarrajos (um aspecto a que voltaremos no capítulo seguinte).

Mas, como se disse, a ordem hierárquica do Estado está longe de implicar uma modelação *ipsis verbis* das acções dos sujeitos às suas posições relacionais, sendo igualmente interessante considerar como a ordem vertical é questionada, reformulada e, por vezes, subvertida. Há momentos em que a subversão se substitui ao cumprimento da acção mais provável e esperada. Sob este prisma, parece fazer sentido atribuir aos aspectos interaccionais, decorrentes da pertença a um mesmo contexto de trabalho, alguma influência na conservação da ordem hierárquica. Isto porque, com alguma frequência,

a confrontação mais ostensiva provém de actores ou instituições exteriores àquela onde decorre a acção e que não integram as suas comunidades de prática. É o caso de testemunhas de processos judiciais que se recusam a passar pelo detector de metais e dão largas ao seu protesto no átrio dos tribunais; de arguidos e advogados que na sala de audiências levam ao extremo a paciência do juiz; ou ainda de empresas que colocam o Estado em tribunal quando não estão de acordo com a decisão expressa na Declaração de Impacte Ambiental. O exemplo representado nestas situações leva-nos a considerar a importância da interacção quotidiana e a formação de uma consciência de grupo na reprodução das hierarquias institucionais, ao passo que a assertividade – e, em casos extremos, a violência – dos protestos é um sinal da posição inferior ou exterior daqueles que protestam.

Não obstante a propensão para a ordem das comunidades de prática, as hierarquias podem igualmente ser questionadas e ameaçadas a partir de dentro, como no caso de deputados que desobedecem ao cumprimento de directivas dos seus grupos parlamentares, ou dos técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente que, em muitas situações, criticam entre si os que estão em posição superior por não validarem as decisões apoiadas em argumentos científicos. Geralmente, o questionamento da autoridade superior não coloca em causa as regras e mecanismos de hierarquização e, por essa razão, os princípios de funcionamento de toda a cadeia não são abalados. Na realidade, a maior parte dos funcionários do Estado prefer os canais informais e a proximidade dos seus pares para criticar o trabalho dos superiores e dos subordinados ou, por vezes, a condução da própria instituição.

Podemos admitir que esta resiliência das instituições no que se refere a manifestações de insatisfação e a comportamentos de resistência por parte dos que lhes são internos, bem como a própria disponibilização de caminhos alternativos que permitem questionar as esferas de autoridade, são porventura características de um Estado de direito consolidado – mesmo não esquecendo a possibilidade de existirem dentro deste Estado contextos mais rígidos e que suscitam reacções mais antagónicas. De resto, a presença de etnógrafos nas instituições do Estado, acedendo a espaços exclusivos e a informação sigilosa (naturalmente, sob o compromisso de não a divulgarem, mas exigindo uma confiança que não podia ser devolvida de imediato), pode ser compreendida à luz deste movimento de escrutínio das hierarquias a partir de dentro. Não diremos, porém, que se trata de uma característica generalizada, dadas as negociações por vezes laboriosas para aceder a algumas destas instituições e que nem sempre tiveram sucesso.

Ao observar com maior detalhe a especificidade do Parlamento, dos tribunais e da Agência Portuguesa do Ambiente, fica também claro que a missão destas instituições só pode ser cumprida através de uma actuação que coloca o Estado em rede. Daí a importância da articulação – ora mais consolidada, ora mais improvisada, umas vezes mais concordante e outras vezes mais conflitual – com outras entidades. No Parlamento, como vimos, a produção da legislação no âmbito de comissões ou de grupos de trabalho específicos implica quase sempre a constituição de um plano para a realização de audições e o pedido de pareceres a instituições, organizações ou personalidades individuais que mantêm uma relação directa com a matéria sobre a qual se legisla. Nos tribunais, por seu turno, o processo de decisão envolve quase sempre a elaboração de relatórios sociais pela Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais ou pelas instituições de segurança social, bem como a produção de pareceres por parte do Instituto de Medicina Legal ou de outras instituições hospitalares. Quanto à Agência Portuguesa do Ambiente, observámos a necessidade da colaboração com técnicos de várias instituições do Estado e de diversos centros de investigação das universidades para levar a bom porto uma Avaliação de Impacte Ambiental.

À primeira vista, a presença destas constelações interinstitucionais parecerá óbvia. Mas na verdade, estas articulações em rede colocam uma cadeia de desafios à teoria social que tentaremos apresentar de forma resumida. Em primeiro lugar, as redes unem diferentes contextos que são constituídos por ordens de trabalho específicas e até potencialmente conflituosas. Por outras palavras, a pertença a uma rede interinstitucional é distinta da pertença a cada uma das várias comunidades de prática envolvidas nessa rede. Daí que seja legítimo perguntar até que ponto os membros desta rede chegam a interagir efectivamente uns com os outros ou se, como sugeria Luhmann ([1997] 2012), cada instituição é um mundo fechado sobre si próprio e cuja actuação evolui sob o signo da incomensurabilidade. Por outras palavras, poder-se-á falar em auto ou em hetero-referencialidade?

Para tentarmos responder com propriedade a esta questão, precisaremos de identificar duas dimensões importantes destas relações interinstitucionais: o *móbil* e o *tipo* da relação. O móbil pode dizer-se *determinante*, quando está em causa o cumprimento de uma ordem ou se concede uma autorização; *mediador*, quando se pretende que a instituição contacte, por sua vez, outras instâncias ou intermedie interesses; ou *epistémico*, quando o propósito é sobretudo cognitivo e visa a obtenção de determinadas informações. Por sua vez, o *tipo* de relação estabelecida pode ser *burocrático* (assente na troca de documentos), *cerimonial* (assente na realização de eventos onde os membros de

diferentes instituições se encontram e interagem segundo regras previamente estabelecidas) ou *informal* (assente em contactos e interacções mais ou menos improvisadas). Em todas as instituições estudadas foi possível detectar ambas as dimensões em todas as suas variantes com preponderância para as interacções de teor determinante e de tipo burocrático-documental, que funcionam neste esquema como um mínimo denominador comum sobre o qual se constroem relações de outro tipo e com outras motivações. Por outro lado, a realização de eventos serve muitas vezes de pretexto para encontros de natureza mais informal onde são discutidos outros assuntos que fazem igualmente parte da agenda interinstitucional. De resto, os trabalhos de campo deixaram a impressão de que a sobreposição de mais do que um móbil ou tipo de relação entre duas instituições é bastante frequente (ver Tabela 5).

Tabela 5 Dimensões das articulações interinstitucionais. Móbil: epistémico (E), determinante (D) e intermediário (I); Tipo: burocrático (B), evento (E) e informal (I).

INSTITUIÇÃO	EXEMPLO DE RELAÇÃO	MÓBIL			TIPO		
		E	D	I	B	E	I
Parlamento	Contacto com instituições no âmbito de visitas de deputados aos círculos eleitorais	X				X	X
Tribunais	Sessões de esclarecimento promovidas pela Santa Casa da Misericórdia para discutir o acolhimento e a adopção de menores	X					X
Agência Portuguesa do Ambiente	Envio de pareceres	X	X		X		

Ora, nesta base, é possível dizer que as redes interinstitucionais são sobretudo multirreferenciais. Isto é, elas conjugam auto-referencialidade – especialmente quando a relação envolve uma troca de documentos com carácter obrigatório – com uma postura de abertura face ao exterior – particularmente quando a relação tem um propósito mais cognitivo, ou seja, quando o objectivo é a obtenção de informação e a troca de documentos é complementada por situações de interacção de carácter formal ou informal entre agentes de diversas instituições.

Aqui chegados, podemos colocar uma segunda questão, que passa por saber se estas relações interinstitucionais são tendencialmente dominadas por algum centro ou topo. Trata-se de uma questão que adquire ainda mais relevância se pensarmos que o Estado é habitualmente representado como uma pirâmide que funciona na base de relações verticais de poder. Sob este aspecto, os três estudos demonstram ser possível olhar para o Parlamento, para os tribunais e para a Agência Portuguesa do Ambiente simultaneamente como pontos de convergência – para onde são canalizados diversos processos

relacionados com a produção ou a aplicação da lei e que encontram aí o seu termo – mas também como pontos de passagem ou como intersecções de outras redes institucionais do Estado. Como tal, a centralidade de qualquer instituição do Estado é sempre relativa, assim como a activação das hierarquias é sempre situacional, dado que estas instituições necessitam efectivamente umas das outras para alcançar os seus objectivos.

Em suma, as redes não anulam a marca do poder de Estado mas de certa forma atenuam-na. Estas redes interinstitucionais realçam o papel das instituições do Estado como gestoras do tempo, convocando pessoas para comparecerem em determinados locais em datas específicas, fixando prazos para entrega de documentos (incluindo margens de tolerância face ao estipulado na lei) ou para o cumprimento de determinadas obrigações. Além disso, as instituições do Estado destacam-se como mobilizadoras de recursos públicos ou privados. Em qualquer dos casos, falamos de um poder eminentemente não coercivo, fundado em princípios de colaboração horizontal e tendo em vista a prossecução do bem comum. Esta é, fundamentalmente, a linguagem das instituições abordadas neste estudo quando actuam em rede.

Racionalidades

Temos detalhado nesta análise uma noção do Estado enquanto complexo organizacional marcado por infra-estruturas, agentes, redes e hierarquias. No entanto, além destes importantes aspectos, o Estado é também atravessado por diversas racionalidades que moldam e dão consistência à actuação das suas instituições.

Em termos genéricos, entende-se aqui por racionalidade o conjunto de pensamentos, articulações lógicas, juízos, opiniões, raciocínios e justificações (morais, científicas, políticas, ideológicas, económicas, etc.) que os agentes evocam para fundamentar e enquadrar as suas acções e decisões. Para compreender estas racionalidades no quadro específico da acção do Estado recorreremos ao conceito de *governamentalidade* de Michel Foucault ([1978] 2001; [1979] 2001: 819-820). O termo provém das reflexões do autor em torno da emergência e expansão de uma mentalidade de governo liberalista ao longo dos séculos XVI-XIX, a qual, mantendo-se preocupada com a regência da conduta dos indivíduos num quadro de Estado, procura reduzir e tornar mais dispersa a influência do próprio Estado. Para Foucault, o conceito de governamentalidade significa três coisas: i) o conjunto de instituições, procedimentos, análises, cálculos e tácticas que permitem exercer uma forma específica e complexa de poder, tendo por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de

segurança; ii) a preeminência do ‘governo’, enquanto tipo de poder, sobre outras manifestações como a soberania ou a disciplina; iii) o processo histórico da ‘governamentalização’ do Estado (Foucault, [1978] 2001: 655).

De grande amplitude analítica, histórica e filosófica, este conceito auxilia-nos a não tomar o Estado nem como um monstro frio frente aos indivíduos, nem tão-pouco como uma estrutura unificada passível de ser reduzida a um determinado número de funções: pelo contrário, o conceito de governamentalidade acentua os arranjos, interdependências e configurações variáveis, através dos quais é possível compreender as multiplicidades de pontos de vista dos actores individuais e institucionais do Estado, prestando atenção aos seus distintos procedimentos, técnicas, saberes e condutas. Neste sentido, o Estado, no seu actual momento histórico, e tal como o pudemos observar *por dentro*, pode ser encarado como um dispositivo de *governamentalidade compósita*, capaz de constituir-se a partir de uma constelação dinâmica de instituições relativamente autónomas (algumas delas exteriores ao próprio Estado), que operam entre si em relações ora de parceria ora de conflito, sendo atravessadas por racionalidades específicas.

Mas que racionalidades são essas que atravessam as instituições aqui analisadas? A questão é complexa mas vale a pena avançar algumas hipóteses analíticas fundadas na pesquisa etnográfica. Deste ponto de vista, é aceitável dizer que o Estado traz inscrito em si um modelo de racionalidade fundado em critérios que podem ser de natureza técnico-pericial, carismática, tradicional ou axiológica.

