

Aline Maria Grego Lins  
Cláudio Bezerra  
Juliano Domingues da Silva (org.)

# Mídia e Cultura Contemporânea

Série Mercado  
Volume 1

 editora fi

 **ICINFORM**  
Instituto de Estudos de Convergência  
Midiática e da Internet

UNIVERSIDADE  
**CATÓLICA**  
DE PERNAMBUCO





# **Mídia e Cultura Contemporânea**

*Série Mercado*

*Volume 1*

*Aline Maria Grego Lins*

*Cláudio Bezerra*

*Juliano Domingues da Silva (org.)*

Projeto gráfico (miolo e capa):

*Flávio Santos e Breno Carvalho*

Foto e Capa:

*Breno Carvalho*

**A regra ortográfica usada foi prerrogativa de cada autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da Creative Commons 4.0

[https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

LINS, Aline Maria Grego; BEZERRA, Cláudio; SILVA, Juliano Domingues da (Orgs.).

Mídia e cultura contemporânea: série mercado, volume 1 [recurso eletrônico] / Aline Maria Grego Lins, Cláudio Bezerra, Juliano Domingues da Silva (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2016.

197 p.

ISBN - 978-85-5696-016-0

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Mídia. 2. Cultura. 3. Ensino. 4. Mercado. 5. Comunicação. I. Título.

---

CDD-650

Índices para catálogo sistemático:

1. Comunicação e comércio

650



# Mídia e Cultura Contemporânea

*Série Mercado*

*Volume 1*

*Aline Maria Grego Lins*

*Cláudio Bezerra*

*Juliano Domingues da Silva (org.)*

André Luís Lourenço  
Clarice Marinho Martins  
Dario Brito Rocha Jr.  
Fernando Fontanella  
Jarbas Espíndola Agra Jr.

José Alexandre Ferreira Filho  
Juliano Domingues da Silva  
Luiz Carlos Pinto Júnior  
Maria Carolina Monteiro  
Vivianne Lindsay Cardoso



# Sumário

- 9 APRESENTAÇÃO**
- 13 Indústria criativa como discurso e estratégia política: dos objetivos às necessidades para viabilização de benefícios**  
*André Luís Lourenço*
- 35 Aspectos teóricos para análise de políticas de comunicação: uma abordagem neoinstitucionalista histórica**  
*Juliano Domingues da Silva*  
*José Alexandre Ferreira Filho*  
*Luiz Carlos Pinto Júnior*  
*Clarice Marinho Martins*
- 57 Diversidade Cultural na perspectiva das Indústrias Criativas aplicada na Comunicação Pública**  
*Vivianne Lindsay Cardoso*

- 81** **Duas críticas à alienação produtiva de bens imateriais**  
*Luiz Carlos Pinto Júnior*  
*Clarice Marinho Martins*  
*José Alexandre Ferreira Filho*
- 97** **Participação social no planejamento urbano do Centro do Recife**  
*Maria Carolina Monteiro*  
*Fernando Fontanella*  
*Jarbas Espíndola Agra Jr.*  
*Dario Brito Rocha Jr.*
- 119** **Instituições, Avanços Tecnológicos e Desenvolvimento Econômico: Houve Mudanças com a Crise Financeira Internacional de 2008?**  
*José Alexandre Ferreira Filho*  
*Clarice Marinho Martins*
- 159** **Serious risks to consumers when dealing to cloud computing contracts in Brazil**  
*Clarice Marinho Martins*





# APRESENTAÇÃO

## *O impacto das tecnologias na estrutura social*

Até que ponto os nossos hábitos e costumes partilhados socialmente são reflexos diretos da gestão dos processos tecnológicos e da sua relação íntima com as estruturas de mercado? Questionamentos como o dessa natureza nos levam a pensar a respeito dos processos de interação estratégica entre os principais atores políticos, sociais e econômicos presentes no atual cenário e de como eles estruturam, mantêm ou modificam relações de poder e de consumo na sociedade contemporânea. A partir de uma perspectiva interdisciplinar, utilizando conceitos de Comunicação, Sociologia, Ciência Política, Economia e Direito, entre outros, é que o primeiro volume desta série “Mídia e Cultura Contemporânea - Mercado” apresenta algumas reflexões sobre esses temas.

Resultado direto do grupo de pesquisa de mesmo nome (fundado na Universidade Católica de Pernambuco em 2001), o conjunto de textos presente nesse livro observa a gestão da tecnologia a partir do prisma da operacionalização do planejamento, produção e distribuição de bens e serviços em ambientes de convergência tecnológica. Nesse contexto, a investigação de estratégias de negócios se mostra imprescindível para compreender dinâmicas organizacionais. Isso se reflete, fundamentalmente, em modelos inovadores de gestão da tecnologia, por meio dos quais se buscam adequações às constantes mudanças do mercado.

Este volume tem como intuito principal o de convidar o leitor à reflexão a partir da constatação de que tais modelos de gestão vêm provocando transformações significativas na estruturação e na dinâmica do mercado. Muitas vezes essa configuração de mercado incentiva a estruturação de

clusters (concentração geográfica de empresas), fenômeno relacionado à interação entre governos, mercado e academia. E esses atores possuem o potencial de, juntos, influenciarem o Estado em busca de políticas públicas setoriais capazes de fomentar iniciativas em diversas áreas.

Apresentados nas páginas a seguir, os sete textos discutem esses temas, entre outros temas, a partir de óticas particulares, mas que, ao fim, encontram-se numa mesma linha de chegada quando se fala em constatações. No texto *Industria Criativa como discurso e estratégia política: dos objetivos às necessidades para viabilização de benefícios*, por exemplo, o autor André Luis Lourenço parte da crença de que existe uma relação direta entre as interpretações das diferentes escolas teórico-metodológicas e as aplicações conceituais que estabelecem os parâmetros das políticas públicas no âmbito político-administrativo do Estado, lembrando que, no campo cultural, elas têm evoluído no sentido da troca terminológica do termo Indústria Cultural para Indústrias Culturais e, mais recentemente, para Indústrias Criativas.

Juliano Domingues da Silva, José Alexandre Ferreira Filho, Luiz Carlos Pinto Júnior e Clarice Marinho Martins apresentam em *Aspectos teóricos para análise de políticas de comunicação: uma abordagem neoinstitucionalista histórica* uma evolução dos pressupostos de abordagem e do conjunto de ferramentas teóricos-conceituais ligados à continuidade e mudança, além de também discutir as bases da teoria da mudança institucional gradual. Os autores argumentam que tal teoria sintetiza aspectos centrais do institucionalismo histórico, de modo a tornar sua operacionalização clara, factível e adequada quando da análise de políticas de comunicação.

Percorrer a compreensão do valor material e imaterial da diversidade cultural e aplicá-lo na comunicação pública, caracterizada pela TV Brasil, é o objetivo do texto *Diversidade cultural na perspectiva das indústrias criativas aplicada na comunicação pública*, de Vivianne Lindsay Cardoso. A autora apresenta, a partir dos apontamentos das Indústrias Criativas, pesquisa documental, bibliográfica e exploratória e identifica a TV Brasil como um espaço adequado para melhor aproveitamento do potencial criativo de produtores - nos diversos estágios de maturação, sofisticação e profissionalismo - buscando contribuir para a contemplação da diversidade cultural.

Em *Duas críticas à alienação produtiva de bens materiais*, Luiz Carlos Pinto Júnior, Clarice Marinho Martins e José Alexandre Ferreira Filho apontam que as críticas à economia política clássica realizadas pelos pensadores Karl Marx e Gabriel Tarde oferecem aportes que julgam interessantes para se analisar a legitimidade das legislações que visam à proteção dos monopólios de bens simbólicos. Essa crítica, que ganhou força a partir dos anos 1990, se ampara ainda no conceito de commons. De acordo com os autores, o panorama contemporâneo das trocas globais exige a reflexão em torno desses elementos como uma forma de desmistificar os atuais instrumentos de supressão das possibilidades de produção, circulação e fruição de informação, cultura e conhecimento.

As experiências de estratégias de colaboração social do Plano Centro Cidadão, um convênio realizado entre Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e Prefeitura do Recife (PCR) para concepção de diretrizes urbanísticas para o Centro Expandido Continental da capital pernambucana iniciado em maio de 2016 é o tema central de *Participação social no planejamento urbano do centro do Recife*, de autoria de Maria Carolina Monteiro, Fernando Fontanella, Jarbas Espíndola Agra Jr. e Dario Brito. No texto, a participação da sociedade é entendida como compromisso metodológico, com arcabouço teórico na Teoria das Representações Sociais (TRS).

Em *Instituições, Avanços tecnológicos e desenvolvimento econômico: houve mudanças com a crise financeira internacional de 2008?*, José Alexandre Ferreira Filho e Clarice Marinho Martins verificam, no período de 1996–2011, a relevância das variáveis de governança sobre o crescimento econômico durante os períodos de crise econômica para alguns países em desenvolvimento na América do Sul e Leste Asiático. Os autores examinam se existe uma forte correlação entre governança e crescimento econômico durante os períodos de crise econômica ou somente para períodos sem crise econômica.

Por fim, Clarice Marinho Martins discute, em *Serious risks to consumers when dealing to cloud computing contracts in Brazil*, a respeito do embate entre os consumidores e os novos serviços oferecidos em escala global, assim como o armazenamento em nuvem, do ponto de vista da sua natureza dinâmica e não convencional. O trabalho apresentado adiante encontra-se em inglês, na

sua versão original, uma vez que trata-se de fruto de pesquisa desenvolvida pela autora na Queen Mary – University of London em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco.

Todas essas reflexões apresentadas, mesmo que a partir de prismas distintos, encontram um ponto de convergência: o fato de que elas, embora provenientes de mercado (entendido no sentido amplo do termo), refletem transformações essencialmente de caráter social. Os textos, em suma, constataam que, na chamada sociedade da informação (ou sociedade do conhecimento), celebra-se o culto à transformação de valores tradicionais e históricos. Ao mesmo tempo, percebe-se um interesse crescente por expressões inovadoras, associado a mudanças comportamentais, sobretudo quanto às interações sociais.

Boa Leitura!

*Grupo de Pesquisa Mídia e Cultura Contemporânea*

# INDÚSTRIA CRIATIVA COMO DISCURSO E ESTRATÉGIA POLÍTICA: DOS OBJETIVOS ÀS NECESSIDADES PARA VIABILIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS

André Luís Lourenço<sup>1</sup>

*A construção das políticas públicas como representação das ações e omissões do Estado*

Discutir políticas públicas significa, objetivamente, empreender debate ou avaliação acerca daquilo que Souza (2006, p. 24) descreveu como aquilo que o “governo escolhe fazer ou não fazer”. Em outras palavras, trata-se de observar e compreender o campo das decisões e análises que respondem às seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

A autora (*Ibid*) ainda enfatiza que o estudo das políticas públicas implica em considerar a “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” em quaisquer setores do cotidiano social. Isso significa que a observação e a análise das políticas públicas repercutem nas diferentes instâncias sociais, no momento em que fornece subsídios para compreender as inter-relações existentes entre Estado, economia e sociedade.

De acordo com Califano (2013, p. 05), é possível apontar como definição de políticas públicas os processos que envolvem “as ações e omissões do Estado com relação a uma determinada questão, as decisões de governo, as causas e consequências de suas atividades, os recursos ou bens em jogo e

---

<sup>1</sup> Doutorando em Comunicação (UNESP-Bauru) e professor da Fundação Educacional Dr. Raul Bauab (Faculdades Integradas de Jaú).

os atores afetados ou mobilizados em torno de uma determinada questão”. Portanto, para Souza (2006, p. 25), trata-se de perspectivas sobre temáticas específicas que “guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos”.

Especificamente no campo Cultural e de Comunicação, Bustamante (2004, p. 10) aponta que as políticas públicas se referem às “ações e omissões das instâncias estatais de todo tipo que, de acordo com as concepções e legitimações de cada sociedade e cada tempo histórico, determinam ou orientam os destinos da criação, produção, difusão e consumo dos produtos culturais e comunicativos”.

Esse campo se coloca como determinante na sociedade em razão da construção de seu sistema simbólico, entendido por Bourdieu (1989), como instrumento de conhecimento e comunicação. De acordo com o autor (1989, p. 09), “o poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social)”. Os símbolos, neste contexto, são os instrumentos, por excelência, da integração social e da composição do consenso acerca do sentido do mundo social. Isso sugere que os bens simbólicos disponíveis tendem a determinar os comportamentos e valores apresentados pela sociedade, bem como motivar a sua transformação.

A questão se mostra ainda mais relevante quando Bourdieu (1989) aponta que o poder simbólico também representa instrumento de dominação de setores ou grupos sociais sobre os outros – com destaque àqueles detentores do poder econômico –, que teriam condições para produzirem bens simbólicos dominantes.

Levando em consideração o fato de a evolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), ao longo dos séculos XX e XXI, ter estreitado cada vez mais as relações entre economia e cultura, as Políticas Culturais e de Comunicação colocam-se em destaque na regulação das atividades sociais, das relações políticas e das possibilidades econômicas – nas três instâncias podendo gerar resultados positivos ou negativos conforme as bases conceituais das estratégias e ações. Na verdade, o próprio desenvolvimento de setores sociopolíticos e econômicos está diretamente

ligado à atuação do Estado – o que, por sua vez, acaba por determinar uma série de implicações no campo da produção e do consumo, no caso do interesse particular deste artigo, de bens e serviços culturais e imateriais.

Essa perspectiva é reforçada quando Bustamante (2004) aponta que a evolução das Indústrias Culturais está diretamente ligada ao Estado, seja por meio de censuras e controles, a paulatina abertura à atuação da iniciativa privada, a gestão direta em veículos de comunicação, incentivos fiscais etc. Isso implica dizer que o Estado atuou diretamente na produção de políticas públicas culturais e de comunicação para fortalecimento desse setor estratégico.

O autor (*Ibid*) destaca ainda que o incentivo às indústrias culturais por parte dos Estados remete à tendência de consolidação do Estado de Bem-estar social no Ocidente, após a Segunda Guerra Mundial. Essa perspectiva de gestão do Estado previa a intervenção/protecionismo da população tanto em áreas como saúde e emprego, como em setores relacionados à educação, à cultura, aos meios de comunicação (incluindo nessa questão o acesso igualitário às redes de comunicação e telecomunicação).

Importante mencionar que, conforme Bustamante (2004, p. 11-12), sem que o Estado promovesse esse tipo de abordagem, não seria possível a viabilização do “mito” da democracia e da igualdade de oportunidades; no contexto do Estado liberal, a intervenção do Estado em setores da economia estaria ligada a situações de desequilíbrios na dinâmica normal, do monopólio natural ou da atividade de educação – cujos benefícios à reprodução social apenas são mensuráveis no médio e longo prazos.

Nesse sentido, o autor (2004, p. 11) afirma que as Políticas Culturais e de Comunicação exercem um papel fundamental, qual seja, o de assegurar igualdade de condições de participação democrática dos cidadãos, uma vez que o mercado não poderia garantir esse benefício pela sua lógica própria.

Neste contexto, este artigo tem por objetivo evidenciar o percurso histórico de construção dos conceitos de Indústria Cultural, Indústrias Culturais e Indústrias Criativas. Parte-se do raciocínio de que as terminologias se referem a um mesmo setor, diferenciado nas políticas públicas pela forma como o Estado observa as possibilidades de investimentos e promoções,

bem como dos resultados esperados do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social.

Assim, admite-se, conforme Reis (2008), Garnham (2011), Tremblay (2011), Bolaño (2011) e Carvalho e Carvalho (2014), que as políticas públicas no campo cultural têm evoluído no sentido da troca terminológica do termo Indústria Cultural, para Indústrias Culturais e, mais recentemente, para Indústrias Criativas, entendendo que a troca terminológica ocorre em razão de os conceitos cumprirem propósitos retóricos específicos nos discursos que compõem o processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

Portanto, o artigo também parte da crença de que existe uma relação direta entre as interpretações das diferentes escolas teórico-metodológicas e as aplicações conceituais que estabelecem os parâmetros das políticas públicas no âmbito político-administrativo do Estado (GARNHAM, 2011; TREMBLAY, 2011).

Assim, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o artigo busca apresentar de que forma os princípios defendidos pelas diferentes escolas teóricas/políticas conduziram e alimentaram o conceito e a instrumentalização da ‘indústria criativa’.

### *Da Indústria Cultural à Indústria Criativa: três momentos, três interpretações possíveis*

A primeira vertente de estudos da ‘Indústria Cultural’ remete à Escola de Frankfurt, inaugurada a partir da análise das relações paradoxais estabelecidas entre Arte e Indústria no capitalismo industrial, mais precisamente na obra “Dialética do Iluminismo”, de Max Horkheimer e Theodor Adorno.

Para além de ser o resultado de políticas públicas, como evidencia Tremblay (2011), esses teóricos compreenderam o fenômeno da Indústria Cultural, na condição de sistema da sociedade, a partir da distinção entre elite/massa e estrutura/superestrutura – portanto, ações e omissões do Estado que permitiram ao mercado e ao próprio governo estabelecer esse tipo de relações.



Garnham (2011) explica que, na dicotomia elite/massa, a comercialização da cultura era vista como uma espécie de vulgarização das expressões em razão da falta de educação das massas consumidoras. Na segunda (estrutura/superestrutura), estava exposta a relação de dominação exercida pela burguesia em relação às massas em função do controle sobre os canais de comunicação – ou seja, dominação sobre os mecanismos de distribuição e consumo dos produtos culturais, o que pode determinar as possibilidades e limites do acesso a determinadas expressões, justamente aquelas que ofereceriam benefícios às camadas dominantes.

Nessa construção de raciocínio, Garnham (2011, p. 25) aponta que o termo Cultura remetia à noção idealista alemã, que entende o conceito como sendo a expressão dos valores mais profundos compartilhados por um determinado grupo social, baseada na perspectiva da Arte como reino da liberdade e da esperança utópica. Já o termo Indústria se referia aos conceitos econômicos marxistas de mercantilização, troca de mercadorias, concentração do capital e alienação dos trabalhadores das instâncias de produção.

Por esse viés, a Indústria Cultural representa um sistema que compreende a ação de standardização, estratificação e organização dos produtos culturais, segundo a sua qualidade estética ou o seu interesse, que se adapta à lógica de todo o sistema produtivo (WOLF, 2008). Assim, observa-se que produtos culturais são portadores de aspectos característicos do mundo industrial moderno e exercem um papel específico na manutenção e na reprodução da ideologia dominante. Esses produtos tendem a ser produzidos por grandes conglomerados econômicos, sufocando a diversidade cultural e as produções locais e regionais – já que possuem especificidades que impedem um processo concorrencial justo, tendendo a gerar a monopolização do espaço de produção simbólica da sociedade (BRITTOS; MIGUEL, 2008).

Portanto, Garnham (2011) explica que a idéia de “Indústria Cultural” em Max Horkheimer e Theodor Adorno estava ligada ao processo de mercantilização dos produtos culturais e alienação dos trabalhadores do setor, que passam a ser assalariados em grandes corporações constantemente concentradas (que prejudica a diversidade de conteúdo a liberdade de criação),

aliado à baixa educação das massas e ao controle burguês sobre a produção e distribuição. Essa compreensão forneceu subsídios para explicar as formas contemporâneas de controle ideológico, sejam em governos democráticos ou totalitários, evidentemente permitido por uma conjuntura de políticas públicas específicas.

A segunda vertente da observação da Indústria Cultural, que evoluiria na atualidade como Indústrias Criativas, esteve presente no discurso acadêmico e das políticas culturais no final da década de 1960, com renascimento dos estudos marxistas e do redescobrimento da Escola de Frankfurt (GARNHAM, 2011). Essa perspectiva trazia a mudança terminológica de Indústria Cultural, no singular, para Indústrias Culturais, no plural.

Segundo Tremblay (2011, p. 52-53), essa alteração denota uma mudança de perspectiva de observação do fenômeno. De um viés pessimista sobre uma possível morte da obra de arte, começa-se a investigar o fenômeno sob a ótica econômica, notadamente centrada nos processos de produção.

Garnham (2011, p. 26) aponta que, neste momento, a coesão social passa a ser explicada em termos de “sistemas de crenças compartilhadas”, de “dominação social como hegemonia cultural” e de “lutas sociais como lutas entre subculturas e grupos identitários em busca de reconhecimento”. Portanto, esse primeiro deslocamento da idéia original de Indústria Cultural re-configura a compreensão mais radical frankfurtiana em que a coesão social era explicada a partir das estruturas sociais e das classes sociais, com a dominação exercida a partir do poder econômico e do acesso aos meios de produção e distribuição.

Isso indica a inclusão de outros setores produtivos no escopo de análise, como imprensa e radiodifusão noticiosa, efeitos políticos do controle sobre a produção e a distribuição de conteúdo, bem como a indústria fonográfica, cinematográfica e televisiva. Os meios de comunicação, neste contexto, não se resumem mais a plataformas por meio das quais a Indústria Cultural se faz presente na sociedade, mas como protagonistas desse setor, que produz bens simbólicos e culturais. Nesse movimento, ocorre uma espécie de negação do pessimismo da Escola de Frankfurt em favor de uma reavaliação

positiva de uma cultura popular possível de ser consolidada e distribuída em forma de produtos culturais não hegemônicos, frutos de uma multiplicidade de subculturas – dependentes, é claro, de condições materiais de produção, ou seja, possíveis de serem alcançados a partir de determinadas políticas públicas.

Esse período é caracterizado, segundo Califano (2013, p. 10), pela compreensão por parte do Estado da necessidade de promover políticas culturais e de comunicação alinhadas às perspectivas de políticas democráticas. Portanto, essa fase legitima a atuação do Estado na regulação do mercado da comunicação social para fins sociais. As políticas se caracterizam pela perseguição dos “interesses nacionais”. Ocorre que essa fase não representou ações e estratégias específicas de democratização das condições materiais de produção de bens e serviços culturais, evidentemente dificultadas pelas características das Tecnologias da Informação e da Comunicação da época, de caráter excessivamente profissional e de custo elevado.

Ao mesmo tempo, enfatiza Garnham (2011), o deslocamento do termo para “indústrias culturais” identificou outra escola de análise, mais tarde denominada de Escola de Economia Política. Para essa vertente de interpretação, o foco estava no estudo dos meios de comunicação e das implicações sociais e democráticas nas políticas destinadas à imprensa, ao cinema, à radiodifusão e sua regulação.

Esse grupo de análise criticava uma possível superficialidade das análises no campo econômico da Escola de Frankfurt, passando a centrar-se no termo “Indústria”, aplicando uma análise marxista profunda que se estruturava, sobretudo, em torno dos processos de produção, distribuição e consumo das formas simbólicas. (GARNHAM, 2011)

De acordo com Mosco (1999, p. 107), essa frente de investigação, focada na realidade social observada a partir do contexto neoliberal, destacou-se pela “preocupação de descrever e observar a importância das formas estruturais responsáveis pela produção, distribuição e troca dos produtos de comunicação e pela regulação do mercado da comunicação”.

Partindo do princípio de que essa situação deve ser enfrentada para

desenvolvimento do setor e descentralização da atividade em relação aos conglomerados comunicacionais hegemônicos, a Economia Política da Comunicação e da Cultura tem objetivado, conforme Cabral Filho (2008, p. 76), “analisar e compreender as lógicas do mercado”, “a regulação promovida por parte do Estado a partir da movimentação entre os diversos setores da sociedade”, além de buscar “[...] compreender o jogo empreendido por esses atores sociais, bem como a atuação da sociedade civil nesse contexto”.

Desta forma, o termo Indústrias Culturais traz novas implicações ao campo das Políticas Culturais, uma vez que as novas compreensões deslocam o foco da função da cultura na sociedade e sua relação com o Estado. Ou seja, no momento em que o setor cultural é compreendido de forma diferente no campo teórico, os processos de atuação do Estado em relação ao setor passam a ser distintos (GARNHAM, 2011).

Enquanto o pensamento tradicional da Escola de Frankfurt observa uma oposição acirrada entre Cultura e Mercado, Arte e Economia, as vertentes dos Estudos Culturais e da Economia Política da Cultura compreendem o setor como uma indústria e julgam fundamental levar em consideração seu funcionamento econômico, bem como o mercado de bens e serviços simbólicos na elaboração das políticas.

Resumidamente, conforme Garnham (2011, p. 28), a versão das Indústrias Culturais da Economia Política destacou a natureza particular da estrutura econômica e as dinâmicas do setor cultural, com origem na natureza simbólica e imaterial de seu produto, justificando a necessidade de regulação por parte do Estado em razão das falhas do mercado – como, por exemplo, as condições desiguais de produção ligados aos acessos aos meios de produção e distribuição.

Nas palavras de Tremblay (2011, p. 55):

As indústrias culturais podem ser definidas como o conjunto em constante evolução das atividades de produção e de intercâmbios culturais submetidos às regras da comercialização, donde as técnicas de produção industrial são mais ou menos desenvolvidas, mas donde o trabalho se organiza cada vez mais conforme o modelo capitalista de

uma separação entre produtor e seu produto, entre as tarefas de criação e de execução. Desse duplo processo de separação resulta uma perda crescente do controle dos trabalhadores e dos artistas sobre o produto de sua criatividade.

A partir dessa afirmação, Tremblay (2011) debate o fato de diferentes indústrias culturais possuírem modos de produção mais ou menos organizados de acordo com o modelo capitalista, e que essa diferença estaria diretamente ligada ao grau de diversidade e de trabalho de criação aplicado à concepção do produto – considerando, por consequência, que a atuação econômica é que determinaria os graus de criatividade e inovação, qualidade. Assim, é a partir desse raciocínio que surge a ideia de Indústrias Criativas, ou seja, uma estratégia política na direção da seleção dos setores das indústrias culturais que possuem menos proximidade com relação ao modelo de produção capitalista, e para os quais o Estado deveria focar atenções para buscar consolidação de setores menos monopolistas de produção cultural – podendo gerar desenvolvimento econômico e social de maneira mais efetiva.

Entendendo as Indústrias Criativas por esse ponto de vista, é possível confirmar a perspectiva de que se tratam de estratégias para consolidação das políticas públicas de cultura, voltadas ao fomento da produção que tendencialmente se afasta das perspectivas mais nocivas do capitalismo quanto ao trabalho de criação e distribuição de renda, atribuindo às Políticas Culturais um caráter de promotoras da diversidade.

Não se trata de um novo fenômeno que surge em decorrência exclusivamente da evolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação. Porém, a viabilização do setor enquanto modelo econômico necessariamente dependente de certo grau de desenvolvimento tecnológico. Refere-se, na verdade, a uma reorientação política em direção da multiplicação dos atores produtores de bens e serviços culturais e imateriais, que pode ser capaz de oferecer outra possibilidade de produção, a partir dos benefícios da utilização das novas TIC.

*A Sociedade da Informação como condição à consolidação da Economia Criativa*

É fundamental que seja compreendido o fato de que a perspectiva e a possibilidade de um setor criativo se ligam diretamente ao novo paradigma técnico-econômico que as sociedades têm experimentado, em maior ou menor grau de acordo com suas condições materiais de produção, desde a reestruturação do capitalismo, ocorrida entre o final da década de 1970 e início da década de 1980. Isso porque, esse fenômeno teria inaugurado um novo modelo de produção econômica, de regulação social e de vida cultural (TREMBLAY, 2011).

Essa nova perspectiva foi motivada pelos crescentes avanços no campo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), que geraram transformações técnicas, organizacionais e administrativas que têm como fatores preponderantes insumos de informação, criatividade e inovação.

Uma série de denominações tem surgido para caracterizar o conjunto de transformações decorrentes da evolução dos processos de produção e consumo permitidos pelas TIC – como Sociedade da Informação, Sociedade do Conhecimento, Sociedade da Aprendizagem, Sociedade Pós-industrial, entre outras –, que apresentam semelhanças em suas definições conceituais. Para fins didáticos, este artigo estabelece o termo Sociedade da Informação como referencial para as discussões que seguem.

Segundo Tremblay (2011, p. 60), para uma definição mais generalista, é possível afirmar que a Sociedade da Informação tem se constituído ao redor de um núcleo de valores que tem por potencialidade: “a horizontalidade das relações em uma organização em rede; o potencial ilimitado da tecnologia digital; a liberdade de criação e de acesso; o internacionalismo; a diversidade dos pontos de vista e das culturas; a possibilidade de distribuição social de recursos; e a democratização”.

Carvalho (2008, p. 147) explica que a sociedade da informação passa a ser caracterizada pela valorização do saber como forma de acesso ao poder, “com as fontes de poder e riqueza dependentes da capacidade de geração de conhecimento e do processamento de informações”. Portanto, entende-se que essa sociedade permitiu o desenvolvimento de uma nova economia cujo capital tornou-se intelectual/cognitivo, focada na atuação do ser humano, em seus recursos intelectuais e em sua capacidade de formação de redes

sociais, sobretudo sustentados e/ou viabilizados pelas novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (BENDASSOLLI, 2007).

Em outras palavras, a sociedade da informação estabelece novas relações entre economia e cultura. Ou seja, a informação/criatividade se coloca como insumo substantivo do desenvolvimento econômico, representado na monetarização tanto do conhecimento/ inovação quanto dos bens e serviços culturais e imateriais que passam a circular numa lógica de rede mundial.

Lima (2009, p. 61) resume as novas imbricações entre economia e cultura a partir da sociedade da informação em quatro aspectos fundamentais.

- a) maior produção, distribuição e reprodução dos bens culturais proporcionadas pelas novas tecnologias; b) a ampliação do público do mercado de bens simbólicos devido ao crescimento do consumo cultural; c) o aumento da importância dos ativos intangíveis e da propriedade intelectual; e d) o desenvolvimento da perspectiva econômica das políticas culturais.

Porém, Tremblay (2011, p. 61) explica que a Sociedade da Informação não é apenas um estágio do desenvolvimento econômico, mas um objetivo a ser alcançado pelas diferentes sociedades, uma vez que numa observação superficial é possível encontrar desigualdades em equipamentos, acesso e os recursos financeiros e humanos – o que denota que a ausência de políticas públicas para o setor implica, notadamente, na perpetuação da lógica de dominação entre grupos com diferentes condições econômicas observada em outros modelos.

Assim, é possível destacar que a consolidação de uma sociedade da informação, e a possibilidade de viabilização de seus benefícios no campo do desenvolvimento econômico e social, apenas ocorre a partir da atuação de políticas públicas que permitam que uma sociedade, de uma forma ampla, esteja inserida no conjunto de valores e possibilidades oferecidas pelo uso das tecnologias da informação e da comunicação.

Tremblay (2011) vai além. O autor afirma que a consolidação de uma sociedade da informação tem a capacidade de criar condições para conformação de um novo setor econômico, não apenas de novas atividades

isoladas de geração de poder e riqueza, para o qual atribui o nome de “Economia Criativa”.

Esse setor organizar-se-ia por meio das noções de trocas tecnológicas – sobretudo as que nascem da digitalização –, inovação, informação, redes, conhecimento e aprendizagem ao longo da vida. Portanto, a Economia Criativa sustentar-se-ia na valorização – econômica, inclusive – da criatividade e da capacidade de inovação. Esse novo setor econômico seria particularmente movido por aquilo que convencionou-se denominar de ‘indústrias criativas’ – que surgem no movimento de reivindicação do setor cultural como elemento-chave do crescimento econômico em âmbito global. (GARNHAM, 2011)

Neste contexto se torna necessário compreender criatividade como “capacidade não só de criar o novo, mas de reinventar, diluir paradigmas tradicionais, unir pontos aparentemente desconexos e, com isso, equacionar soluções para novos e velhos problemas” (REIS, 2008, p. 15).

Garnham (2011) enfatiza que esse contexto cria uma coalizão de interesses ao redor da expansão dos direitos de propriedade intelectual, que legitima a reivindicação pela atenção e subsídios do Estado para a Cultura, centrando necessariamente as políticas/ações no artista e nas instâncias de acesso – tanto da sociedade à produção cultural, quanto dos artistas e trabalhadores criativos aos meios de produção. Por outro lado, esse movimento denota o estabelecimento de prioridades de investimento no campo cultural que desloca o foco das corporações produtores de bens culturais em massa para iniciativas não hegemônicas, não monopolistas e de caráter mais democratizante.

Portanto, trata-se fundamentalmente de uma discussão acerca das condições e do modo como o Estado observa o papel e o impacto da cultura tanto socialmente como economicamente, assumindo o setor como estratégico, com necessidades regulatórias específicas.

Assim, Garnham (2011) e Tremblay (2011) sustentam que o conceito de Indústrias Criativas tem substituído o de Indústrias Culturais na constituição de Políticas Públicas. E a estratégia econômica fundada no desenvolvimento dos setores industriais criativos tem sido denominada genericamente de Economia Criativa. “Trata-se de uma ruptura com a ideia das indústrias



culturais em termos de caracterização da cultura, papel do processo criativo, formas de mercantilização e estruturação dos mercados” (CARVALHO; CARVALHO, 2014, p. 03).

Portanto, de acordo com Tremblay (2011, p. 49), o conceito de Economia Criativa é essencialmente político e qualifica uma vontade de reposicionamento econômico no contexto do mundo globalizado, por meio da identificação dos setores que têm condições de competir junto aos competidores internacionais (ou das grandes corporações); e a partir dessas condições de competição, promover outros benefícios socioeconômicos e políticos agregados, como democratização da produção e do acesso à cultura, bem como geração de renda descentralizada.

Conforme Tremblay (2011), a Economia Criativa se coloca como estratégia de democratização e desenvolvimento social uma vez que está calcada em insumos de criatividade, que, por sua vez, é uma característica dos humanos e de todas as sociedades – portanto, disponível amplamente, com elementos únicos e específicos em cada localidade.

Neste mundo globalizado, em que as forças da uniformidade se manifestam com força, a Economia da criatividade conduziria de certa forma a uma nova divisão internacional do trabalho fundada sobre as especificidades culturais de cada país, inclusive de cada região. A política econômica da criatividade se conjugaria harmoniosamente com a política Cultural da diversidade. (TREMBLAY, 2011, p. 50)

### *Das possibilidades e limites da Economia Criativa e das Indústrias Criativas*

Entendendo a Economia Criativa como setor composto pelo conjunto de iniciativas capazes de se afastarem, em algum grau, da lógica monopolista e alienante das Indústrias Culturais, aqui referidas como Indústrias Criativas; partindo do princípio de que este setor não se consolida pelo avanço tecnológico do mercado, mas pela ação de Políticas Culturais capazes de fomentar a transformação da lógica de produção de consumo; cabe agora

discutir o conjunto específico de ações e estratégias necessárias para viabilização dessa mudança de perspectivas do discurso e do tratamento do Estado em relação à Cultura.

De acordo com Reis (2008), Garnham (2011), Bolaño (2011) e Tremblay (2011), as indústrias criativas são aquelas que possuem a capacidade de gerarem ‘direitos de propriedade intelectual’ a partir de elementos culturais locais, regionais ou nacionais, em razão de sua unicidade, que se colocam como elementos responsáveis pela produção de valor de troca dos produtos culturais objetos desse setor. Isso significa dizer que as políticas públicas devem prever medidas e formas de incentivo à identificação das potencialidades específicas de cada localidade ou conjunto de localidades que os diferencie no espectro da produção de bens e serviços culturais.

Outra característica da Economia Criativa diz respeito à inversão da lógica monopolista da Economia Industrial. Reis (2008, pp. 30-31) explica que sua estrutura não deve se basear em organizações hierárquicas, mas em forma de redes. “A produção e o consumo, impulsionados pelas novas tecnologias, em vez de seguirem o modelo tradicional de um para muitos, desdobram-se em uma gama de possibilidades de muitos produtores para muitos consumidores”.

Com isso, ressalta a autora (Ibid), a lógica das políticas de incentivo à consolidação da Economia Criativa deve romper com o paradigma concorrencial ortodoxo ao afirmar a possibilidade de a estrutura em rede gerar benefícios a todos os participantes com a entrada de novos colaboradores, na medida em que, baseados nas inovações criativas, os empreendimentos podem se complementarem entre si, gerando um círculo virtuoso de exploração mercantil mais democrático do ponto de vista da distribuição e do acesso. Isso significa também, que no momento em que o modelo da Economia Criativa beneficia desde profissionais autônomos, bem como micros, pequenas, médias e grandes empresas, seja na condição de fornecedoras ou distribuidoras de produtos e serviços, cria-se um canal de inclusão econômica e de atuação em mercados diferenciados – o que incentiva a agilidade e a capilaridade de toda a economia (REIS, 2008; BOLAÑO, 2011; BENDASSOLLI, 2007). Percebe-se, portanto, que as políticas

para a Economia Criativa devem ser capazes de promover a ação conjunta de diferentes atores no processo de produção de bens e serviços culturais, em detrimento à perspectiva concentracionista das Indústrias Culturais. Como afirmam Carvalho e Carvalho (2014, p. 07), trata-se de “garantir o direito de experiências criativas para os autores, descentralizando-se dos grandes grupos”.

A Economia Criativa também promove novos modelos de consumo, a partir da convergência das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), que proporcionam ao consumidor certo grau de protagonismo frente à unicidade da identidade cultural dos bens e serviços – o que cria outras formas de relacionamento entre os indivíduos e a cultura à sua volta. Importante salientar que as Tecnologias da Informação e da Comunicação são, na verdade, o motor do próprio setor. Bendassolli (2007) explica que o processo de comunicação social ocorrido por meios das TIC está diretamente envolvido com a criação de valor econômico – “produz” a produção. “Assim, aquilo que é ‘produtivo’ é o conjunto das relações sociais, e o processo de produção da comunicação tende a se tornar imediatamente um processo de valorização” (*Ibid*, , p. 16). Reis (2008) vai além ao apontar três aspectos inerentes à relação entre Economia Criativa e Tecnologias da Informação e da Comunicação.

[...] como parte das indústrias criativas (software, games, mídias digitais, comunicações); 2) impactando na produção (oferecendo novos veículos para conteúdos criativos e a possibilidade de novos produtos e serviços com base na mídia digital), na distribuição (abrindo canais alternativos, e.g. e-commerce, expandindo o acesso global e reduzindo custos de transação) e no consumo, como veículo de conteúdo criativo (possibilitando ao consumidor direcionar sua busca por bens e serviços criativos e acessá-los diretamente do produtor, e.g. por download); 3) transformando os processos de negócio e a cultura de mercado, incluindo a formação de redes e os modelos colaborativos. (REIS, 2008, p. 33)

Isso significa dizer que a consolidação do setor de Economia Criativa passa, necessariamente, pelo fortalecimento das políticas para a Sociedade

da Informação (GARNHAM, 2011; TREMBLAY, 2001). Portanto, trata-se de pensar na necessidade de o Estado atuar, essencialmente ou minimamente, em quatro questões, conforme Ferreira (2003): Infraestrutura; Acesso e Desigualdade; Alfabetização precária; Analfabetismo digital e Usos das tecnologias.

Desenvolvendo a ideia de Ferreira (2003), aponta-se que, obviamente, a ausência ou a precariedade da infraestrutura determina a viabilização de uma sociedade da informação e de seus objetivos práticos. Sem a infraestrutura disponível, nem se cogita a reorganização produtiva a partir de insumos de informação de caráter equitativo. A mesma ideia se liga à questão do acesso, uma vez que a infraestrutura apenas será efetiva do ponto de vista da consolidação da sociedade da informação e a população estiver incluída e, portanto, o acesso estiver disponibilizado à sociedade.

Se entre as grandes questões da Sociedade da Informação está a utilização do conhecimento e da criatividade como insumo produtivo, a Alfabetização precária certamente prejudica a possibilidade de viabilização da Economia Criativa. Ainda que, a sociedade como um todo estivesse incluída do ponto de vista digital, a utilização da rede como espaço de produção, circulação e promoção de iniciativas criativas demanda capacidades e competências que são majoritariamente, mas não exclusivamente, desenvolvidas no âmbito escolar. Esta afirmação não se relaciona com a capacidade criativa, mas de viabilização da promoção da atividade nos moldes da sociedade da informação.

Por fim, no que se refere ao tópico 'Analfabetismo digital e Usos das tecnologias', evidencia-se a necessidade de reflexão acerca do fato de que a infraestrutura, o acesso e a educação formal não geram, por si, a conscientização ou a apropriação das ferramentas de acordo com seus potenciais oferecidos. Análoga à conscientização para o exercício político, a educação para o uso consciente e eficiente das novas tecnologias aponta para a necessidade de preocupação do Estado como peça necessária dos componentes das ações específicas do Estado.

No plano institucional, ganha destaque a necessidade de ações para conscientização dos gestores públicos, privados e a sociedade civil sobre o

fato de a inclusão social se fazer por convergência de interesses, estimulando a mudança da perspectiva concorrencial na disputa pela decisão sobre a construção de políticas públicas. Isso reforça a tese de Carvalho e Carvalho (2014) no que se refere à ruptura com a lógica monopolista das Indústrias Culturais. A partir da convergência de interesses, relata Reis (2008), poder-se-ia construir e implementar políticas de desenvolvimento transversais às atividades, iniciativas e potenciais produtivos envolvidos no setor de Economia Criativa. Nesse mesmo contexto, também se mostra imprescindível a atuação política dos agentes envolvidos em processos de influência em acordos externos que possibilitem a apropriação dos benefícios da economia criativa por parte das comunidades que os originaram.

Por se tratar de bens e serviços com valor intangível agregado, os produtos da Economia Criativa muitas vezes não possuem condições financeiras, ou apoio financeiro, para serem lançados no mercado. Também não contam, grande parte das vezes, com uma rede produtiva que permita o desenvolvimento do setor. Nesse sentido, Reis (2008, p. 47) sobreleva a necessidade de promoção de acesso a financiamentos por parte das iniciativas criativas para confecção de seus bens ou oferecimento de seus serviços, bem como ações de fomento à geração de valor não em uma estrutura de cadeia, mas de redes. Ainda dentro da ideia de redes produtivas, há que se ressaltar a necessidade de políticas públicas de incentivo à educação e à capacitação local e regional, em convergência com novos perfis profissionais e novas profissões que venham a surgir no contexto da Economia Criativa.

O trabalho de inteligência também se mostra relevante no contexto dos alicerces da Economia Criativa. Reis (2008, pp. 47-48), enfatiza a necessidade de implantação de ações de levantamento estatístico e informacional permanente que monitore o desenvolvimento das iniciativas promovidas pelas políticas públicas elaboradas.

Assim, no que tange as afirmações dos últimos três parágrafos, a autora (Ibid) destaca a necessidade de estabelecimento de um modelo de governança para gestão de políticas públicas de fomento à Economia Criativa. Para Reis (2008, p. 36), trata-se de um dos maiores desafios para o fomento à economia criativa nos países em desenvolvimento, uma vez que esse modelo

de governança deve ser capaz de gerir a “articulação de um pacto social, econômico e político entre os setores público, privado, a sociedade civil, a academia e as organizações multilaterais, no qual cada um tem um papel muito claro”.

A partir da convergência de interesses, relata Reis (2008, pp 47-48), poder-se-ia construir e implementar políticas de desenvolvimento transversais às atividades, iniciativas e potenciais produtivos envolvidos no setor de Economia Criativa, especificamente em suas indústrias e arranjos produtivos – como tem sido o foco aparente das perspectivas legais quanto à produção do audiovisual nacional, conforme estudo de Lourenço, Carvalho e Cardoso (2015).

Nesse mesmo contexto, também se mostra imprescindível a atuação política dos agentes envolvidos em processos de influência em acordos externos que possibilitem a apropriação dos benefícios da economia criativa por parte das comunidades que os originaram – como acesso a financiamentos, Infraestrutura em Tecnologias da Informação e Comunicação, capacitação para a produção local e regional, formação de redes de convergência profissional, entre outros.

### *Do discurso teórico e político à conformação das condições efetivas*

O debate empreendido possibilita estruturar uma série constatações e observações acerca da relação entre Estado, Economia e Cultura. A principal delas refere-se à relação estreita entre desenvolvimento conceitual no campo das pesquisas acadêmicas e perspectivas de elaboração de políticas públicas, principalmente no contexto da Sociedade da Informação.

Isso significa dizer que, ao longo do desenvolvimento do debate e das estratégias de regulação do Estado, principalmente no que concerne o setor cultural e de inovação, a produção de conhecimento teórico tem influenciado decisivamente a construção das políticas públicas. O inverso também se aplica. É possível, na verdade, notar que existe certo diálogo entre a Comunidade Acadêmica e o Campo da elaboração e implementação das Políticas Públicas.

Compreendendo o debate acerca das trocas terminológicas nas políticas públicas e das análises teóricas no campo da construção de conhecimento sobre o setor cultural, fica evidente uma contribuição mútua, seja na agenda de debate seja na adoção de contribuições.

No caso específico do debate empreendido, esse tipo de mapeamento acerca da evolução conceitual e pragmática da constituição das políticas públicas contribui, por exemplo, para subsidiar análises futuras sobre o perfil ideológico da delimitação de metas e ações dos diferentes governos. Ou seja, a partir do momento em que se compreende que determinadas terminologias carregam em si propósitos retóricos específicos nos discursos que compõem o processo de elaboração e implementação das políticas públicas, fica mais plausível identificar para que direção determinado governo entende o papel do setor cultural em sua sociedade.

E o raciocínio vai além. A partir do momento que um governo determina o perfil de suas políticas públicas, o faz também no sentido de escolher quais são os atores que estarão na condição de protagonistas dos processos de transformação ou manutenção da ordem vigente.

É importante, porém, esclarecer que este artigo não coloca a Economia Criativa como ‘salvação da lavoura’ da democracia ou da democratização cultural. Fato é que esse setor tem apontado para o oferecimento de uma pluralidade de produtores que, alicerçados pela possibilidade de exploração dos direitos de propriedade intelectual, almejavam a produção de bens e serviços culturais e imateriais independentes da lógica das grandes corporações da Indústria Cultural, por meio de novas relações entre produção e consumo.

Evidentemente, o fato de existir pluralidade de produtores culturais não determina a existência de uma diversidade de bens e serviços culturais. Na verdade, essa afirmação adverte novamente ao fato de que, conforme o perfil da política pública, não ficarão disponíveis à sociedade bens simbólicos diversos que possam constituir-se em múltiplas visões de mundo e construção de realidades que determinem novos comportamentos e valores condizentes com as expectativas do Estado de Bem-estar social.

Da mesma forma, dependendo da orientação da política pública, não

será possível o estabelecimento de redes produtivas que incluam novos atores, que, por consequência, poderiam representar uma democratização na geração de riqueza a partir da lógica descentralizadora da Economia Criativa.

É por esse motivo que, para além do discurso político, a viabilização dos benefícios prometidos e conceituados pelas correntes teóricas das indústrias criativas depende de políticas transversais que atuem na promoção das condições materiais de realização do setor, com caráter descentralizador e democratizante.

## *Referências*

BENDASSOLLI, P. F. Estudo Exploratório Sobre Indústrias Criativas No Brasil e no Estado de São Paulo. São Paulo: GV Pesquisa, 2007.

BOLAÑO, C.. Indústria e criatividade: uma perspectiva latino-americana. In: ISMAEL, R. Cadernos de desenvolvimento. Nova Série. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, julho-dezembro de 2011.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRITTOS, V. C.; MIGUEL, J.. Indústria Cultural: conceito, especificidades e atualidades no capitalismo contemporâneo. In: BRITTOS, V. C.; CABRAL FILHO, A. V. (orgs.). Economia Política da Comunicação – interfaces brasileiras. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

BUSTAMANTE, E.. En la transición de La era digital. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas. Cuestiones publicitarias: revista internacional de comunicación e publicidad, v. 1, n. 9, p. 9-31, 2004.

CABRAL FILHO, A. V. Economia política da comunicação no Brasil: terreno fértil para análises maduras. In: BRITTOS, V. C.; CABRAL FILHO, A. V. (orgs.). Economia Política da Comunicação – interfaces brasileiras. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CALIFANO, B.. Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis. Revista brasileira de Políticas de Comunicação, v. 1, nº 3, 2013.

CARVALHO, J. M.. Políticas para a Comunicação e cidadania: o discurso inclusivo do livro



verde brasileiro. In: BRITTOS, V. C.; CABRAL FILHO, A. V. (orgs.). *Economia Política da Comunicação – interfaces brasileiras*. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CARVALHO, J. M.; CARVALHO, A, M, G. de. *Indústrias criativas e geração de conteúdos: desafios e perspectivas*. In: XII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, 2014, Lima. ALAIC 2014 Perú. Lima : PUCP, 2014. Disponível em <http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/GT6-De-Carvalho-Grossi-de-Carvalho.pdf>.

FERREIRA, R. da S.. *A sociedade da informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado*. Ci. Inf. [online]. vol.32, n.1, pp. 36-41, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-19652003000100004>.

GARNHAM, N.. *De las industrias culturales a las creativas. Análises de las implicaciones em El Réino Unido*. In: BUSTAMANTE, E. (Org.). *Industrias Creativas: amenazas sobre la cultura digital*. Serie Multimídia. Gedisa, 2011.

LIMA, C. L. C.. *Redes sociais e aglomerações produtivas culturais: proposição de método de pesquisa e aplicação ao caso da produção de filmes em Salvador*. Tese (Doutorado), Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2009. LOURENÇO, A.L; CARVALHO, J. M.;

CARDOSO, V. L.. *Perspectivas nacionais sobre produção audiovisual: Arranjos Produtivos Locais, Desenvolvimento Regional e Diversidade Cultural*. In: Anais X Conferência Brasileira de Mídia Cidadã e V Conferência Sul-Americana de Mídia Cidadã, Unesp-Faac, 22-24 de abril, 2015.

MOSCO, V.. *Economia política da comunicação: uma perspectiva laboral*. Revista Comunicação e Sociedade. Cadernos do Noroeste, Serle Comunicação, vol 12 (1-2), 97-120, 1999.

REIS, A. C. F. REIS, A.C.F. *Economia Criativa como Estratégia de Desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.

SOUZA, C.. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TREMBLĂY, G.. *Desde La teoria de las industrias culturales. Evaluación crítica de La economia de La creatividad*. In: BUSTAMANTE, E. (Org.). *Industrias Creativas: amenazas sobre la cultura digital*. Serie Multimídia. Gedisa, 2011.

WOLF, M. Teorias da comunicação de Massa. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

# ASPECTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: UMA ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICA

Juliano Domingues da Silva<sup>1</sup>

José Alexandre Ferreira Filho<sup>2</sup>

Luiz Carlos Pinto Júnior<sup>3</sup>

Clarice Marinho Martins<sup>4</sup>

## *Introdução*

O institucionalismo histórico (IH) é o foco central deste artigo. Nele, discute-se o estabelecimento de um diálogo entre elementos próprios de enfoques individualistas instrumentais e de abordagens históricas. Tem-se como objetivo refletir sobre possibilidades e limitações de se aplicar tal abordagem de maneira adequada a análises de políticas de comunicação.

Em linhas gerais, pretende-se encontrar meios pelos quais seja possível compreender como as instituições surgem, mantêm-se ou mudam ao longo do tempo, sem que para isso tenha que se reduzir a análise à dicotomia *agência versus estrutura* (HALL; TAYLOR, 2003), individualistas metodológicos *versus* holistas (LIST; SPIKERMANN, 2013); *rational actor*

---

1 Doutor em Ciência Política (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco. [juliano@unicap.br](mailto:juliano@unicap.br)

2 Doutor em Ciência Política (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco. [jose.ferreira@unicap.br](mailto:jose.ferreira@unicap.br)

3 Doutor em Sociologia (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco. [lula\\_pinto@riseup.net](mailto:lula_pinto@riseup.net)

4 Doutora em Ciências da Computação (UFPE) e professora da Universidade Católica de Pernambuco. [clarice\\_marinho\\_m@hotmail.com](mailto:clarice_marinho_m@hotmail.com)

*perspective versus cultural community*; ou reducionismo *versus* contextualismo (MARCH; OLSEN, 2008). A intenção não é adotar posições que se imponham como excludentes, pelo contrário. Pretende-se apontar possibilidades de conciliação e complementaridade (ou suplementaridade) entre abordagens (SCHMIDT, 2011). Defende-se o institucionalismo histórico como alternativa de síntese, em que diferentes níveis de análise se complementam na tentativa de se compreender o comportamento político de forma ampla, contextualizada no tempo e no espaço.

O presente texto se apresenta dividido em três etapas. Primeiramente, faz-se uma introdução dos pressupostos relacionados à abordagem institucionalista histórica, de modo a diferenciá-lo dos demais subtipos neoinstitucionalistas. Em seguida, aborda-se o conjunto de ferramentas teórico-conceituais próprias do IH que se propõem a dar conta de fenômenos de continuidade e mudança institucionais. Por último, destaca-se o entendimento de fenômenos enquanto processos muitas vezes lento, intimamente vinculado ao desenvolvimento da teoria da mudança institucional gradual.

Percebe-se um refinamento conceitual progressivo em termos de formulação de estratégias analíticas capazes de operacionalizar pressupostos institucionalistas históricos. Esse movimento se inicia com as concepções *path dependence e critical juncture*, é aperfeiçoado a partir da absorção das ideias de *slow-moving causal process* e, assim, propicia a elaboração da teoria da mudança institucional gradual. Conclui-se que esta, por sua vez, sintetiza de maneira clara e robusta aspectos centrais do IH.

### *Pressupostos*

O institucionalismo histórico não é uma teoria ou um método, segundo March e Olsen (2008). Seria mais apropriado considerá-lo uma abordagem que pretende investigar como determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Ou seja, para se compreender a ação de atores políticos, é necessário observar o desenvolvimento histórico das instituições, com foco nos processos de construção, manutenção e adaptação das mesmas (SANDERS, 2008).

Os adeptos do IH entendem instituições como reflexo de uma continuidade, cuja modificação significaria, em tese, alto custo de transação. Some-se a isso a incerteza quanto às consequências de eventuais mudanças institucionais, o que incentivaria líderes à defesa da preservação de ganhos consolidados ou a, deliberadamente, implementar instituições ineficazes. Assim, correriam menos risco de suas criações serem utilizadas contra eles próprios por adversários (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). Parte-se do pressuposto, portanto, de que instituições possuem a capacidade de criar condições para uma “ineficiência histórica” (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 5).

Sob essa perspectiva, o comportamento seria guiado a partir do incentivo à manutenção e não do estímulo à mudança – daí a concepção de *path dependence* atrelada a esse subtipo neoinstitucionalista quando da análise do comportamento humano (SANDERS, 2008). O *trade-off* entre os custos de transação e a lógica *path dependence* é ferramentas-chave em explicações desse tipo, bem como o processo de formação de preferências dos atores envolvidos no cenário analisado. Quando maior o custo da mudança, maior a tendência à perpetuação, à preservação da instituição (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

A ênfase atribuída à história e à continuidade parte de um pressuposto epistemológico centrado em tentativas de se compreender a realidade baseadas no institucionalismo histórico: decisões políticas relativas à criação de uma instituição possuiriam a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* PETERS, 1999; PARSONS, 2010). Tal aspecto explicita uma suposta distinção analítica entre o institucionalismo histórico e o institucionalismo da escolha racional: enquanto aquele dedica atenção ao que a literatura classifica como “*long-term viability of institutions and their broad consequences*”, este concentra a análise num momento particular, *short-term*, os chamados *snap shots*. Ou seja, enquanto o institucionalismo histórico está interessado em investigar como ideias, interesses e posicionamentos geram preferências ao longo do tempo, o institucionalismo da escolha racional toma as preferências como algo dado. Nesse sentido, diante da necessidade de se considerar processos de formação de preferências como chaves analíticas relevantes, não haveria

razão para não se pensar em enfoques complementares. (SANDERS, 2008).

Dessa forma, institucionalistas históricos estão interessados, em geral, em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos numa perspectiva histórica, contextualizada no tempo e no espaço (THELEN; STEINMO, 1998). Parte-se do pressuposto segundo o qual as regras não são neutras, mas produto do conflito político entre aqueles que detêm poder e aqueles que pretendem alcançá-lo (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006). Se instituições são arranjos formulados por seres humanos, capazes de constranger ações subsequentes, inevitavelmente é preciso questionar: quem as desenhou? A partir de quais interesses? Com o objetivo de constranger quem?

As instituições são capazes de influenciar estratégias, comportamentos e, portanto, processos de formação de preferências (SANDERS, 2008). Sob a ótica do institucionalismo histórico, as preferências dos cidadãos não seriam transmitidas aos seus representantes por meio dos partidos ou grupos de interesse, como imaginam os pluralistas. O processo seria muito mais complexo, estruturado por um imbricado conjunto de relações institucionais. Elas proporcionariam a integração de atores políticos, econômicos e sociais, que agem de forma distinta, a depender do contexto em que se encontram inseridos (IMMERGUT, 1998). O processo político seria influenciado por inúmeros fatores institucionais que refletem não só o conflito de interesses, mas também moldam a decisão que acaba por privilegiar determinado(s) grupo(s) em detrimento de outro(s).

O processo da construção de interesses também é destacado entre institucionalistas históricos (PARSONS, 2010). O alvo da crítica são as interpretações de viés determinista essencialmente estruturalistas ou individualistas. O argumento-chave pode ser assim resumido: as instituições não determinam o comportamento dos atores, mas sim oferecem o contexto em que a ação se desenvolve, de modo que sua análise contribui para que se entenda os motivos que levam o ator a fazer esta ou aquela escolha (IMMERGUT, 1998).

Adeptos deste subtipo neoinstitucionalista sugerem que, mesmo quando

inserido num grupo ou submetido a uma estrutura, o ator possui capacidade não só de distinguir interesses coletivos daqueles que seriam individuais, mas também de identificar eventuais conflitos entre eles. Instituições agiriam como filtros interpretativos, sejam elas regras formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas. Através desses filtros, os indivíduos enxergam a realidade que se apresenta, identificam objetivos e definem os meios pelos quais pretendem atingi-los.

Quando determinado governo adota e implementa certo direcionamento, esses filtros são colocados em prática. Políticas governamentais seriam reflexo disso, uma vez que distribuem poder, facilitam ou dificultam a mobilização de grupos de interesse, privilegiam uns em vez de outros. É com base nesses elementos institucionais que os indivíduos constroem interpretações da realidade e, por conseguinte, definem estratégias de comportamento. A escolha, por parte do ator, daquela que seria a melhor ação depende diretamente dos filtros disponíveis, já que é através deles que o cenário é visualizado.

Diante da relação entre essa ideia de filtro e ação, entende-se como relevante se abrir um parêntese especificamente para tratar sobre o diálogo entre os enfoques neoinstitucionalistas discursivo e histórico. Como para o institucionalismo discursivo a ênfase analítica recai sobre chaves explicativas de natureza cognitiva, o comportamento do ator não seria um reflexo linear dos seus interesses materiais diante de determinada circunstância concreta, mas consequência da sua percepção marcadamente subjetiva a respeito dos potenciais ganhos materiais resultado da sua ação. Há um destaque para o processo hermenêutico, nesse sentido. Essa ênfase ao que se pode denominar de “filtros cognitivos” (HAY, 2008, p. 65) deu origem a uma nova variedade de neoinstitucionalismo, chamado de institucionalismo construtivista ou institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2011; HAY, 2011).

No entanto, para efeitos da reflexão aqui empreendida, considera-se que aspectos relacionados à percepção diante de signos e símbolos capazes de influenciar a ação de determinado ator – sobretudo quanto à mudança institucional, como sugere Schmidt (2011) – é parte do processo de formação de preferências e, por si só, não justificaria a construção de um enfoque específico,

ao contrário do que defende Hay (2008; 2011). Entende-se que a investigação do processo comunicacional – por meio do qual ideias, conceitos, crenças e valores constroem e influenciam raios de ação, a ponto de modificar e criar instituições – já estaria contemplada pela abordagem institucionalista histórica.

Em Immergut (1998) isso parece evidente, apesar dela não atribuir a tal processo o nome de institucionalismo discursivo ou construtivista. Embora se reconheça como legítimo o esforço de adeptos desse subtipo neoinstitucionalista no sentido de demarcar fronteiras, esta pesquisa se filia a um posicionamento flexível, mais próximo daquilo desenvolvido por Schmidt (2011), para quem o institucionalismo discursivo pode ser interpretado como uma contribuição transversal, a perpassar todos os subtipos neoinstitucionalistas. Porém, o diálogo de caráter suplementar mais evidente se dá com o institucionalismo histórico.

Fechado este parêntese, pode-se afirmar: a lógica dos filtros – ou filtros cognitivos (HAY, 2008) – influencia os meios e não os fins da ação política (STEINMO, 1993 *apud* IMMERGUT, 1998). A partir dessa observação, o indivíduo racional modela interesses e crenças, identifica oportunidades e constrói estratégias para atingir seus objetivos, de modo a adaptar sua ação às características do contexto institucional em que se vê inserido. Esse comportamento, por parte do componente agencial, dá origem a escolhas e decisões que contribuem para a construção ou reforço institucional, tanto consciente como não intencional (THELEN; STEINMO, 1998). Isso significa que o institucionalismo histórico permite ao observador investigar a relação entre atores políticos não só como objeto, mas também como agente histórico. Atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (THELEN; STEINMO, 1998; STEINMO, 2008). É preciso analisar e interpretar empiricamente o contexto em que o indivíduo maximizador se encontra, bem como elementos antecedentes à sua tomada de decisão, sem perder de vista, ainda, a expectativa de valor relacionada à escolha adotada, ou seja, os momentos subsequentes.

Pode-se afirmar que o institucionalismo histórico é, essencialmente, uma abordagem de síntese agência-estrutura. Ela faz referência ao institucionalismo sociológico ao reconhecer que, de fato, o mundo está



repleto de instituições socialmente construídas; e, ao mesmo tempo, aproxima-se do institucionalismo da escolha racional ao chamar atenção para as relações internas entre indivíduos, cujas consequências conferem a certos atores maior ou menor poder – tanto para manter tais instituições quanto para criar novas regras. (KATZNELSON; WEINGAST, 2005; STEINMO, 2008; PARSONS, 2010). Defende-se, aqui, o argumento segundo o qual esse diálogo proporcionaria ao institucionalismo histórico uma concepção mais ampla das relações entre instituições, interações e comportamento, quando comparado com outros ramos neoinstitucionalistas.

Há, nesse sentido, um movimento observacional que se afasta da dedução em direção à indução (HALL; TAYLOR, 2003). A análise política interpretativista delimita espaço e se distancia da abordagem economicista. Essa característica é assim destacada por Hall e Taylor: “Em geral, teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 219). Os autores, no entanto, não ressaltam determinado ramo neoinstitucionalista em detrimento de outros, pelo contrário. Eles propõem um intenso intercâmbio entre os mesmos, por meio do qual as diferentes escolas do novo institucionalismo podem se completar se utilizadas em conjunto.