Falamos de critérios de natureza técnico-pericial para dar conta da forma como muitos agentes do Estado justificam as suas acções e decisões quotidianas a partir de critérios que remetem para a posse de conhecimentos técnicos e especializados, que se manifestam na utilização de uma linguagem codificada e muitas vezes auto-referecinal. Linguagem essa particularmente adaptada a “especialistas” por vezes detentores de formações académicas e profissionais elevadas, e que remete para o universo específico da cada instituição. No caso do Parlamento, a posse do *capital político* é uma condição inerente à capacidade de agenciamento dos deputados, implicando, como vimos, a dominação de um *corpus* de saberes específicos, tais como tradições e teorias políticas, problemáticas técnicas, conceitos especializados, domínio de siglas ou capacidade de interpretação de dados económicos. No caso dos tribunais, a mobilização de conhecimento jurídico revela-se determinante a dois níveis. Primeiro, nas tomadas de decisão relativas a cada processo judicial ou no inquérito do Ministério Público; em segundo lugar, na própria organização da instituição, ao ponto de a generalidade dos cidadãos necessitar da intermediação de advogados não só para se fazerem representar como para se defenderem nos

processos. Na Agência Portuguesa do Ambiente encontramos também uma forte noção de racionalidade pericial, necessitando os seus agentes de formação académica e, não obstante, recorrendo com frequência a agentes externos com conhecimentos considerados indispensáveis à fundamentação das acções e decisões da instituição.

A par desta racionalidade eminentemente técnica devemos notar a presença de uma racionalidade mais *carismática*. O termo será porventura polémico, na medida em que se afigure contra-intuitivo associar a acção por referência ao carisma a um modelo de acção racional. Max Weber, como é sabido, colocava o carisma num outro lugar: aquele que dizia respeito às justificações internas para a legitimação do poder. Na perspectiva weberiana, não só o carisma não parecia estar incluído na sua teoria geral de acção social como era remetido para um contexto associado a um modelo de autoridade em que a legitimação do poder era fundada nas qualidades excepcionais de determinadas pessoas com quem se estabelecia uma relação de dedicação e confiança. Desta forma, a autoridade carismática facilmente se transformava em poder/dominação carismáticos, através do qual uma parte das pessoas se submetia a outras não por legalidade ou tradição mas por crença e reconhecimento (Weber, [1919] 2000; 2015). Sem negar a importância desta elaboração analítica e a sua actualidade em discussões contemporâneas sobre a conexão entre carisma e democracia, a perspectiva que aqui propomos avança num sentido distinto.

Em nosso entender, parece ser possível associar a acção com referência ao carisma a um domínio da acção racional. Para muitos agentes cujo trabalho acompanhamos, a fundamentação das suas decisões a partir da opinião de determinadas pessoas tidas como uma “referência” na instituição não implica uma adesão à pessoa em concreto, mas sim às características a que ela dá corpo. Isto é, quando muitos agentes agem por referência a um líder político, a um oficial de justiça ou a um técnico, fazem-no porque estes corporizam algumas das qualidades que são exigidas à instituição: competência, esforço, dedicação, trabalho árduo, honestidade, capacidade comunicacional, agilidade, entre outras. A referência ao carisma de um determinado agente e às características que ele personifica é um factor consciente na tomada de decisão, constituindo efectivamente um princípio orientador da acção pensada, racionalizada e actuante.

O modelo de racionalidade do Estado contempla ainda uma dimensão de natureza *tradicional*, sobretudo quando a acção se funda num certo carácter histórico. No caso do Parlamento, esta dimensão materializa-se num conjunto de disposições que orientam a acção e a percepção dos deputados a partir do reconhecimento da importância das tradições ideológicas, da historicidade das posições políticas e de um sentido de coerência associado à identidade de um determinado agrupamento político-partidário. No caso dos tribunais,

muitas decisões tomadas são fundadas na jurisprudência, isto é, nas decisões passadas, que assim abrem precedentes sobre as decisões presentes e futuras. Na Agência Portuguesa do Ambiente remete-se também para o facto de muitas decisões levarem em conta as resoluções passadas sobre matérias similares.

Finalmente, a racionalidade de Estado conhece também uma dimensão axiológica. Neste ponto, seguimos explicitamente a formulação Max Weber, que definia a acção racional axiológica como “determinada pela crença consciente no valor específico e incondicional de uma determinada conduta puramente como tal e independentemente do resultado”, sendo “sempre uma acção segundo ‘mandamentos’ ou de acordo com ‘exigências’, que o agente julga a si dirigidas” (Weber, 2009: 46-47). É certo que nenhuma acção deixa de ponderar eventuais consequências e resultados. Além disso, todas as acções de Estado tendem a ser pensadas igualmente em articulação com as motivações racionais atrás descritas, de índole técnica, carismática e tradicional. Ainda assim, pretendemos chamar aqui a atenção para o facto de uma das dimensões importantes na motivação racional dos agentes ser a sua adesão a ideias e valores que tomam como importantes, justos, cruciais e/ou indispensáveis ao lugar que ocupam e que são independentes do contexto concreto em que a decisão é tomada.

De um ponto de vista etnográfico, a ‘governamentalidade’ surge como o resultado de uma soma articulada destas racionalidades específicas que, quando conjugadas, nos permitem ver como as “razões de Estado” se traduzem em “acções de Estado”, aqui entendidas como actos protagonizados por actores oficiais a quem é reconhecida autoridade e legitimidade para transformar um ponto de vista particular numa regra que se impõe à totalidade da sociedade. O Estado nasce, portanto, da soma e da conjugação e não de uma imposição lateral. Se, por um lado, se mostra capaz de intervir em diferentes e múltiplos campos sociais, por outro, a sua intervenção só ganha eficácia na medida em que é estruturada por um conjunto de instituições que agem, em seu nome, sobre um amplo e diversificado conjunto de matérias da vida social.

Capítulo 9

O Estado como lugar de tensão

**Pessoalização e Impessoalização – Colegialidade
e Individualidade – Burocracia e Ritual – Parcerias
e Conflitos – Gestão, Produtividade e Controlo**

A ideia do Estado como uma superestrutura densa, homogeneizadora e padronizadora dos comportamentos dos seus agentes, que lhes préexiste, sendo por isso independente deles, tem vindo a dar lugar a uma outra, na qual o Estado pode ser entendido como um conjunto de actuações ramificadas, onde o poder se estrutura, exerce e fiscaliza a partir das acções e interacções quotidianas dos agentes que o representam, assim como das tensões, alianças, parcerias e conflitos que esses mesmos agentes têm de gerir. Deste modo, o Estado realiza-se ou *produz-se* quando um deputado articula a sua perspectiva individual com a concepção colectiva da sua função, movendo-se em hierarquias variáveis, entre bastidores e palcos, no âmbito de alianças momentâneas ou mais duradouras, sob o olhar de outros agentes e de diferentes plateias; produz-se Estado quando um juiz abrevia, com o consentimento de advogados e procuradores, alguns passos formais de um julgamento ou quando permite alguma liberdade de actuação aos mandatários durante a inquirição de testemunhas; produz-se Estado sempre que os técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente levam os projectos para casa, procurando encontrar uma forma de articular as leis, o seu pensamento crítico e as pressões que sentem no dia-a-dia na feitura de cada parecer. O Estado tem, portanto, não um rosto abstracto mas sim vários rostos humanos. E a produção quotidiana do Estado envolve diversas interacções, boa parte delas marcada pela movimentação entre dois pólos potencialmente contrastantes que serão abordados ao longo das próximas quatro secções: pessoalização e impessoalização, colegialidade e individualidade, burocracia e ritual, parcerias e conflitos. Para além disto, a nossa reflexão considerará um domínio transversal de análise, marcado pela interferência, na produção quotidiana do Estado, de uma série de discursos e representações cujo propósito é o de avaliar a acção do Estado e onde o mesmo aparece como objecto de crítica e responsabilização.

Pessoalização e impessoalização

No discurso institucional salienta-se, em regra, o respeito por uma postura de impessoalidade necessária ao tratamento dos processos. Defende-se abertamente que o uso da formalidade e de normas de actuação predeterminadas são uma marca da “objectividade” e imparcialidade que deve pautar a actuação profissional, o que permite preservar a independência processual relativamente às afinidades, interesses ou sentimentalismos dos diversos agentes que actuam ao longo das trajectórias dos processos nas instituições. Todavia, como pudemos verificar nos três estudos empíricos, o Estado é marcado por fortes dinâmicas de pessoalização que acompanham os procedimentos de análise e tomada de decisão. Isto significa que, em conjunto com um trabalho que envolve acções fortemente regulamentadas, instituídas ou rotinizadas – e que revelam o necessário *distanciamento* dos agentes ou profissionais relativamente aos seus objectos de trabalho – coexistem procedimentos que evidenciam um grande *envolvimento* pessoal e que são em grande medida fundamentais no funcionamento das instituições e no desempenho da sua missão pública. Importa notar que, quando se fala de pessoalização ou impessoalização – ou quando se discute, analogamente, o envolvimento ou o distanciamento emocional do profissional em relação aos objectos do seu trabalho nas instituições – é imperioso reconhecer que ambas as posturas participam, para o bem e para o mal, de um mesmo sentido de “vocação” ou ética profissional que caracteriza a actuação do agente do Estado e na qual se articulam diversos elementos de carácter psicossocial como sejam a motivação e o empenho individuais, o sentimento de auto-realização, a responsabilização, as preocupações morais, o sentido de reconhecimento, o prestígio, ou o carisma.

Em nenhum dos três estudos de caso se pode dizer que a análise de um determinado processo seja independente da pessoa que o analisa. Porém, a pessoalização revela-se sobretudo como uma qualidade circunstancial do trabalho, que pode ocorrer em maior ou menor grau consoante as situações; por vezes manifesta-se de forma aberta e espontânea, noutras exige um cuidado de ocultação. Conforme as situações, pode despoletar sentimentos variáveis, ora de crítica ora de adesão, por parte de outros intervenientes, colegas, chefias ou subordinados.

Por exemplo, quando um escrivão-adjunto se vê confrontado com a situação particular de uma mãe que pede ao tribunal uma autorização para sair do país na companhia do seu filho menor, compreende que terá de se mobilizar para além do estrito cumprimento dos códigos de procedimento para permitir que a certidão contendo o despacho do juiz seja entregue em tempo útil, de modo a não comprometer a viagem e garantir a eficácia da justiça. O envolvimento emocional e o sentimento de empatia que decorrem

da sua identificação com a situação da requerente, permitem-lhe encontrar essa motivação extra no cumprimento da sua função – o que vem, neste sentido, conferir ao procedimento um cunho mais pessoal. O mesmo se passa quando, na Agência Portuguesa do Ambiente, os técnicos levam os processos de avaliação para trabalhar em casa, encarando-os como desafios profissionais e procurando encontrar equilíbrios que não coloquem em causa o desempenho da sua função e que permitam estabelecer acordos entre as partes. Já no caso do Parlamento, factores como o prestígio político, a antiguidade na casa, os elevados níveis de qualificação ou o delineamento de um percurso ascendente do partido são dos que mais determinam, por um lado, a compreensão das engrenagens do sistema e, por outro, a capacidade de influência individual de um deputado no decurso de um determinado debate.

São muitas as ocasiões em que a resolução das situações, ou precisamente o seu contrário – o dificultar da acção – dependem dos agentes concretos do Estado, suscitando a impressão de que se fosse outro que estivesse no lugar deles, o desempenho ou o resultado seriam diferentes. Por outro lado, o maior ou menor envolvimento dos actores é condicionado pela margem de liberdade que cada um possui relativamente ao protocolo procedimental da burocracia do Estado. Observamos, contudo, que este envolvimento ético e emocional é indispensável para colocar a própria máquina estatal em funcionamento. Podemos dizer que, em todos os exemplos acima descritos (entre uma infinidade de outros igualmente eloquentes), é o envolvimento emocional e motivacional da *pessoa* numa dada situação da actividade institucional que permite o bom desempenho dessa instituição e, simultaneamente, a sua eficácia prática, decorrendo daí uma satisfação do agente em causa pelo cumprimento da sua missão, da sua aproximação a um ideal ético próprio da profissão ou actividade em causa.

É também neste sentido que devemos entender a propensão, exibida por muitos cidadãos, para apelarem à dimensão humana dos seus problemas – no intuito de conquistarem a atenção ou a compreensão de quem está do outro lado da secretária, do balcão ou do telefone – juntando à documentação processual uma história pessoal. Deste envolvimento, note-se, decorre ainda a frequente acusação de que os agentes do Estado usam a margem de liberdade de que dispõem para prestarem pequenos (ou grandes) favores a familiares e amigos.

No entanto, a pessoalização tem limites. Como ficou patente nos estudos de caso, existe um esforço de harmonização dos procedimentos com a dimensão pessoal, demonstrado pela necessidade de a controlar, de objectivar as decisões, e de torná-las menos dependentes dos actores particulares; ou seja, há um esforço para “impessoalizar” as tomadas de decisão, balizando a intervenção emotiva e particularizada dos funcionários. A título de exemplo, refira-se ainda a constante tentativa de conciliação e harmonização dos

procedimentos com os diferentes interesses em questão nos processos da Agência Portuguesa do Ambiente, ou a definição de hierarquias dentro dos grupos parlamentares – onde muitos deputados aceitam que a sua margem de acção seja mediada pelo lugar que ocupam na divisão interna do grupo. Ambas as situações são demonstrativas de como são os próprios agentes estatais que tentam corresponder a um certo ideal de Estado como sendo impessoal e, consecutivamente, objectivo, imparcial e eficaz – pelo menos de um ponto de vista formal – pelo que essa idealização é frequentemente interiorizada como parte de modelos e preceitos éticos de actuação e desempenho.

Podemos falar, por conseguinte, de uma tensão entre pessoalização e impessoalização, que se resolve situacionalmente de formas muito diversas. As nossas observações permitem-nos sugerir que os esforços protagonizados por cidadãos para alcançar um envolvimento emocional dos agentes do Estado nos seus problemas se arriscam a ser mais bem-sucedidos quando os dramas individuais vão ao encontro da percepção que os funcionários públicos têm das incompatibilidades entre os códigos procedimentais, os prazos e a salvaguarda do interesse público ou de um bem com valor moral superior. Como vimos, a evocação de uma história pessoal na secretaria de um tribunal pode alertar um escrivão para um determinado problema cuja resolução é urgente, levando-o a concluir que os tempos normais da tramitação judicial são demasiado longos e que é necessário tomar medidas adicionais no sentido de assegurar uma solução em tempo útil (podendo o mesmo funcionário beneficiar, com isso, de um maior sentimento de satisfação face ao trabalho realizado). Inversamente, quando o esforço de envolvimento encetado pelos cidadãos não pode ser associado a circunstâncias que comprometam a missão da instituição na salvaguarda dos interesses que lhe cabe garantir, esse esforço pode ser recebido com maior indiferença, mesmo em contextos de interacção propositadamente criados para criar momentos de maior proximidade da instituição com o público. É o caso das sessões de atendimento do Ministério Público onde os funcionários prestam esclarecimentos e se disponibilizam para escutar os desabafos de diversas pessoas; ou ainda das audições no Parlamento onde os cidadãos partilham os dramas que vivem. Nestas situações, mesmo que os agentes de Estado sintam intimamente alguma empatia com *aquela* pessoa por efeito das histórias relatadas, este sentimento não encontra expressão num envolvimento efectivo que desencadeie uma acção concreta, suscitando antes uma postura complacente e que convida à tentativa de sensibilização desse cidadão para as limitações do seu poder na instituição, ou dos poderes da própria instituição, limitada que está pela lei e pelos regulamentos, num movimento de desresponsabilização típico da burocracia do Estado (*e.g.* Herzfeld, 1992: 4-5).

Colegialidade e individualidade das decisões

Em qualquer uma das instituições estudadas, o processo de tomada de decisão envolve vários actores e assume com frequência uma dimensão de grupo que pode ser exemplificada através dos colectivos de juízes dos tribunais criminais, do colectivo de técnicos do ambiente, ou do grupo parlamentar. A importância destes agrupamentos de pessoas dotados de uma capacidade decisória reenvia para as reflexões de Bourdieu (2012: 47-51) sobre a figura da “comissão” enquanto invenção organizacional do Estado (e que, tal como as minutas ou as circulares, não tem nome de inventor associado), consistindo em juntar as pessoas de uma certa maneira para fazerem coisas que nunca poderiam fazer se estivessem organizadas de outro modo (*Ibid.*: 49).

A formação da colegialidade obedece a vários critérios, alguns deles decorrentes da orgânica da instituição, como sejam a divisão dos deputados em comissões parlamentares especializadas ou a escolha de um deputado por cada partido para os grupos de trabalho que, no âmbito das comissões parlamentares, fazem trabalho de especialidade acerca de uma lei ou prestam um tratamento mais específico a uma área. Em termos dos grupos parlamentares, os mais pequenos podem reunir e decidir colegialmente, incluindo os assessores nas discussões, enquanto os maiores podem subdividir-se em colégios internos decorrentes da comissão a que pertencem. Os critérios segundo os quais os deputados são divididos pelas comissões incluem a vontade e opinião do próprio, a sua capacidade negocial dentro do grupo para poder influenciar a escolha, a relação académica ou profissional ao tema, a ligação activista ou associativa a uma área, ou as orientações da liderança da bancada. No caso dos tribunais, a formação dos colectivos é totalmente condicionada pelas regras burocráticas em vigor, e que normalmente levam em conta factores como a aleatoriedade e a disponibilidade dos magistrados, sendo igualmente importante garantir uma distribuição mais ou menos equitativa e proporcional pelos vários juízes. Em suma, se no Parlamento as regras da formação da colegialidade são relativamente abertas e, sobretudo, bastante disputadas, nos tribunais elas são mais uniformes e relativamente pacíficas.

Não obstante a sua dimensão institucional, a colegialidade dos actores de Estado deve ser entendida também como um acordo tácito entre pares, reforçado a partir de critérios específicos de cada universo institucional e dos saberes e poderes em questão. No caso da Agência Portuguesa do Ambiente é o conhecimento técnico-científico que agrega as pessoas que se encontram social e institucionalmente legitimadas para tomar decisões. Nos tribunais, é a posse de conhecimentos jurídicos especializados, aliada às diferenciações de papéis sociais dentro da instituição, que junta as pessoas que têm autoridade

para tomar decisões. Já no Parlamento é o capital político, por um lado, a autoridade decorrente do lugar hierárquico ocupado e as competências técnicas, por outro, que agregam colectivos de deputados em torno dos temas que a agenda política impõe. A dimensão colegial trata, pois, do reconhecimento da legitimidade dos pares, uma legitimidade que tem por base um corpo de conhecimento específico mas também um aparelho – o Estado – que autoriza essas decisões.

No entanto, dentro de cada um destes colectivos, o trabalho acaba por depender muito do esforço de pessoas concretas (de equipas, no sentido de Goffman, e mesmo de indivíduos, que adquirem protagonismo no seio do grupo). Essa importância vê-se no estudo de caso da Agência Portuguesa do Ambiente, onde o conhecimento de cada técnico é fundamental para identificar impactes e medidas de minimização dos mesmos; ou no Parlamento, onde muitos deputados se empenham dedicadamente num tema, no qual centram o seu trabalho durante um longo período de tempo, conseguindo impor o seu agendamento e, mais tarde, uma deliberação. Da mesma forma, no processo judicial, as decisões colectivas acabam por estar muito centradas na pessoa concreta que conduziu o processo, geralmente o juiz-presidente, sendo justamente nessa condição que alguns magistrados adquirem a fama de serem mais rigorosos ou mais brandos.

Dentro desta dinâmica, o protagonismo é frequentemente visto como um elemento benéfico e até inevitável. Muitos deputados afirmam que o seu mandato tem uma dimensão individual, e que é nesse sentido que deve ser cumprido. Na óptica das lideranças, porém, o protagonismo individual é prejudicial porque faz com que o grupo perca coerência e cada deputado olhe apenas para os seus interesses pessoais ou regionais, esquecendo o conjunto do país. No caso da justiça (em particular nos julgamentos de questões de família ou de crimes de menor gravidade), muitos juízes decidem sozinhos e encaram essa responsabilidade tranquilamente. No entanto, também aqui, o excesso de zelo ou de autoritarismo pode atrair as atenções e fazer correr histórias sobre o comportamento dos magistrados. Existe, portanto, um potencial de tensão entre a colegialidade e o protagonismo individual. Em certos casos, as decisões autoritárias, caprichosas ou bizarras podem encontrar respaldo nas hierarquias institucionais e vingar por entre a resignação dos subordinados. Mas a revogabilidade é igualmente uma marca das decisões tomadas em nome do Estado, sendo muitas vezes possível reconduzi-las a outras instâncias (a outro juiz, a um tribunal superior, ao Presidente da República) para tentar repor a nota de imparcialidade e colegialidade.

Burocracia e ritual

Como já se referiu, o trabalho dos oficiais de justiça e magistrados, dos técnicos ambientais ou dos deputados é sempre feito em conformidade com os preceitos típicos da burocracia. Podemos dizer que existe uma dimensão deste trabalho que é normalmente executada nos gabinetes, nas secretarias ou nos balcões de atendimento ao público (quando existem) e que, obedecendo a um conjunto de normas legais e procedimentais muito concretas, incide prioritariamente sobre os objectos de papel e suas técnicas. A esta dimensão do trabalho das instituições, centrada no papel e nos objectos e técnicas de registo e informação, designaremos de dimensão *burocrática*. Ainda assim, a produção continuada do Estado não decorre apenas da concretização destas normas e códigos procedimentais no domínio da gestão e processamento documental. Ela conhece igualmente uma outra dimensão, que designaremos de *ritual*, que se distingue da anterior não exactamente por ser mais performativa – ambas o são – mas por envolver eventos de cariz cerimonial e onde ocorrem situações de interacção que incidem de modo muito peculiar sobre o domínio da personalidade, convocando aspectos como a emoção, a memória, a vontade, a identidade, o carácter ou a biografia. Trata-se, como se notou a propósito dos tribunais, de um domínio pessoal que tem tanto de espontâneo como de induzido, de privado como de público, de idiossincrático como de padronizado. Mas é sobretudo por esta via ritual que os mais leigos podem intervir nas decisões de Estado, contando uma história que vise, como que por reflexo empático, influenciar a pessoa do legislador, do julgador, do decisor.

A dimensão ritual é visível na organização dos espaços que servem de palco a estas situações de interacção, quer se trate da sala de audiências de um tribunal, da Sala das Sessões onde os deputados da Assembleia reúnem em plenário, ou ainda, de uma forma talvez não tão evidente, das salas de apresentação dos projectos a serem avaliados pela Agência Portuguesa do Ambiente. Em qualquer dos casos, estamos perante espaços amplamente estruturados que estipulam ou limitam a posição que cada pessoa deve ocupar de acordo com o seu estatuto e atendendo aos códigos interaccionais do ritual, confirmando o lugar físico como uma posição de poder: os magistrados estão separados de advogados e oficiais de justiça e todos eles separados das testemunhas, arguidos e público; os lugares do Plenário são ocupados pelos deputados de acordo com a sua posição no espectro ideológico e tendo em conta as hierarquias internas, dando continuidade a um processo selectivo que preside à composição das listas apresentadas a eleições; as apresentações de projectos na Agência Portuguesa do Ambiente podem ocorrer em regime de anfiteatro e as pessoas dispersam-se pela sala em posições opostas, espacializando os seus diversos interesses. Mesmo que alguns destes critérios de

ocupação dos lugares sejam tácitos, eles não são independentes da pessoa nem do que ela representa, demonstrando a incorporação de determinadas dinâmicas ritualistas, essenciais para a reprodução do Estado.