As melhores investigações seriam aquelas que mostram como os atores históricos selecionam novas instituições com o objetivo instrumental – conforme pressupõe a escolha racional –, a partir de uma lista de alternativas histórica e socialmente determinadas por mecanismos que o institucionalismo sociológico descreve (HALL; TAYLOR, 2003). Os institucionalistas históricos compartilham desse entendimento por três motivos principais: (i) decisões tomadas anteriormente podem exercer influência em fatos futuros; (ii) decisões do indivíduo seriam reflexo da leitura de três momentos: de escolhas situadas cronologicamente no passado, da experiência presente e das consequências da escolha num momento futuro, uma vez que o indivíduo age estrategicamente (ao mergulhar no contexto histórico no qual os atores estão inseridos, a análise leva em conta tais dimensões, o que torna possível identificar em que medida a variável tempo influenciou a escolha do ator);

(iii) expectativas são moldadas também pelo passado (STEINMO, 2008).

Sob essa perspectiva, a criação e a evolução de instituições seriam analisadas não somente em função da expectativa de valor dos atores auto-interessados envolvidos na sua gênese, conforme sugere o institucionalismo da escolha racional, para cujos adeptos as instituições seriam mero reflexo de interesses preexistentes. Pressupõe-se que a história e as ideias importam; que as instituições não só moldam as escolhas dos atores, como são por elas moldadas; que nem sempre os indivíduos tomam decisões eficientes ou puramente auto-interessadas.

A abordagem institucionalista histórica propõe, portanto, a superação de barreiras analíticas assentadas no problema agência-estrutura, na medida em que sugere um intercâmbio entre escolha estratégica e regras restritivas de comportamento, sem perder de vista as variáveis tempo e espaço (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). Nesse sentido, a compreensão do processo de formação de preferências do agente é chave analítica imprescindível, uma vez que nela reside, em grande medida, o poder explicativo do comportamento individual, submetido às restrições contextuais. A construção de preferências precede a escolha por parte do agente. Ela subentende um conjunto de elementos – nos quais estão incluídos interesses, desejos, valores, opiniões e moral –, cuja observação não deve se restringir unicamente a pressões institucionais ou à instrumentalidade racional. Este entendimento normativo proporcionaria à ciência política a possibilidade de formular explicações mais amplas a respeito dos fenômenos analisados.

A importância dedicada à história subentende, ainda, uma relação de interdependência entre variáveis, com possibilidade de interferência mútua. Essa ênfase atribuída ao impacto da interação entre variáveis sobre a causalidade seria uma característica que diferencia o institucionalismo histórico de abordagens caracteristicamente positivistas, uma vez que a contingência e a interação entre variáveis interdependentes acabam por fragilizar explicações que se propõem generalizantes. Além disso, as variáveis passíveis de superposição e/ou contaminação mútua também podem estar situadas em níveis de análise distintos, o que para a abordagem institucionalista histórica não representa maior problema.

Entre adeptos do institucionalismo histórico há, entretanto, variações em termos de lógicas analíticas, dentre as quais se destacam três: *top-down*, *interactive approach* e *bottom-top* (SANDERS, 2008). A opção por uma delas – ou por uma alternativa intermediária – acaba por refletir não só em distinções quanto à ênfase de atribuição de poder causal a determinados fatores, mas também na adoção de ferramentas metodológicas. Em investigações do tipo *focus on the top* o poder agencial da consolidação e/ou da mudança institucionais é atribuído a burocratas de alto escalão, presidentes, juízes, intelectuais ou elites empresariais. Em investigações do tipo *focus on the bottom*, atribui-se poder agencial a coletividades, movimentos sociais, a grupos motivados por ideias, valores, demandas, considerados os instigadores de construção, mudança e destruição institucionais. No caso da terceira variação, denominada *interactive approach*, nenhuma das lógicas anteriores seria suficiente, por si só, para dar conta de forma ampla da análise de gênese, desenvolvimento e mudança institucionais. Seria razoável, então, adotar uma postura multifocal, intermediária.

Ao se optar por uma das alternativas, o pesquisador acaba por adotar ferramentas metodológicas específicas – as chamadas “*methodological implications*” (SANDERS, 2008, p. 44). A lógica *focus on the top* implica, por exemplo, análise de documentos, decisões, discursos, declarações, relatos da imprensa sobre fatos e eventos relativos a poucos e específicos atores. Trata-se de direcionar o foco inicial a determinada elite, à qual é atribuída boa parte da responsabilidade por processos de tomada de decisão – ou poder causal. Deve-se fazer isso, porém, sem que se perca de vista a possibilidade de conexão, num segundo momento, com chaves explicativas inseridas em contextos de coletividades, por um motivo simples: pressupõem-se que grupos influenciam ações governamentais e, portanto, dinâmicas institucionais de grupos de pressão “*from below*” são relevantes (SANDERS, 2008, p. 49). Ao destacar a intersecção *top-down*, o institucionalismo histórico lança luz sobre as dinâmicas da interação entre estado e sociedade. Uma vez instituídas e implementadas, novas políticas tendem a influenciar a interpretação de grupos de pressão a respeito das regras do jogo e, conseqüentemente, a dinâmica de seu comportamento. Essa lógica interativa (ou *interactive approach*) favorece a

aplicação de análises históricas, com ênfase a narrativas, dentre as quais se destacam as ferramentas *process tracing* e narrativa analítica.

Entretanto, independentemente do movimento analítico adotado (se *top-down*; *bottom-top* ou *interactive approach*), o processo de identificação de poder causal no âmbito de uma análise baseada no institucionalismo histórico precisa atender a dois requisitos básicos para que seja considerado válido: (i) é preciso documentar padrões de restrições e/ou incentivos institucionais dos quais se originaram determinada lógica de comportamento, ou seja, é preciso haver evidências de correspondência entre configuração institucional e tomada de decisão; (ii) ao mesmo tempo, é preciso demonstrar que, em algum momento no passado, condições extra-institucionais foram insuficientes para motivar a criação e/ou manutenção de padrões institucionais de ação, isto é, é preciso documentar a contingência, o que remete o observador à lógica *path dependence* (PARSONS, 2010, p. 91).

Entretanto, seria possível perguntar: ao observar regularidades e tentar identificar variáveis dotadas de poder causal ao longo do tempo e espaço, os institucionalistas históricos não trazem, nas entrelinhas das suas análises, algum grau de pretensão preditiva, resultado do caráter indutivo de suas explicações? A resposta é sim. Porém, diante da contingência da história e do papel desempenhado por variáveis interdependentes, essa predição é entendida, estritamente, como aproximação. A concepção positivista de predição científica, herdada das ciências naturais, é considerada ontologicamente incoerente num contexto de observação institucionalista histórica.

### *Continuidade e mudança*

A análise neoinstitucionalista está centrada na investigação das dinâmicas da gênese, mudança e continuidade institucionais. Regras, rotinas, normas e identidades são gestadas não só como consequência de contingência histórica, mas também a partir de ações estratégicas individuais. Ao mesmo tempo, são interpretadas tanto como instrumentos de estabilidade, quanto de transformação. Nesse sentido, atribui-se relevância explicativa a elementos de natureza endógena e exógena, capazes de incentivar continuidade e, ao

mesmo tempo, desestimular mudanças; ou o inverso.

A chave analítica para se entender as dinâmicas de gênese, mudança ou continuidade institucionais reside na investigação do papel das instituições nos processos de mudança. Conforme ressaltam March e Olsen (2008a), regras e normas mudam ao longo do tempo diante da experiência histórica. Entretanto, mudanças não ocorrem de maneira instantânea, como uma resposta ótima ao contexto em que estão inseridas. A variável tempo desempenha papel fundamental nesse tipo de explicação.

Com o intuito de sintetizar aqueles que seriam os principais modelos de processo de mudança institucional presentes na literatura contemporânea, recorre-se aqui a March e Olsen (2008a). Seriam eles: (i) *process of single-actor design*, no qual um ator individualmente – ou uma coletividade que age de maneira individualizada – desenvolve desenhos institucionais pelos quais pretende atingir objetivos definidos; (ii) *process of conflict design*, no qual múltiplos atores com objetivos específicos e conflitantes criam mecanismos que acabam por refletir relações de barganha e de poder; (iii) *process of learning*, no qual o desenho institucional é resultado da experiência e/ou do *feedback* de outros atores; (iv) *process of competitive selection*, no qual regras e outros elementos institucionais competem por sua sobrevivência ao longo do tempo.

A ênfase ao entendimento de fenômenos enquanto processos reflete, sobretudo, a relevância da história enquanto variável a ser necessariamente levada em conta em observações de continuidade ou mudança institucionais. Percebe-se, porém, um destaque maior ou menor a aspectos contextuais ou a elementos individuais: se nos modelos *process of single-actor design* e *process of conflict design* prioriza-se uma perspectiva centrada no comportamento estratégico do agente, nos modelos *process of learning* e *process of competitive selection* evidencia-se o aspecto histórico.

Todavia, independentemente da ênfase a um ou a outro aspecto, nesse tipo de investigação, apontam March e Olsen (2008a), verifica-se uma considerável robustez em termos de resistência por parte das instituições a transformações. Ou seja, haveria uma tendência à continuidade, mesmo diante de inovações de ordem social, econômica, cultural e tecnológica. A mudança

institucional dependeria de fatores endógenos ou exógenos, condicionantes dos chamamos momentos críticos (*critical juncture*), dotados da capacidade de efetivar transformações significativas no cenário. Momentos críticos se caracterizam, basicamente, pela ruptura de padrões de ação historicamente verificados e reforçados, ao mesmo tempo em que, aos atores, abre-se um amplo leque de possibilidades de novos caminhos a seguir (PARSONS, 2010). Estas mudanças poderiam ser classificadas como radicais, como resultado de uma falência das instituições sobre as quais se sustentava o estado de coisas vigente até então.

Sob essa perspectiva, a continuidade prevista pela lógica do *path dependence* seria subvertida fundamentalmente por elementos exógenos e teria início um novo legado, cuja tendência também seria a continuidade e reprodução até a ocorrência de um novo momento crítico. O momento crítico pode ser interpretado, também, como uma das fases da lógica *path dependence* (HONG, 2013). A partir do momento em que um novo caminho é adotado, este tende à continuidade, à reprodução enquanto padrão de ação, até que se configure um novo momento crítico capaz de desequilibrar o cenário vigente.

No entanto, interpretar mudança e continuidade institucionais unicamente a partir de momentos críticos externos e consequente *path dependence* significa negligenciar chaves explicativas relevantes próprias das dinâmicas intrainstitucionais, capazes de induzir endogenamente transformações significativas. Some-se a isso fatores de ordem interinstitucional, uma vez que instituições se encontram rodeadas de outras instituições, organizadas em estruturas distintas e guiadas por diferentes lógicas e princípios. Para melhor compreensão de determinado fenômeno, este deve ser entendido enquanto processo, a partir de uma perspectiva histórica, em que a interação entre agência e estrutura desempenha papel explicativo relevante. A interpretação de processos de continuidade e/ou mudança institucionais, portanto, deve ocorrer a partir de uma lógica analítica multinível, cujo foco deve ser a compreensão da dinâmica das mudanças e/ou da continuidade.

Ao mesmo tempo, ao se relativizar o potencial explicativo da ocorrência de momentos críticos quando da análise de mudanças institucionais, abre-

se espaço para a possibilidade de mudanças incrementais resultarem em transformações institucionais de impacto. Em outras palavras, mudanças graduais podem ser tão significativas, numa perspectiva histórica, quanto uma transformação abrupta, fruto de choques exógenos. Entretanto, a existência de modelos consolidados na literatura (*path dependence e critical juncture*) induziriam o pesquisador a enquadrar o objeto em análise nas ideias de continuidade ou de mudança radical.

Esse comportamento por parte do investigador teria uma raiz de natureza ontológica, assentada no positivismo: em busca de explicações objetivas, dedica-se demasiada atenção a elementos imediatistas. Com isso, corre-se o risco de se perder de vista determinados padrões de mudança institucional discreta, ocorridas num intervalo de tempo mais longo se comparado a transformações abruptas. Trata-se daquilo que Pierson classificou como *slow-moving causal process* (PIERSON, 2004).

Seriam três as possibilidades de *slow-moving causal process* listadas por Pierson (2004). A primeira, classificada como *cumulative causes*, também chamada de incremental, prevê um processo de mudança significativa, ocorrida de modo contínuo e gradual, porém a passos lentos. A adoção dessa alternativa por parte do pesquisador implica, logicamente, em pressupostos epistemológicos, uma vez que destaca a história como variável considerada relevante. Não por acaso, ocupa posição de destaque nesta reflexão o institucionalismo histórico, entendido como um enquadramento teórico passível de tal aplicação.

A segunda, classificada como *threshold effects*, sugere a possibilidade de processos cumulativos não darem origem a mudanças significativas, mas prepararem as pré-condições necessárias para uma mudança de impacto. Esta seria iniciada a partir do momento em que se ultrapassa o limite de sustentação do estado atual das coisas. Ou seja, há um período em que, a passos lentos, as condições sociais, econômicas e políticas interconectadas (*slow-moving factors*) propiciam uma mudança drástica (*rapidly unfolding outcome*).

A terceira e última possibilidade listada por Pierson (2004) questiona a ideia segundo a qual  $x$  causa  $y$ , com base no princípio da existência de

causal chains. Isto é, entre  $x$  e  $y$ , haveria uma sequência de elementos/ eventos (*sequence of key developments*), passíveis de identificação ao longo do tempo, nos moldes do que poderia ser considerado – embora o autor não utilize esses termos – como variáveis intervenientes. A cadeia seria formada, hipoteticamente, pelos eventos sequenciais  $x, a, b, c$ , aos quais seria possível atribuir poder causal, cujo resultado seria justamente  $y$ . Sua lógica nos remete à possibilidade – já destacada em parágrafos anteriores – de contaminação entre variáveis ao longo do tempo, situadas em diferentes níveis de análise. O argumento pode ser ilustrado pelo seguinte esquema:

$$[x (t_1) + a (t_2) + b (t_3) + c (t_4)] = y (t_5)$$

O conceito de *slow-moving* pode ser aplicado não somente aos fatores condicionantes de mudança institucional, por isso chamados *slow-moving factors*, mas também às suas consequências. Estas, porque evidenciadas num espaço de tempo longo, seriam denominadas *slow-moving outcomes*. Verifica-se, novamente, a defesa de uma lógica processual, por meio da qual se leva em conta a perspectiva histórica e o desencadeamento sequencial de eventos dotados de poder causal. Desprezar esses aspectos seria abrir mão de chaves analíticas relevantes para a compreensão de determinados fenômenos.

### *Teoria da mudança institucional gradual*

Conceitos assentados na ideia geral de *slow-moving* causal process representam os pilares da teoria da mudança institucional gradual desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010). O propósito dos autores é explicar mudança institucional, com foco sobre transformações menos abruptas se comparadas às mudanças fruto de *critical junctures*, porém não menos substantivas em termos de consequências. Com isso, a teoria se propõem a suprir o que seria uma lacuna entre explicações baseadas na lógica *path dependence* e na concepção de *critical juncture*. Em outras palavras, a evolução gradual das instituições ainda careceria de uma ferramenta analítica apropriada.



Ao disponibilizar uma alternativa às lógicas *path dependence* e *critical juncture*, a teoria da mudança institucional amplia e refina o instrumental interpretativo do institucionalismo histórico. Sob essa perspectiva, mudança e continuidade estão imbricadas e variam em função de tensões resultado da correlação de forças entre atores. Gênese, continuidade e mudança não seriam fenômenos automáticos ou que se auto perpetuam a partir de ciclos de reforço. Melhor seria entendê-los como componentes de dinâmicas de durabilidade ou de contestação institucionais expostas a vulnerabilidades, as quais seriam fruto não só da ação instrumental de atores, mas também de eventuais consequências não intencionais.

Em outras palavras, comportamentos de incentivo à durabilidade de determinada instituição requerem recorrente estímulo, sob risco de se reverterem em movimento de mudança, num cenário constante de ambiguidade latente. As regras, por conta da sua natureza distributiva em termos de alocação de recursos – que se refletem em poder –, desempenhariam papel de destaque num contexto de tensão e disputa por continuidade ou por mudança.

Depreende-se daí que em casos de gênese, manutenção ou mudança institucionais, é possível se observar vencedores e perdedores, em maior ou medida, a partir da investigação de processos distributivos. É o que se pode chamar de abordagem distributiva, segundo a qual diferenças em termos de fontes e alocação de recursos operam mecanismos de incentivo ou desestímulo específicos sobre os atores quanto à motivação para criação, continuidade ou transformação. Pode-se erigir barreiras, consolidá-las ou derrubá-las. A disputa por recursos ocorreria, portanto, em função de uma dessas três possibilidades. Não por acaso, desenhos institucionais acabam por refletir preferências daquele ator ou coalizão dominante num cenário de conflito.

Ressalte-se, conforme já destacado, que esse não seria um processo automático e linear, mas exposto a mutabilidades e consequências não intencionais. Assim, a interpretação desse tipo de disputa institucional não seria tão simples como dividir o cenário entre vencedores e perdedores, conforme destacam os autores. Seria preciso estabelecer novas classificações.

Sob a perspectiva da abordagem distributiva, Mahoney e Thelen (2010) oferecem uma tipologia formada por quatro modelos explicativos, nos quais seria possível enquadrar mudanças institucionais.

O primeiro deles, chamado *displacement*, aplica-se a momentos em que regras novas são implantadas, de forma abrupta ou não, em substituição às antigas por meio de movimento liderado, normalmente, por atores considerados “perdedores” no cenário institucional suplantado mas que, com as novas regras, passam a ser beneficiados. O segundo, denominado *layering*, aplica-se a momentos em que novas regras são adicionadas às já existentes e, assim, modificam a lógica reprodutiva pela qual as instituições originais estruturavam o comportamento dos atores. Nesse sentido, defensores do *status quo* estariam aptos a mantê-lo, mas não a impedir pequenas modificações que, de maneira cumulativa, podem vir a favorecer grandes transformações ao longo do tempo. Haveria, assim, uma similaridade entre o modelo *layering* e a possibilidade de análise *cumulative causes*, aplicada a *slow-moving causal processes* (PIERSON, 2004).

O terceiro modelo, chamado *drift*, ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, embora se verifique um ambiente de mudanças das condições externas. Nesses casos, diante de uma pressão exógena, a inércia institucional não isentaria o sistema de transformações – pelo contrário. A não ação possuiria um potencial inato de alterar substantivamente o cenário. O quarto e último modelo, denominado *conversion*, dá-se quando as regras permanecem formalmente as mesmas, porém são interpretadas e implementadas de novas formas. Tal interpretação por parte dos atores seria reflexo de um comportamento estratégico, no sentido de explorar as ambiguidades das instituições. Ou seja, diante da incapacidade de destruir uma instituição, os atores fazem a opção de redirecioná-la, de modo a torná-la mais benéfica aos seus interesses.

As diferentes formas de mudanças institucionais (*displacement*, *layering*, *drift* e *conversion*) estariam associadas, portanto, à relação entre os atores e o oferecimento de oportunidades de manter ou modificar as regras. Nesse contexto, ganha relevância como chave analítica o conceito de pontos de veto (TSEBELIS, 2002 *apud* MAHONEY; THELEN, 2010). Ele é uma das dimensões

explicativas fundamentais para se interpretar mudanças institucionais graduais, ao lado do grau de abertura a diferentes interpretações a que as regras são suscetíveis.

A chance de veto encontra-se presente em cenários nos quais há atores defensores do *status quo* dotados de meios formais e/ou informais capazes de bloquear movimentos de agentes da mudança. Em contextos políticos caracterizados por fraca possibilidades de veto, seria mais provável o desenrolar de processos de mudança dos tipos *displacement* ou *conversion*; por outro lado, em contextos políticos caracterizados por forte possibilidades de veto, seria mais provável o desencadeamento de processos de mudança dos tipos *layering* ou *drift*.

Diferenças em termos de abertura a distintas interpretações também podem favorecer ou não determinado tipo de mudança institucional. Quando há pouca abertura para interpretação acerca das normas relacionadas ao funcionamento institucional por parte dos atores inseridos no cenário, maior a probabilidade de uma mudança dos tipos *displacement* ou *layering*; por outro lado, em casos de ampla abertura para interpretação, maior probabilidade de uma mudança dos tipos *conversion* ou *drift*.

Essas associações podem ser visualizadas por meio da matriz abaixo (TAB.1):

**TABELA 1:** Condições contextuais e institucionais de mudança institucional.

		<b>Características das instituições</b>	
		<b>Pouca abertura para interpretação/ reforço</b>	<b>Grande abertura para interpretação/ reforço</b>

<b>Características do contexto político</b>	<b>Forte possibilidade de veto</b>	<i>Layering</i>	<i>Drift</i>
	<b>Fraca possibilidade de veto</b>	<i>Displacement</i>	<i>Conversion</i>

FONTE: Mahoney e Thelen, 2010.

Mahoney e Thelen (2010) também apresentam uma tipologia para classificação dos atores por trás das mudanças graduais. Trata-se de uma ferramenta que, aliada à reflexão sobre contexto, viabiliza a conexão entre agência e estrutura, ao mesmo tempo em que contribui para tornar mais claro o poder causal atribuído aos indivíduos. A tipologia sugerida se propõe a ir além da dicotomia entre perdedores e vencedores, uma vez que perdedores em uma arena podem ser vencedores em outras – e vice-versa. Além disso, ela estabelece uma distinção entre comportamentos de curto prazo e estratégias de longo prazo, bem como entre mudanças resultado de motivações e mudanças resultado de consequências não intencionais.

Nesse sentido, haveria quatro tipos de agentes de mudança: *insurrectionaries*, *symbionts*, (*parasitic* ou *mutualistic*), *subversives* e *opportunists*. Diferentes tipos de agentes, de acordo com os autores, surgem em diferentes contextos institucionais. Cada modelo de agente de mudança está associado com uma estratégia específica. Agentes de mudança do tipo *insurrectionaries* buscam – ativamente, de modo consciente e visível – a eliminação das instituições e regras em vigor, num movimento de rejeição ao *status quo*. Esse modelo está intimamente relacionado a mudanças do tipo *displacement*, uma vez que a substituição de regras seria o objetivo desse agente, de preferência num curto espaço de tempo.

Os agentes do tipo *subversives* também buscam a substituição institucional, porém atuam de maneira distinta se comparado aos do tipo *insurrectionaries*. Seu comportamento se caracteriza por uma duplicidade

estratégica fundamental: encontra-se inserido no sistema e trabalha pela reprodução das regras, e, ao mesmo tempo, esforça-se em alimentar mudanças institucionais. Faz isso, porém, de maneira discreta, a espera do momento que favoreça uma atuação opositora mais contundente às regras em vigor. Nesse sentido, *subversives* estariam associados a padrões do tipo *layering*.

Já os chamados *symbionts* podem ser classificados em dois subtipos. O subtipo *symbionts parasitic* explora as regras com o objetivo de aferir ganhos pessoais, adaptando-as a novas práticas, mesmo que isso contrarie o propósito formal da instituição ou que represente sua ineficiência ou falência. Ele se encontra associado a mudanças do tipo *drift*. O subtipo *symbionts mutualistic* possui comportamento semelhante, com uma diferença central: sua atuação não compromete a sobrevivência ou a eficiência da instituição, pelo contrário. Em vez de tirar proveito das regras em benefício próprio, os agentes do tipo *mutualistic* as exploram e as adaptam, de modo a tornar as instituições mais robustas. Estariam, assim, a serviço da manutenção das mesmas, e não da mudança. Nos dois subtipos, porém, o desenho do arranjo institucional não é atribuído aos agentes – eles se inserem num cenário já construído previamente.

Aqueles agentes de mudança classificados como *opportunists* são marcados por um comportamento ambíguo, resultado de um cálculo estratégico de custo-benefício. Sua preferência pela manutenção ou mudança institucionais varia em função do custo resultado das alternativas de comportamento. A escolhida será aquela que atenda a seus interesses e seja, ao mesmo tempo, a menos custosa. Sua inércia é normalmente interpretada como um comportamento de apoio às instituições vigentes quando, provavelmente, é resultado da sua ação estratégica. A partir do momento em que a mudança se torna mais proveitosa em relação às suas preferências, agentes do tipo *opportunists* tendem a se adaptar ao novo contexto, o que os associa ao padrão de mudança *conversion*.

À tabela anterior (TAB. 1), formada apenas pelos padrões de mudança,

os autores acrescentam a tipologia em termos de comportamento de agentes. A ilustração completa pode ser assim visualizada (TAB. 2):

**TABELA 2:** Condições contextuais e institucionais de mudança institucional, relacionados aos modelos de agentes de mudança.

		<b>Características das instituições</b>	
		<b>Pouca abertura para interpretação/reforço</b>	<b>Grande abertura para interpretação/reforço</b>
<b>Características do contexto político</b>	<b>Forte possibilidade de veto</b>	<i>Subversives (layering)</i>	<i>Parasitic symbionts (drift)</i>
	<b>Fraca possibilidade de veto</b>	<i>Insurrectionaries (displacement)</i>	<i>Opportunists (conversion)</i>

FONTE: Mahoney e Thelen, 2010.

## Conclusão

O instrumental aqui reunido sugere um refinamento conceitual gradativo. Esse movimento se inicia com as formulações das lógicas *path dependence* e *critical juncture*, absorve os modelos de processo de mudança institucional, bem como a ideia de padrões do tipo *slow-moving causal process*, e, então, deságua na teoria da mudança institucional gradual.

Dotada de um grau relevante de sofisticação argumentativa, a teoria parece sintetizar de maneira simples o arcabouço que antecedeu seu desenvolvimento. Suas classificações – não só em relação ao contexto, mas também relativas aos agentes –, oferecem um robusto conjunto de ferramentas que permite ao investigador operacionalizar os pressupostos do institucionalismo histórico.

## REFERÊNCIAS

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.
- HAY, Colin. Constructivism institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). The Oxford handbook of political institutions. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ideas and the construction of interests. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds). Ideas and politics in social science research. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- HONG, Ki-Joon. The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective, *International Political Science Review*, IPSR, London, v. 34, n. 3, p. 310-25, jun., 2013.
- IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.
- KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R.. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism. Russell Sage Foundation: New York, 2005.
- LIST, Christian; SPIEKERMANN, Kai. Methodological Individualism and Holism in Political Science: A Reconciliation. *American Political Science Review*, v. 107, n. 04, nov. 2013, pp 629-643.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. An theory of gradual institutional change. In: \_\_\_\_\_ (eds). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2008.
- \_\_\_\_\_. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). The Oxford handbook of political institutions. Oxford:

Oxford University Press, 2008a.

PARSONS, Craig. How to map arguments in Political Science. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PETERS, G.B. El nuevo institucionalismo. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERSON, Paul. Politics in time: history, institutions, and social analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). The Oxford handbook of political institutions. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). The Oxford handbook of political institutions. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHMIDT, Vivien A.. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.). Ideas and politics in social science research. Oxford: Oxford University Press, 2011.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). Approaches and Methodologies in the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.



# DIVERSIDADE CULTURAL NA PERSPECTIVA DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS APLICADA NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Vivianne Lindsay Cardoso<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Quando a presidência da república promulga o Decreto nº 6.177, de 2007, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris em 2005, com seu texto oficial ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 485, de 2006, e decreta em seu Artigo 1º que ela “será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL, 2007), dá início a um olhar mais atento ao tema e torna o decreto significativo marco legal para as políticas públicas do Brasil.

Mais do que compreender a definição conceitual determinada pela Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – por meio da convenção e adotada pelo Brasil, identificar a valia que envolve a diversidade social seja no escopo econômico quanto social, torna a temática mais relevante e demanda dos debates a respeito da cultura, da comunicação e dos direitos do cidadão – de maneira geral – promulgadas pela Constituição Federal de 1988 mais atenção e contemplação. A proposta aqui é percorrer a compreensão do valor material e imaterial da diversidade cultural e aplicá-lo na comunicação pública, caracterizada aqui pela TV Brasil.

Quando a EBC – Empresa Brasil de Comunicação foi criada em 2009, surge a esperança de uma comunicação mais plural na televisão brasileira buscando suprir a carência de produções estaduais e regionais. Desde

<sup>1</sup> Doutoranda em Comunicação (UNESP-Bauru). vivianne@hotmai.com

então, após seu processo de implantação, um dos principais desafios que veículo possui é a garantia de viabilizar e contemplar questões regionais, de diversidade cultural e de demandas sociais. O que parece ser um desafio difícil de ser superado ou previsto a longo prazo, por meio de uma realidade comunicacional convergente, torna-se possível adotar formas dinâmicas e acessíveis para tal viabilidade, inclusive contemplando as metas da própria emissora.

A partir dos apontamentos das Indústrias Criativas, utilizando pesquisa documental, bibliográfica e exploratória, é possível identificar a TV Brasil como um espaço adequado para melhor aproveitamento do potencial criativo de produtores – nos diversos estágios de maturação, sofisticação e profissionalismo – buscando contribuir para a contemplação da diversidade cultural, seja pensando em garantir e atender a função da comunicação pública, seja atendendo aos princípios que regem o decreto para a diversidade cultural, como a valorização de espaços criativos, conforme pensada no viés da economia criativa.

Um ponto a ser conceituado antes da reflexão é compreender que existem duas formas de se considerar a diversidade cultural, no contexto histórico contemporâneo, conforme apresenta Ruiz (2012). Uma envolvem uma tendência a heterogeneidade e a diversidade no plano cultural e o outra para uma homogeneização. A tendência de homogeneidade, a homogeneização, envolve o desenvolvimento da cultural a partir da perspectiva das indústrias culturais<sup>2</sup> que podem resultar no que entende um caminho contrário ao da diversidade, levando a relacionar-se com a concentração, o monopólio e o oligopólio que resultam em uma realidade mercadológica de acesso ou não acesso as possibilidades de produção, circulação, recepção e consumo de bens e serviços culturais, no caso midiáticos. (RUIZ, 2012, p. 63 e 64).

---

2 O conceito de indústria cultural foi criado em meados da década de 1940, por Adorno e Horkheimer, difundido pela primeira vez em 1947, na obra *Dialética do Iluminismo*, com o objetivo de analisar a “produção industrial dos bens culturais como movimento global de produção da cultura como mercadoria”. O conceito surge de estudos realizados a partir da sociologia funcionalista que considera os meios de comunicação como mecanismos de ajuste e, especificamente, escolas de pensamento crítico que se interroga sobre “as consequências do desenvolvimento de novos meios de produção e transformação cultural, recusando-se a tomar como evidente a ideia de que, dessas inovações técnicas, a democracia sai necessariamente fortalecida”. Desta forma, “os meios de comunicação tornam-se suspeitos de violência simbólica, e são encarados como meios de poder e dominação.” (MATTELART; MATTELART, 1999)

A outra forma, oposta a concentração de recursos e poder, e aqui adotada para a reflexão, volta-se à participação, à pluralidade, ao pluralismo, o que Ruiz (2012) define como uma ordem democrática. Considera como fundamental nesta perspectiva a questão do acesso e opções a produção, distribuição e consumo de mensagens. Considera a diversidade como uma chave cultural que representa a criatividade humana, a heterogeneidade, a multiplicidade, o que para ele são enormes riquezas que caracterizam as formas de vida e expressões humanas que produzem sentido, significados do mundo que entendemos e projetamos para futuras gerações. Para ele envolve ainda temas como a liberdade de expressão, o direito a informação e a possibilidade de circulação de discursos, ideias e projetos. (UNESCO, 2002a in RUIZ, 2012, p. 65).

## *A DIVERSIDADE CULTURAL*

O desenvolvimento das políticas públicas voltadas à diversidade cultural passaram a ser estruturadas e consolidadas no mundo a partir da 33ª Conferência Geral das Organizações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura, promovida pela Unesco em 2005. A conferência foi motivada pelos debates e desacordos internacionais, inclusive discutidas pela OMC, envolvendo o comércio de filmes e suas barreiras entre as produções norte-americanas e as produções nacionais dos diversos países. O encontro resultou na adoção da Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais<sup>3</sup>, adotada pela Unesco no mesmo ano, que fortaleceu documentos norteadores como a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural<sup>4</sup> adotada pela Unesco em 2001 e o surgimento de posteriores, como o Relatório Mundial da Unesco Investir em Diversidade Cultural; Diálogo Intercultural<sup>5</sup> e o Relatório Mundial da Unesco<sup>6</sup>, “Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural”, ambos de 2009; a Declaração sobre

3 Disponível em: < <http://www.iber museus.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 02/03/2015

4 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em : 02/03/2015.

5 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>>. Acesso em: 02/03/2014.

6 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>>. Acesso em: 02/04/2015.

Proteção e a Promoção da Diversidade Cultural na Era Digital em 2013, entre outros.

A Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural (2001) apresenta a cultura como sendo o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social”. Entende ainda a diversidade cultural como um patrimônio comum da humanidade.

“Diversidade cultural” refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados. (CONVENÇÃO, 2007, p. 5).

A declaração acredita - no Artigo 1 - que a cultura “adquire formas diversas através do tempo e do espaço”. Aponta que a “diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade” (DECLARAÇÃO, 2001, p. 3). E ela deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras como fonte de intercâmbios, de criação, de inovação e de criatividade.

Conforme aponta o Escritório da Unesco no Brasil<sup>7</sup>, “o Brasil tem uma notável diversidade criativa. Diversidade cultural pode ter um papel central no desenvolvimento de projetos culturais no país (...)”. (SITE UNESCO, 2015). No Brasil, a regulamentação da Carta Magna, desde os artigos nº 210 a 224 da Constituição Federal<sup>8</sup> de 1988, são os principais norteadores que envolvem a contemplação da diversidade cultural e sua relação com a comunicação. No campo da comunicação destaca-se o Artigo nº 221, que define que a

7 Disponível em: < <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/cultura/cultural-diversity/> > . Acesso em: 03/04/2015

8 Constituição Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON198804.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 15/04/2014.

produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem atender aos princípios de: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Mas foi apenas entre os anos de 2003 e 2008, que o conceito de diversidade cultural ganhou força em território nacional. A aprovação da Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais para o Brasil<sup>9</sup>, por meio do Decreto nº 6.177, de 2007, torna-se significativo marco legal sobre o tema para as políticas públicas do país. Desde então, a diversidade cultural tem sido campo de atenção e desenvolvimento nos debates em diversos campos sociais, inclusive no comunicacional. No escopo da produção de conteúdos audiovisuais, seja ela na televisão aberta e fechada, quanto em curtas, médias e longas metragens, foram criadas medidas que têm buscado atender o decreto. Tornam-se exemplos, a Lei nº 12.485, de 2011 que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, o Plano Nacional de Cultura<sup>10</sup> e o Programa Brasil de Todas as Telas contido no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual<sup>11</sup> que envolvem diretamente a contemplação da diversidade cultural.

## *AS INDÚSTRIAS CRIATIVAS*

Um relevante movimento propulsor do debate entre diversidade cultural e a comunicação foi a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), iniciada em 2008, amplamente desenvolvida em 2010 e sofisticada em 2013. Compreendendo a relevância dos “ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam a criatividade e o capital intelectual como principais insumos” as Indústrias

9 Disponível em: <<http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 03/04/2015.

10 Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 10/11/2015.

11 Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/folhetos/PDM%202013.pdf>>. Acesso em: 10/11/2015.

Criativas passam a considerar “um conjunto de atividades baseadas no conhecimento que produzem bens tangíveis e intangíveis, intelectuais e artísticos, com conteúdo criativo e valor econômico” e, com isso, tornam a priorizar a dimensão simbólica da produção humana, compreendendo-a como “elemento fundamental na definição do valor desses novos bens e serviços” (UNCTAD, 2010, p. 14) e, ao mesmo tempo, ainda capaz de produzir riqueza. Como resultado, “a economia criativa demonstra tendência para construir solidariedade, reunindo e incluindo comunidades e indivíduos, coletivos e redes” (idem).

A interligação entre as capacidades criativas, o comércio, o investimento e a tecnologia, tornam-se ferramentas para estratégias de desenvolvimento, prosperidade econômica e um crescimento mais justos, sustentáveis e inclusivo, resultando na geração de empregos e elevação dos padrões de vida (UNCTAD, 2010, p. 22) que envolvem formas alternativas de desenvolvimento centrado no ser humano, independente de sua cultura. A economia criativa, assim caracterizada, estimula a criatividade e incentiva a cultura gerando “ingrediente-chave para a criação de trabalho, inovação e comércio” (UNCTAD, 2010, p. 21). O reflexo disso é a contribuição para inclusão social, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental, resultando em “uma fonte de crescimento econômico, criação de emprego e maior participação na economia global” (UNCTAD, 2010, p. 40).

Amadurecendo a compreensão a respeito da cultura e da própria criatividade, o relatório Unctad de 2013 passa a considerar a cultura como um motor de desenvolvimento, com importante papel que vai além de seu valor econômico, ao destacar a produção de novas ideias, tecnologias criativas e de potenciais para ampliar o conceito de desenvolvimento local. Em complemento, a criatividade passa a ser vista como um processo intimamente ligada a cultura que envolvem a imaginação e geração de novas ideias, produtos ou formas de interpretar o mundo. Passa, assim, a ser reconhecida a diversidade cultural como instrumental para o desenvolvimento humano, nas suas mais diversas formas e culturas, seja com valores monetários e/ou não-monetários (UNCTAD, 2013, p. 11).

Como reflexo, a não monetarização pode impulsionar o

desenvolvimento social e à mudanças ao permitir que os indivíduos e as comunidades tenham poder de apropriar-se de seus próprios processos de desenvolvimento que incluem o uso de recursos que sejam locais, com habilidades e conhecimentos que envolvem diversas expressões culturais e artísticas. Ao tomarem posse disso, passam a contribuir para o reforço do capital social de seu núcleo de convívio que resultam em desenvolvimento inclusivo social e econômico, além da sustentabilidade ambiental, gerando paz e segurança. (UNCTAD, 2013, p. 17). “O conceito de “diversidade” estipulava que a pluralidade é requisito necessário à liberdade e que, em termos políticos, o pluralismo é inseparável de uma sociedade democrática” (UNCTAD, 2010, p. 273). Nesta perspectiva, a diversidade cultural passa a ser vista como ferramenta fundamental para o desenvolvimento.

Com a continuação do processo de globalização, o valor da diversidade cultural tem sido mais intensamente definido e a função das indústrias criativas na promoção desse valor tem sido mais claramente compreendida. (...) Como a cultura é intrínseca à realização das aspirações humanas, é possível argumentar que a diversidade cultural será um fator importante na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural. (UNCTAD, 2010, p. 55)

O documento da Unctad de 2010 aponta quatro áreas que influenciam significativamente a evolução da diversidade cultural: idiomas, educação, comunicação e conteúdo cultural, além da criatividade e do mercado (UNCTADE, 2010, p. 56). Caracteriza-se aqui a função determinante da comunicação para a garantia de aprimoramento e evolução da diversidade cultural. Desta forma, pensar em diversidade cultural envolve pensar em comunicação. A Unctad entende ainda que:

“a liberdade de expressão, o pluralismo dos meios, o multilinguismo, a igualdade de acesso à arte e ao conhecimento científico e tecnológico, incluindo em formato digital, bem como a possibilidade de que todas as culturas tenham acesso aos meios de expressão e divulgação” constituem garantias essenciais da diversidade cultural e do desenvolvimento. Embora isso também represente um desafio para a diversidade cultural,

a globalização da economia e do comércio cria as condições para um diálogo renovado entre as culturas e civilizações, com base nos direitos humanos e no respeito pela igualdade de sua dignidade. (UNCTAD, 2010, p. 273)

A Unctad (2010) orienta que os países em desenvolvimento devem “aprimorar as capacidades criativas e identificar os setores criativos que apresentem maiores potenciais, por meio de políticas cruzadas articuladas”, ou seja, incentivando um “nexo criativo” que sejam capaz de atrair investidores, construir capacidades empreendedoras e “oferecer melhor acesso e infraestrutura a modernas tecnologias de TIC, de modo a se beneficiarem da convergência digital global, otimizando o potencial comercial de seus produtos criativos nos mercados nacional e internacional” (UNCTAD, 2010, p. 25). Como efeito, a geração de “maiores níveis de geração de emprego, maiores oportunidades de fortalecimento das capacidades de inovação e alta qualidade de vida social” (idem, p. 25). Para isso, compreende que as políticas culturais são a “verdadeira força motriz da diversidade cultural” (idem, p. 273), permitindo estimular a produção e difusão de produtos e serviços culturais diversificados.

Em complemento a valorização da diversidade cultural, identificam-se ainda como marco a Conferência Geral da Unesco, realizada em 2001 que aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 2002, reconhecendo-a como “patrimônio comum da humanidade”, considerando sua defesa uma obrigação ética e prática, inseparável do respeito à dignidade humana, complementando o que já havia sido determinado no Artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>12</sup>, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, que diz não deve haver, em nenhum momento, discriminação por raça, cor, gênero, idioma, nacionalidade, opinião ou qualquer outro motivo.

## CONVERGÊNCIA DA COMUNICAÇÃO

Nos últimos anos, especialmente com o surgimento da internet e o processo de convergência de mídias, viabilizado pelas novas tecnologias de

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 16/04/2016.



informação e comunicação, o modo de compreender e lidar com o processo comunicacional e suas relações com a sociedade, a cultura, a identidade e o homem vêm se transformando. Mais do que ativo, o - até então - receptor dos processos comunicacionais passa a ser visto e compreendido como um usuário, um produtor e um interventor crítico, seletivo, criativo, participativo, colaborativo e segmentador em um ambiente cada vez mais imaterial, diverso e plural, ou seja, ideais para a disseminação da diversidade cultural.

Com a criação e implantação da tecnologia da comunicação digital, os serviços de radiodifusão, tanto públicos, quanto privados, passaram e gerar novos debates. Desde o início do século XXI, a partir da criação e implantação do Serviço de Televisão Digital, a tecnologia trouxe um novo modo de pensar, dialogar e produzir televisão. A tecnologia da televisão digital no País está regulamentada, a partir da instituição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) pelo decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003 e pelo Decreto nº 5.820/2006, que cria o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) e o conjunto de padrões tecnológicos a serem adotados para transmissão e recepção de sinais digitais terrestres de radiodifusão de sons e imagens.

O sistema é baseado no padrão japonês de sinais do Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial (ISDB-T) – serviço integrado de radiodifusão digital terrestre, sendo adaptado e desenvolvido tecnologicamente no País. A tecnologia permite a transmissão digital em alta definição de imagem e som High Definition Television (HDTV), simultânea para a recepção fixa, móvel e portátil, a interatividade e a multiprogramação. Entre seus objetivos significativamente expressivos de desenvolvimento social em um ambiente voltado à participação, à pluralidade e à heterogeneidade, ao serem descritas no documento a finalidade de promover a inclusão social, a diversidade cultural do país e a língua pátria por meio de acesso à tecnologia, visando à democratização da informação, propiciar a criação de rede universal de educação à distância e contribuir para a convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicação.

Com as transformações tecnológicas e as normatizações adotadas, ocorre um processo de convergência entre os meios de comunicação que

estimula a repensar a lógica televisiva predominante no Brasil – a televisão comercial aberta – com suas características tradicionais de veiculação de uma grade de programação produzida exclusivamente por ela e/ou por produtoras independentes vinculadas, estruturada no fluxo de informação com conteúdos, em grande medida mais popularizada, massificada e generalista.

É necessário considerar ainda o surgimento de novas mídias<sup>13</sup> para os processos comunicacionais que tem refletido, seja por demandas de trabalho ou entretenimento, em uma migração do público para a internet, por meio de seus dispositivos tecnológicos e móveis, que propiciam o acesso aos mais diversos conteúdos audiovisuais e informacionais, um ambiente participativo, plural e heterogêneo, ou seja, com diversidade cultural. Como reflexo, Vilches (2001) identifica que há perspectivas otimistas prevendo uma sociedade mais igualitária, com maior liberdade e pleno exercício do direito de expressão individual, valorizando uma participação democrática. O Relatório Mundial da Unesco (2009) enfatiza a pertinência de considerar a diversidade cultural<sup>14</sup> inserida no cenário comunicacional convergente:

(...) a produção dos conteúdos culturais e de comunicação, assim como os seus modos de difusão e de consumo, sofrem alterações significativas, caracterizadas pela conectividade, pela interatividade e pela convergência. Surgem novas práticas e novos conteúdos ligados ao desenvolvimento de produtos culturais recentes, de informação e de comunicação, acessíveis através da internet, dos telefones celulares ou de equipamentos similares, o que dá lugar à emergência de pequenas estruturas de produção que visam micromercados e novos modelos de criação e de difusão de conteúdos (conteúdos produzidos pelos usuários). Enquanto o acesso à Internet aumenta, esta Rede demonstra que, não somente tem capacidades para reduzir significativamente as desigualdades econômicas e políticas, entre a escala local e a mundial,

13 Denominação genérica dos novos meios de comunicação nascidos do desenvolvimento tecnológico e daqueles resultantes do crescimento da convergência, com o surgimento de mídias que aglutinam telecomunicações, computadores e equipamentos eletrônicos. As novas mídias – como internet, televisão interativa, multimídia em DVDs, telefones celulares, quiosques interativos – têm as principais características de serem digitais e interativas (...). (ENCICLOPÉDIA INTERCOM, 2010)

14 “A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural adotada pela Unesco em 2001 enxerga a diversidade como sendo incorporada na ‘singularidade e pluralidade’ das identidades de várias sociedades e grupos, um patrimônio comum da humanidade. Como a cultura é intrínseca à realização das aspirações humanas, é possível argumentar que a diversidade cultural será um fator importante na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural.” (UNCTAD, 2010)

mas também pode ajudar a ultrapassar as clivagens que potencialmente existem entre diferentes grupos de uma mesma sociedade. (Relatório Mundial da UNESCO, 2009)

Cria-se um espaço que Levy (1999) chama de “inteligência coletiva”, que permite ao usuário acesso a novos criadores e produtores audiovisuais, como aos mais diversos conteúdos em um processo imersivo e participativo, identificando-se, interagindo e viabilizando que ele mesmo crie novos conteúdos. Murray (2003), ao definir imersão como “um termo metafórico derivado da experiência psicologicamente imersiva (...) a sensação de estarmos envolvidos por uma realidade completamente estranha” (MURRAY, 2003, p. 102), viabiliza o olhar não apenas para a imersão em realidades estranhas, mas também para realidades familiarizadas, cotidianas, mas não encontradas nas mídias tradicionais, o usuário passa a identificar-se com aquilo que vê e interage e, mais do que isso, conhecer e interagir com realidade culturais diversas as suas. Cria-se um espaço comunicacional promissor para a contemplação da diversidade cultural. Os espaços e plataformas digitais instituem novas formas de identificações, participações e criações que refletem não apenas na viabilidade de produção de novos e diversos produtos audiovisuais, como a demanda junto ao Estado para que incentive, amplie a viabilização, o acesso e a interação entre os criadores e produtores e seus públicos.

Com a popularização do uso da mídia neste cenário convergente participativo, colaborativo e interativo benéfico as lógicas de contemplação da diversidade cultural, concentra-se a atenção no Serviço Público de Radiodifusão, um espaço fundamentalmente idealizado, estruturado e viabilizado como um ambiente de diversidade, experimentação, inovação e valorização da cidadania<sup>15</sup>. Considera-se que o uso de mídias interativas para o compartilhamento e acesso de conteúdos e informações permite a descentralização das atividades, viabilizando novos espaços comunicacionais, informacionais e criativos, inclusive para pequenas comunidades e grupos (BENSASSOLI; WOOD; KIRSCHBAUM; CUNHA, 2009).

---

<sup>15</sup> O conceito de cidadania engloba os direitos civis, políticos e sociais de um cidadão - homem que vive em sociedade. (MARSHALL, 1967)

O processo de convergência de mídias, viabilizado pelas novas tecnologias de informação e comunicação, não apenas a veiculação dos conteúdos midiáticos, mas a própria produção desses conteúdos também alcança novas e amplas formas de acesso e produção, o que refletem na viabilidade de produções e acesso a conteúdos mais diversos, plurais e segmentados, tornando-se “um espaço vital para a oferta de conteúdos culturais de qualquer tipo” (ALBORNOZ, 2015, p. 169).

Desta forma, compreende-se fundamental um serviço público que incorpore, além da interatividade<sup>16</sup>, novos serviços, a participação do cidadão e a atração de públicos infantis, juvenis e diversos culturalmente. Tornando-se coerente, a partir do potencial da diversidade cultural apresentada pelas Indústrias Criativas, viabilizar espaços, serviços e núcleos de produção e consumo que envolvam produtores de conteúdos de entretenimento e informação, compreendo-os como ferramentas dinamizadoras de desenvolvimento social e humano. Criam-se um espaço para a valorização da individualidade, da meritocracia, da diversidade e da abertura. Apropriando-se da liberdade desses espaço comunicacionais, a diversidade cultural, a criatividade e o desenvolvimento humano passam a ganhar magnitude criando novos caminhos de inovação para o desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável (COPYRIGHT, 2013).

Considerado pelas Indústrias Criativas como um motor de desenvolvimento e benefícios sociais, não necessariamente monetários, a diversidade cultural<sup>17</sup> é capaz de moldar identidades, promover respeito, compreensão, tolerância e inclusão entre pessoas, capacitar, gerar emprego, preservar patrimônio e dar sentido ao futuro. A valorização de setores criativos tem sido identificada como planos que “visam à renovação, reconversão e criação de espaços urbanos emergentes” que podem ser determinante para aqueles que “apostam em territórios de inovação” (LATOEIRA, 2007).

**O que se propõe é pensar em culturas diversas integrando cenários,**

<sup>16</sup>A interatividade permite aos usuários usarem as mídias para organizar seu espaço e seu tempo, e não o inverso, como aconteceu com os meios tradicionais baseados na manipulação das imagens e dos sons a partir de um centro emissor (VILCHES, 2003).

<sup>17</sup>“A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural adotada pela Unesco em 2001 enxerga a diversidade como sendo incorporada na ‘singularidade e pluralidade’ das identidades de várias sociedades e grupos, um patrimônio comum da humanidade. Como a cultura é intrínseca à realização das aspirações humanas, é possível argumentar que a diversidade cultural será um fator importante na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural.” (UNCTAD, 2010)

rompendo limitações física e monetárias, desenvolvendo-se e criando novas formas de relações comunicacionais por meio da comunicação pública televisiva e a internet. Busca-se a compreensão da colaboração da comunicação pública, apropriando-se da lógica das Indústrias Criativas, para a garantia, a manutenção, a expansão e representação da diversidade cultural e o desenvolvimento humano por meio deste cenário comunicacional convergente com uso de bens imateriais que envolvem o intelectual, a troca de conhecimento, as redes sociais e uma inflexão do coletivo para o indivíduo que passa a se interessar, sobretudo, “pelo atendimento de necessidades de ordem estética, intelectual, de qualidade de vida e de envolvimento em processos de tomada de decisão autônomos” (BENSASSOLI; WOOD; KIRSCHBAUM; CUNHA, 2009).

### *A EBC - EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO*

A partir da compreensão da relevância da diversidade cultural para as Indústrias Criativas, a identificação de um cenário tecnológico comunicacional convergente e o papel da comunicação neste escopo, especialmente pensando em comunicação pública, é possível apontar o canal TV Brasil como sendo o principal veículo de comunicação apto a viabilizar a contemplação, a difusão e a expansão da temática no Brasil. Mesmo ainda em processo de consolidação, é possível identificar em sua fundamentação e estrutura, o estreito diálogo com a diversidade cultural e o espaço viabilizado, sustentado e amparado por sua normatização, envolvendo os planos de metas e as demandas apresentadas pelo seu conselho curado, conforme apresentado a seguir.

Em 2007, por meio da Medida Provisória nº 398, publicada pelo presidente da república, e posteriormente por meio do Decreto nº 6.246, o Governo Federal toma a iniciativa de administrar o sistema público e nacional de comunicação e passa a viabilizar o governo como sendo o próprio produtor de conteúdo em um canal público – e não apenas estatal como até então vinha acontecendo. A iniciativa resulta na criação da EBC – Empresa Brasil de Comunicação – estruturada como uma empresa pública organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado.

Vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, a EBC é responsável pela Agência Brasil, Radioagência Nacional, TV Brasil Internacional, Rádios MEC AM e FM, além das Rádios: Nacional do Rio de Janeiro, Nacional AM e FM de Brasília, Nacional da Amazônia e Nacional do Alto Solimões. A EBC também agrega as estruturas de televisão do Poder Executivo (NBR), da Câmara de Deputados, do Senado, do Poder Judiciário (TV Justiça), do Ministério da Educação (rede TV Escola), além de uma rede de cultura e cidadania que articula sistemas municipais de TV digital. Cuida ainda da administrar a implantação dos Serviços de Televisão e de Retransmissão de Televisão Pública Digital (STPD).

A estrutura de gestão da EBC foi estabelecida pela Lei nº 11.652, de 2008, sendo formada por uma Diretoria Executiva, Conselho de Administração, Conselho Curador e Conselho Fiscal. Tutelada pelo Conselho Curados da EBC, tem como um de seus principais núcleos de produção e inovação a TV Brasil. O canal público veiculado em território nacional é criado com a finalidade de “complementar e ampliar a oferta de conteúdos, oferecendo uma programação de natureza informativa, cultural, artística, científica e formadora da cidadania”<sup>18</sup>. A implantação da TV Brasil viabiliza a abertura de uma série de demandas constitucionais e regulamentares envolvendo a comunicação pública no Brasil e o aprimoramento na produção de conteúdos, inclusive os que envolvem a diversidade cultural.

A construção da EBC, um sistema nacional de comunicação pública e também de radiodifusão cultural-educativa, representa uma série de avanços que dialogam direta e indiretamente com a temática da diversidade cultural. Entre eles, os debates envolvendo o conceito de “comunicação pública” contemplada na Constituição Federal de 1988, por meio do Artigo nº 223 que diz a respeito do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal que não foram conceitualmente definidos. Outro avanço é a possibilidade de repensar e construir uma nova referencialidade legal para o debate sobre comunicação pública no país remodelado com o Decreto nº 6.246/2007, a lei da EBC, tornando mais clara também a diferença entre um canal público e um canal estatal, pois a regulamentação desatualizada

---

<sup>18</sup> TV Brasil – a sua TV Pública. (<http://memoria.ebc.com.br/tv-publica-ebc/tv-brasil-sua-tv-p%C3%BAblica>). (Consulta: 20.01.2014)

de 1962 por meio da Lei nº 4.117, regulamentada pelas normas do Código Brasileiro de Telecomunicações e Decreto-Lei nº 236 e da Lei nº 5.198, ambos de 1967, eram os únicos subsídios legais para debater questões de interesse social/educativo.

Cria-se também um espaço de comunicação televisivo alternativo com produções de contemplação de princípios constitucionais a partir do Artigo nº 221. A iniciativa representa no campo da radiodifusão, tradicionalmente e predominantemente voltada aos interesses comerciais, na oportunidade de ter acesso aos conteúdos que não se limitem a busca pela audiência, permitindo criar, inovar e experimentar com mais liberdade e subsídios novos formatos, conteúdos e linguagens. A oportunidade, inclusive, contempla os princípios da implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD).

Estrutura-se, ainda, uma forma de manutenção e suporte aos canais públicos estatais, regionais e universitários em sua programação. Na prática, a criação da TV Brasil permite aos canais com limitações de produção de conteúdo preencherem sua grande programação com um conteúdo disponibilizado pela TV Brasil, adequando a transmissão entre o que produzem e o que obtêm a ser reproduzido, ampliando, assim, o tempo de programação no ar de seus canais, facilitando a fidelização com o público.

Por ser um canal em consolidação, a TV Brasil trabalha com projetos norteadores, como os referidos em Planos de Trabalho desenvolvidos anualmente. A legislação determina que os recursos da EBC sejam provenientes de dotações orçamentárias, doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe sejam destinados por pessoas físicas e jurídicas, sejam elas de direito público ou privado, além de apoio cultural de entidades de direito público e privado sob forma de patrocínio de programas, projeto e eventos e ainda publicidade institucional de entidades de direito público e privado. Com isso, é proibida a veiculação de anúncios publicitários, conforme definida no Artigo 11, da Lei nº 11.652, de 2008, o que representa uma não dependência de seus patrocinadores e, como isso, uma produção de conteúdos mais autônoma.

Além dos pontos indiretamente relacionados ao espaço de diálogo com a diversidade cultural, a Lei da EBC, como é comumente chamada, a Lei nº 11.652/2008, traz como pontos centrais para a contemplação direta

e indireta da diversidade cultural o Artigo 2º em seus incisos II e IV, que visam a promoção, respectivamente, “do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo” e “estímulo à produção regional e à produção independente”; o Artigo 3º nos incisos III, IV, V e VI que incentivam “fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação”; “cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão”; “apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes”; e “desenvolver formatos criativos e inovadores, constituindo-se em centro de inovação e formação de talentos”. Trata ainda do tema o Artigo 8º no inciso IX que garante “os mínimos de 10% (dez por cento) de conteúdo regional e de 5% (cinco por cento) de conteúdo independente em sua programação semanal, em programas”; e o parágrafo 4º com o item II ao incentivar o conteúdo independente o definindo como sendo o “conteúdo cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou prestadoras de serviço de veiculação de conteúdo eletrônico”.

Reforçando o papel da EBC – Empresa Brasil de Comunicação como veículo de contemplação da diversidade cultural, o Plano de Trabalho 2013<sup>19</sup> da EBC, apresentado como planejamento estratégico com objetivos, metas e caminhos para o trabalho a ser executado até 2023. Dividido em quatro perspectivas, financeira, criativa, difusora e divulgadora, o projeto tem como objetivos principais vinte metas a serem alcançadas. Entre elas encontra-se a digitalização e integração dos processos de produção e de conteúdo; ampliação e a diversificação da distribuição de programação nacional e internacional, além de implantação de modelo de pesquisa, experimentação e inovação. Em um escopo anual, o Plano de Trabalho para 2016 aponta que as diretrizes de ações para o ano que envolvem, entre outros, promover a criatividade e a inovação; valorizar a parceria com a sociedade; promover

19 EBC (2013). Plano de Trabalho 2013. Disponível em: <[http://www.conselhocurador.ebc.com.br/sites/\\_conselhocurador/files/files/2\\_Plano\\_de\\_Trabalho\\_EBC\\_2013.pdf](http://www.conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/files/2_Plano_de_Trabalho_EBC_2013.pdf)>. Acesso em: 05.07.2014.



integração de conteúdos; estimular parcerias com universidades para formação e investigações no campo da mídia pública, o que representa propor ações que dialogam diretamente com a contemplação da diversidade cultural. Identifica-se ainda no documento, apresentada pelos conselheiros, a necessidade de valorização e inclusão de profissionais e temáticas voltadas aos negros e povos indígenas.

A EBC trabalha ainda com outros planos que dialogam com a convergência e valorização de mídias, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e da Comunicação (PDTIC)<sup>20</sup>. Idealizado para os anos de 2013 e 2014, foi elaborado de modo articulado com o Plano Estratégico da EBC. O foco na tecnologia da informação da EBC está dividido fundamentalmente em duas áreas vinculadas à Diretoria Geral: Superintendência de Comunicação Multimídia (Sucom), criada em abril de 2011 pela presidência da EBC, e a Superintendência de Suporte (Susup), que tem a missão de atender a todas as atividades de realização e transmissão de programação da empresa.

Observa-se que a EBC está estruturada e apta a buscar um diálogo convergente e de participação social na produção, veiculação e acesso de seu conteúdo. Justifica-se: a Sucom é encarregada de gerir os serviços de distribuição dos conteúdos audiovisuais, informativos e institucionais pela internet e está subordinada à Diretoria-Geral absorvendo a Gerência Executiva de Informática da Diretoria de Tecnologia da Informação e da Comunicação. A Sucom também realiza a supervisão das áreas de desenvolvimento de tecnologias e de infraestrutura de informática corporativa, além de acumular a supervisão da gestão e integração de conteúdos dos canais públicos de comunicação que são geridos pela EBC (MAGNONI; CARDOSO, 2014). Vale lembrar ainda a iniciativa federal que dá subsídio a estrutura convergente, a Política Nacional de Conteúdos Digitais Criativos (PNCDC)<sup>21</sup>, que tem como objetivo integrar e estimular o potencial econômico das cadeias produtivas, entre eles o setor audiovisual.

<sup>20</sup>EBC (2012). **Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI) - de novembro de 2012 a outubro de 2014**. Disponível em: <file:///C:/Users/Vivianne%20L%20Carodo/Documents/%23A%20DOCUMENTOS%20DELL%202011/%23DOCTORADO/PLANO%20DIRETOR%20DE%20TECNOLOGIA%20E%20INFORMACAO%20pdti-ebc\_2013-2014.pdf>. Acesso em: 08/07/2014.

<sup>21</sup>Elaborada em 2010 pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. Disponível em: [http://comunicacoes.gov.br/acessoainformacao/auditorias/cat\\_view/22-acoec/28-conteudos-digitais-criativos](http://comunicacoes.gov.br/acessoainformacao/auditorias/cat_view/22-acoec/28-conteudos-digitais-criativos). Acesso em: 05/04/2014.

No entanto, mesmo com um cenário normativo bastante favorável, o desafio, apontado no Plano de Trabalho 2013 da EBC para a dificuldade de contemplação de produção de conteúdos e a viabilização de espaços convergentes, está na limitação financeira e de outras demandas.<sup>22</sup> Em visita técnica realizada pela autora do texto, a sede da EBC em Brasília, em dezembro de 2014, confirmou-se por representantes tanto pela coordenadoria de Relações Públicas da EBC, quando pela coordenação da redação de jornalismo da TV Brasil, a limitação em ações de participação social em ambientes convergentes midiáticos.

Por outro lado, identificam-se investimentos do Fundo Setorial Audiovisual, por meio do Prodav – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual no Brasil, que tem publicado editais – envolvendo milhões de reais – de fomento à produção audiovisual, especialmente regionalizados, voltados à contemplação de produções independentes que, inclusive, produzam conteúdos que venham a ser exibidos na TV Brasil. Um exemplo é a chamada pública para o edital Prodav 11/15, voltado à produtoras independentes regularmente registradas na Ancine – Agência Nacional do Cinema –, dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, criando o espaço para seis obras com propostas específicas de atendimento a demandas de interesse da TV Brasil. O que pode ser compreendido como um avanço, por outro lado, aponta-se como uma ação restritiva e pouco contemplativa a proposta da diversidade cultural, já que os editais envolvem atendimentos de demandas a partir da perspectiva da emissora e não do público e os critérios de seleção e prioridade para a contemplação das produtoras independentes envolvem comprovações de estejam expressivamente mais consolidadas e reconhecidas por outras produções, reduzindo significativamente o potencial de produtoras menores ou novas a terem a chance de serem contempladas nos editais.