A execução dos rituais de Estado envolve ainda a exibição de símbolos de poder e soberania, o cumprimento mais ou menos escrupuloso de regras de indumentária, e a mobilização de um repertório de posturas, gestos, sinais, trejeitos, entoações e fórmulas verbais que compõem o seu quadro interaccional específico, distinto dos quadros interactivos quotidianos – incluindo nestes os quadros profissionais e burocráticos dos gabinetes, secretarias ou balcões de atendimento. Mas a realização dos rituais depende também de todo um dispositivo técnico que nem sempre corresponde aos imperativos da situação, introduzindo percalços que obrigam a reposicionamentos: por exemplo, no Parlamento, quando as votações electrónicas não funcionam, é necessário interromper o ritual e refazer todas as contagens com os deputados a terem de se levantar para indicarem o seu sentido de voto; já no tribunal, as questões técnicas da sala de audiências podem obrigar a uma mudança dos lugares, colocando os diferentes intervenientes em posições que não correspondem aos seus papéis rituais.

Estabelecidos os termos desta distinção analítica, cabe acrescentar que, dentro de cada instituição do Estado, a dimensão burocrática e a dimensão ritual normalmente convivem bem. Em bom rigor, os rituais públicos de Estado estão profundamente condicionados pela burocracia: a sua realização obedece a regras formais por vezes semelhantes e implica muitas vezes o processamento de uma panóplia de documentos, sendo que o rasto que deles fica é, inevitavelmente, de índole documental. É também por isso que o desempenho dos funcionários, se bem que aparentemente discreto, adquire (como se viu) uma preponderância directiva (cf. Goffman ([1959] 1993: 124-125). Ou seja, são os funcionários que velam pelo bom cumprimento da ordem de trabalhos mesmo se o protagonismo recai sobre os deputados, magistrados ou presidentes. Mesmo assim, quando um juiz decide abreviar, com o consentimento de procuradores e advogados, determinadas etapas do julgamento definidas pelo Código de Processo Penal, ou quando permite que um advogado compareça em julgamento sem toga, está a usar uma pequena parte de poder que o quadro ritual lhe confere para conter alguns procedimentos prescritos pela ordem burocrática, impedindo que esta complique demasiado o andamento dos trabalhos. Subsiste, portanto, uma margem de tensão entre as dimensões burocrática e ritual, que se alarga sobretudo no contacto com outras instituições, independentemente de pertencerem ou não ao Estado. De resto, o contacto entre domínios institucionais diferentes implica também um conjunto de tensões que se manifestam tanto ao nível da burocracia como no domínio dos eventos e dos rituais próprios de uma e de outra.

Parcerias e conflitos

Dentro das tensões que caracterizam o funcionamento quotidiano do Estado há que considerar uma quarta dinâmica, entre parcerias e conflitos. Trata-se de uma dimensão operativa que permite ver para além das divisões meramente profissionais, administrativas ou políticas. Procurou-se demonstrar que o trabalho organizacional, em particular nos seus momentos mais performativos, depende de articulações, parcerias e acordos entre vários actores que se mantêm unidos por relações de dependência e cumplicidade recíprocas e, desta forma, contribuem para dar previsibilidade à vida da instituição. Em boa parte dos casos, os acordos acontecem entre membros de uma mesma categoria profissional ou que partilham uma mesma função de Estado, indo ao encontro da noção de ‘equipas’ proposta por Goffman ([1959] 1993) e remetendo para a colegialidade das decisões. É esse o caso de deputados de partidos em posições politicamente opostas mas que chegam a acordos temporários sobre matérias legislativas específicas; ou ainda dos técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente que, mesmo tendo sensibilidades periciais e científicas distintas, encontram compromissos na tentativa de elaborarem pareceres de avaliação ambiental equilibrados. No entanto, a noção de parceria que aqui avançamos pretende ir um pouco mais longe e abarcar também as alianças temporárias entre actores com papéis e categorias distintos (e, como tal, integrando equipas diferentes), que colaboram na manutenção de um determinado curso de acção ou de uma ordem ritual. É o que acontece com os acordos *ad hoc* entre juízes, procuradores, advogados e escrivães, envolvendo uma troca de sinais mais ou menos perceptíveis e que se destinam a resolver problemas momentâneos e a manter o bom andamento de um julgamento. Neste sentido, as parcerias têm uma dimensão situacional, podendo unir, em circunstâncias específicas, pessoas com estatutos e papéis diferentes ou até antagónicos.

A possibilidade da parceria não atenua, portanto, a eventualidade do conflito. De resto, sobre cada temática em torno da qual se debruça uma instituição de Estado – uma lei, um processo, um parecer –, existe um potencial de conflito com inúmeras expressões: opondo superiores a subordinados, agentes de uma instituição a agentes de outra instituição, o Estado aos cidadãos, uma dimensão ritual e pública à lógica dos corredores e gabinetes. Nos três casos analisados neste livro, os conflitos fazem parte da ordem quotidiana e, com maior ou menor intensidade, são cruciais ao seu funcionamento podendo em certos casos fortalecer mutuamente os agentes que se enfrentam. Isto é particularmente claro na forma dramatizada assumida pelo debate parlamentar, quando as posições dos deputados se antagonizam, ou na dinâmica de instância e contra-instância das sessões de julgamento e das sessões de apresentação de

projectos organizadas pela Agência Portuguesa do Ambiente. Deste modo, poder-se-ia afirmar, com Victor Turner ([1957] 1996), que os “dramas sociais” ajudam a compreender e a integrar o conflito, funcionando como um mecanismo em si mesmo produtor de unidade na vida social e institucional, o que também reforça as proposições de Lewis Coser ([1956] 1964) sobre as consequências funcionais e integradoras dos conflitos. Mais importante ainda será reconhecer o papel que o próprio Estado, na sua condição de garante último do consenso sobre o mundo social, tem na delimitação dos terrenos sobre os quais é legítimo haver desacordo e sobre os modos de expressão desse desacordo (cf. Bourdieu, 2012: 15-16).

Neste sentido, o Estado assume-se como o resultado de uma combinação de processos, parcerias e conflitos mediados por actores concretos, organizados de forma mais individual ou mais colectiva, e onde a importância de cada elemento pode ser variável. Muitas vezes, as individualidades têm mais importância relativa e isso verifica-se quando um deputado concebe e concretiza uma lei, superando dificuldades, gerindo conflitos e estabelecendo parcerias; quando um juiz forja um bom acordo no âmbito da jurisdição voluntária a partir da sua sensibilidade pessoal; ou quando um técnico resiste a uma pressão no âmbito de um parecer pelo qual está responsável. Noutros casos, o peso dos procedimentos burocráticos torna-se mais decisivo. Isso fica demonstrado nas regras da jurisdição involuntária onde se procura seguir de perto a lei, nos pareceres que têm de respeitar regulamentação específica, ou nas leis produzidas tendo em conta as hierarquias próprias do mundo parlamentar e cumprindo escrupulosamente os procedimentos regimentais.

Gestão, produtividade e controlo

Desde há várias décadas que o Estado e a administração pública se constituíram, um pouco por todo o mundo, como objectos preferenciais de análise crítica e alvo de reforma. As transformações políticas associadas ao neoliberalismo implicaram a introdução (sob o signo do *New Public Management*) de modelos de organização e de gestão empresarial marcados pela definição de objectivos, pela descentralização, pela monitorização, pelo empreendedorismo, pelo marketing dos serviços e por uma maior preocupação com a proximidade face aos cidadãos (Rose, 1996; Brunsson e Sahlin-Andersson, 2000; Madureira e Rodrigues, 2006; Gomes *et al.*, 2010). O aprofundamento do projecto internacional da União Europeia, aliado às evoluções das tecnologias de informação e comunicação e as consequências daí advindas em termos do que se convencionou chamar de “globalização”, reforçaram este movimento de problematização e retracção do Estado. A sua intervenção passou a ser definida

por preocupações com a “qualidade da governação”, enquanto a sua posição na sociedade e na economia foi reequacionada, conduzindo a um progressivo afastamento das instituições públicas de domínios entretanto privatizados e a um maior envolvimento dessas mesmas instituições públicas em redes colaborativas reunindo diferentes actores (públicos ou privados, nacionais ou internacionais, formais ou informais).

Em Portugal, a temática da reforma do Estado acompanha praticamente todo o período da III República, embora os seus contornos se tenham tornado mais nítidos e os seus efeitos mais coercivos na presente década, em virtude da intervenção externa protagonizada pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu entre 2011 e 2014, na sequência da crise financeira mundial e da crise das dívidas soberanas na Europa. Assim, esta última secção dedicada ao Estado como um lugar de tensão pretende chamar a atenção para um domínio transversal de análise, marcado pela interferência de discursos e representações cujo propósito é o de avaliar o Estado, que figura como objecto de crítica e responsabilização, indo, portanto, um pouco para além das dinâmicas antagónicas que caracterizam a produção quotidiana do Estado.

Ora, como terá ficado claro a partir das descrições etnográficas apresentadas neste estudo, as reformas recentes deixaram a sua marca no Estado, que se sobrepõe, como num palimpsesto, às marcas mais antigas da burocracia weberiana, do providencialismo keynesiano, enfim, do serviço público. Mas a presença dos paradigmas ditos ‘manageriais’, de gestão da responsabilização e da qualidade, distingue-se sobretudo pela tensão que gera ao nível das práticas situadas. Ser funcionário de uma instituição pública em Portugal implica saber-se objecto de escrutínio por parte de quem é hierarquicamente superior, mas também de quem está de fora. Implica ainda aprender a cumprir as tarefas diárias sob uma pressão avaliadora regular, exigindo que se dê conta da actividade segundo parâmetros estipulados por outros e que se elaborem periodicamente relatórios quantitativos cujo teor é frequentemente desvalorizado a nível local.

Assim, nos tribunais criminais, os juízes sentem-se pressionados a apresentar um determinado número de acórdãos por ano (entre cinquenta a sessenta, independentemente da complexidade dos processos), sob pena de lhes ser atribuída uma nota que os impeça de progredir na carreira. No âmbito deste controlo, os acórdãos de cada juiz são coligidos em *Livros de Sentenças* que ficam à guarda dos secretários de justiça e servem sobretudo para fins de inspecção. Ao mesmo tempo, todos os meses, os escrivães preenchem um mapa que contabiliza a actividade dos juízes em termos do número de sessões de julgamento cumpridas ou adiadas, remetendo depois essa informação para o

Conselho Superior de Magistratura. Pressão semelhante é exercida sobre o termo dos processos, que leva a que juízes e procuradores tenham que tomar as diligências que entenderem necessárias para fechar um dossier dentro do prazo estabelecido na lei. Por outro lado, na Agência Portuguesa do Ambiente, a prestação de contas é muitas vezes feita através do envio de relatórios para as instâncias responsáveis pela definição de grandes linhas de actuação ambiental dentro da União Europeia.

A elaboração de relatórios a pedido de instâncias superiores é complementada por inspecções periódicas, ordinárias ou extraordinárias, onde se procura confirmar os dados submetidos. No caso dos tribunais, as inspecções realizadas à actividade dos juízes são promovidas pelo Conselho Superior de Magistratura, implicando uma visita ao gabinete e a consulta dos acórdãos do magistrado disponíveis no sistema informático da justiça. Nas secretarias, os fiscais do Conselho de Oficiais de Justiça percorrem todos os processos em curso existentes nas estantes, analisando-os um a um, comparando as datas de carimbos e etiquetas para confirmar se a tramitação decorreu normalmente, se os modelos dos documentos constantes do processo ainda estão em uso ou, quando o não estejam, se foi feita a devida conversão para um formato actualizado. Trata-se de procedimentos algo intrusivos e aos quais os agentes de Estado sob escrutínio tendem a reagir negativamente, com comentários mais ou menos irónicos, mais ou menos agastados. Perante os etnógrafos, era comum chamar-se a atenção para hábitos e tarefas normalmente descurados nos relatórios – como, no caso dos juízes, o aproveitamento dos tempos mortos antes dos julgamentos para ir despachando os processos empilhados sobre as secretárias, reservando-se o final do dia (muitas vezes até o fim-de-semana) para a análise de processos e a redacção dos acórdãos.

A partir do momento em que se sabem escrutinados, tanto os actores como as instituições de Estado podem desenvolver estratégias proactivas de demonstração de trabalho e transparência, nalguns casos tirando partido dos meios de comunicação. No Parlamento, há deputados que fazem questão de publicitar diariamente todas as suas actividades nas redes sociais, enquanto os grupos parlamentares incorporam uma dimensão de comunicação em *websites* próprios, vídeos e redes sociais *online*, onde dão conta da “produtividade” dos seus membros; a própria Assembleia da República enquanto instituição tem apostado em múltiplas formas de divulgação dos trabalhos aí desenvolvidos, tais como o canal próprio de televisão, um *website* onde todas as filmagens estão registadas, diversas publicações regulares em formato físico, e a digitalização de grande parte da informação do Parlamento. A própria adesão a esta investigação etnográfica pode indiciar um mesmo desejo de corresponder a

um dever de transparência que, para muitos actores do Estado, não é efectivamente cumprido através dos relatórios quantitativos de prestação de contas.

A par destas estratégias proactivas, encontramos um rumor de indignação e protesto que sublinha a retirada de algumas condições entretanto transfiguradas em privilégios (por exemplo, a supressão de períodos de férias judiciais ou as subvenções vitalícias aos ex-titulares de cargos políticos) e a limitação do usufruto de alguns direitos (como se viu, tanto no caso dos deputados como dos magistrados e como ainda dos técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente, a semana de trabalho tem um número de horas suplementar). Sob este aspecto, trabalhar no Estado e para o Estado é muitas vezes encarado como uma missão e como um sacrifício, apesar de implicar condições de emprego estáveis. Outro sentimento recorrente é o da progressiva perda de poder resultante da disseminação da autoridade estatal por uma rede de responsabilidades mais ou menos difusas, mesmo estando em causa funções de soberania. Nos tribunais, isto suscita desabafos em que os magistrados dizem sentir-se cada vez mais como meros funcionários públicos. Também alguns deputados nos afirmaram que a instituição parlamentar perdeu solenidade, tendo como reflexo a perda de consideração de muitos cidadãos pela instituição Assembleia da República e pelos seus representantes políticos.

Capítulo 10

Considerações finais

De que Estado se fala quando se fala “do Estado”?

O Estado figura entre os objectos de análise que mais fascínio suscitam na academia e na opinião pública em geral. Alvo permanente de críticas ou de elogios, de louvores ou de profanação, de amores ou de ódios, é possível apreender o interesse pelo Estado através da quantidade de publicações em torno da sua história, evolução, organização, do seu poder ou dos seus abusos. Mas também da quantidade de opiniões que se lêem ou ouvem na comunicação social ou no espaço público sobre os mais diversos assuntos e problemáticas que atravessam a realidade do Estado, dos seus agentes e das suas instituições.

Uma parte muito considerável destas opiniões e posições tendem a representar o Estado como uma unidade sobre a qual recaem determinados tipos de representações gerais que invisibilizam aquilo que é diverso, ambíguo e plural neste amplo e complexo objecto. A primeira consideração final que este estudo sugere é que, de um ponto de vista científico, é imprudente e pouco rigoroso discutir o problema do Estado sem considerar a pluralidade do trabalho quotidiano realizado nas suas mais diversas instituições.

De que Estado se fala, afinal, quando se fala “do Estado”? Do distanciamento dos funcionários ou do seu empenho pessoal? Das hierarquias rígidas em que se estrutura a organização de muitas instituições, ou das tensões e resistências que elas geram e que se reflecte no trabalho de todos os dias? Das dinâmicas de colegialidade em que se tomam muitas decisões, ou do protagonismo individual de alguns agentes em quadros de interacção específicos? Da lógica burocrática que marca o tempo institucional, ou das dinâmicas rituais em que a instituição se encena perante o exterior? Das parcerias entre agentes com posições distintas, ou dos conflitos latentes que fazem parte da normalidade funcional das diversas instituições?

A metáfora do Estado como um corpo, um monstro frio ou uma máquina, não tem qualquer correspondência etnográfica. Ao olharmos para o interior do Estado – objectivo central desta pesquisa – pudemos compreender as

dinâmicas, jogos e tensões que se manifestam no quotidiano das instituições que o compõem. O Estado não é uno e nenhuma caracterização geral é útil se não se tomar em conta a sua diversidade interna.

Que centralidade para o problema do Estado?

A abundância de opiniões, teorias e representações sobre o Estado pode sugerir-nos que este ocupa uma grande centralidade na vida social contemporânea. No caso português, lembremos que, no mais recente período de intervenção externa pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, o lugar do Estado (do seu papel, das suas funções sociais, da sua estrutura institucional) foi alvo das mais variadas reformas políticas. Reformas essas que suscitaram conflitos sociais de grande amplitude, traduzindo-se no mais expressivo ciclo de mobilizações sociais e acção colectiva desde o PREC. Pode esta realidade suscitar uma reflexão sobre a aparente centralidade deste objecto múltiplo e complexo?

O filósofo Michel Foucault e o sociólogo Pierre Bourdieu dedicaram os últimos anos das suas vidas a pensar este problema, propondo duas perspectivas que, mesmo avançando em sentidos distintos, podem ser articuladas na formulação de uma teoria etnográfica sobre o lugar do Estado. Em «La 'gouvernementalité'», Foucault ([1978] 2001) chama a atenção para a emergência de novas técnicas administrativas e de governo que obrigam a um reposicionar das prioridades de análise sobre o Estado. Este seria então interpretado como uma espécie de entidade emergente a partir de um conjunto de transformações ocorridas nas sociedades modernas, que foram ancoradas na produção de certas formas de conhecimento e discurso constituídas com propósitos pragmáticos de reconfiguração social e por referência a ideais e moralidades mais ou menos explícitos. Nesta perspectiva, para Foucault, haveria uma sobrevalorização do problema do Estado na medida em que, para si, mais importante do que a “estatização da sociedade” é a “governamentalização” do Estado, isto é, um processo assente no emergir das populações como objecto de governo, das técnicas estatísticas como forma de medir a suas características, da economia política como campo autónomo do estudo das relações entre população, território e riqueza.

Por sua vez, nas suas aulas de 1989-1992 publicadas postumamente em 2012, Pierre Bourdieu avança a ideia de que o Estado é um objecto omnipresente e de tal modo poderoso que se revela, por isso mesmo, difícil de pensar. O Estado está por detrás do nosso pensamento, das estruturas da nossa consciência, podendo ser definido como um “princípio de ortodoxia” que só se torna visível nas manifestações da ordem pública (Bourdieu, 2012: 15) ou,

no limite, como uma espécie de deus *absconditus* da ordem social e, simultaneamente, da dominação e da violência físicas e simbólicas (*Ibid.*: 19-20). Assim, por referência à tradição durkheimiana, Bourdieu entendeu o Estado como *estruturante* das relações sociais, uma espécie de entidade divina em torno da qual o poder se concentra e o pensamento se estrutura.

Apesar de apontarem em sentidos distintos, não nos parece que as perspectivas de Foucault e Bourdieu sejam mutuamente exclusivas. De um ponto vista etnográfico, o Estado pode ser pensado como um vasto complexo organizacional. Enquanto produtor de *autoridade*, é um objecto com uma materialidade, uma história e uma memória das quais fazem parte estruturas que, pré-existindo aos agentes concretos, moldam e orientam as suas acções, influenciando igualmente a própria percepção que as pessoas têm sobre o lugar do Estado na sociedade. De um ponto de vista empírico, falamos, desde logo, de infra-estruturas que enquadram a acção dos agentes e asseguram previsibilidade e coerência (entre elas, a agencialidade dos documentos, os entrepostos de tradução ou os modos locais de processamento). Através delas, o Estado pode ser entendido como um denso complexo de procedimentos e rotinas, onde as lógicas burocrática e ritual se combinam com a historicidade que, em certo sentido, ultrapassa os agentes concretos que a cada momento assumem a acção estatal. Para além disso, o vasto complexo organizacional do Estado é ainda composto por outras dimensões: por hierarquias internas que regulam e se espelham na organização diária do trabalho; por lógicas de acção em rede, a partir de articulações interinstitucionais e diferentes pontos de convergência, passagem e intersecção; por racionalidades que guiam, justificam e dão consistência à actuação das instituições; e ainda por dispositivos de governo que não são alheios aos actores concretos que os accionam e actualizam quotidianamente, muitas vezes de modo impensado.

Mas o Estado assume-se igualmente como um lugar dinâmico e em tensão, marcado por oscilações entre envolvimentos pessoalizados e distanciados, entre decisões colegiais e individuais, entre parcerias e conflitos, entre o trabalho burocrático sobre os objectos, registos e documentos e a interactividade ritual. Evidentemente que estas distinções têm um propósito analítico, dado que todas elas se confundem no domínio das práticas. Contudo, as tensões quotidianas do Estado podem muitas vezes iluminar aspectos do seu complexo organizacional que podem aparecer como desnecessários, limitativos ou mesmo irracionais. Neste sentido, o Estado – como panóplia de formas de governo e como objecto de discussão e dissensão – não é independente das microacções e microtensões que o atravessam quotidianamente. A ser um princípio de ortodoxia ou uma instância omnipresente, como propõe Bourdieu, ele não deve ser remetido para uma qualquer dimensão oculta e não-etnografável.

Para lá das questões associadas à dimensão simbólica do poder, ou à força do discurso e do conhecimento na governamentalidade, o nosso estudo salienta as práticas quotidianas, a ritualidade das decisões, as normas burocráticas, as redes de acção, as constelações institucionais, o papel dos agentes, em suma, as múltiplas dimensões que permitem definir o Estado contemporâneo a partir das suas iniciativas de mediação, regulação, acção, supervisão e de garantia dos seus próprios interesses. Assim, o que resulta desta etnografia é a imagem de um Estado ancorado no trabalho e na actividade das instituições que o compõem. Considerando tanto a perspectiva simbólica de Bourdieu, como a perspectiva discursiva de Foucault, a verdade é que a análise etnográfica que aqui encetámos nos permite considerar qualquer uma delas como válida, mas apenas parcialmente, pois ambas figuram de modo indelével nas dimensões estudadas, mas nenhuma esgota a questão de saber qual é, afinal, a raiz da autoridade que se manifesta nas instituições estatais, nem tão-pouco permite, de facto, compreender os caminhos e os modos pelos quais o próprio Estado se vai reinventando no seio de uma geografia do poder em metamorfose. Para uma tarefa tão ambiciosa, seria necessário consolidar um campo de estudos de etnografia do Estado e do poder em Portugal, para o qual este trabalho procurou ser um forte contributo.

Por uma agenda etnográfica

Muitas das reflexões que aqui propomos, quer no plano mais estritamente empírico, quer no âmbito de uma problematização com contornos analíticos mais amplos, procuram partir da etnografia, isto é, da análise das acções e interacções situadas, para contrariar as leituras mais essencialistas, funcionalistas ou unificadas do Estado.

Os dados recolhidos e as interpretações aqui elaboradas podem contribuir positivamente para uma discussão sobre o Estado e a sua reforma trazendo outra perspectiva aos números da despesa pública ou às estatísticas que procuram dar conta dos chamados “números do Estado”. As conclusões retiradas de análises meramente estatísticas representam uma imagem pobre e parcelar do Estado caso não sejam complementadas por estudos concretos e intensivos da forma como este funciona no seu quotidiano. Talvez por isso, em nosso entender, sendo esta uma primeira abordagem etnográfica e multissituada do Estado em Portugal, ela tenha a vantagem de assinalar de forma inequívoca e directa que não é possível pensar o futuro do Estado sem um conhecimento efectivo e actualizado sobre o funcionamento das suas instituições, que vá para além de retratos imediatistas e exclusivamente fundados em interpretações quantitativas.