Assim, pensando em diversidade cultural, convergência e comunicação pública, especialmente aqui sustentada pela normatização da TV Brasil, o que se propõe são a atenção e ações mais simples e que já vêm sendo executadas

---

<sup>22</sup>Recomenda-se a leitura sobre o tema: MAGNONI, A. F.; CARDOSO, V. L. **A TV Brasil e o projeto de criação de um Sistema Nacional de Retransmissão de Televisão Pública Digital (STPD)**. II Congresso Internacional de la Red Iberoamericana de Narrativas Audiovisuales/ II Congreso Nacional de Investigadores de La Comunicación SEICOM – Convergência de Pantallas, Diversidad de Visiones, 2014.

com sucesso há alguns anos: viabilizar espaços na programação da televisão pública, especialmente a TV Brasil, para produções independentes subsidiadas e realizadas pelos mais diversos e segmentados núcleos sociais, de modo independente e autônomo. Com as novas TICs, a produção audiovisual torna-se acessível até mesmo por meio de um celular de boa qualidade. Produzir audiovisual passa a ser uma possibilidade para qualquer cidadão disposto a isso, desde que possui o mínimo de equipamentos de filmagem e edição, como um celular e um computador. A lógica entre produção, veiculação e acesso concretiza-se com a disposição do espaço público de comunicação.

Dois exemplos de execução da proposta envolvem ações simples, sem investimento expressivos, além da mão de obra dos funcionários da emissora, tornam-se referenciais para a reflexão. O primeiro, identificado ainda no processo de consolidação da televisão digital e da própria internet no Brasil, é televisão pública nordestina, a TV Pernambuco – TVPE, com sede em Recife – PE. Em um cenário de escasso potencial de investimento, em 2011, mantinha trinta minutos diários de exibição de conteúdos audiovisuais produzidos por seus espectadores. O gerente geral da TVPE a época, durante visita técnica realizada pela autora, em setembro do mesmo ano, explicou que a iniciativa se deu por uma limitação financeira e o resultado gerou um dos programas de maior audiência da emissora estadual, com produtos criativos, inovadores e diversificados em sua linguagem, formato e abordagem. A sistemática bastante simples e de ampla abertura para o diálogo com a diversidade cultural, envolvia um funcionário que recebia os conteúdos audiovisuais produzidos pelos espectadores via internet, selecionava o material e, dentro de uma qualidade e atendendo aos princípios éticos da emissora, encaminhava ao editor que montava o programa diariamente para exibição.

Outro exemplo mais recente de oportunidade para a exibição de diversidade cultural na lógica de convergência midiática e abertura às produções é o da televisão pública universitária vinculada a TV Brasil, a TV Unesp, com sede em Bauru – SP. Por meio de um espaço aberto na programação, convida alunos dos cursos de Jornalismo e Radialismo (Rádio e TV), com tutela de seus professores ou iniciativa dos próprios alunos, a exibirem os trabalhos realizados nas disciplinas, como documentários.

Em 2016, um dos documentários exibidos tratou sobre a vida de alguns transexuais bauruenses. A ação é simples e envolve apenas a avaliação da qualidade do material a ser exibido. Como resultado, além do melhor aproveitamento dos produtos criados pelos alunos, a sociedade passa a ter acesso a trabalhos desenvolvidos em ambiente acadêmico, de estímulo à inovação e experimentação, com expressiva liberdade criativa e temática.

## *CONSIDERAÇÕES FINAIS*

Compreende-se que o cenário normativo é favorável para uma expansão e consolidação da diversidade cultural no audiovisual, especialmente quando pensada na comunicação pública. O desafio a ser superado é a maior abertura de espaços para exibição, além da ampliação de ações de estímulo à produção, sejam elas subsidiadas ou não pelo Estado. A iniciativa atende aos princípios constitucionais e oportuniza os pontos centrais apontados por Ruiz (2012), como o respeito à cultura, à comunicação, aos direitos do cidadão por meio de espaços criativos que envolvam a participação social, o pluralismo, a pluralidade, ou seja, ao acesso e opções de produção, distribuição e consumo. Viabiliza-se a liberdade de expressão, de acesso a informação, a formação e circulação de ideais. Constitui-se o estímulo à criatividade humana. Em consequência, contempla-se a heterogeneidade e a multiplicidade de produções audiovisuais que valorizem e estejam diretamente ligadas a diversidade cultural.

Criam-se desenvolvimentos social e econômicos, sejam eles materiais e imateriais, para tais núcleos sociais e cria-se a oportunidade de um amadurecimento social de maneira mais abrangente, propiciando ao público novos olhares, novas formas de lidar e entender o mundo. A viabilidade para acesso a outros conteúdos resulta em um aprimoramento do convívio social, da forma de compreender, interpretar e dialogar com o mundo nas mais diversas formas de vida e expressão do cidadão.

## *REFERÊNCIAS*

ALBORNOZ. L. A. Diversidade cultural e o campo audiovisual: novos desafios na era

digital. In KAUARK, G.; BARROS, J. M.; MIGUEZ, P. Diversidade cultural: políticas, visibilidades midiáticas e redes. Coleção Cult. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 153 -172.

BENSASSOLI, P. F.; WOOD Jr., T; KIRSCHBAUM C.; CUNHA, M. P. Indústrias Criativas: definição, limites e possibilidades. RAE: São Paulo, Vol. 49, nº 1, jan/mar 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 13/06/2010.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.901 de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital SBTVD, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4901.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.html)>. Acesso em 13/06/2010.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.820 de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transição digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/index.php/content/view/30843.html>>. Acesso em 13/06/2010.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 236 de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0236.htm>> . Acesso em 07/06/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.117 de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4117.htm>>. Acesso em 17/09/2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.652 de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm)>. Acesso em 05/02/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.485 de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)>. Acesso em 05/03/2012.

\_\_\_\_\_. Pub. L. No. Decreto no 6.246 de 24 de 2007. Cria a Empresa Brasil de

Comunicação – EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6246.htm)>. Acesso em: 13/08/2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.177 de 2007. Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais para o Brasil. Disponível em: <<http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 03/04/2015.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 485 de 2006. Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2006/decretolegislativo-485-20-dezembro-2006-548645-norma-pl.html>>. Acesso em: 14/04/2016.

Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais para o Brasil. Disponível em: <<http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 03/04/2015. Unesco: Brasil, 2007.

COPYRIGHT/UNITED NATIONS/UNDP/UNESCO – United Nations Development Programme (UNDP), One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA, and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) –, Creative Economy Report 2013 Special Edition Widening Local Development Pathways. Paris, France, 2013

Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 02/03/2015. Unesco, 2001.

LATOEIRA, Cristina. Indústrias Criativas: mapeamento, organização e estudos de caso. Prospectiva e Planejamento, nº 14. Departamento de Prospectiva e Planejamento e Relações Internacionais, 2007.

Levy (1994), P. Cibercultura. São Paulo: Ed. 34, 1999.

MAGNONI, A. F.; CARDOSO, V. L. A TV Brasil e o projeto de criação de um Sistema Nacional de Retransmissão de Televisão Pública Digital (STPD). II Congreso Internacional de la Red Iberoamericana de Narrativas Audiovisuales/ II Congreso Nacional de Investigadores de La Comunicación SEICOM – Convergência de Pantallas, Diversidad de Visiones, 2014.

MATTELART, A., MATTELART, M. História das teorias da comunicação. São Paulo: Loyola, 1999.

MURRAY, Janet H. Hamlet no Holodeck: o futuro da narrativa no ciberespaço. São Paulo: Itaú Cultural: Unesp, 2003.

RUIZ, E. S. Diversidad y concentración en el espacio audiovisual iberoamericano. In: C. VALLE;; MORENO, F. J.; SIERRA CABALLERO, F. Políticas de comunicación y ciudadanía cultural ibero-americana. Barcelona: Gedisa Editorial, 2012

SITE UNESCO, 2015. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/cultural-diversity/>> . Acesso em: 03/04/2015

UNCTAD/ COPYRIGHT. Relatório de Economia Criativa - 2010/ Economia Criativa: Uma opção de desenvolvimento viável. UNCTAD, 2010.

UNESCO, Relatório Mundial da Unesco. Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural, UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>>. Acesso em: 15/04/2016.

VILCHES, L. A migração digital. Barcelona: Gedisa, S. A., 2001.





# DUAS CRÍTICAS À ALIENAÇÃO PRODUTIVA DE BENS IMATERIAIS

Luiz Carlos Pinto Júnior<sup>1</sup>

Clarice Marinho Martins<sup>2</sup>

José Alexandre Ferreira Filho<sup>3</sup>

## *Introdução*

As críticas à economia política clássica realizadas por Karl Marx e por Gabriel Tarde fornecem subsídios interessantes para se analisar a legitimidade das legislações que visam à proteção dos monopólios de bens simbólicos. Essa crítica, reforçada desde os anos 1990, se ampara ainda no conceito de *commons*. O panorama contemporâneo das trocas globais exige a reflexão em torno desses elementos como uma forma de desmistificar os atuais instrumentos de supressão das possibilidades de produção, circulação e fruição de informação, cultura e conhecimento.

## *1. Uma crítica da alienação produtiva dos bens simbólicos a partir de Ruy Fausto*

As leis de proteção autoral são debitárias da economia política liberal e como tal, tratam os bens simbólicos como bens materiais – ou procuram fazer crer que tais bens podem ser tratados como tais. Elas se propõem a colocar nas

---

1 Doutor em Sociologia (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco.  
lula\_pinto@riseup.net

2 Doutora em Ciências da Computação (UFPE) e professora da Universidade Católica de Pernambuco.  
clarice\_marinho\_m@hotmail.com

3 Doutor em Ciência Política (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco.  
jose.ferreira@unicap.br

mãos dos produtores desses bens simbólicos a propriedade de suas criações. Por esse raciocínio, os criadores de bens simbólicos trocariam sua força de trabalho por uma quantia equivalente em dinheiro ao proprietário dos meios de produção<sup>4</sup>. Mas o direito patrimonial cedido acaba por subsumir o direito moral, de modo que essas leis produzem o oposto daquilo que se esperava que fizessem, resultando daí a derrelição da liberdade e da propriedade.

Quanto maiores são as facilidades de reprodução destas obras, mais difícil se faz recuperar estes ganhos para os autores, e tanto mais estes últimos se vêem obrigados a ceder sistematicamente, por contrato, a gestão dos direitos patrimoniais ao agente que tem o poder efetivo de fazer aplicar a legislação. O produtor de cinema se converte no agente, no *manager* do conjunto cada vez mais complexo dos direitos patrimoniais, de tal sorte que já não se pode conduzir-se frente a ele o direito moral se sua aplicação põe em perigo a própria empresa (de realização). O realizador não poderá opor-se à coloração das películas, à difusão cortada pela publicidade, o autor de um livro tampouco se poderá opor às adaptações “livres” dos roteiristas. Quando o direito moral não é erigido formalmente, o detentor efetivo dos direitos de propriedade, o que pode atuar juridicamente, é o detentor do copyright, e não o autor, o criador ou o realizador. Mas seria abusivo ver no direito moral uma muralha eficaz contra a copyrightização generalizada. Do mesmo modo que a exceção cultural, o direito moral corre o risco de ser uma simples linha Maginot: por exemplo, na edição, o autores franceses, detentores em sua totalidade de direitos morais, sejam quais sejam, estão com as mãos atadas pelo editor, que é quem negocia por eles; ou por um agente literário, quando tem os meios para pagar-se um. (BOUTANG, 2004, p. 123).

Isso posto, é necessário ver que na relação entre o capital e a produção simbólica há mais do que troca entre equivalentes estabelecida por meio de um contrato entre dois agentes livres – relação associada a um movimento

---

4 A rigor, o texto das leis de proteção autoral não preveem a existência ou mesmo a necessidade de um proprietário dos meios de produção, que aqui identifico às editoras, a estúdios de tv e/ou de cinema, às galerias, enfim, à indústria da produção de informação, cultura e conhecimento. Historicamente, como notado, os produtores de bens simbólicos cedem seus direitos patrimoniais em troca de contratos, o que institui uma relação contínua entre essas instâncias industriais-comerciais do campo intelectual e artístico.

do capital que ainda não aconteceu, ou que está em suspenso, ou, o que é a mesma coisa, que independe do momento anterior e do momento posterior. A instituição do contrato entre produtores de bens culturais e empresas de entretenimento, bem como a dinâmica do próprio campo intelectual e artístico requer considerar, no dizer de Ruy Fausto, “o movimento do capital como um fluxo contínuo, como um processo sem interrupção; (*em que*) cada volta está ligada à que a precede e à que a sucede”, (FAUSTO, 1983, p. 47, *itálico de minha responsabilidade*).

A cessão dos direitos patrimoniais<sup>5</sup> em troca de contratos que estabelecem relações fixas entre o produtor de bens culturais e o capital, e a decorrente submissão do direito moral aos imperativos do mercado e aos objetivos da produção, são apenas as formas pelas quais a reiteração da lei de apropriação pelo trabalho e pela troca de equivalentes se inverte. São as formas com que se dá a interversão da lei da propriedade na lei de apropriação capitalista, apropriação sem equivalente do trabalho alheio.

O papel que cabe à lei do direito autoral é o de conduzir, por meio de sua dimensão patrimonial, a contradição entre sujeito e predicado. No capitalismo, os predicados dos sujeitos (pressupostos) “homem”, “riqueza”, “liberdade”, “propriedade” (em que se fundamenta a ordem moderna) exprimem uma interversão (*renversement*) na negação deles, uma interversão em seus contrários (FAUSTO, 1983, p. 46): homem é não-homem, a liberdade é não-liberdade, a riqueza é não-riqueza, a propriedade é não-propriedade.

Ruy Fausto exemplifica com os juízos “o homem é operário”, “o homem é o capitalista”, “a liberdade é a liberdade burguesa”, “a riqueza é a riqueza capitalista”, “a propriedade é a propriedade privada capitalista”: a inversão se dá na forma dessa contradição entre sujeitos e predicados: o homem (operário, capitalista) é na realidade “não-homem”; a liberdade burguesa é a liberdade do capital; a propriedade privada burguesa é menos a propriedade do indivíduo sobre o capital do que a propriedade do capital sobre ele mesmo, a riqueza burguesa é de fato a pobreza (subjativa).

O discurso da modernidade insufla a legislação de direito autoral

---

5 No Brasil, essa cessão é estabelecida no Capítulo V do Título III (artigos 49 a 52) e no Capítulo I do Título IV (artigos 53 a 67) da Lei 9.610/98 (Lei do Direito Autoral). As considerações aqui feitas relacionam-se, quando não indicado, à legislação brasileira.

dos pressupostos da liberdade e da propriedade. A liberdade no âmbito da criação cultural é (ou seria) uma condição especialmente valiosa. Mas é que, estabelecida a continuidade das voltas do capital, isto é, a dinâmica pela qual o capital circula no campo artístico e intelectual, intercedendo sobre o empreendimento de alquimia social que resultará no bem simbólico como objeto sagrado e consagrado (BOURDIEU, 2006, 29), estabelecida essa circulação, a liberdade se torna não somente uma não-liberdade, mas uma aparência a que se reduz a pretensão de uma liberdade de contrato: entre músicos e produtores, gravadoras, distribuidores e editores fonográficos; entre diretores, atores, designers, programadores de animação e estúdios de cinema e produtoras de vídeo; entre escritores e editoras; entre artistas plásticos e galeristas, etc. E sem mencionar os entrecruzamentos entre estas atividades e empresas do complexo de entretenimento<sup>6</sup>.

Quanto à propriedade (o princípio de propriedade), cuja fonte era baseada no trabalho – fator que ainda hoje permeia o discurso que procura justificar as leis que protegem os monopólios temporários de bens simbólicos – se interverte em não-trabalho (princípio de não-trabalho) aqui também. O trabalho de produção simbólica se converte, por intersetivação interna, em fonte de não-propriedade.

A ilusão da liberdade de contrato e comprometimento da propriedade é facilmente identificada desde a necessidade da cessão do direito patrimonial. Essa necessidade está tipificada nos artigos do capítulo V do Título III e no capítulo I do Título IV da Lei do Direito Autoral brasileira (Lei 9.610/98)<sup>7</sup>.

6 Designers e artistas plásticos que planejam identidades visuais de Cds, de shows musicais, de capas de livros; músicos que elaboram trilhas musicais para filmes; escritores que produzem roteiros para cinema, programas de tv, novelas, seriados; atores que atuam em publicidade, etc.

7 Art.49-Os direitos de autor poderão ser total ou parcialmente transferidos a terceiros, por ele ou por seus sucessores, a título universal ou singular, pessoalmente ou por meio de representantes com poderes especiais, por meio de licenciamento, concessão, cessão ou por outros meios admitidos em Direito, obedecidas as seguintes limitações:

I – a transmissão total compreende todos os direitos de autor, salvo os de natureza moral e os expressamente excluídos da lei;

II – somente se admitirá transmissão total e definitiva dos direitos mediante estipulação contratual escrita;

III – na hipótese de não haver estipulação contratual escrita, o prazo máximo será de cinco anos;

IV – a cessão será válida unicamente para o país em que se firmou o contrato, salvo estipulação em contrário;

V – a cessão só se operará para modalidades de utilização já existentes à data do contrato;

VI – não havendo especificações quanto à modalidade de utilização, o contrato será interpretado restritivamente, entendendo-se como limitada apenas a uma que seja aquela indispensável ao cumprimento da finalidade do contrato.

Esta lei, entretanto, não regulamenta a divisão percentual que deve advir da comercialização das obras, de modo que a praxe no mercado de bens simbólicos é a negociação (que se pretende livre) entre artistas e detentores dos meios de produção e do acesso ao circuito pelo qual tais obras são distribuídas e comercializadas. Esse cálculo revela mais evidentemente o quanto a propriedade burguesa é menos a propriedade do indivíduo (o sujeito criador) sobre o capital do que a propriedade do capital sobre ele mesmo; como a liberdade burguesa é a liberdade do capital, como a riqueza burguesa é de fato a pobreza subjetiva, quanto o homem é não-homem:

No caso da música, é mister identificar os atores. *As editoras* são as empresas a quem os autores cedem os direitos patrimoniais – por promover a difusão da canção, oferecendo-a para intérpretes de todo o mundo. Por força de contrato, têm a obrigatoriedade de emitir partituras e efetuar os devidos registros, dar notoriedade e credenciá-la em todos organismos competentes para remuneração dos direitos autorais.

Os *produtores fonográficos* de que trata o texto da lei são as gravadoras (exemplos das maiores são Universal, BMG, Sony, Som Livre, Warner e EMI). Estas são, como estabelecem os Direitos de Autor, proprietárias dos fonogramas, a música gravada num suporte físico. É-lhes facultado o direito exclusivo de autorizar ou proibir a reprodução direta ou indireta, total ou parcial; a venda ou locação de exemplares de reprodução; a comunicação ao público por execução pública, inclusive via radiodifusão e quaisquer outras modalidades de utilização, existentes ou que venham a ser inventadas (Artigo 94). A elas cabe ainda receber o pagamento da execução pública de fonogramas e reparti-los com os artistas. Estes são chamados Direitos Conexos (Título V), que se aplicam ainda aos artistas intérpretes (ou executantes) e às empresas

Art.50-A cessão total ou parcial dos direitos de autor, que ser fará sempre por escrito, presume-se onerosa.

§ 1º – Poderá a cessão ser averbada à margem do registro a que se refere o Art.19 desta Lei, ou, não estando a obra registrada, poderá o instrumento ser registrado em Cartório de títulos e Documentos.

§ 2º – Constarão do instrumento de cessão como elementos essenciais seu objeto e as condições de exercício do direito quanto a tempo, lugar e preço.

Art.51 – A cessão dos direitos de autor sobre obras futuras abrangerá, no máximo, o período de cinco anos.

Parágrafo único – O prazo será reduzido a cinco anos sempre que indeterminado ou superior, diminuindo-se, na devida proporção, o preço estipulado.

Art.52 – A omissão do nome do autor, ou de co-autor, na divulgação da obra não presume o anonimato ou a cessão de seus direitos.

de radiodifusão. É comum que uma grande gravadora tenha sua própria editora, insistindo, portanto, para que o artista por ela contratado tenha sua obra administrada pela editora a ela subordinada.

O valor referente ao direito autoral que a editora recebe da gravadora pela venda de alguma criação não é regulamentado – depende da negociação que se proclama “livre”. Normalmente na venda de um disco cabe ao autor 75% da renda sobre 8,4% sobre a venda de um disco. Se este disco tiver 10 músicas e se todas elas forem do mesmo autor, a este cabem 75% dos 10% dos 8,4%.

O ganho estabelecido pelos direitos conexos também variam de acordo com o contrato entre artista e gravadora – o que mais uma vez significa negociação livre. Para artistas estreantes, o cálculo é de 6% a 8% sobre apenas 90% ou 75% das vendas, enquanto para os consagrados, pode chegar a 18% ou 22% sobre 100% das vendas, como é caso de Roberto Carlos, um dos maiores royalties do Brasil<sup>8</sup>.

Menos evidente, o cálculo miúdo da comercialização de bens culturais como a música indica a forma pela qual a Lei 9.610/98, sob o argumento da defesa do fruto do trabalho do sujeito criativo, interverte a liberdade em não-liberdade e o trabalho (criativo) de fonte de propriedade, por interversão, se torna fonte de não-propriedade, desapropriação contínua<sup>9</sup>. Da progressiva expansão das restrições legais (e tecnológicas), das penalidades à fruição livre desses bens culturais<sup>10</sup> e da crescente concentração do setor de mídias derivam os verdadeiros prejuízos à cultura em geral, cujas análises tem se tornado pródigas desde pelo menos a década de 1990.

## *2. Uma crítica ao tratamento do bens simbólicos pela economia política a partir de Gabriel Tarde*

**De fato, a história tanto da tradição do direito autoral na vertente**

<sup>8</sup> Todas essas informações foram obtidas através de entrevista com diversas fontes do mercado fonográfico e se presta aqui à discussão teórica que está sendo feita.

<sup>9</sup> É interessante observar ainda que a Lei do Direito Autoral estabelece que a cópia privada de bens culturais é ilegal. Só cabe à instância que adquire os bens patrimoniais (empresas) o direito à cópia. Ou seja, o usuário de um bem imaterial não pode fazer cópias daquilo que adquirir sob pena das sanções previstas em lei. Essa uma das razões porque se considera a lei brasileira de direitos autorais uma das mais severas do mundo.

<sup>10</sup> Estabelecidas no Título VII, Capítulo II, artigos 102 a 110.

européia continental (*droit d'auteur*) quanto a tradição inglesa (*common law*) na forma do copyright são marcadas por uma progressiva acumulação de regulações. De modo que a base da crítica a essas regulações não é formada somente em termos da desapropriação contínua com o argumento da defesa dos interesses do autor. O aumento das regulações tem, como mostram os críticos desse processo em andamento, restringido o acesso, a circulação e a fruição de informação, cultura e conhecimento por causa

- a) do aumento da duração das restrições legais;
- b) da ampliação do escopo das leis sobre bens simbólicos – um maior número de expressões vem sendo subsumida a novas restrições legais;
- c) do alcance das legislações, que passaram a incluir não somente os usos de editores, mas também autores e usuários comuns;
- d) da pervasividade de ferramentas baseadas em tecnologias da informação e comunicação que codificam controles sobre ao acesso de informação, cultura e conhecimento – assunto que não está sendo tratado aqui.

Esse processo se depreende do trabalho de um amplo leque de pesquisadores. A maior parte destes se filia à ideia de que historicamente novas tecnologias têm permitido a sociedade introduzir novas formas de regulação na economia dos bens simbólicos – a começar pela invenção dos tipos móveis de Gutenberg, no século XV e que resultou na criação de um sistema de privilégios concedidos a impressores, o primeiro regime de monopólio de exploração do tipo (SANTIAGO, 2005).

As consequências do que Boyle chama de segundo cercamento (BOYLE, 2003b), denominado por ele de “o cercamento de commons<sup>11</sup> intangíveis da mente” refere-se a coisas que foram pensadas ou criadas comunitariamente e estão sendo cobertas com direitos de propriedade. Como tal, a ampliação dos marcos regulatórios que protegem monopólios sobre bens simbólicos está implicada em rotinas criativas e comunicativas e atos de consumo que

<sup>11</sup> “Commons são um tipo particular de arranjo institucional que governa o uso e a disposição de recursos. Sua principal característica, que os define de forma distinta da propriedade, é que nenhuma pessoa tem o controle exclusivo do uso e disposição de qualquer recurso particular. Pelo contrário, os recursos governados pela comunidade podem ser utilizados e dispostos por qualquer um entre um dado número de pessoas (mais ou menos bem definido), sob regras que podem variar desde o ‘vale-tudo’ até regras formalmente articuladas e efetivamente impostas”, (BENKLER, 2007)

as pessoas têm todos os dias.

O argumento para esse “novo cercamento” se baseia na já conhecida identificação dos bens imateriais aos bens materiais, o que é claro na seguinte pronúncia de Jack Valenti, presidente da Motion Picture Association of America no Congresso Americano, em 1982:

Deixando de lado os enormes argumentos, os ataques e contra-ataques, o tumulto e a gritaria, homens e mulheres sensatos continuarão se voltando para o ponto fundamental, ao tema crucial que alimenta todo esse debate: aos donos de propriedade criativa devem ter garantidos os mesmos direitos e proteção que cabem a todos os demais proprietários desta nação. Esse é o ponto. Essa é a questão. E é sobre este palco que toda esta audiência e os debates dela resultarem devem fazer. (Pronúncia de Jack Valenti ao Congresso Americano, 1982, Apud LESSIG, 2005).

Aqui, a crítica à economia política que Gabriel Tarde (1902) elabora, partindo do modo de produção da cultura e particularmente dos conhecimentos, pode ser especialmente útil em sua intrigante atualidade. Iniciando com a questão “que é um livro?”, Tarde desenvolve um raciocínio no qual os valores-verdade (o nome com que Tarde dá aos conhecimentos e à cultura) como quaisquer outros produtos são resultado de um verdadeiro processo de produção. Não obstante, segundo Tarde, os valores-verdade possuem um modo de produção que não pode ser reduzido à divisão do trabalho; conhecimento e cultura seriam produzidos, socializados e apropriados de forma peculiar – o que, entretanto, não os atribui autonomia. Ao contrário, conhecimento e cultura precisam ser integradas à economia para aperfeiçoá-la e distribuir de forma igualitária as oportunidades.

Para Tarde, a economia política se vê obrigada a tratar conhecimento e cultura do mesmo modo que trata as mercadorias em geral, uma vez que não desenvolveu outras formas para além daqueles relativos aos valores de uso. Portanto, trata-os como produtos materiais sob pena de ter que mudar seus fundamentos teóricos e políticos – nessa interpretação, Tarde argumenta que o conhecimento esgota o conceito de riqueza da economia política, que é



baseada em escassez, carência e sacrifício.

A norma, no caso dos livros, é a produção individual, ainda que sua propriedade seja essencialmente coletiva; e isso não se deve a que a “propriedade literária” não possua sentido individual mas que no caso de que as obras sejam consideradas como mercadorias, e a idéia de um livro só pertence exclusivamente ao autor até o momento de sua publicação, ou seja, quando ainda é desconhecido para o mundo social. Ao contrário, a produção de mercadorias se torna cada vez mais coletiva enquanto que sua propriedade permanece individualizada, e o estará sempre, enquanto a terra e os capitais foram “nacionalizados”. Não há dúvida, que no caso dos livros, a livre produção se impõe como melhor modo de produzir. Uma organização do trabalho científico que regulamenta legislativamente a investigação experimental ou a mediação filosófica daria resultados lamentáveis. (TARDE, 1902, p. 92).

Analisando o consumo e a propriedade dos “valores-verdade”, Tarde chega ao conceito de *não rivalidade* e ao princípio de *não exclusividade* dos bens simbólicos, que estão entre os argumentos contemporâneos que questionam a legitimidade dos marcos legais que protegem os monopólios sobre bens simbólicos. Tarde se pergunta se podemos comparar o consumo de riquezas (materiais) com o consumo de valores-verdade e valores-beleza: “Consumimos nossas crenças pensando nelas e as pinturas que admiramos ao olhá-las?”, para concluir que somente as riquezas (materiais) como as define a economia política prevêm um consumo destrutivo – que só se torna possível graças ao intercâmbio e à apropriação exclusiva. O consumo (de uma crença, no texto de Tarde) não supõe nem a alienação definitiva nem o consumo destrutivo.

Diferentemente de bens materiais, bens imateriais podem ser consumidos ao mesmo tempo por diversas pessoas, ao contrário de um pasto, de um sapato ou de uma bicicleta – essa é a característica não-rival, pela qual o uso de bens imateriais não impede sua fruição por outras pessoas. Diferentemente de bens materiais, o consumo de bens imateriais não são redutíveis à exclusividade, ou seja informação, cultura e conhecimento não precisam ser propriedade exclusiva de ninguém para satisfazer o desejo de

saber – não prevêem uma alienação definitiva do produto. Na verdade, a difusão de um conhecimento, em lugar de empobrecer seu criador não só aumenta seu valor como o próprio valor do conhecimento.

De fato, intercâmbio de luzes (*outro termo com que Tarde se refere a conhecimento*) e de beleza, não quer dizer sacrifício, significa mútua irradiação, reciprocidade do dom, mas de um dom muito privilegiado, que não tem nada a ver com o da riqueza. Neste último o doador se despoja dando; em matéria de verdades, assim como de beleza, dá e conserva ao mesmo tempo. Em matéria de poderes, ocorre o mesmo em algumas ocasiões (...). Desta sorte, o livre-intercâmbio de idéias, crenças religiosas, artes e literatura, instituições e costumes entre os povos em nenhum caso, correria o risco do que muitas vezes se tem censurado ao livre-intercâmbio de mercadorias: ser uma causa do empobrecimento de um dos dois. (TARDE, 1902, p.79).

É justamente desse caráter não-rival e não excludente identificado por Tarde que advém, para Boyle, toda a dificuldade. Justamente pelas dificuldades que a indústria contemporânea do entretenimento tem em controlar o usufruto desses bens por causa de sua natureza, advém a dificuldade em cobrar por tais criações e, em decorrência, a hipotética falta de incentivos para novas criações.

Assim, a lei deve intervir e criar um monopólio limitado chamado propriedade intelectual. Isso é um argumento bem conhecido, mas ele tem recentemente adquirido uma dimensão histórica, uma teleologia do maximalismo da propriedade intelectual. Se a razão para os direitos de propriedade intelectual é a natureza não-rival e não exclusiva dos bens que eles protegem, então certamente a queda dos custos de cópia e de transmissão implica uma correspondente necessidade de incrementar a força dos direitos a propriedade intelectual. (BOYLE,2003).

A crítica de Tarde pode servir para balizar a crítica da economia política da informação noutro sentido, o que é pontado por Boutang (2004): o conjunto dos direitos de propriedade constitui um limite para a inscrição do potencial de desenvolvimento das forças produtivas da atividade humana

em trajetória de crescimento regular e no marco de um compromisso com as forças da velha economia. As externalidades positivas se evidenciam de forma inédita e com muita força na economia contemporânea, evidenciando por seu turno, a insuficiência dos recursos da economia política clássica (em pensar a propriedade e a produção social).

Na crítica que Yann Moulrier Boutang desenvolve, as externalidades positivas fazem com que o recurso a um mecanismo de preços determinado pelo mercado seja tecnicamente impossível. Nesse sentido produtos e produtividades dos agentes econômicos que são irredutíveis ao mecanismo de preços. Esses produtos e produtividades são, no entender de Boutang, atividades gratuitas incessantes e que estão além daqueles produtos que a economia política tradicional considera como merecedores de remuneração.

Boutang se reporta ao caráter absoluto e totalitário da propriedade no liberalismo, para recordar que a propriedade nessa escola de pensamento econômico é uma liberdade de exercer uma escolha sobre um bem ou um serviço.

O caráter absoluto, totalitário da propriedade no liberalismo se apóia em que esta liberdade deve recair sem nenhum obstáculo sobre as três dimensões de um produto ou de um serviço – o uso, o fruto que se pode obter diretamente ou por delegação e a cessão total ou condicional, (BOUTANG, 2004, p. 112).