Uma agenda etnográfica para o estudo do Estado e das suas instituições permitiria, a nosso ver, cumprir três importantes tarefas: devolver a essas mesmas instituições uma imagem informada sobre si próprias; contribuir para uma melhor fundamentação ao nível das políticas públicas sobre o Estado; e, finalmente, partilhar com a academia e com a sociedade no seu conjunto um conhecimento mais nítido sobre a forma como as instituições do Estado funcionam no dia-a-dia.

Por trás dos números, das generalizações e dos estereótipos sobre o Estado, há pessoas e interações sociais. Mais do que um rosto abstracto e frio, o Estado tem vários rostos humanos. Conhecê-los e acompanhar o seu trabalho quotidiano é conhecer o Estado existente em Portugal. Foi esse o contributo que aqui procurámos ensaiar, abrindo pistas para pesquisas etnográficas futuras sobre o Estado e as suas instituições.

Referências Bibliográficas

- ABRANTES, Pedro (2003). *Os Sentidos da Escola: Identidades Juvenis e Dinâmicas de Escolaridade*. Oeiras: Celta.
- ALMEIDA, Jorge Fonseca (2015). Recrutamento parlamentar: o associativismo conta em tempos de crise. In Freire, A., M. Lisi e J. M. L. Viegas (Eds.), *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*, pp. 411-428. Lisboa: Assembleia da República.
- ANDERSON, Benedict (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- ANLEU, Sharyn Roach, Stina Bergman Blix, Kathy Mack e Asa Wettergren (2016). Observing judicial work and emotions: using two researchers. *Qualitative Research* 16 (4), pp. 375-391.
- AUYERO, Javier (2006). Introductory note to politics under the microscope: special issue on political ethnography I. *Qualitative Sociology*, 29 (3), pp. 257-259.
- BAIOCCHI, Gianpaolo e Connor, Brian (2008). The ethnos in the polis: political ethnography as a mode of inquiry. *Social Compass*, 2 (1), pp. 139-155.
- BARNES, Barry (1982). *T. S. Khun and Social Science*. London: MacMillan Press.
- BARNES, Barry, David Bloor e John Henry (1996). *Scientific Knowledge: A Sociological Analysis*. Londres: Athlone Press.
- BARRETO, António (1984). Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-1984. *Análise Social XX* (81-82), pp. 191-218.
- BARTHES, Yannick e Gilbert, Claude (2005). Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. À propos des risques collectifs et des situations d'incertitude. In Dumoulin, L (Ed.). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, pp. 43-62. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- BEATTY, Andrew (2013). Current emotion research in anthropology: reporting the field. *Emotion Review* 5 (4), pp. 414-422.
- BEAUD, Stéphane (1996). L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique». *Politix*, 9 (35), pp. 226-257.
- BECKER, Howard S. (1977). *Sociological Work: Method and Substance*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- BECKER, Howard S. (1998). *Tricks of the Trade: How to Think about your Research while Doing It*. Chicago: University of Chicago Press.
- BECKER, Howard S., Blanche Geer, Everett C. Hughes e Anselm Strauss (1961). *Boys in White: Student Culture in Medical School*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BEEK, Jan (2012). There should be no open doors in the police: Criminal investigations in northern Ghana as boundary work. *Journal of Modern African Studies*, 50 (4), pp. 551-572.

- BÉLISLE, Rachel (2001). Pratiques ethnographiques dans des sociétés lettrées : l'entrée sur le terrain et la recherche impliquée en milieux communautaires. *Recherches Qualitatives*, 22, pp. 55-71.
- BENTO, Sofia (2014). *Ethnographie d'un barrage: La difficile existence du barrage d'Alqueva*. Saarbruken: Presses Académiques Francophones.
- BERGER, Peter L. e Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Nova Iorque: Anchor Books.
- BIECKER, Sarah e Klaus Schlicht (2013). *Policing Uganda, policing the world. Leipzig and Halle: Working Paper no 2 of the Priority Programme 1448 of the German research Foundation*. 2013. Disponível em: http://www.spp1448.de/fileadmin/media/galleries/SPP_Administration/Working_Paper_Series/SPP_1448_WP2_Biecker-Schlichte.pdf. Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- BIERSCHENK, Thomas (Ed.) (2013). *La Justice et la Police dans la République du Bénin*. Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University Mainz, 121b (version française du document 121a). Disponível em: http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP_121b_FRA_neu.pdf. Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- BILHIM, João (2015). Portugal: Contributos para uma definição de um novo modelo de gestão da água. In AAVV, *Gestión de Recursos Hídricos en Espana e Iberoamérica*, pp.363-372. Arandzi: Thomson Reuters.
- BLUMER, Herbert (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall.
- BOBBIO, Norberto ([1981] 1989). Estado. *Enciclopédia (Einaudi)*, Vol. XIV, pp. 215-275. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- BOCKING, Stephen (2004). *Nature's Experts: Science, Politics and the Environment*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- BOLTANSKI, Luc (1990). *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*. Paris: Métailié.
- BOURDIEU, Pierre ([1989] 2011). *O Poder Simbólico*. Lisboa: Edições 70.
- BOURDIEU, Pierre (1984). *Questions de sociologie*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (2012). *Sur l'état: cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris: Raisons d'agir / Seuil.
- BOWKER, Geoffrey e Susan Leigh Star (1999). *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- BRUNSSON, Nils e Sahlin-Andersson, Kerstin (2000). 'Constructing organizations. The case of public sector reform'. *Organization studies*, Vol. 21 (4), pp. 721-746.
- BURAWOY, Michael (1998). The extended case method. *Sociology Theory*, 16 (1), pp. 4-33.
- CALLON, Michel (1986). Some elements of a sociology of translation: domestication of scallops and the fishermen of St Brieux Bay. In Law, J. (Ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology*, pp. 169-229. Londres: Routledge.

- CARIA, Telmo (Ed.) (2002). A construção etnográfica do conhecimento em ciências sociais: reflexividade e fronteiras. In Caria, T. (Ed.), *Experiência Etnográfica em Ciências Sociais*, pp. 9-20. Porto: Afrontamento.
- CARIA, Telmo Humberto (2000). *A Cultura Profissional dos Professores: O Uso do Conhecimento em Contexto de Trabalho na Conjuntura da Reforma Educativa dos Anos 90*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CARVALHO, Anabela, Zara Pinto-Coelho e Eunice Seixas (2016). Listening to the public-enacting power: citizen access, standing and influence in public participation discourses. *Journal of Environmental Policy and Planning*, pp. 1-19.
- CARVALHO, Daniel Proença de (2012). Breve reflexão sobre o Ministério Público. In Dias, Mário Gomes e Carlos Sousa Mendes (Eds.), *Ministério Público: Que Futuro?*, pp. 83-96. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- CEPEJ (2014). *Report on “European Judicial Systems – Edition 2014 (2012 Data): Efficiency and Quality of Justice”*. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf. Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- CICOUREL, Aaron (1968). *The Social Organization of Juvenile Justice*. Nova Iorque: John Wiley.
- CICOUREL, Aaron (1974). *Cognitive Sociology: Language and Meaning in Social Interaction*. Nova Iorque: Free Press.
- COLLINS, Randal (2004). *Interaction Ritual Chains*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- COLLINS, Randall (2013). ‘Goffman and Garfinkel in the intellectual life of the 20th century’. Disponível em: <http://sociological-eye.blogspot.fr/2013/10/goffman-and-garfinkel-in-intellectual.html> Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- COMISSÃO Europeia (2015). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Painele de Avaliação da Justiça na UE de 2015*. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_pt.pdf. Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- COSER, Lewis ([1956] 1964). *The Functions of Social Conflict*. Nova Iorque: The Free Press
- CRESSEY, Paul Golby (1932). *The Taxi-Dance Hall: A Sociological Study in Commercialized Recreation and City Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- CREWE, Emma (2015). *The Commons and Lords: A Short Anthropology of Parliament*. Chicago: Haus Curiosities.
- CUNHA, Manuela Ivone (2002). *Entre o Bairro e a Prisão: Tráfico e Trajectos*. Lisboa: Fim de Século.
- CZARNIAWSKA, Barbara (2004). On time, space, and action-nets. *Organization* 11 (6), pp. 773-91.
- CZARNIAWSKA, Barbara (2008). *A Theory of Organizing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- DONOVAN, Frances R. (1929). *The Saleslady*. Chicago: University of Chicago Press.

- DURÃO, Susana (2008). *Patrulha e Proximidade: Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- DURÃO, Susana (2016). *Esquadra de Polícia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- DURÃO, Susana e Lopes, Daniel Seabra (2011). Introduction: Institutions are us? *Social Anthropology*, 19 (4), pp. 363-377.
- EMERSON, Robert M. ([1969] 2009). *Judging Delinquents: Context and Process in Juvenile Court*. New Brunswick: Aldine Transaction.
- FASSIN, Didier, Yasmine Bouagga, Isabelle Coutant, Jean-Sébastien Eideliman, Fabrice Fernandez, Nicolas Fischer, Carolina Kobelinsky Chowra Makaremi, Sarah Mazouz e Sébastien Roux (2013). *Juger, réprimer, accompagner: essai sur la morale de l'état*. Paris: Seuil.
- FEELEY, Malcom ([1979] 1992). *The Process is the Punishment: Handling Cases in a Lower Criminal Court*. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- FELDMAN, Martha S. E Brian Pentland (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly* 48 (1), pp. 94-118.
- FERGUSON, James (1990). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- FERNANDES, Luís (2002). Um diário de campo nos territórios psicotrópicos: as facetas da escrita etnográfica. In Caria, T. (Ed.), *Experiência Etnográfica em Ciências Sociais*, pp. 23-40. Porto: Afrontamento.
- FERRÃO, João (Ed.) (2014). *A Economia do Futuro. A Visão dos Cidadãos, Empresários e Autarcas*. Lisboa. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- FINE, Gary Alan (Ed.) (1995). *A Second Chicago School? The Development of a Postwar American Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FINE, Gary Alan e Manning, Phillip (2003). Erving Goffman. In Ritzer, G. (Ed.), *The Blackwell Companion to Major Contemporary Social Theorists*, pp. 34-62. Oxford: Blackwell.
- FLOWER, Lisa (2016). Doing loyalty: defense lawyers' subtle dramas in the courtroom. *Journal of Contemporary Ethnography* (online first), pp. 1-29 [DOI: 10.1177/08912416166646826].
- FOUCAULT, Michel ([1970] 1999). *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Edições Loyola.
- FOUCAULT, Michel ([1978] 2001). La 'gouvernementalité'. In Foucault, M., *Dits et écrits II. 1976-1988*, pp. 635-657. Paris: Gallimard.
- FOUCAULT, Michel ([1979] 2001). Naissance de la biopolitique. In Foucault, Michel, *Dits et écrits II. 1976-1988*, pp. 818-825. Paris: Gallimard.
- FRANKLIN, Mark (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- FREIRE, André, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (Eds.) (2015). *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*. Lisboa: Assembleia da República.

- FROIS, Catarina (2013). *Peripheral Vision: Politics, Technology and Surveillance*. Londres: Berghahn Books.
- FROIS, Catarina (2017). *Mulheres Condenadas: Histórias de Dentro da Prisão*. Lisboa: Tinta-da-china.
- GARFINKEL, Harold ([1967] 1984). *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- GARFINKEL, Harold (1956). Conditions of successful degradation ceremonies. *American Journal of Sociology*, 61 (5), pp. 420-424.
- GAROUPA, Nuno (2011). *O Governo da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- GATHINGS, M. J. E. Kylie Parrota (2013). The use of gendered narratives in the courtroom: constructing an identity worthy of leniency. *Journal of Contemporary Ethnography*, 42 (6), pp. 668-689.
- GILLESPIE, Richard (1991). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOFFMAN, Erving ([1959] 1993). *A Apresentação do Eu na Vida de Todos os Dias*. Lisboa: Relógio d'Água.
- GOFFMAN, Erving (1961). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Nova Iorque: Anchor Books.
- GOFFMAN, Erving (1963). *Behavior in Public Places: Notes on the Social Organization of Gatherings*. Nova Iorque: Free Press.
- GOFFMAN, Erving (1971). *Relations in Public: Microstudies of the Public Order*. Nova Iorque: Basic Books.
- GOFFMAN, Erving (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Nova Iorque: Harper & Row.
- GOFFMAN, Erving (1982). The interaction order. *American Sociological Review*, 48 (1), pp. 1-17.
- GOMES, Conceição (2011). *Os Atrasos da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- GOMES, Conceição (2013). Democracia, tribunais e a reforma do mapa judiciário: contributos para o debate. *Julgar*, 20, pp. 81-93.
- GOMES, Conceição (Ed.) (2010). *A Gestão nos Tribunais: Um Olhar sobre a Experiência das Comarcas Piloto*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (Ed.) (2001). *O Caso de Foz Côa: Um Laboratório de Análise Sociopolítica*. Lisboa: Edições 70.
- GÖPFERT, Mirco (2012). Security in Niamey: an anthropological perspective in policing and an act of terrorism in Niger. *Journal of Modern African Studies*, 50 (1), pp. 53-74.
- GRANJO, Paulo (2004). 'Trabalhamos sobre um Barril de Pólvora': Homens e Perigo na Refinaria de Sines. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- GRANJOU, Céline (2004). Le travail des experts: Analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires. *Sociologie du Travail*, 46, pp. 329-345

- GUPTA, Aarti e Michael Mason (2016). Disclosing or obscuring? The politics of transparency in global climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 18, 82-90.
- GUPTA, Akhil (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence and Poverty in India*. Durham: Duke University Press.
- HABERMAS, Jurgen ([1968] 1993). *Técnica e Ciência como "Ideologia"*. Lisboa: Edições 70
- HANNERZ, Ulf (1980). *Exploring the City: Inquiries toward an Urban Anthropology*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- HARRIS, Alexes (2009). The role of power in shaming interactions: how social control is performed in a juvenile court. *Contemporary Justice Review* 12 (4), pp. 379-399.
- HERZFELD, Michael (1992). *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Nova Iorque: Berg.
- HUGHES, Everett C. (1931). *The Growth of an Institution: The Chicago Real Estate Board*. Chicago: Arno Press.
- HUGHES, Everett C. (1958). *Men and Their Work*. Glencoe, IL: Free Press.
- HUTCHINS, Karen, Laura A Lindenfeld, Kathleen P. Bell, Jessica Leahy e Linda Silka (2013). Strengthening Knowledge Co-Production Capacity: Examining Interest in Community-University Partnerships. *Sustainability*, 5 (9), pp. 3744-3770.
- JERÓNIMO, Helena (2010). *Queimar a Incerteza. Poder e Ambiente da Co-incineração de Resíduos Industriais Perigosos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- JOSEPH, Lauren, Matthew Mahler e Javier Auyero (Eds.) (2007). *New Perspectives in Political Ethnography*. Nova Iorque: Springer.
- KNORR-CETINA, Karin (1999). *Epistemic Cultures: How the Sciences Make Knowledge*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- KURKCHIYAN, Marina (2013). Justice through bureaucracy: the Ukrainian model. *Social and Legal Studies*, 22 (4), pp. 515-533.
- LAHIRE, Bruno (1999). Esquisse du programme scientifique d'une sociologie psychologique : Nouvelles évaluations, nouveaux programmes en science sociale. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 106, pp. 29-55.
- LAITIN David D. (1977). *Politics, Language and Thought: The Somali Experience*. Chicago: University of Chicago Press.
- LATOUR, Bruno ([2002] 2015). *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'État*. Paris: La Découverte.
- LATOUR, Bruno (1986). The powers of association. In Law, J. (Ed.), *Power, Actions and Belief*, pp. 261-277 London: Routledge and Kegan Paul.
- LATOUR, Bruno (1987). *Science in action*. Cambridge: Harvard University Press.
- LATOUR, Bruno (1999). On recalling ANT. In Law, J. E J. Hassard, (Eds.), *Actor Network Theory and After*, pp. 15-25. Oxford: Blackwell.
- LATOUR, Bruno (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.

- LAVE, Jean (1988). *Cognition in Practice: Mind, Mathematics, and Culture in Everyday Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAVE, Jean e Wenger, Etienne (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIMA, Léa (2009). Les frontières d l'expertise. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 126, pp.149-155
- LISI, Marco e Ana Espírito-Santo (2015). Quem representam e a quem obedecem: atitudes dos deputados portugueses antes e depois da crise. In Freire, A., M. Lisi e J. M. L. Viegas (Eds.), *Crise económica, políticas de austeridade e representação política* pp. 429-444. Lisboa: Assembleia da República.
- LOPES, Alexandra Viana (2013). A justiça na tutela dos direitos das crianças e das famílias sob a intervenção do estado e a coesão social: contributos para uma reflexão judiciária. *Revista do CEJ*, 2013-II, pp. 135-179.
- LOPES, Daniel Seabra (2013). Metamorphoses of credit: pastiche production and the ordering of mass payment behavior. *Economy and Society*, 42 (1), pp. 26-50
- LOPES, Daniel Seabra (2015). Number interception: knowledge, action and culture within financial risk management. *Journal of Cultural Economy*, 8 (2), pp. 202-217.
- LOPES, Daniel Seabra e Marques, Rafael (2011). How credit institutions look at society: Economics, sociology and the problem of social reflexivity reconsidered. *European Societies*, 13 (4), pp. 509-534.
- LOUÇÃ, João Carlos (2014). *Call Centers: Trabalho, Domesticacão, Resistências*. Lisboa: Deriva.
- LUHMANN, Niklas [1997] (2012). *Theory of Society*, Vol. 1. Stanford: Stanford University Press.
- LUSA (2014). Trabalhadores do antigo instituto da água discordam de mudança para a Amadora. *Público*, 25 de Outubro de 2014. Disponível em <https://www.publico.pt/2013/10/25/sociedade/noticia/trabalhadores-do-antigo-instituto-da-agua-discordam-de-mudanca-para-a-amadora-1610379>; Acesso em: 6 de Outubro 2017
- LYNCH, Michael (1985). *Art and Artifact in Laboratory Science: A Study of Shop Work and Shop Talk in a Research laboratory*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- LYNCH, Michael (1993). *Scientific Practice and Ordinary Action: Ethnomethodology and Social Studies of Science*. Cambridge: Cambridge University Press
- MACHADO, Helena (2007). *Moralizar para Identificar: Cenários da Investigação Judicial de Paternidade*. Porto: Afrontamento.
- MACKENZIE, Donald (2008). Producing accounts: finitism, technology and rule following. In Mazzotti, M. (Ed.), *Knowledge as Social Order: Rethinking the Sociology of Barry Barnes*, pp. 99-117. Aldershot, Ashgate.
- MACKENZIE, Donald (2011a). The credit crisis as a problem in the sociology of knowledge. *American Journal of Sociology*, 116 (6), pp. 1778-1841.

- MACKENZIE, Donald (2011b). Evaluation cultures? On invoking “culture” in the analysis of behaviour in financial markets. Disponível online: http://www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0007/64564/EvalCults11.pdf Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- MACKENZIE, Donald. (2009) *Material Markets: How Economic Agents Are Constructed*. Oxford: Oxford University Press.
- MADUREIRA, César e Miguel Rodrigues (2006). A Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12 (2), pp. 153-171.
- MAGUIRE, Mark, Catarina Fróis e Nils Zurawski (Eds.) (2014). *The Anthropology of Security: Perspectives from the Frontline of Policing, Counter-terrorism and Border Control*. Londres: Pluto Press.
- MARQUES, Emília Margarida (2009). *Os Operários e as Suas Máquinas: Usos Sociais da Técnica no Trabalho Vidreiro*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- MASON, Jennifer (2012). *Qualitative Researching* (2.ª edição). Thousand Oaks, CA: Sage.
- NUNES, João Arriscado (2002). Risco, Incerteza e regimes de verdade: a patologia tumoral e a biologia do cancro. *Revista de História das Ideias*, 23, pp. 285-315.
- NUNES, João Arriscado (2003). The uncertain and the unruly: complexity and singularity in biomedicine and public health. Oficina do CES 184. URL: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/184/184.pdf> Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- PAIK, Leslie e Alexes Harris (2015). Court ethnographies. In Copes, H. E J. M. Miller (Eds.), *The Routledge Handbook of Qualitative Criminology*, pp. 283-295. Nova Iorque: Routledge.
- PARK, Robert E., Ernest W. Burgess e Roderick D. McKenzie (1925). *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.
- PENTLAND, Brian e Martha S. Feldman (2005). Organizational routines as a unit of analysis. *Industrial and Corporate Change*, 14 (5), pp. 793-815.
- PEREIRA, Maria do Mar (2012). *Fazendo Género no Recreio: A Renegociação do Género em Espaço Escolar*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- PHARR, Susan e Robert Putman (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- PIETTE, Albert (1997). Pour une anthropologie comparée des rituels contemporains: rencontre avec des ‘batesoniens’. *Terrain* 29, pp. 139-150.
- PINA-CABRAL, João de (2007). “Aromas de urze e de lama”: reflexões sobre o gesto etnográfico. *Etnográfica*, 11 (1), pp. 191-212.
- PINA-CABRAL, João de (2011). Afterword: What is an institution? *Social Anthropology*, 19 (4), pp. 477-494.
- PINA-CABRAL, João de (2013). The two faces of mutuality: contemporary themes in anthropology. *Anthropological Quarterly*, 86 (1), pp. 257-275.

- PINCH, Trevor e Wiebe Bijker (1984). The social construction of facts and artefacts: or how the Sociology of Science and the Sociology of Technology might benefit each other. *Social Studies of Science*, 14 (3), pp. 339-441.
- PORTER, Theodore (1995). *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press
- PRAÇA, Gonçalo (2008). O que faz a ‘experiência’? A ontologia de algumas caixas-negras no Instituto da Meteorologia. In Nunes, J.A. R. Roque (Eds.). *Objectos impuros: Experiências em Estudos sobre a Ciência*, pp.137-155. Porto, Afrontamento.
- PRADO, João (2013). O Uso que os Partidos Políticos Fazem do Facebook. Não publicado. Dissertação de Mestrado em Gestão Estratégia das Relações Públicas. Lisboa: Escola Superior de Comunicação Social.
- QUEIROZ, José Maria Eça de ([1879 / 1925] s.d.). *O Conde de Abranhos. Notas Biográficas por Z. Zagalo*. Porto: Lello & Irmão Editores.
- QUEIROZ, José Maria Eça de (2000). *Literatura e Arte: Uma Antologia*. Lisboa: Relógio d’Água.
- RAMOS, Rui (2009). ‘III Parte – Idade contemporânea (séculos XIX-XXI)’. In, Ramos, R. (Ed.), *História de Portugal*, pp. 437-777. Lisboa: Esfera dos Livros.
- RAWLS, Anne W. (2005). Garfinkel, Harold. In Ritzer, G. (Ed.), *Encyclopedia of Social Theory*, Vol. I, pp. 301-304. Thousand Oaks: Sage.
- RAWLS, Anne W. (2008). Harold Garfinkel, ethnomethodology and workplace studies. *Organization Studies*, 29 (5), pp. 701-732.
- RIBEIRO, Vasco (2015). *Os Bastidores do Poder*. Coimbra: Almedina.
- RICHARD-FERROUDJI, Audrey (2015). Les professionnels de la gestion de l’eau: les médecins de famille plutôt que des spécialistes pour soigner les milieux aquatiques, in Aspin, I., Bouleau, G., Candau, J e Richard-Ferroudji, A. (Eds.), *Activités professionnelles à l’épreuve de l’environnement*, pp. 189-207. Toulouse: Octarès Editions
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (1999). *Os Engenheiros em Portugal: Profissionalização e Protagonismo*. Oeiras: Celta
- ROETHLISBERGER, Fritz. J. E William J. Dickson [1939] (1956). *Management and the Worker*. Cambridge, MA: Harvard.
- ROSE, Nicholas. 1996. The death of the social? Refiguring the territory of government. *Economy and Society*, Vol. 25 (3), pp. 327-356.
- SÁ, Luís (1994). *O lugar da Assembleia da República no sistema político*. Lisboa: Caminho.
- SACKS, Harvey, Emanuel A. Schegloff e Gail Jefferson. (1974) A simplest systematics for the organisation of turn-taking for conversation. *Language*, 50 (4), pp. 696-735.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2005). Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e informação. *Sociologias (Ano 7)*, 13, pp. 82-109
- SANTOS, Boaventura de Sousa, Maria Manuel Leitão Marques, João Pedroso e Pedro Lopes Ferreira (1996). *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português*. Porto: Afrontamento.