Boutang também analisa a tradição de pensamento econômico marcada pelo institucionalismo norte-americano. Neste, a propriedade pública intervém a um tempo como instrumento de limitação do contrato e como emergência do direito social, em que se filia o direito ao trabalho, o direito público econômico que ajusta, regula o mercado, o indivíduo, o exercício da liberdade e o desfrute da liberdade. Nesse sentido cabe ao Estado determinar o que está submetido a transações monetárias e o que está fora dos intercâmbios mercantis. Isso se faz por meio de compromissos que se constroem entre a totalidade social representada pelo bloco estatal e os indivíduos proprietários livres, os indivíduos excluídos da propriedade e/ou da liberdade além do que Boutang chama de cidadãos iguais, de “estatutos conciliadores”, híbridos mixtos.

Esses compromissos são condições essenciais e indispensáveis do mercado. Acontece que, segundo Boutang, a determinação dos direitos de propriedade intelectual causa um curto-circuito nesse esquema, uma vez que

o caráter de bem coletivo (dos bens imateriais) esgota essa lógica (os compromissos que determinam o que está submetido às transações monetárias) à medida que seu caráter de bem coletivo, reconhecido desde o século XVI com o privilégio real, e acordado com os impressores<sup>12</sup>, acaba com o espaço do mercado, que se torna autofágico. A mercantilização predatória acaba com as possibilidades de reprodução da criação.”, (Ibid, p. 113).

Nessas duas escolas de pensamento econômico, Boutang faz ver o enfrentamento clássico do contrato frente a lei, do mercado frente ao Estado, mas também do indivíduo proprietário ou comerciante frente aos grupos sociais sem propriedade nem qualidade. Os pobres ou proletários, possuidores, para Boutang, tão só de seu trabalho e portanto associáveis tão somente ao estatuto de assalariados.

O autor então aponta para uma terceira forma de pensar a propriedade de bens imateriais, que se liga a formas híbridas e anteriores às relações de mercado e às relações de produção. Estes híbridos ou formas mistas de propriedade, geralmente mais complexas que a simples forma mercantil, foram inventadas por agentes econômicos que tratavam de escapar das fomas servis ou das coações de uma ordem jurídica. Ordens que obstaculizariam sua mobilidade, suas possibilidades de ação e seus direitos já constituídos. Boutang finalmente argumenta pela multiplicação dos estatutos mistos (da propriedade). Essas formas mistas de propriedade encontram no território do desenvolvimento de software um exemplo paradigmático pelo qual se efetiva uma produção social coletiva. A forma como isso é feito contemporaneamente passa pela instalação, no coração do direito privado, de um elemento crucial do direito público: a proibição de privatizar para uso mercantil os produtos derivados de um software que se deixa copiar livremente.

Para Lawrence Lessig a acumulação de novos direitos – artificialmente criados – sobre os bens imateriais geram danos sobre a criatividade e a

<sup>12</sup> Boutang se refere aqui às primeiras legislações do direito autoral, criadas no Reino Unido do Século XVII.

inovação, pois o “sistema brutalmente punitivo de regulamentações amputa a criatividade e a inovação. Protegerá algumas indústrias e alguns criadores, mas causará danos à indústria e a criatividade em geral”, (LESSIG, 2005, p.198). O estudo de Lessig mostra com eloquência como o aumento das proteções aos direitos de autor, tanto no regime de copyright quanto no regime de direito de autor francês ao qual a legislação brasileira se filia, tem consequências indesejadas (segundo ele, devastadoras) para o ambiente cultural (LESSIG, 2005, p. 143). Na interpretação de Lessig, a expansão do controle sobre bens culturais se deu pela interação entre tecnologias, mercados e leis, de forma a desequilibrar a relação dessas instâncias entre si e com as práticas tradicionais de produção e fruição de informação, cultura e conhecimento – onde, segundo Lessig, ocorre o gerenciamento e o uso comunitário de conhecimento comunitariamente criado. Por um lado, controle legal ao acesso e fruição de bens culturais e simbólicos foi incrementado pela tecnologia:

Esse é o futuro das leis de copyright: não mais leis, mas códigos de copyright. Os controles sobre o acesso a conteúdos não serão mais controles que podem ser ratificados por tribunais. Serão controles codificados por programadores. E se os controles previstos por lei devem ser sempre aplicados por um juiz segundo critérios objetivos, os controles acoplados à tecnologia estão livres desse tipo de avaliações. (LESSIG, 2005, p. 163).

Por outro lado, Lessig também indica que o poder dos mercados – paradigmaticamente representados pelas corporações de mídia – cuja concentração enfraquece a possibilidade de dissenso, reforçam os direitos de propriedade garantidos pelos regimes legais de proteção autoral. O resultado direto disso é a restrição à liberdade de criação na cultura. Lessig advoga a necessidade de se pensar numa redefinição do que seja essa propriedade nessa área.

Boutang, entretanto, desenha um quadro de conflito na atual passagem do capitalismo:

No momento em que o mercado parece ter assentado com firmeza,

eliminando historicamente o socialismo como alternativa à produção de bens materiais fora do mercado, o número de bens de informação e de saberes que apresentam todas as características dos bens coletivos se faz tão importante que a justificação essencial da apropriação privativa se revela cada vez mais acrobática e em qualquer caso profundamente inoperante.

Sem apropriação privativa tecnicamente possível, nenhum agente econômico quererá produzir para o mercado, porque se encontram ameaçadas as soluções de compromisso estabelecidas sob o capitalismo industrial para as invenções e os descobrimentos, e para os bens artísticos e intelectuais (...) entre a propriedade privativa por um tempo dado e o desejo coletivo de sua difusão gratuita, fonte indispensável de externalidades positivas. (BOUTANG, 2004, p. 117).

Os ‘bens-saberes’, em sua dupla dificuldade de serem enquadrados em uma mercantilização clássica e capturados por direitos de propriedade privada, por um lado continuam a ser inúteis sem a atividade humana viva, que é única que pode realizar o trabalho de contextualização e que aproveita sua singularidade. Por outro lado, a digitalização da produção simbólica, que permitiria banalizar, desqualificar esse trabalho cognitivo, transforma muito facilmente esses dados em bens reproduzíveis e a um custo muito baixo. Boutang conclui daí duas coisas:

- a) os bens de informação assumem cada vez mais o caráter de bens públicos e
- b) o fim do monopólio da conservação do dados como bens de produção e instrumento de trabalho pelo capital, em razão do desaparecimento das dificuldades de cópia destes dados e do custo de sua duplicação.

### *3. Comentários finais*

As análises acima procuraram desenvolver uma interpretação da evolução histórica dos condicionamentos sociais que conduziram a produção, o acesso, o usufruto e a circulação de bens simbólicos de um estado de campo aberto e livre a um estado de território restrito e controlado.

Nesse sentido, a discussão precedente tem como pano de fundo

- a) a instauração dos estatutos legais que protegem os monopólios de bens simbólicos como resultado de um processo no qual convergiram a ascensão ao poder da burguesia como instância política e consumidora de bens simbólicos, a conseqüente e necessária profissionalização do meio artístico e todo o processo de autonomização da vida intelectual e artística a partir do século XVII e
- b) o desenvolvimento de uma ambiência crescentemente técnica de produção cultural, o que reforçou o processo de apropriação dos bens simbólicos comuns e sua instauração no domínio privado capitalista como produto. A expansão da indústria cultural é vista como um elemento que sofisticou, encareceu e praticamente vinculou a produção e a circulação de informação, cultura e conhecimento às ferramentas, processos e produtos corporativos.

As duas dimensões operam uma retirada das trocas simbólicas do ambiente comum em que tais bens ainda hoje são gerados. Ambos os processos estão na base dos arranjos monopólicos contemporâneos de produção de informação, cultura e conhecimento e se expressam tanto num plano estrutural quanto num plano superestrutural a desigualdade das condições de participação do ambiente e dos recursos de produção midiática.

A abordagem a essas duas frentes permite compreender as condições de possibilidade de uma economia política dos bens simbólicos que emerge baseada, por um lado, na criação de mecanismos jurídicos alternativos de licenciamento de bens simbólicos e no uso compartilhado desses mesmos bens; por outro lado indicam formas de apropriação e de construção de recursos de produção midiática amparadas por um relacionamento com o objeto técnico que não se pauta pela relação sujeito-objeto, pela qual a técnica tradicionalmente foi tratada por seus mais eminentes pensadores. A emergência dessas possibilidades será objeto de análise noutro lugar.

## Referências

BENKLER, Yochai. A economia política dos commons. In: SILVEIRA, Sergio Amadeu et al. Comunicação digital e a construção do commons. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

BOUTANG, Yan Moulier. Riqueza, propiedad, libertad y renta em el capitalismo cognitivo. In: Blondeau, Olivier; Whiteford, Nick Dyer; Vercellone; Kyrou, Ariel; Corsani, Antonella; Rullani, Enzo; Boutang, Yann Moulier, Lazzarato, Maurizio. Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

BOYLE, James. Foreword: the opposite of property? Law and Contemporary problems, Volume 66, Número 1e2. p 1-32, Durham, Carolina do Norte, 2003a. Disponível em <<https://law.duke.edu/journals/66LCPForewordBoyle> >.

\_\_\_\_\_. The second enclosure movement and the construction of the public domain. Law and Contemporary problems, Volume 66, Número 1&2, p. 33-74, 2003b. Disponível em <<http://www.law.duke.edu/journals/66LCPBoyle> >.

\_\_\_\_\_. The Public Domain. Enclosing the commons of the mind. London, New Haven e Londres: Yale University Press, 2008.

BOURDIEU, Pierre. A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. Porto Alegre: Zouk, 2006.

FAUSTO, Ruy. Marx: lógica e política. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

LESSIG, L. Cultura Livre: como a grande mídia usa a tecnologia e a lei para bloquear a cultura e controlar a criatividade. São Paulo: Trama, 2005.

SANTIAGO, Vanisa. O direito autoral e os tratados internacionais. In: CRIBARI, Isabela (Org.). Produção cultural e propriedade intelectual. Recife: Editora Massangana, 2005. cap 2, p. 44 – 61.

TARDE, Gabriel. Psychologie economique. Paris: Felix Alcan, 1902. Disponível em <[http://classiques.uqac.ca/classiques/tarde\\_gabriel/psycho\\_economique\\_t1/psycho\\_eco\\_](http://classiques.uqac.ca/classiques/tarde_gabriel/psycho_economique_t1/psycho_eco_)



# PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO DO CENTRO DO RECIFE

Maria Carolina Monteiro<sup>1</sup>

Fernando Fontanella<sup>2</sup>

Jarbas Espíndola Agra Jr.<sup>3</sup>

Dario Brito Rocha Jr.<sup>4</sup>

## *1. Introdução*

O Plano Centro Cidadão é um projeto inovador de pesquisa urbanística sobre o Centro Expandido Continental da Cidade do Recife, realizado desde maio de 2015 pela Universidade Católica de Pernambuco, em convênio com a Prefeitura do Recife, através do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS), com o objetivo de buscar soluções para o planejamento urbano na área e oferecer um estudo de referência para a concepção de diretrizes urbanísticas.

Desde o início do convênio, pesquisadores dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Economia, Direito, Engenharia Civil e Comunicação, além de técnicos do ICPS, trabalham na identificação das necessidades (de infraestrutura urbana, econômicas e sociais, de conflitos viários e de mobilidade) em um estudo integrado que concebe a paisagem do lugar como **fonte de história e orgulho do cidadão recifense, integrador de pessoas e de**

1 Doutoranda em Design (UFPE) e professora da Universidade Católica de PE.  
carolinamonteiro2001@gmail.com

2 Doutorando em Comunicação Social (UFPE) e professor da Universidade Católica de PE.  
prof.fontanella@gmail.com

3 Mestre em Design (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco.  
jarbasagra@unicap.br

4 Doutorando em Design (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco.  
dariobrito@unicap.br

trocas.

A ideia é propor soluções capazes de responder às demandas atuais e futuras do território e de sua população em uma área que vai da Avenida Agamenon Magalhães, uma das principais vias de tráfego do Recife, até a frente d'água banhada pelos rios Capibaribe e Beberibe, incluindo dos bairros da Boa Vista, Coelho, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Amaro e Soledade.

O trabalho dos pesquisadores, no entanto, só será capaz de atender às demandas sociais se alinhar a realização dos estudos científicos com estratégias e ferramentas para envolver a sociedade na concepção dos estudos e na definição das soluções. A colaboração social é uma das preocupações fundamentais do Plano que persegue uma participação democrática e efetiva dos diversos atores que moram ou utilizam o território como espaço de trabalho, estudos ou mesmo de passagem.

Esse objetivo apenas pode ser alcançado se a colaboração for um compromisso metodológico, realizado em estratégias de engajamento da população que sejam consolidadas, viáveis e permitam que a diversidade e complexidade do social possa não apenas ser observada e incorporada, mas que efetivamente possa interferir ampla e profundamente nas diversas etapas do planejamento – desde os diagnósticos até as soluções que serão elaboradas.

Esse não é um processo simples, e minimizar os desafios envolvidos no engajamento do social pode levar à utilização de metodologias demasiadamente limitadas, que reduzam a capacidade do Plano de propor soluções que respondam às ansiedades dos recifenses. A adoção de um planejamento metodológico estanque diminui a capacidade de adaptação às dinâmicas da sociedade e a aspectos sociais não previstos no momento da concepção do projeto. Por outro lado, é necessário manter um rigor que garanta a validade e viabilidade das contribuições, frente aos conhecimentos consolidados, técnicas ideais e as demandas urgentes de uma cidade viva.

Sendo assim, foram estabelecidas algumas metas específicas para o desenvolvimento de metodologias colaborativas no Plano Centro Cidadão, que são revisadas periodicamente de forma a adaptá-las aos novos desafios surgidos durante o processo de pesquisa. Essas metas são:

1. Buscar, de maneira viável e efetiva, a colaboração do maior número possível de cidadãos recifenses nos diagnósticos e proposição de soluções pelo Plano Centro Cidadão.
2. Adotar formas de participação que compreendam a complexidade e diversidade da sociedade recifense e do território do Centro Expandido Continental, assim como as desigualdades de poder envolvidas nos conflitos de interesse presentes na área.
3. Propor alternativas de participação que sejam abertas a qualquer cidadão interessado, com a utilização de ferramentas digitais e oficinas urbanas.
4. Apresentar as conclusões e propostas do plano para validação e aperfeiçoamento de forma sistemática, aumentando a transparência e o envolvimento dos cidadãos com os resultados a serem obtidos pelo projeto.

## *2. Esferas e estratégias de participação*

Para atingir os objetivos citados, um conjunto de estratégias metodológicas foi levantado ao início do projeto, que foram configuradas e adaptadas por um conjunto multidisciplinar de pesquisadores com experiência na aplicação de métodos empíricos de pesquisa social e de colaboração cidadã em projetos urbanísticos. Além disso, outras formas de colaboração complementares tornaram-se necessárias no decorrer da pesquisa, de forma a aprofundar a discussão de problemas específicos identificados, ampliar a participação e lidar com os desafios inevitáveis na realização de um projeto como o Plano Centro Cidadão.

### *2.1 Oficinas Colaborativas Cidadãs*

Trata-se de uma importante modalidade de colaboração social no Plano Centro Cidadão uma vez que permite aos envolvidos assumirem a postura de atores no processo de planejamento e desenho urbano, colaborando de forma efetiva e democrática com os resultados esperados. Até o momento, foram

realizadas duas oficinas, a primeira no dia 2 de julho de 2015 e a segunda em 22 de setembro do mesmo ano. Para ambas foram convidados representantes de entidades que atuam no Centro Expandido Continental e de setores da administração pública, divididos em atores locais (representantes de associações, sindicatos e organizações que atuam diretamente no território), atores setoriais (representantes de entidades e movimentos sociais que se interessam ou possuem afinidade com o planejamento urbano) e atores institucionais (representantes da gestão pública nas esferas municipal, estadual e federal). A primeira oficina buscou a construção de um desejo coletivo para o Centro do Recife, a partir da definição e negociação de desejos individuais. Já a segunda oficina tratou de validar o desejo manifestado na primeira oficina e especializar o conteúdo das diretrizes do plano, bem como identificar cenários futuros através da criação coletiva de fotomontagens de áreas específicas do território.

## *2.2 Conversas cidadãs*

As conversas cidadãs foram uma iniciativa surgida após a realização das duas primeiras Oficinas Colaborativas Cidadãs, onde ficou evidenciada a ausência significativa de atores de alguns setores que atuam no território e que, embora tenham sido convidados, não haviam comparecido a uma ou outra Oficina. O entendimento geral por parte dos pesquisadores do Plano foi de que estes atores precisavam ser ouvidos para a construção de uma visão mais plural e, ao mesmo tempo, mais específica de questões que envolviam estes grupos sociais. Diante desta percepção, foi elaborada uma lista de setores convidados para conversas dirigidas a determinados temas e conduzidas através de metodologias diversificadas, a partir das características de cada grupo.

### *2.2.1. - Conversa com as ZEIS*

A primeira conversa cidadã foi realizada no dia 14 de setembro de 2015 com lideranças comunitárias de Santa Terezinha, comunidade localizada na área de Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social) no bairro de Santo Amaro. Neste momento, foram apresentadas as intenções do Plano Centro Cidadão

e solicitadas as demandas da comunidade no que se refere a questões como habitação social, espaços públicos e participação social, entre outros temas. Também foi apresentada ao grupo a proposta de realização de um processo de escuta mais amplo entre os moradores da comunidade a partir de uma metodologia fundamentada na Teoria das Representações Sociais (TRS) para apreensão da percepção deles sobre a comunidade e os desejos para o território.

A TRS foi fundada pelo romeno naturalizado francês Serge Moscovici (1925 - 2014) no contexto do desenvolvimento da psicologia social europeia, em meados dos anos 1960. Com a publicação, em 1961, do livro “*La Psychanalyse son Image et son Public*”, traduzido em parte no Brasil como *Representação Social da Psicanálise*, ele manifesta o seu extremo interesse em investigar como se produz e como se transforma o conhecimento, especialmente o conhecimento do senso comum. Moscovici (1961) queria entender como o senso comum se apropria dos conhecimentos produzidos nas mais diversas áreas, conferindo-lhes sentido através da criação do que chamou de *representações sociais*.

Por representações sociais, entendemos um conjunto de conceitos, proposições e explicações originado na vida cotidiana no curso de comunicações interpessoais. Elas são o equivalente, em nossa sociedade, dos mitos e sistemas de crenças das sociedades tradicionais; podem também ser vistas como a versão contemporânea do senso comum (MOSCOVICI, 1981, p.181).

As representações sociais seriam uma forma de conhecimento socialmente partilhado e elaborado. São sistemas que registram nossa relação com o mundo e com os outros, orientando e organizando as condutas e as comunicações sociais. Ao mesmo tempo, elas interferem nos processos, diversificando a difusão e a assimilação dos conhecimentos, os desenvolvimentos individual e coletivo, a definição das identidades pessoais e sociais, a expressão dos grupos e as transformações sociais (JODELET, 1991).

Em particular para esta etapa do Plano interessava compreender as representações sociais dos moradores da comunidade sobre o local onde moram bem como as representações que possuem sobre um local ideal,

identificando os desejos do grupo para o futuro do local.

Para este fim, foi aplicada uma metodologia decorrente de um dos desdobramentos da Teoria das Representações Sociais, a Teoria do Núcleo Central (ABRIC, 1984), fundada por Jean-Claude Abric que entende a representação social como um conjunto organizado de informações, opiniões, atitudes e crenças a respeito de um dado objeto. Socialmente produzida, ela é marcada pelos valores correspondentes ao sistema sócio-ideológico e à história do grupo que a veicula. Porém, diante desta perspectiva, nem todos os elementos de uma representação social têm a mesma importância. Alguns são essenciais, outros são importantes e os demais são secundários. Para conhecer de fato uma representação social sobre determinado objeto para determinado grupo seria, então, essencial, apreender a sua organização e a hierarquia que esses elementos mantêm entre si (ABRIC, 2001).

De acordo com a Teoria do Núcleo Central (ABRIC, 1994), toda representação é organizada em torno de um núcleo, entendido como elemento crucial da representação, pois determina sua significação e organização interna. A teoria se propõe a compreender os processos de transformação das representações, a partir do momento em que considera que só pode haver mudança em uma representação social se os elementos centrais, aqueles que dão significado à representação, forem transformados.

Esta abordagem possui uma metodologia própria com a finalidade de localizar dentro de uma representação tanto o seu núcleo central quanto seus elementos periféricos. A metodologia em questão propõe a utilização de um método de associação livre de palavras entre os sujeitos participantes da pesquisa, seguida da observação de dois indicadores de hierarquia: a frequência de um item e a sua ordem de importância.

A etapa de associação livre propõe, a partir de uma palavra indutora, solicitar ao sujeito que liste 05 (cinco) palavras ou expressões que lhe vêm à mente. Para Abric (1994), as respostas espontâneas – portanto menos controladas – permitem acesso fácil e rápido aos elementos que constituem o universo simbólico do termo ou do objeto estudado, permitindo a atualização de elementos implícitos ou latentes que poderiam ser diluídos ou mascarados em entrevistas convencionais.

Após a escolha das cinco palavras, o sujeito é solicitado a classificar sua própria produção em função da importância que ele dá a cada termo para definir o objeto em questão. O item mais importante deve receber o número 1, o segundo mais importante, o número 2 e, assim, sucessivamente, até o quinto item. Essa classificação permite hierarquizar as palavras, já que nem sempre a primeira palavra associada ao termo indutor é necessariamente a mais importante para o sujeito.

É através do cruzamento feito entre a quantidade de evocações de uma palavra (frequência) e a sua ordem de classificação (importância) determinada pelos sujeitos entrevistados que se pode chegar ao núcleo central da representação e aos seus núcleos periféricos. Os dados são trabalhados no software EVOC - *Ensemble de Programmes Permettant l'Analyse des Évocations*, que oferece um quadro semelhante a este como resultado:

ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO		
F R E Q U Ê N C I A	1 ° Quadrante <b>Núcleo Central</b>	2 ° Quadrante <b>Primeira periferia</b>
	3 ° Quadrante <b>Elementos de Contraste</b>	4 ° Quadrante <b>Periferia Distante</b>

Sendo:

1. **Núcleo Central:** apresenta as palavras ou expressões mais frequentes e que foram consideradas as mais importantes no critério de avaliação dos participantes.
2. **Primeira periferia:** apresenta as palavras ou expressões mais frequentes

que foram classificadas nos últimos lugares no critério de importância dos participantes;

3. **Elementos de contraste:** apresenta as palavras ou expressões menos frequentes que foram classificadas como as primeiras mais importantes pelos sujeitos;

4. **Periferia distante:** apresenta as palavras ou expressões menos frequentes e que foram classificadas nos últimos lugares no critério de importância dos sujeitos.

Segundo Jean-Claude Abric (apud SÁ, 1996), o núcleo central é diretamente ligado e determinado pelas condições históricas, sociológicas e ideológicas do grupo em questão, sendo fortemente marcado pela *memória coletiva* e pelo sistema de normas ao qual ele se refere.

Ele constitui portanto a base comum, coletivamente partilhada das representações sociais. Sua função é *consensual*. É por ele que se realiza e se define a homogeneidade de um grupo social. Ele é estável, coerente, resistente à mudança, assegurando assim uma segunda função, a da continuidade e da permanência da representação. Enfim, ele é de uma certa maneira relativamente independente do contexto social e material imediato no qual a representação é posta em evidência (ABRIC, 1994b, p. 78, grifos do autor).

Já em relação aos quadrantes periféricos, Abric (1994) defende que eles são mais sensíveis e determinados pelas características do contexto imediato, sendo o que primeiro vai absorver as novas informações ou eventos suscetíveis de colocar em questão o núcleo central. (ABRIC, 1994b, p. 78). Um quadro elaborado pelo próprio Abric (1994) ajuda a entender as relações e as contradições entre os núcleos que compõem a representação.

A saber:

SISTEMA CENTRAL	SISTEMA PERIFÉRICO
-----------------	--------------------



Ligado à memória coletiva e à história do grupo	Permite a integração das experiências e histórias individuais
Consensual; define a homogeneidade do grupo	Suporta a heterogeneidade do grupo
Estável Coerente Rígido	Flexível Suporta as contradições
Resistente à mudança	Evolutivo
Pouco sensível ao contexto imediato	Sensível ao contexto imediato
<i>Funções:</i> Gera a significação da representação; determina sua organização	<i>Funções:</i> Permite adaptação à realidade concreta; permite a diferenciação do conteúdo; protege o sistema central

A partir deste framework teórico, foi aplicado entre os dias 17 e 18 de setembro de 2015 dois questionários com 73 moradores da comunidade de Santa Terezinha, sendo 24 homens e 49 mulheres, com idades entre 13 e 91 anos. A pesquisa foi realizada no Posto de Saúde da comunidade e nas ruas do local pelos pesquisadores do Plano Centro Cidadão, com a presença de lideranças da comunidade como mediadores entre a equipe e as pessoas abordadas. Não foi fornecido tempo limite para as respostas e os questionários foram preenchidos ora pelos próprios sujeitos ora pelos pesquisadores, quando o sujeito apresentava restrições à metodologia de escrever as próprias respostas, em alguns casos alegando ser analfabeto.

O primeiro questionário traz a seguinte pergunta:

- Quando eu falo as palavras “Comunidade Santa Terezinha” quais são as cinco primeiras palavras que lhe vem à mente?

Em seguida, o sujeito era convidado a avaliar a sua produção, numerando as palavras de 1 a 5, por ordem de importância. Por fim, os participantes eram

convidados a justificar porque escolheram a palavra que recebeu o número 1 como a mais importante. As evocações e a ordem de prioridade associadas a elas foram tabuladas no software EVOC. As respostas à terceira pergunta do questionário não são incluídas no software, mas servem como informações que fundamentam a análise posterior por parte do pesquisador. Antes da tabulação, no entanto, procurou-se agrupar a série de evocações feitas pelos sujeitos em torno de uma mesma unidade de sentido, como forma de analisá-las sob um mesmo conceito.

Após o tratamento dos dados, foi obtido o seguinte quadro de resultados.

ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO					
		OME: Inferior a 2,9		OME: Superior ou igual a 2,9	
F R E Q U Ê N C I A	>=10	Boa localização - 11	2,364	Bom - 13	3,462
		Saúde - 11	2,727		
		União - 17	2,412		
		Violência - 16	2,875		
	<10	Amor ao próximo - 5	2,600	Drogas - 7	3,857
		Emprego - 5	2,000	Educação - 8	3,000
		Luta - 6	2,500	Falta áreas de lazer - 5	3,000
		Moradia - 5	1,600	Melhorias - 8	3,200
		Porto de saúde - 5	2,000	Pessoas - 7	3,143
				Falta saneamento - 5	3,000
			Segurança - 7	3,286	

Nota: Nº total de evocações = 286; Total de palavras diferentes = 123. OME: Ordem Média de Evocação

A análise das respostas dadas pelo grupo de participantes desta pesquisa sugere que a representação social da comunidade de Santa Terezinha está organizada em torno da localização da comunidade (**Boa localização** f=11 OME=2,364), em uma área na borda do Centro Continental Expandido, próximo a grandes eixos como a avenidas Agamenon Magalhães, em uma centralidade reconhecida pelos moradores como fundamental para a qualidade de vida e indicativo da necessidade de permanência deles no local

que é protegido da especulação imobiliária por se tratar de uma Zeis. Em seguida, aparecem as evocações **Saúde** (f=11 OME=2,727), talvez incluída no Núcleo Central pelo local onde foram realizadas algumas das entrevistas, o Posto de Saúde da comunidade; **União** (f=17 OME=2,412), entendida neste contexto como fundamental para a conquista de direitos e melhorias para a localidade através da organização social presente no local e **Violência** (f=16 OME=2,875), como efeito de problemas apontados na terceira pergunta do questionário como o tráfico de drogas e a violência policial, ambos relatados nos problemas sociais enfrentados pela comunidade.

Na primeira periferia aparece a **Bom** (f=13 OME=3,462), como resumo de evocações referentes a um sentimento presente entre o grupo de entrevistas com a explicação de que apesar dos problemas sociais, a comunidade de Santa Terezinha é entendida de forma geral como um “bom local para morar”.

A segunda periferia traz as evocações **Amor ao próximo** (f=5 OME=2,600), entendido como complemento à ideia de União presente no Núcleo Central; **Emprego** (f=5 OME=2,000), **Luta** (f=6 OME=2,500), mais um reforço à ideia de União, **Moradia** (f=5 OME=1,600), como reconhecimento da localidade como espaço privilegiado de habitação e **Porto de Saúde** f=5 OME=2,000, no que parece mais uma influência do local de aplicação dos questionários.

A quarta periferia, dos elementos menos frequentes menos importantes, estão **Drogas** (f=7 OME=3,857), complemento da ideia de Violência do núcleo Central, **Educação** (f=8 OME=3,000), a **falta de áreas de lazer** (f=5 OME=3,000), o reconhecimento das **melhorias** (f=8 OME=3,200) já alcançadas pelos moradores e reforço da ideia de Luta presente no quadrante anterior, além de **Pessoas** (f=7 OME=3,134), **Saneamento** (f=5 OME=3,000) e **Segurança** (f=7 OME=3,286) como desejos de mais melhorias para o local.

Uma análise geral deste quadro de representações sugere uma comunidade consciente da importância estratégica de sua **Boa localização** e do interesse que este atributo pode despertar diante de interesses econômicos do mercado imobiliário, por exemplo, e, por isso, necessidade de organização social para obter **Melhorias** e a manutenção dos direitos adquiridos. Ao mesmo tempo a comunidade se representa orgulhosa das conquistas que são frutos de **Luta** e **União** das **Pessoas**, mas ainda em busca de direitos como

### Saúde, Educação, Segurança, Saneamento e Áreas de Lazer.

Com este questionário, buscou-se identificar a representação atual dos moradores sobre o bairro para, em seguida, captar os desejos através do segundo questionário que apresentava a seguinte pergunta:

- Quando você pensa em um “lugar ideal”, uma cidade que atenda a todas as necessidades das pessoas, quais são as cinco primeiras palavras que lhe vêm à mente?

Novamente, os dados foram tabulados no software Evoc, que apresentou o seguinte quadro como resultado:

		ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO			
		OME: Inferior a 2,9	OME: Superior ou igual a 2,9		
F R E Q U Ê N C I A	>=10	Boas condições		Emprego - 11	2,909
		de moradia - 10	2,700	Praças- 14	3,786
		Educação - 31	2,258	Ruas calçadas- 14	3,643
		Saúde - 45	2,556	Saneamento -15	3,400
		Segurança - 48	2,646	Áreas de lazer - 29	3,552
	<10	Assistência social - 7	2,714	Creches - 7	3,000
		Cursos profissionais - 7	2,143	Esportes - 5	4,200
		Limpeza urbana - 5	2,200	Respeito - 5	3,000
				União - 5	3,200

Nota: Nº total de evocações = 349; Total de palavras diferentes = 73. OME: Ordem Média de Evocação

O quadro apresentado é auto explicativo e apresenta uma unidade maior de significados do que o anterior, sendo necessário apenas detalhar a evocação **Boas condições de moradia** (f=10 OME=2,700) que, nas respostas à terceira pergunta do questionário, onde os sujeitos deveriam justificar a escolha da palavra mais importante, aparece tanto como o conjunto das conquistas das demais evocações quanto como um atributo específico referente à tipologia das casas, incluindo espaço físico e flexibilidade quanto

à distribuição desses espaços para abrigar grandes quantidades de moradores por unidade habitacional e mais de um núcleo familiar no mesmo ambiente.

Também é importante ressaltar **União** (f=5 OME=3,200), presente na terceira periferia, que aparece também no quadro de representações anterior, sendo apontada pelos moradores da comunidade de Santa Terezinha como algo que não apenas desejam para o “lugar ideal”, mas reconhecem como parte da representação atual da comunidade.

Os resultados deste experimento vinculado à Teoria das Representações Sociais funcionam neste momento do Plano como uma espécie de diagnóstico da área de Zeis de Santo Amaro e sugerem elementos que podem ser incorporados às diretrizes a serem propostas, entre estes indícios a compreensão da importância de que os projetos de habitação social para o local sejam realizados no bairro, em virtude da importância da localização para este grupo de moradores, assim como uma flexibilidade necessária nestes projetos para atender o que pode ser compreendido como boas condições de moradia, associadas à tipologia a ser aplicada.

Neste momento, experimento semelhante está sendo realizado na comunidade dos Coelhos, outra área de Zeis do território do Centro Continental Expandido, com iguais proposta, metodologia e possibilidades de incorporação ao Plano Centro Cidadão.

Após detalhada a metodologia aplicada especificamente como os moradores da Zeis do território trabalhado pelo Plano, é importante retomar os resultados obtidos com as demais Conversas Cidadãs com outros grupos de atores com os quais não foram aplicadas metodologias quantitativas, mas apenas uma escuta qualitativa através de representantes de alguns setores da sociedade. A saber:

### *2.2.2 - Conversa Cidadã com ativistas*

No dia 26 de outubro de 2015, foram convidados à sede do Plano Centro Cidadão representantes de movimentos sociais mais envolvidos com discussões urbanas e que tenham atuação direta ou indireta dentro do território do Centro Expandido Continental. Participaram

da conversa representas dos movimentos Direitos Urbanos, Ameciclo, Fórum Pernambucano de Comunicação, Resiste Santo Amaro e Amigos da Aurora.

Por decisão estratégica e metodológica dos pesquisadores do Plano, a conversa foi direcionada para dois temas específicos: Participação Social e a validação das diretrizes gerais do Plano Centro Cidadão, construídas coletivamente por hipóteses formuladas pelos pesquisadores e técnicos integrantes, bem como os participantes da primeira Oficina Colaborativa Cidadã e avaliadas pelos participantes da segunda Oficina (Ver item 4.1).

Sobre Participação Social, foi solicitado pelos participantes que ela esteja contemplada dentro do Plano Centro Cidadão não apenas como escuta popular, por mais ampla que seja realizada, mas numa perspectiva de decisão popular, de forma que os desejos expressos sejam efetivamente incorporado tanto às diretrizes propostas quanto à aplicação delas por parte da gestão pública. Também foi sugerido pelo grupo a consulta a demandas já construídas em outras esferas, como o Orçamento Participativo, o plano de ciclomobilidade e o Plano Diretor.

Em relação às diretrizes apresentadas, foi obtido um bom entendimento e concordância com as premissas básicas, mas foi reforçada a necessidade de incluir no texto das mesmas a participação social efetiva como condição desejada para a implementação delas em futuros projetos para o território.

### *2.2.3 - Conversa Cidadã com representantes do comércio informal*

O próximo setor ouvido dentro do espaço das Conversas Cidadãs foram comerciantes informais do Recife representados por integrantes do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Informais da Cidade do Recife (Sintraci) em conversa realizada no dia 06 de novembro de 2015, na sede do Plano Centro Cidadão.

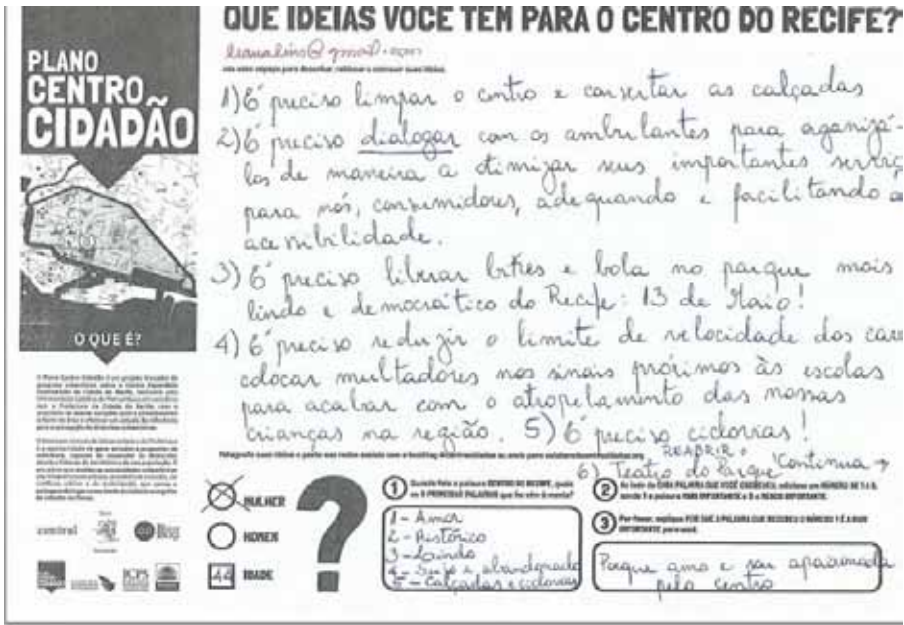
Para este grupo, a abordagem utilizada foi a de apresentar a proposta do Plano Centro Cidadão- já que este foi o primeiro contato dos pesquisadores com representantes destes atores - e ouvir as demandas deles particularmente para o bairro da Boa Vista, onde se concentra grande parte do comércio informal no território.

Os participantes da conversa apresentaram como desejos do setor a criação de um centro de comércio popular na Avenida Conde da Boa Vista para abrigar comerciantes que atuam nesta via e na Rua do Hospício, a criação de um shopping popular a céu aberto com o fechamento de parte da Rua Sete de Setembro para o comerciantes informais que já atuam no local devidamente cadastrados e fiscalizados, além de um centro de comércio de frutas e verduras em terreno já desapropriado entre a Rua 7 de Setembro e a Rua da Saudade e um comércio noturno de alimentação popular em um terreno baldio na esquina da Rua do Riachuelo com a Rua da Saudade.

### *2.3 - Metodologias complementares*

Ainda dentro das ações envolvendo conversas cidadãs foi realizada uma escuta entre os frequentadores do Bar Central, localizado na Rua Mamede Simões, no bairro de Santo Amaro, dentro do território compreendido pelo Plano Centro Cidadão. A ideia era que através de um jogo americano disposto nas mesas do bar os frequentadores pudessem dar ideias para o território, bem como a representação social deles sobre o Centro do Recife.

Para este fim, foi aplicada a mesma metodologia baseada na Teoria das Representações Sociais aplicadas com a comunidade de Santa Terezinha (Ver item 4.2.1). Neste caso, a pergunta utilizada foi “Quando você pensa nas palavras Centro do Recife qual são as cinco primeiras palavras que lhe vem à mente?”. Em seguida, as palavras deveriam ser organizadas de 1 a 5 por ordem de importância e, por fim, justificar a escolha da primeira palavra como a mais importante.



Foram aplicados 70 questionários para um grupo formado por 44 homens e 26 mulheres, com idades entre 22 e 83 anos. Novamente, os dados foram rodados no software Evoc, que apresentou o seguinte quadro como resultado:

ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO					
		OME: Inferior a 2,9		OME: Superior ou igual a 2,9	
FREQUÊNCIA	≥10	Cultura - 10	2,800	Beleza - 13	3,308
		História - 22	2,091	Comércio - 13	3,692
		Sujeira - 21	2,286	Desorganização - 12	3,083
		Trânsito - 10	2,400		
		Violência - 21	2,238		
	<10	Abandono - 9	2,667	Bares - 6	3,000
		Calçadas mal conservadas - 6	2,833	Diversão - 5	3,200
		Estacionamento ruim - 5	2,800	Marco Zero - 5	3,400
		Gente - 6	2,500	Pontes - 7	3,429

Sobre este resultado, ressalta-se a presença das evocações



**Cultura** (f=10 OME=2,800) e **História** (f=10 OME=2,091) como primeiros elementos do Núcleo Central da representação deste grupo sobre o centro da cidade, reforçando os patrimônios histórico e imaterial do território como elementos fundamentais para o planejamento de quaisquer ações neste local. Em seguida, aparecem as ideias de **Sujeira** (f=21 OME=2,286), **Trânsito** (f=10 OME=2,400) e **Violência** (f=21 OME=2,238) como problemas sociais e urbanos presentes também em outras áreas da cidade, mas evidenciados nas representações atuais da área. Esta conotação negativa também pode ser observada com a evocação **Desorganização** (f=12 OME=3,083) na primeira periferia, onde também se encontram **Beleza** (f=13 OME=3,308), referindo-se ao patrimônio arquitetônico pelo que está sugerido na terceira etapa do questionário onde os sujeitos são convidados a justificar sua escolha da primeira palavra como a mais importante e, ainda, **Comércio** (f=13 OME=3,692) numa clara referência à vocação comercial historicamente associada ao Centro do Recife.

Na periferia dos elementos de contraste estão as noções de **Abandono** (f=9 OME=2,667) e mais dois temas relacionados a problemas de mobilidade na área como as **Calçadas mal conservadas** (f=6 OME=2,833) e a precariedade/falta de locais de **estacionamento** (f=5 OME=2,800). Ainda neste quadrante a evocação **Gente** (f=6 OME=2,800), em referência à vitalidade do território.

A última periferia sugere apenas elementos de conotação positiva para a área, com evocações de elementos da paisagem do local, **Marco Zero** (f=5 OME=3,400) e **Pontes** (f=7 OME=3,429) e duas evocações referentes ao lazer na área, com **Diversão** (f=5 OME=3,200) e **Bares** (f=6 OME=3,000), lembrando que o experimento foi realizado em um bar, o que pode ter também ter influenciado esta representação.

Na área do papel reservada às ideias livres dos colaboradores, as demandas mais comuns foram pela recuperação das calçadas do Centro do Recife, arborização para o território e o pedido pela viabilização de transporte fluvial pelo Rio Capibaribe.

## 2.4 - Plataformas Digitais

A estratégia de Colaboração Social do Plano Centro Cidadão também se estende para as plataformas digitais através do site [www.centrocidadao.org](http://www.centrocidadao.org) e das redes sociais, particularmente no Facebook, através da fanpage <https://www.facebook.com/planocentrocidadao>.



O site traz informações sobre o plano e é atualizado semanalmente com conteúdo jornalístico em fotos, vídeos e textos sobre as ações do Plano, além de um espaço para os internautas tirarem dúvidas, enviarem sugestões e ou entrar em contato com os pesquisadores.



Já na Fanpage, é possível manter um grau de interatividade maior, através dos comentários feitos nas postagens. No ar desde 1 de setembro, a página tem 921 curtidas até o dia 23 de novembro e tem procurado manter um diálogo com os usuários da rede social, estimulando também o engajamento através de perguntas e pedidos de sugestões.



Outra estratégia envolvendo a rede social Facebook é a criação de um grupo fechado de usuários, formado por pessoas que participaram as Oficinas Colaborativas Cidadãs e usuários que demonstraram interesse em colaborar o debate. Atualmente, o grupo possui 94 membros e é usado pelos pesquisadores para conversar com os colaboradores, propor discussões e avisar de eventos do Plano. Entre os diálogos travados no grupo estão debate sobre temas envolvendo Participação Social e espaços públicos nas Zeis, entre outros temas.

Outra rede também utilizada pelo Plano Centro Cidadão mas com baixo grau de interatividade é o Instagram (@centrocidadao), usado para divulgação de imagens do Centro Expandido Continental e das ações do plano.

### 3. Considerações finais

O processo de planejamento urbanístico é tarefa das mais complexas, pela amplitude dos processos envolvidos, pelo impacto na vida das pessoas

e pelos processos de significação presentes nas relações com as cidades, especialmente em uma cidade rica de patrimônio histórico e arquitetônico como o Recife, que enfrenta também outros problemas crônicos dos grandes centros urbanos brasileiros, como a mobilidade, deficiências de infraestrutura e processos de verticalização.

Neste contexto, envolver a sociedade na discussão e, mais, fazer com que ela participe e tenha voz neste processo não é uma tarefa simples. Por isso, no âmbito do Plano Centro Cidadão, as estratégias de colaboração social são tomadas como um compromisso metodológico, constantemente debatido e revisto.

As metodologias utilizadas buscam a efetividade da participação, bem como a diversidade dos atores envolvidos nas várias etapas do processo. Com as Oficinas Cidadãs realizadas até então foi possível reunir atores locais (representantes de associações, sindicatos e organizações que atuam diretamente no território), atores setoriais (representantes de entidades e movimentos sociais que se interessam ou possuem afinidade com o planejamento urbano) e atores institucionais (representantes da gestão pública nas esferas municipal, estadual e federal) na construção dos desejos coletivos para o espaço em estudo.

A partir da percepção da ausência de alguns atores importantes nesta esfera de colaboração, buscou-se ampliar o debate com grupos específicos de atores. Para moradores das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), pela complexidade do tecido social nestas áreas, foi necessário um trabalho de campo com arcabouço da Teoria das Representações Sociais (TRS) para atingir resultados que colaborassem com a compreensão, por parte dos pesquisadores e técnicos, dos sentidos compartilhados entre os moradores destas áreas em relação ao local de moradia e perspectivas para o futuro destas áreas.

O mesmo arcabouço também foi utilizado como metodologia complementar para compreender os sentidos compartilhados sobre o Centro do Recife entre frequentadores da área em um local (Bar Central) reconhecido por receber pessoas de outras áreas da cidade. Por fim, com o uso das plataformas digitais, espera-se ampliar o debate, atingir públicos

distintos dos consultados até então e manter uma discussão perene ao longo do processo de construção do Plano.

Acredita-se, com as metodologias usadas até então, ter-se atingido um nível de colaboração social democrático e efetivo em um processo contínuo e em constante aperfeiçoamento. Neste momento, as colaborações obtidas até estão sendo sistematizadas para serem integradas à concepção e ao aprimoramento das diretrizes a serem propostas.

Desde a sua concepção, o Plano Centro Cidadão teve a preocupação de trabalhar o processo de comunicação não apenas como um aspecto acessório da pesquisa e planejamento urbanísticos, mas como uma interface metodológica crucial, que gerasse implicações nos resultados efetivos apresentados. Pensar a cidade não é apenas um problema de estrutura, de planejar a ocupação de espaços ou a distribuição da circulação de veículos – ou seja, um conjunto de problemas técnicos que possa ser resolvido apenas aplicando-se o conhecimento especializado. Na cidade vivem as pessoas, que criam relações complexas, diversas e dinâmicas com os espaços públicos e privados.

Hoje, um projeto de cidade não pode ser apenas um produto concebido por um corpo técnico e imposto para sujeitos sem consciência crítica de suas consequências – mesmo que as intenções originais sejam as melhores. O risco é que o resultado seja um espaço estéril, alienado das narrativas construídas nas vivências concretas da urbe. Os cidadãos precisam, portanto, ser agentes diretos do planejamento urbano, imprimindo suas expectativas, mas também suas práticas, seus modos, suas identidades e sensibilidades em todas as etapas do processo.

## *Referências*

ABRIC, J. C. (1994). L'organisation interne des représentations sociales: système central et système périphérique. In C. Guimelli (ed.), Structures et transformations des représentations sociales (pp.73-84). Neuchatel: Delachaux et Niestlé

ABRIC, J.-C. (1998). A abordagem estrutural das representações sociais. In A. S. P. Moreira & D. C. de Oliveira. (Orgs.). Estudos interdisciplinares de representação social. (pp. 27-38). Goiânia: AB.

ABRIC, J.-C. (2001). O estudo experimental das representações sociais. In D. Jodelet (Org.). *As representações sociais*. (pp. 155-171). Rio de Janeiro: UERJ.

JODELET, D. (1991). *Representations sociales: un domaine en expansion*. In D. Jodelet, (Ed), *Les Representations Sociales*. Paris: PUF

MOSCOVICI, S. (1981). On social representations. In J. P. Forgas (Ed.), *Social cognition: perspective on everyday understanding* (pp. 181-209). London: Academic Press

MOSCOVICI, S. (1961). *La psychanalyse, son image et son public*. Paris: Presses Universitaires de France.

MOSCOVICI, Notes toward a description of social representations. *European Journal of Social Psychology*, n.18, p. 211-250. 1988

RHEINGOLD, Howard. *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Cambridge, Estados Unidos: Perseus, 2002.

DJICK, José van. Users like you? Theorizing agency in user-generated content. *Midia Culture Society*, Londres, n.31, p. 41-58, 2009.

BAYM, Nancy. What Constitutes Quality in Qualitative Internet Research? In: MARKHAM, Annette N. e BAYM, Nancy K. *Internet Inquiry: Conversations about method*. Londres, Reino Unido: SAGE Publications, 2009.

# INSTITUIÇÕES, AVANÇOS TECNOLÓGICOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: HOUE MUDANÇAS COM A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL DE 2008?

José Alexandre Ferreira Filho<sup>1</sup>  
Clarice Marinho Martins<sup>2</sup>

## *1 – Introdução*

O crescimento econômico tem sido um dos temas mais estudados nas ciências sociais. Também é um dos principais objetivos perseguidos pelas sociedades, uma vez que o aumento do nível de produção permite que todos melhorem. Infelizmente, nem sempre isto ocorre e os benefícios são, muitas vezes, assimetricamente distribuídos.

É particularmente significativa a diferença entre as performances econômicas dos países, sendo, desta forma, bastante difícil explicar como um país como os Estados Unidos produz proporcionalmente em uma semana o que leva um ano, aproximadamente, para ser produzido em um país como a Nigéria, como começam comentando em seu artigo HALL e JONES (1999). Como salienta LUCAS (1988), quando se começa a pensar a respeito desses fatos, é difícil pensar a respeito de algo mais.

A análise do crescimento traz para nossa discussão algumas questões-chave: 1) por que os desempenhos econômicos dos países são tão diferentes, com alguns conseguindo crescer a taxas tão elevadas e outros simplesmente

1 Doutor em Ciência Política (UFPE) e professor da Universidade Católica de Pernambuco.  
jose.ferreira@unicap.br

2 Doutora em Ciências da Computação (UFPE) e professora da Universidade Católica de Pernambuco.  
clarice\_marinho\_m@hotmail.com

experimentam taxas medíocres, quando não negativas? 2) por que os governos destes últimos países não adotam as mesmas políticas que levaram os países do primeiro grupo a crescer de forma tão expressiva? e 3) Caso isto não seja possível, por que alguns países tem condições de adotar modelos de sucesso e outros não?

Como se sabe, a chamada nova teoria do crescimento econômico, desenvolvida a partir dos trabalhos de ROMER (1986, 1990) e LUCAS (1988) destacou de forma seminal os papéis da tecnologia e da educação como os principais fatores determinantes do crescimento, apontando, portanto, tais fatores como principais respostas à primeira pergunta colocada acima.

Contrariamente ao modelo neoclássico de SOLOW (1956), no entanto, os novos modelos, da também chamada teoria endógena do crescimento, não consideram o progresso tecnológico como algo exógeno, ou seja, determinado por fatores alheios aos modelos, mas buscam explicar os determinantes deste progresso tecnológico.

Teoricamente, muitas foram as idéias desenvolvidas, que enfatizaram, além dos aspectos já mencionados (tecnologia e educação), vários outros: a importância do comércio exterior, do nível de desigualdade na distribuição da renda, do papel da infra – estrutura na geração de atividades produtivas, do papel dos gastos governamentais, dentre outros diversos fatores, apontados como determinantes importantes do crescimento econômico. Isto sem mencionar os fatores tradicionais: capital físico e força de trabalho.

Diante da existência de uma grande quantidade de fatores, apontados na literatura, como responsáveis pelo crescimento econômico, alguns autores têm se preocupado em tentar sistematizar suas influências na tentativa de explicar o fenômeno.

Nesta direção, RODRIK (2003), resume em dois conjuntos de fatores: as dotações de fatores (incluídos neste conjunto, capital físico, capital humano e força de trabalho) e a produtividade, determinados endogenamente.

Associados a esses conjuntos de fatores e relacionados entre si estão o comércio exterior e as instituições, considerados parcialmente endógenos (são parcialmente determinados dentro do sistema econômico, tendo, no entanto, também condições exógenas) bem como aspectos geográficos,



exógenos ao sistema econômico.

Os aspectos institucionais têm importância fundamental sobre os fatores apontados acima, principalmente os aspectos institucionais que dizem respeito à participação do Estado enquanto empreendedor de políticas públicas que possam desenvolver os fatores determinantes do crescimento ou criar condições favoráveis para que esses fatores sejam desenvolvidos.

Pelo lado empreendedor, podemos citar políticas públicas que incentivem avanços nas áreas de educação (colaborando para a formação de capital humano ) e tecnologia. Enquanto facilitador, podemos citar políticas públicas que favoreçam um ambiente propício para estimular o trabalho e o investimento privado, no que HALL e JONES (1999) chamam de infraestrutura.

Por instituições, iremos seguir a ideia simplificadora de PRZEWORSKI (2004), de que as mesmas significam regras (previamente anunciadas ou aprendidas indutivamente), as quais as pessoas esperam que sejam seguidas por sanções (centralizadas ou descentralizadas) em casos de desvios. Em nosso estudo, as instituições políticas e econômicas serão consideradas como variáveis a ser analisadas, ou seja, como as regras que administram as relações políticas e econômicas podem melhorar a performance dos países. Na realidade, nossa discussão tratará de algumas das questões fundamentais acerca da importância do papel desempenhado pelas instituições para o crescimento econômico.

O papel fundamental das instituições para o bom desempenho econômico dos países foi destacado por trabalhos seminais, inclusive com análises históricas extremamente elucidativas quanto às possíveis causas nas diferentes performances econômicas entre os países, como podemos verificar nos clássicos estudos de NORTH (1981, 1990).

Corroborando o que foi dito, o economista Pérsio Arida, por exemplo, ao ser entrevistado para o livro *Conversas com Economistas Brasileiros*, BIDERMAN, COZAC e REGO (1997, p. 333) a respeito de qual seria sua concepção com relação ao desenvolvimento econômico, afirmou:

“A questão é, antes de mais nada, institucional. Ou seja, qual é o quadro institucional e legal que dá mais confiança aos agentes para acumular

riqueza? É esta a questão – chave. Refiro-me à remoção de entraves à liberdade de ação e contratação, à capacidade de criar mercados e à supressão das ameaças ao amealhamento de riqueza. Diminuir custos de transação também parece-me crucial. É uma visão muito mais restritiva do que o usual e certamente mais atenta ao quadro institucional e legal do que a maioria dos economistas gostaria.”

Este capítulo apresenta as seguintes seções: na próxima, discutiremos o papel das instituições como a causa fundamental do processo de crescimento econômico, assim como este papel diante das abordagens das ciências econômicas e políticas, tentando trazer aspectos de complementaridade e possíveis lacunas existentes na literatura. Na terceira seção, analisaremos a importância da governança para o crescimento, ainda do ponto de vista teórico, e nas duas seções seguintes, traremos análises empíricas para o caso brasileiro, comparando-o com países do Mercosul e do Leste Asiático, usando dados institucionais e de governança. Em seguida, abordaremos brevemente a crise financeira mundial iniciada em 2008, tratando na seção seguinte dos efeitos desta crise para as mudanças na governança e no crescimento econômico de diversos grupos de países – desenvolvidos e em desenvolvimento. Considerações finais encerram o trabalho.

## *2 – Instituições e Crescimento*

Em relação à discussão proposta neste artigo, é importante tentarmos sistematizar as interações entre as instituições políticas e econômicas e algumas outras variáveis, como descritas em ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2004), que de alguma forma nos permita tentar responder às três questões elencadas na Introdução deste trabalho e ainda nos possibilite buscar o desenvolvimento de uma análise para o caso brasileiro, objetivo maior do artigo. O esquema abaixo simplifica as interações entre variáveis econômicas e políticas. Iremos explicar o digrama abaixo, logo em seguida:

POLITICAL INSTITUTIONS  $t$  → DE JURE POLITICAL POWER  $t$   
 DISTRIBUTION OF RESOURCES  $t$  → DE FACTO POLITICAL POWER  $t$   
 DE JURE POLITICAL POWER  $t$  → ECONOMIC INSTITUTIONS  $t$   
 DE FACTO POLITICAL POWER  $t$  → POLITICAL INSTITUTIONS  $t+1$

ECONOMIC INSTITUTIONS  $t$  → DISTRIBUTION OF RESOURCES  $t+1$   
 → ECONOMIC PERFORMANCE  $t$

Podemos observar que as instituições políticas no tempo  $t$  (presente) influenciam o chamado de jure poder político também no tempo  $t$ , ou seja, o poder que vem com a capacidade de alterar a legislação, mudando normas legais, e influenciado pelos moldes das instituições políticas. A distribuição de recursos no tempo  $t$  influencia o chamado poder de facto que é o poder associado, não às normas legais, mas sim à capacidade de, por ter mais recursos, poder influenciar na tomada de decisões.

Esses dois tipos de poder, por sua vez, irão influenciar as instituições econômicas no tempo  $t$  e as instituições políticas no tempo  $t+1$  (futuro). Para finalizar a lógica do esquema é preciso considerar que as instituições econômicas no tempo  $t$  influenciam a performance econômica no tempo  $t$  e a distribuição de recursos no tempo  $t+1$ . Desta forma, para sabermos como poderão ser alteradas as variáveis do sistema, é necessário conhecer como podem ser alterados os comportamentos das instituições políticas e da distribuição de recursos no presente.

Em outras palavras, se o poder de jure depende do comportamento das instituições políticas e o poder de facto depende da distribuição de recursos e esses dois tipos de poder determinarão o comportamento das instituições econômicas, influenciando a performance econômica, fica claro que as variáveis políticas determinarão, em última análise, o desempenho econômico diferenciado entre os países.

Para tentar estabelecer um exemplo, podemos pensar que uma redução nos gastos públicos poderia representar uma série de mudanças nas instituições econômicas capazes de alterar a performance econômica

atual e a distribuição de recursos no futuro. Para essa redução nos gastos públicos ocorrer, ou seja, para que ocorra essa modificação nas instituições econômicas, será necessário que ocorram modificações no poder político, isto é, no poder de jure, através de alterações nas instituições políticas e/ou alterações no poder de facto, através de modificações na distribuição de recursos.

Este é o caso brasileiro no momento atual, segundo alguns autores, e.g. RODRIK et. al. (2004), porque a falta de poupança seria o principal fator limitador do crescimento, de tal forma que, quando o financiamento externo se faz presente, a economia cresce, quando ele cessa, a economia entra em estagnação. Seria necessário, portanto, uma redução dos gastos públicos para diminuir esta dependência do financiamento externo.

A questão crucial que se estabelece, no entanto, é como as instituições políticas poderiam ser modificadas para viabilizar as mudanças nas instituições econômicas, e em nosso exemplo permitir uma redução nos gastos públicos?

As análises mais associadas com a teoria econômica parecem ter muitas limitações para responder a esta pergunta. Mesmo os desenvolvimentos mais recentes como os de ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2004) e RODRIK et al. (2004), por exemplo, assim como os diversos modelos construídos a partir da teoria do crescimento endógeno, não chegam a explicar os mecanismos capazes de modificar as instituições políticas.

Coube à ciência política tratar melhor desta questão. Trabalhos seminais, como os de TSEBELIS (2002), COX e MACCUBINS (2001) e TOMASSI et al. (2006) trazem análises até certo ponto semelhantes. Para esses autores, é crucial perceber que o surgimento e a manutenção (deciseveness e resoluteness, nos conceitos de COX e MACCUBINS, 2001) das políticas governamentais direcionadas para o crescimento, assim como de suas características altamente favoráveis, depende do resultado das transações efetuadas no “jogo” político.

A cooperação política é, muitas vezes, fundamental para levar às políticas governamentais efetivas e que favoreçam ao crescimento econômico. No sistema político, contudo, como mostram TOMMASI et. Al. (2006), é mais

provável, inclusive no caso brasileiro, que a cooperação política ocorra se: 1) os resultados positivos ou ganhos pela não cooperação forem baixos; 2) o número de atores políticos for pequeno; 3) esses atores tenham ligações intertemporais fortes; 4) existam boas técnicas de delegação (uma burocracia eficiente, por exemplo ); 5) as ações políticas sejam largamente observáveis; 6) existam boas técnicas de coação para que os acordos intertemporais sejam honrados (um judiciário independente, por exemplo) e finalmente 7) as trocas políticas tenham lugar em arenas onde as propriedades 2-6 tendem a ser satisfeitas. O sistema político brasileiro tem fortes condições, dada sua estrutura de funcionamento, de permitir a existência dessas condições, como mostram MELO et al. (2005).

Isto nos permite concluir, todavia, que mesmo com as condições favoráveis mencionadas, caso não haja cooperação, ou seja, se as forças políticas tiverem uma capacidade limitada de auto coagir acordos cooperativos, regras políticas rígidas (não reagentes ao ambiente econômico) serão escolhidas se o conflito de interesses for grande comparado com à volatilidade do ambiente econômico.

Ou ainda, na visão de TSEBELIS (2002), não havendo cooperação, os veto players poderão impedir que políticas extremamente importantes para o crescimento sejam implementadas. Por outro lado, a não cooperação também pode impedir que políticas desastrosas do ponto de vista do favorecimento do crescimento, como, por exemplo, aquelas que prejudicam a segurança dos direitos de propriedade, sejam postas em prática.

Na realidade, quando há uma baixa capacidade de forçar trocas políticas intertemporais, dependendo da extensão do conflito distributivo em relação à natureza da volatilidade econômica, podemos observar acordos políticos altamente voláteis ou políticas altamente inflexíveis. Isso, mais uma vez, pode ser favorável ou não para o crescimento econômico.

Se os acordos políticos voláteis ocorrerem em função de políticas importantes para o crescimento, como, por exemplo, reformas estruturais que melhorem o sistema educacional ou melhorem o déficit do sistema previdenciário, a falta de cooperação terá sido nefasta para o objetivo de fazer o país crescer.

Por outro lado, se as políticas altamente inflexíveis forem estabelecidas em torno de pontos considerados vitais, em sua manutenção, para incentivar o crescimento, como, por exemplo, o controle fiscal e a segurança dos direitos de propriedade, a falta de cooperação entre os agentes políticos, e o eventual conflito entre eles, terá sido benéfico para o processo de crescimento.

Feita essa discussão acerca das teorias políticas e econômicas que associam o funcionamento das instituições com o processo de crescimento, fica claro que evidências empíricas são muito úteis para mostrar que tipo de instituições políticas pode favorecer ou não ao crescimento de um país; se instituições mais rígidas e difíceis de mudar o status quo ou as que são mais adaptáveis aos processos de mudanças e reformas.

### *3 – Governança e Crescimento*

A relação entre governança e instituições tem merecido destaque em vários estudos. Essa relação é particularmente importante porque se as instituições são as regras que determinam como as pessoas se comportam, elas então devem prover os meios (formas de incentivos para favorecer o cumprimento e sanções para o caso de descumprimento) que conduzam as pessoas a se comportarem de acordo com essas regras.

Se todas as instituições estão tendo performances efetivamente boas, as pessoas estarão se comportando de forma apropriada no que diz respeito a todas as regras da sociedade. Boa governança e instituições apropriadas seriam, portanto, a mesma coisa.

A governança assegura que uma série de instituições apropriadas está presente, quer na esfera pública, quer na privada.

Em relação aos fatores institucionais ligados a Governança, é necessário buscar a própria definição de forma mais ampla, como faz KEEFER (2004), para quem a Governança está associada a dois conjuntos de fatores.