- SARAIVA, Clara (2003). “Aldeia da Luz: Entre dois solstícios, a etnografia das continuidades e mudanças”. *Etnográfica*, Vol. VII (1), pp. 105-130
- SCHATZ, Edward (2009). *Political Ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*. Chicago: Chicago University Press.
- SCHATZMAN, Leonard e Anselm L. Strauss. (1973). *Field Research: Strategies for a Natural Sociology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- SCHEFFER, Thomas (2010). *Adversarial Case-Making: An Ethnography of English Crown Court Procedure*. Leiden: Brill.
- SCHMIDT, Luísa e José Gomes Ferreira (2014). Avanços e desafios da governança da água na europa no contexto da aplicação da directiva quadro da água. In *Actas do 12.º Congresso da Água/16.º ENASB/ XVI SILUBSA*, pp. 1-15. Lisboa: APRH/APESB/ABES.
- SCOTT, James (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale: Yale University Press.
- SEGURO, António José (2016). *A Reforma do Parlamento Português*. Lisboa: Quetzal.
- SERRA, Maria Helena Rocha (2008). *Médicos e Poder: Transplantação Hepática e TecnoCracias*. Coimbra: Almedina.
- SHORE, Cris, Susan Wright e Davide Però (Eds.) (2011). *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Oxford: Berg.
- SILVA, Susana e Helena Machado (2011). The construction of meaning by experts and would-be parents in assisted reproductive technology. *Sociology of Health e Illness*, 33 (6), pp. 853-868.
- SPINOZA, Baruch de ([1677] 1954). *Traité de l'autorité politique*. In Spinoza, B., *Oeuvres complètes*, pp. 909-1044. Paris: Gallimard.
- STAR, Susan Leigh e James R. Griesemer (1989). Institutional ecology, ‘translations’ and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 (3), pp. 387-420.
- STRAUSS, Anselm L. (1971). *Professions, Work, and Careers*. São Francisco: Sociology Press.
- STRAUSS, Anselm L. (1978). *Negotiations: Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*. São Francisco: Jossey- Bass.
- STRAUSS, Anselm L. (1987). *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- STRAUSS, Anselm L. (1993). *Continual Permutations of Action*. Nova Iorque: Aldine de Gruyter.
- STRAUSS, Anselm L. E Juliet Corbin. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- STRAUSS, Anselm, Shizuko Fagerhaugh, Barbara Suczek e Carolyn Wiener (1985). *Social Organization of Medical Work*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press.
- SUDNOW, David (1965). Normal crimes: sociological features of the penal code in a public defender office. *Social Problems*, 12 (3), pp. 255-276

- TAMBIAH, Stanley (1979). A performative approach to ritual. *Proceedings of the British Academy*, 65, pp. 113-169.
- THOMAS, William I. E Florian Znaniecki (1918). *The Polish Peasant in Europe and America: Monograph of an Immigrant Group*. Boston: Richard G. Badger.
- TIBÚRCIO, Tiago (2015). O Parlamento e os cidadãos em Portugal: o direito de petição, antes e depois do acordo da troica, à luz de critérios de eficácia. In Freire, A., M. Lisi e J. M. L. Viegas (Eds.), *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*, pp. 235-254. Lisboa: Assembleia da República.
- TURNER, Victor ([1957] 1996). *Schism and Continuity in an African Society: A Study of Ndembu Village Life*. Londres: Berg.
- VENTINHAS, António (2016). A falta de quadros e a representação do Ministério Público por juristas sem formação específica. *Sábado*, 27 de Outubro. Disponível em: http://www.sabado.pt/opiniao/convidados/antonio-ventinhas/detalhe/a-falta-de-quadros-e-a-representacao-do-ministerio-publico-por-juristas-sem-formacao-especifica?ref=DET_Ultimas_antonio-ventinhas. Acesso: 6 de Outubro de 2017.
- VIEGAS, Susana Matos e José Mapril (2012). Mutualidade e conhecimento etnográfico. *Etnográfica*, 16 (3), pp. 513-524.
- WEBER, Max ([1919] 2000), *A política como profissão*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- WEBER, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Glencoe: The Free Press & The Falcon's Wing Press.
- WEBER, Max (2009). *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Lisboa: Edições 70.
- WEBER, Max (2015). *La domination*. Paris: La Découverte.
- WEDEEN, Lisa (2010). Reflections on ethnographic work in political science. *Annual Review of Political Science*, Vol. 13, pp. 255-272.
- WENGER, Etienne (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WILLNER, Roland (2011). Micro-politics: an underestimated field of qualitative research in political science. *German Policy Studies*, 7 (83), pp. 155-185.
- WOODS, Peter (1996). *Researching the Art of Teaching: Ethnography for Educational Use*. Nova Iorque: Routledge.

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Estudos Publicados

SOCIEDADE

Coordenador: João Peixoto

Desigualdade económica em Portugal [2012] Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

Informação e saúde [2013] Rita Espanha

Custos da saúde: passado, presente e futuro [2013] Coordenador: Carlos Costa

Escolas para o século XXI: liberdade e autonomia na educação [2013] Alexandre Homem Cristo

Que ciência se aprende na escola? [2013] Coordenadora: Margarida Afonso

Literatura e ensino do Português [2013] José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus

Processos de envelhecimento em Portugal: usos do tempo, redes sociais e condições de vida [2013] Coordenador: Manuel Villaverde Cabral. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa: 1950-2011 Evolução e Perspectivas [2014] Director: Mário Leston Bandeira

Mortalidade infantil em Portugal

[2014] Coordenadores: Xavier Barreto e José Pedro Correia

Ensino da leitura no 1.º ciclo do ensino básico: crenças, conhecimentos e formação dos professores [2014] Coordenador: João Lopes

A ciência na educação pre-escolar [2014] Coordenadora: Maria Lúcia Santos

O quinto compromisso: desempenho de um sistema de garantia do desempenho educativo em Portugal [2015] Margaret E. Raymond e Yohannes Negassi.

Os tempos na escola: estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países [2014] Coordenadora: Maria Isabel Festas

O multimédia no Ensino das Ciências [2015] João Paiva, Carla Morais e Luciano Moreira

Ciência e Tecnologia em Portugal: métricas e impacto (1995-2011) [2015] Armando Vieira e Carlos Fiolhais

Cultura científica em Portugal [2015] António Granado e José Vítor Malheiros

Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal: as consequências sociais do programa de ajustamento [2016] Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

Determinantes da fecundidade em Portugal [2016] Coordenadora: Maria Filomena Mendes

Será a repetição de ano benéfica para os alunos? [2016] Luís Catela Nunes, Ana Balcão Reis e Carmo Seabra

Migrações e sustentabilidade demográfica: perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas [2017] Organizadores: João Peixoto, Daniela Craveiro, Jorge Malheiros e Isabel Tiago de Oliveira

Mobilidade social em Portugal [2017] Teresa Bago d'Uva e Marli Fernandes

Justiça entre gerações: perspetivas interdisciplinares [2017] Organizadores: Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro. Co-edição Universidade Católica Portuguesa e FFMS

Porque melhoraram os resultados PISA em Portugal? [2017] Ana Sousa Ferreira, Isabel Flores e Teresa Casas-Novas

ECONOMIA

Coordenadora: Susana Peralta

O cadastro e a propriedade rústica em Portugal [2013] Coordenador: Rodrigo Sarmiento de Beires

25 anos de Portugal europeu [2013] Coordenador: Augusto Mateus

A Economia do Futuro: a visão de cidadãos, empresários e autarcas [2014] Coordenador: João Ferrão. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

INSTITUIÇÕES

Coordenador: Pedro Magalhães

Avaliações de impacto legislativo: droga e propinas [2012] Coordenador: Ricardo Gonçalves. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Justiça económica em Portugal [2013] Coordenadores: Nuno Garoupa, Pedro Magalhães e Mariana França Gouveia. Publicado em 9 volumes

Segredo de justiça [2013] Fernando Gascón Inchausti

Feitura das leis: Portugal e a Europa [2014] João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif

Três décadas de Portugal europeu: balanço e perspetivas [2015] Coordenador: Augusto Mateus

Investimentos em infra-estruturas em Portugal [2016] Alfredo Marvão Pereira e Rui Marvão Pereira

Empresas privadas e municípios: dinâmicas e desempenhos [2016] José Tavares, Ernesto Freitas e João Pereira dos Santos

Portugal nas decisões europeias [2014] Coordenadores: Alexander Treschel e Richard Rose

Juízes na Europa: formação, selecção, promoção e avaliação [2015] Carlos Gómez Ligüerre

Valores, qualidade institucional e desenvolvimento em Portugal [2015] Alejandro Portes e Maria Margarida Marques

O Ministério Público na Europa [2015] José Martín Pastor, Pedro García Marques e Luís Eloy Azevedo

Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral [2017] Coordenadores: Francisco Veiga e Linda Veiga

Benefícios do Ensino Superior [2017] Coordenadores: Hugo Figueiredo, Miguel Portela. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

O Impacto económico dos fundos europeus [2017] José Tavares, Ernesto Freitas e João Pereira dos Santos. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

O Estado por dentro [2017] Daniel Seabra Lopes, Catarina Frois, João Mineiro, Raquel Carvalheira, Ricardo Gomes Moreira e Sofia Bento

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Coordenador da Área Instituições: Pedro Magalhães

Outros estudos

Avaliações de impacto legislativo: droga e propinas [2012]

Coordenador: Ricardo Gonçalves

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Justiça económica em Portugal [2013]

Coordenadores: Nuno Garoupa, Pedro Magalhães e Mariana França Gouveia. Publicado em 9 volumes

Segredo de justiça [2013]

Fernando Gascón Inchausti

Feitura das leis: Portugal e a Europa [2014]

João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif

Portugal nas decisões europeias [2014]

Coordenadores: Alexander Treschel e Richard Rose

Juízes na Europa: formação, selecção, promoção e avaliação [2015]

Carlos Gómez Ligüerre

Valores, qualidade institucional e desenvolvimento em Portugal [2015]

Alejandro Portes e Maria Margarida Marques

O Ministério Público na Europa [2015]

José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo

Limitação de mandatos: o impacto nas finanças

locais e na participação eleitoral [2017]

Coordenadores: Francisco Veiga e Linda Veiga

O Impacto económico dos fundos europeus [2017]

José Tavares, Ernesto Freitas e João Pereira dos Santos.

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Director de Publicações: António Araújo

Conheça todos os projectos da Fundação em www.ffms.pt

Este estudo apresenta uma visão etnográfica de três funções representativas do Estado: o poder político personificado nos deputados à Assembleia da República; o poder judicial personificado nos magistrados ou oficiais de justiça de dois tribunais de primeira instância; e a gestão do ambiente levada a cabo pelos técnicos da Agência Portuguesa do Ambiente. Metodologicamente apoiado em trabalho de campo intensivo com recurso à observação participante, procurando dar primazia às pessoas que, quotidianamente, fazem do Estado uma realidade concreta e actuante, o estudo retrata e analisa os meandros do funcionamento daquelas quatro instituições, procurando compreender o trabalho dos seus agentes nas suas vertentes interaccionais, sociotécnicas e culturais.