O primeiro conjunto está ligado às reações de resposta perante os cidadãos e a capacidade de provê-los com certos serviços básicos como segurança aos direitos de propriedade, e mais genericamente, com regras da legislação (*rule of law*).

O segundo está associado às instituições e processos do governo que forneçam aos tomadores de decisões governamentais incentivos para gerar respostas eficientes para as demandas dos cidadãos e estão relacionados com as medidas de democracia, voz da sociedade nesse tipo de situação, e transparência (*accountability*).

Note-se que o primeiro conjunto representa resultados, isto é, corrupção e eficiência burocrática são indicadores diretos da falta de resposta adequada às demandas sociais, e somente indicadores indiretos da falta de incentivos governamentais para que essas respostas adequadas sejam fornecidas. Por outro lado, o segundo conjunto representa conceitos ligados à causalidade e, portanto, mais importantes.

Outro ponto importante a ser ressaltado é a existência de duas correntes que se apresentam com ideias relativas ao processo de aprimoramento da Governança: a primeira, coloca que se há falhas no aparato estatal, dando margem ao surgimento de corrupção, por exemplo, reformas na administração pública, tais como, intensificações de auditorias e ações do ministério público, ou reformas no gerenciamento financeiro do estado, podem ser implementadas no sentido de tentar corrigir os problemas.

Por outro lado, a segunda corrente considera que se as falhas estão mais enraizadas nos incentivos dos atores políticos, as reformas terão de ser mais estruturais, não significando, evidentemente, que não possam e devam ser realizadas.

É muito comum nas linhas de pesquisa associadas à Governança, a utilização sistemática de estudo e dados fornecidos pelo Banco Mundial para apontar, através de seus trabalhos, alternativas de políticas para o crescimento, enfatizando o fortalecimento dos instrumentos institucionais que favoreceriam o investimento internacional, através de uma maior confiança no respeito aos direitos de propriedade e na correta execução das regras da lei (*rule of law*).

Uma questão-chave para se trabalhar da melhor maneira a relação empírica entre governança e crescimento econômico esta relacionada com a desagregação do conceito de governança. Neste sentido, KAUFMANN, KRAAY e ZOIDO-OBATON (2002,2003,2004,2009,2010) apresentam trabalhos que se

constituem em grande avanço na direção de apontar a governança não como um conceito único, mas um conjunto de variáveis que devem ser consideradas em seu conjunto.

Na realidade, eles mostram 194 medidas de governança, de 17 fontes, e dividem essas variáveis em seis categorias : voz e transparência (*voice and accountability*), estabilidade política, eficiência governamental, qualidade de regulação, regras da lei, ou segurança jurídica (*rule of law*) e corrupção.

É importante notar que muitas vezes os países têm desempenhos diferentes em relação aos itens relacionados acima. Desta forma, por exemplo, podemos constatar que a maioria dos países da América Latina vem melhorando, comparativamente a países com renda per capita semelhantes, seus resultados em relação às questões relacionadas à voz e transparência e estabilidade política, enquanto tem piorado em relação a eficiência governamental, qualidade de regulação, regras da lei e corrupção.

Muitos estudos que utilizaram o método de corte transversal, ou seja, a escolha de um conjunto de países para ter seus dados unidos no cálculo das regressões estatísticas, encontraram uma relação positiva entre os indicadores da chamada boa governança e o crescimento econômico. Notadamente, os trabalhos de KNACK e KEEFER (1995),

RODRIK et al. (2002) e ACEMOGLU et al. (2001) encontraram significância das variáveis segurança dos direitos de propriedade, regras da lei e credibilidade governamental.

E importante, contudo, notar que as variáveis associadas com a qualidade da governança são subjetivas, o que dá margem à possibilidade de problemas estatísticos (ruídos, viés, entre outros). De qualquer forma, esses dados podem ser utilizados para análises empíricas que agregam países (corte transversal), na tentativa de acrescentar aspectos da evidência empírica aos estudos teóricos e aos estudos de caso.

A relação entre democracia e desempenho econômico não é muito bem definida na literatura, nem em termos teóricos, nem empíricos. Inicialmente, a questão que se coloca é se os países têm maior desempenho econômico por que são ricos ou por que são democráticos? Depois, pode-se também argumentar que existem varia formas de democracia e que as diferenças



fundamentais estariam justamente nesses detalhes, como aponta PERSSON (2006).

No Banco Mundial, foram desenvolvidos vários conjuntos de indicadores de governança para um amplo número de países. Inicialmente intitulado “*Governance Matters*”, KAUFMANN, KRAAY e ZOIDO-LOBATON (1999), em seguida vieram *Governance Matters II* KAUFMANN, KRAAY E ZOIDO-LOBATON (2002), *Governance Matters*, KAUFMANN, KRAAY e MASTRUZZI (2004, 2005, 2009, 2010).

Vamos, a seguir, descrever, de forma sucinta a metodologia e as informações contidas nesse conjunto de indicadores.

Como já mencionado, os indicadores cobrem seis dimensões de governança, e para os dados mais recentes do *Governance Matters* incluem informações sobre 209 países. Esses seis conjuntos de indicadores procuram mostrar os processos pelos quais a autoridade em cada país é exercida e são agrupados da seguinte forma:

- A) Indicadores dos processos pelos quais aqueles com autoridade pública são selecionados e substituídos, ou seja, indicadores relacionados ao que a literatura se refere como voz e transparência (voice and accountability) e estabilidade política e ausência de violência / terrorismo
- B) Indicadores da capacidade dos governos de formular e implementar políticas, ou seja, geralmente reconhecidos como indicadores de efetividade governamental e qualidade de regulação
- C) Indicadores do respeito que os cidadãos e o estado tem pelas instituições que governam as interações entre eles, refletindo as variáveis associadas com as regras da lei e o controle da corrupção

Os dados são fornecidos por diversas fontes, públicas e privadas, que podem ser agrupadas em:

- A) questionários feitos em vários países, com dirigentes de suas respectivas firmas (*World Business Environment Survey* e *Global Competitiveness Survey*, por exemplo)
- B) questionários feitos com membros da população (*Gallup International*

- Voice of the People*, Latinobarometro e Afrobarometer, por exemplo)
- C) Informações de especialistas das agencias de analise de risco (*World Markets Online* e *Merchant International Group*, por exemplo)
  - D) Informações de especialistas das Organizações Não Governamentais – ONGs e de grandes centros de formação de dados (*think Tanks*), como as Universidades de Brown e Columbia, a anistia internacional e a Freedom House.
  - E) Informações de especialistas dos governos dos países e dos organismos multilaterais, como o próprio Banco Mundial.

Os questionários aplicados nas diversas pesquisas contem perguntas relacionadas com os seis conjuntos de indicadores. Podemos exemplificar com algumas questões feitas para especialistas sobre diversos aspectos:

- A) o governo interfere nos investimentos privados? (pergunta associada com a qualidade da regulação)
- B) quão transparente e justo é o sistema legal ? (pergunta associada com as regras da lei, *rule of law*)
- C) qual é o risco de golpe de estado, guerra civil, organizações criminosas ou terroristas abalarem a estabilidade política, através do uso de violência? (pergunta associada com a estabilidade política e ausência de violência)
- D) quão severa é a burocracia governamental ao tratar das questões envolvendo o setor privado? (pergunta relacionada com a qualidade da regulação)
- E) qual é o risco de perda de investimentos externos diretos por conta da corrupção? (pergunta ao controle da corrupção)
- F) quais são os níveis de liberdade de imprensa, de associação e de expressão? (pergunta associada ao nível de voz e transparência, *voice and accountability* )
- G) qual é o percentual de suborno necessário para “ter as coisas resolvidas”? (pergunta associada ao controle da corrupção)
- H) qual é o nível de transparência das informações dadas pelo governo? (pergunta associada a efetividade do governo)

I) quais são os níveis de facilidade ao acesso e qualidade dos serviços públicos (pergunta associada a efetividade do governo)

Baseados em perguntas, como as exemplificadas acima, são construídos os seis conjuntos de indicadores agregados : 1) voz e transparência (*voice and accountability*), 2) instabilidade política e violência (*political instability and violence*), 3) qualidade da regulação (*regulatory quality*), 4) controle da corrupção, 5) efetividade governamental (*Government Effectiveness*) e 6) regras da lei (*rule of law*).

#### *4 – Instituições e Crescimento: Evidência Empírica para O Brasil, Mercosul e Leste Asiático*

Algumas das variáveis institucionais escolhidas dizem respeito aos chamados agentes com poder de veto (veto players) capazes de fazer com que o status quo seja modificado. Em nossa análise, essa variável está representada pela variável CHECKS. Essa variável é igual a 1 quando há um baixo nível de competição política e recebe um valor unitário adicional quando ocorrem os seguintes eventos: quando existe um chefe do executivo, quando o executivo é eleito competitivamente e quando a oposição controla o legislativo.

No sistema presidencialista é adicionado um valor unitário para cada câmara do legislativo, a menos que o partido do presidente tenha a maioria na câmara dos deputados e o sistema admita listas fechadas. No sistema presidencialista, o valor da variável recebe uma unidade adicional por cada partido, dado que cada um desses partidos é necessário para manter a maioria.

Tanto no regime presidencialista como no parlamentarista, é adicionada uma unidade por cada partido que faz parte da coalizão governamental e está mais próximo da oposição.

Nossa equação básica para analisar os impactos das variáveis institucionais sobre o crescimento econômico dos países será:

$Y_{it} = a K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j I_{j_{it}} + \epsilon_{it}$ , ( 1 ), onde:

Y é a taxa de crescimento econômico per capita, os dados foram

retirados da PENN TABLES (2012)

K é a taxa de formação de capital bruto físico, ou seja, os investimentos como proporção do PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2012)

H é um indicador de capital humano, aqui representado pelo número de anos de escolaridade, os dados foram retirados de BARRO e LEE (2003)

A é o indicador de abertura da economia, isto é, a participação das exportações e importações no PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2012)

Ij são as variáveis institucionais, ou seja, I1 é a variável CHECKS, I2 é a variável POL, e assim por diante, os dados foram retirados de BECK et al. (2001,2010)

i é o número dos países

j é o número das variáveis institucionais

eit representa o erro estocástico

Os dados sobre as variáveis políticas dos países, mais especificamente os relacionados ao que ficou conhecido como checks and balances, procuram verificar quantos e quais são os tomadores de decisão acerca das políticas públicas que serão implementadas, ou colocado de outra forma, quantos e quais são os agentes com poder de veto que precisam aprovar as políticas públicas para que elas possam ser implementadas.

Essa análise é particularmente importante porque as políticas governamentais podem prejudicar minorias sem representação, ou com representação insuficiente, na medida em que o número de agentes com poder de veto for menor. Por outro lado, quando aumenta o número dos agentes com poder de veto necessário para aprovar as políticas públicas, aumenta a probabilidade de que as políticas contrárias aos interesses de uma determinada minoria sejam aprovadas. Em outras palavras, os mecanismos conhecidos como checks and balances, responsáveis por analisar e aprovar a implementação das políticas públicas podem facilitar ou dificultar tais implementações.

Na realidade, a implementação de novas políticas pode representar

mudanças significativas no chamado status quo, ou seja, no estado atual sobre o qual estão as condições das políticas públicas em um dado momento. As mudanças podem ocorrer para beneficiar a sociedade como um todo e promover o crescimento econômico, mas também podem apenas representar ganhos ou prejuízos específicos para alguns grupos de interesse.

Como fica claro na análise de TSEBELIS (2002), quanto maior o número de agentes com poder de veto sobre as mudanças nas políticas, ou seja, quanto maior o número de veto players, mais difícil a ocorrência dessas mudanças. Se as novas políticas forem favoráveis ao desenvolvimento e ao benefício público, elas terão maior dificuldade de implementação com o maior número de veto players, e nesse caso, o maior número de agentes para realizar os checks and balances terminará por prejudicar o processo de desenvolvimento do país.

Por outro lado, se as políticas tiverem o objetivo de prejudicar ou beneficiar grupos de interesse específicos, o maior número de veto players evitará que isto ocorra, sendo neste caso benéfico para os interesses gerais da sociedade, na medida em que evita que benefícios sejam concedidos para grupos de interesse, em detrimento da maioria da população ou que se prejudique de forma injusta grupos minoritários sem representação nos mecanismos de veto.

Também é provável que países com maior número de veto players tenham maior dificuldade de tomar medidas em respostas a crises econômicas.

Tanto nos regimes presidencialistas como parlamentaristas, podem existir divergências em relação a aprovação de políticas públicas, ou seja, podem haver vetos através dos mecanismos de checks and balances. No caso dos países presidencialistas, as dificuldades maiores estarão nas barganhas que o poder executivo terá de realizar com os veto players existentes no legislativo, ao passo que nos países parlamentaristas administrar os pontos de veto dentro das coalizões pode ser a maior dificuldade. Os indicadores do Banco Mundial – Database of Political Institutions DPI, apresentados em BECK et al (2001) já são capazes de mensurar esses aspectos e serão utilizados neste trabalho.

Os resultados com relação às variáveis institucionais serão apresentados primeiramente para o caso Brasileiro, cobrindo o período 1975–2011. Este período é mais longo do que o que utilizaremos para os casos dos países do Mercosul e Leste Asiático, ou seja, cortes transversais com séries temporais (ainda que curtas), assim como para as análises de governança. Nesses casos, usaremos o período 1996–2011, até por que os dados relativos aos indicadores de governança do banco Mundial só compreendem o período 1996–2010. No caso Brasileiro, no entanto, por se tratar de um único país, sendo, portanto, necessário o uso de séries temporais para a realização das regressões estatísticas, utilizaremos o período mais longo 1975–2011.

### *Brasil*

**Tabela 1:** Significância e Sinal das Variáveis Institucionais (Mínimos Quadrados Ordinários – OLS) Brasil (1975–2011 )

<b>Variáveis</b>	<b>CHECKS</b>	<b>POL</b>	<b>LTVP</b>
Significante a 1%	-	+	-
Significante a 5%			
Significante a 10%			

Para o caso Brasileiro, como pode ser visto na tabela 1, acima, a regressão com variáveis de controle usuais, como capital físico (investimentos), capital humano (anos de escolaridade) e abertura comercial (participação do comércio exterior no PIB), assim como uma série de variáveis institucionais contidas no DPI do Banco Mundial, apresentou o seguinte resultado: os investimentos foram positivamente relacionados com o crescimento, a um nível de significância de 1%, e das variáveis institucionais destacaram-se as influências da variável CHECKS, que representa o número de veto players responsáveis pelos mecanismos de checks and balances, negativamente relacionada com o nível de crescimento e significativa ao nível de 2%, da variável POL, polarização política, que representa a máxima diferença de orientação entre os partidos governistas, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 2% e da variável LTVP, que representa

o mais longo mandato dentre os veto players, negativamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível estatístico de 6%.

O que é possível observar através dos resultados acima é a forte relação negativa entre os agentes com poder de veto ( quer através do seu número, considerando a variável CHECKS, quer através do seu tempo de mandato, considerando a variável LTVP ) e o nível de crescimento da renda per capita brasileira, ou seja, quanto maior o número de veto players e maior seus mandatos, pior para o crescimento da renda per capita brasileira.

Quanto à polarização, podemos admitir a ideia de que quanto maior a diferença entre as orientações políticas dos partidos da base governista, mais facilmente o governo pode negociar com cada um deles separadamente e mais facilmente implementar suas políticas.

Para aferir a robustez de nossos resultados, fizemos a substituição da variável CHECKS pela variável desenvolvida por HENISZ (2000), por ele nomeada de POLCONIV. Essa variável tem por objetivo verificar como uma dada proposição de política governamental poderia ser vetada dentro do sistema político. Ele considera os agentes com poder de veto sendo o executivo, câmara dos deputados, senado e judiciário e adiciona aos agentes com poder de veto mencionados as unidades sub-nacionais (no caso Brasileiro, os Estados).

Escolhidos os agentes com poder de veto, Henisz desenvolve um modelo espacial que incorpora as preferências desses agentes entre si e dentro de suas próprias estruturas. Podemos observar que a variável construída é semelhante à variável CHECKS, elaborada por BECK et al (2001).

Calculamos uma nova regressão para o caso Brasileiro, utilizando a variável construída por HENISZ (2000), ou seja, a variável POLCONIV como variável instrumental para a variável CHECKS em uma regressão de 2 estágios, de forma semelhante ao que foi feito pelo mesmo e mostramos que não houve alterações significativas.

Quando substituímos a variável CHECKS pela variável desenvolvida por HENISZ (2000) como variável instrumental, a mesma continua sendo significativa ao nível de 1% e contribuindo negativamente para o crescimento econômico Brasileiro, ou seja, reafirma-se a ideia de que um maior número de agentes com poder de veto (veto Players) contribui negativamente para as

taxas de crescimento da renda per capita no Brasil.

A variável LTVP, que representa o mais longo mandato dentre os veto players continuou sendo significativa ao nível de 1% e contribuindo negativamente para o processo de crescimento, ou seja, quanto maior a duração dos mandatos dos veto players existentes no sistema pior para o crescimento econômico do país.

No mesmo sentido, a variável STVP, que representa a mais curta duração do mandato dos veto players, nessa regressão em 2 estágios, apresenta-se significativa ao nível de 8 por cento (na regressão feita com mínimos quadrados ordinários a variável STVP não era significativa estatisticamente quando se analisava a estatística t de *Student*) e contribui positivamente para o crescimento, ou seja, a menor duração dos mandatos dos veto players favoreceu ao processo de crescimento econômico Brasileiro.

A variável POL continua significativa ao nível de 1% e contribuindo positivamente para as taxas de crescimento no Brasil, ou seja, quanto maior a diferença de orientação entre os partidos que fazem parte do governo, melhor para o crescimento.

Esse resultado parece indicar que quanto maior for a diferença entre as preferências dos partidos que fazem parte da coalizão governamental e que seriam, pelo menos a princípio, veto players, mais difícil mudar o Status quo, o que poderia ser interpretado como sendo um ponto contrário ao argumento que tem sido utilizado para explicar os resultados mais importantes, obtidos com os testes empíricos realizados através das regressões, levantados até o momento, ou seja, que quanto mais difícil mudar o Status quo (com um maior número de veto players, por exemplo) pior para o processo de crescimento.

Por outro lado, podemos pensar que com a maior fragmentação entre as preferências dos partidos que dão sustentação política ao governo, seria mais fácil para o governo negociar isoladamente com cada um desses partidos do que ter de negociar com um bloco coeso cada vez que tivesse de tentar aprovar alguma mudança nas políticas públicas. Esse foi nosso raciocínio quando analisamos a também positiva contribuição da variável POL na regressão feita através de mínimos quadrados ordinários.

A tabela 2, abaixo resume os resultados obtidos através da regressão



com mínimos quadrados em 2 estágios:

**Tabela 2:** Significância e Sinal das Variáveis Institucionais (Mínimos Quadrados com 2 Estágios – 2QLS) Brasil (1975–2011)

Variáveis	POLCONIV	LTVP	STVP	POL
Significante a 1%	-	-		+
Significante a 10%				

Fonte: Cálculos do Autor

### *Mercosul*

No caso da série de países composta por Argentina, Brasil e Chile, como mostrado na tabela 2, abaixo, a variável CHECKS apresentou sinal negativo e significância estatística ao nível de 5 por cento, ressaltando que uma maior facilidade de mudar o status quo está favorecendo o crescimento econômico dos países em tela.

No caso dos países do Mercosul, mais uma vez, a variável CHECKS, representando o número de veto players esteve negativamente relacionada com o crescimento dos países do Mercosul (somados ao Chile), a um nível de significância estatística de 10%, corroborando a análise anterior de que quanto maior a facilidade de os governos implementarem suas políticas, maiores os níveis de crescimento. Neste caso destacaram-se ainda a influência negativa da abertura comercial, significativa ao nível de 7% e os investimentos em capital físico, significantes ao nível estatístico de 1%.

Para o caso supramencionado, a equação a ser estimada foi:

$Y_{it} = a + K_{it} + bH_{it} + cA_{it} + \alpha_j I_{jit} + \theta_1 \epsilon_{it-1} + \theta_2 \epsilon_{it-2} + \theta_3 \epsilon_{it} + \delta$  (2), onde:

Y, K, H, A e I são as mesmas variáveis definidas na equação (1)

i é o número relativo ao país

j é o número relativo à variável institucional

e  $\theta_1 \epsilon_{it-1} + \theta_2 \epsilon_{it-2} + \theta_3 \epsilon_{it} + \delta$  são as médias móveis MA(1) e MA(2).

**Tabela 3:** Significância e Sinal da Variável CHECKS (1996-2011)

<b>Variável CHECKS</b>	<b>Argentina, Brasil e Chile</b>	<b>Mercosul e Chile</b>	<b>Leste Asiático</b>
Significante a 1%			
Significante a 5%	-		
Significante a 10%		-	-

Fonte: Cálculos dos Autor

No caso dos países do Mercosul, mais uma vez, a variável CHECKS, representando o número de veto players esteve negativamente relacionada com o crescimento dos países do Mercosul (somados ao Chile), a um nível de significância estatística de 9%, corroborando a análise anterior de que quanto maior a facilidade de os governos implementarem suas políticas, maiores os níveis de crescimento. Neste caso destacaram-se ainda a influência negativa da abertura comercial, significativa ao nível de 7% e os investimentos em capital físico, significantes ao nível estatístico de 1%.

### *Leste Asiático*

Para os países do Leste Asiático, no que pese a indisponibilidade dos dados para Hong Kong, os resultados para os demais países (Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan) mostraram a influência positiva e significativa ao nível estatístico de 9% do capital humano e, uma vez mais, repete-se a influência negativa dos agentes com poder de veto (veto players), representados neste caso pela variável CHECKS, indicando que o menor número de veto players favoreceu ao crescimento dos países da região, e pela variável VPDROP, que por sua vez indica que o menor percentual de veto players saindo do governo favoreceu o crescimento dos países do Leste asiático.

De forma análoga ao que foi feito para a análise institucional, para avaliar os impactos das variáveis de governança sobre o crescimento econômico, utilizaremos a equação abaixo:

$$Y_{it} = a K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j G_{jit} + \epsilon_t, \quad (3), \text{ onde:}$$

$Y$ ,  $K$ ,  $H$  e  $A$ , mais uma vez, são as mesmas variáveis definidas na equação (1)

$G_{jit}$  são as variáveis institucionais, utilizadas para países  $j$  no tempo  $t$ , de forma idêntica ao que foi realizado na análise institucional da seção anterior

Os resultados são apresentados a seguir:

### *Brasil*

Como já foi explicado anteriormente não será possível utilizar os dados de governança apenas para o Brasil, uma vez que a série histórica é muito reduzida. Para termos uma idéia aproximada utilizamos os dados conjuntos de Brasil, Argentina e Chile, para o período 1996-2010. Os resultados mostraram as influências positivas e significantes, respectivamente, aos níveis de 1 e 4 por cento, das variáveis relacionadas aos indicadores de governança, Efetividade (ou eficiência) Governamental (*governmenteffectiveness*) e Voz e Transparência (*voice and accountability*), resultados que caminham no sentido mais encontrado na literatura, ou seja, indicadores de maior nível de democracia, transparência e eficiência governamental favorecem o crescimento.

Por outro lado, verificamos, ao contrário do que normalmente é apontado nos trabalhos sobre crescimento e governança, que as variáveis Regras da Legislação, ou Segurança Jurídica (*rule of law*) e qualidade da regulação (*regulatory quality*) tiveram associações negativas e significantes, ambas ao nível estatístico de 6 por cento, com as taxas de crescimento das rendas per capita de Brasil, Argentina e Chile.

Consideramos que deve haver uma relação entre esses resultados e os resultados apresentados anteriormente que mostravam uma associação também negativa entre os agentes com poder de veto e as taxas de crescimento. Em ambos os casos as variáveis, tanto as institucionais, como as de governança, dificultam o surgimento de reformas, uma vez que quanto maior a garantia de segurança jurídica, maior a certeza de que a lei não mudará, mesmo que sejam necessárias reformas para garantir as políticas voltadas para o crescimento.

### *Mercosul*

Para o caso do Mercosul, fizemos uma análise semelhante à anterior, acrescentando Uruguai e Paraguai na série temporal com corte transversal. Os resultados Segurança Jurídica (Rule of Law) mais uma vez é negativa e significativa estatisticamente relacionada com as taxas de crescimento, agora ao nível de 8 por cento.

A eficiência governamental (Government Effectiveness) é, como esperado, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 5 por cento.

### *Leste Asiático e Leste Asiático com Mercosul*

Os resultados para os países do Leste Asiático (Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan) corroboraram a relação negativa entre a variável Regras da Lei, ou Segurança Jurídica (Rule of Law) e as taxas de crescimento das rendas per capita para os países da região, desta vez a um nível de significância ainda maior, do ponto de vista estatístico, ou seja, a 1 por cento. Neste caso, as variáveis associadas com os indicadores de governança Estabilidade Política e Qualidade da regulação, como na maioria da literatura, apresentaram relação positiva e significativa aos níveis, respectivamente, de 7 e 1 por cento.

Quando somamos os países do Mercosul aos países do Leste Asiático, formando uma série temporal com corte transversal ainda maior, o resultado continua o mesmo em relação à variável *Rule of Law* (Segurança Jurídica ou Regras da Lei), ou seja, negativa e altamente significativa (ao nível de 1 por

cento) relacionado com as taxas de crescimento das rendas per capita dos países componente da série.

Resumindo o que foi explicado acima podemos observar os resultados na tabela abaixo:

**Tabela 4:** Significância e Sinal das variáveis de Governança (1996-2011)

Variável	Argentina, Brasil e Chile	Mercosul e Chile	Leste Asiático	Mercosul e Leste Asiático
RL	- (1%)	- (8%)	- (5%)	- (1%)
RQ	- (5%)		+ (1%)	+ (7%)
GE	+ (1%)	+ (5%)		
VA	+ (1%)			
PS			+ (7%)	

Fonte: Cálculos do autor

## 6 – A Crise Econômica Mundial de 2008

A crise econômica do final dos anos 2000 fez muitos países sofrerem política e economicamente, como resultado de fragilidades na infraestrutura econômica, tanto no nível local como global. A ausência de regulação para organizar os mercados financeiros (Bernanke, 2009; Davidoff & Zaring, 2008; Reinhart & Rogoff, 2009) e a ausência de crescimento econômico sustentado que poderia ter minimizado o impacto da crise (Acha, 2011; Agarwal, 2009; Aikins, 2009; Mayer- Foulkes, 2009) foram os principais fatores que contribuíram para as fraquezas e instabilidades das economias nacionais e da própria economia mundial, resultando na vulnerabilidade das economias locais face à crise econômica global (Albassam, 2012b; Baily & Elliot, 2009; Bernanke, 2009; Simkovic, 2011).

O termo Crise Econômica refere-se ao declínio geral da atividade econômica caracterizado pela queda do Produto Interno Bruto (PIB), pela falta de liquidez, e por altas taxas de desemprego (Begg et al., 2009; Gressani & Kouame, 2009; Sirimanne, 2009). De forma global, uma crise econômica resulta em reduções nos investimentos e no comércio internacional

(Claessens & Kose, 2009; National Bureau of Economic Research [NBER], 2012). Adicionalmente, uma crise econômica pode levar à recessão, o que ocorreu em muitos países por vários anos. De acordo com o NBER (2003), dois trimestres consecutivos de crescimento econômico negativo significam que uma economia está em recessão. É importante ressaltar que leva tempo para uma economia se recuperar das influências negativas de uma recessão (Aikins, 2009; Cerra & Saxena, 2008; Langmore & Fitzgerald, 2010). Apesar de os impactos da crise econômica terem variado entre os países (em geral, alguns países exportadores de petróleo não sofreram com a crise na mesma extensão dos demais países), é certo que quase todos os países foram atingidos de uma forma ou de outra pela crise financeira que teve início em setembro de 2008 (Gressani & Kouame, 2009; Sirimanne, 2009; United Nations Conference on Trade and Development [UNCTD], 2009).

Um número significativo de países pediu ajuda financeira ao FMI, ao Banco Mundial e a economia fortes, como a China, em função da crise, a partir de (IMF, 2010; World Bank, 2012a). Finalmente, muitos países tomaram decisões políticas e econômicas em resposta à crise, como o “the Emergency Economic Stabilization Act” de 2008 nos Estados Unidos (Baily & Elliot, 2009; Simkovic, 2011; Yap et al., 2009). Desta forma, 2008 é considerado neste trabalho como sendo o início da crise econômica mundial. Embora 2008 seja considerado o ano inicial da crise, é importante perceber que a crise econômica global foi resultado de eventos anteriores, como as bolhas imobiliárias de 2006 e 2007 (Bernanke, 2009; Davidoff & Zaring, 2008; Reinhart & Rogoff, 2009). Além disto, também é relevante destacar que os impactos da crise foram sentidos de forma diferente pelos países. Alguns, como Irlanda, Grécia e Espanha tiveram que enfrentar turbulências políticas e econômicas massivas após a crise, enquanto outros, como os ricos exportadores de petróleo e a China sentiram as consequências através da queda no crescimento econômico (Gressani & Kouame, 2009; Sirimanne, 2009).

## *7 – Evidências Empíricas Depois da Crise Econômica Mundial de 2008: Dados, Metodologia de Pesquisa, Resultados e Discussão.*

### *7.1 – Dados e Metodologia de Pesquisa*

Foram utilizados nesta análise dados de governança e do crescimento do Produto Interno Bruto dos Países (PIB), da mesma forma que nas análises das seções precedentes. Notadamente, os mesmos seis indicadores de governança: 1 ) voz e transparência (voice and accountability) 2 ) instabilidade política e violência (political instability and violence), 3 ) qualidade da regulação (regulatory quality), 4 ) controle da corrupção, 5 ) efetividade governamental (Government Effectiveness) e 6 ) regras da lei (rule of law) (Kaufman et al., 2009, 2010).

O nível do impacto da crise econômica atual na relação entre governança e crescimento econômico deve variar entre os diversos indicadores. A disponibilidade de seis indicadores permite aos tomadores de decisões e pesquisadores o entendimento da relação de cada aspecto com o crescimento econômico durante os períodos de crise. Também é importante notar que este trabalho também permite verificar se o comportamento da relação entre governança e crescimento econômico é o mesmo em tempos normais e em tempos de crise.

Foram selecionados países de acordo com os níveis dos Índices de Desenvolvimento Humano das nações Unidas (IDH) – em quatro categorias: Nível Muito Elevado, Nível Elevado, Nível Médio e Nível Baixo (UNDP, 2010). As Nações Unidas usam o IDH para medir fatores de desenvolvimento como o nível de educação e as condições de saúde (expectativa de vida). O principal objetivo desta seção é saber se a crise econômica mundial de 2008 afetou a relação entre governança e crescimento econômico de acordo com o nível de desenvolvimento dos países. Para isto, comparamos a relação antes (2006–2008) e depois (2009–2011) do começo da crise. Caso a natureza da relação mude após a crise, haverá uma indicação de que a crise interferiu nesta

relação. Caso contrário, a crise não terá alterado a mesma. Foram realizadas seis correlações entre o crescimento do PIB e os indicadores de governança para cada um dos quatro grupos de países de acordo com os níveis de IDH mencionados: 46 classificados como tendo muito alto nível de IDH (GRUPO 1), 45 de alto nível (GRUPO 2), 47 de nível médio (GRUPO 3) e 46 de nível baixo (GRUPO 4).

## 7.2 – Resultados e Discussão

Inicialmente, na tabela 5, abaixo, são apresentadas as correlações entre o crescimento do PIB e cada um dos seis indicadores de governança, usando dados de 2006 a 2011. Verificamos fortes e significantes correlações positivas entre cada um dos indicadores e o crescimento do PIB, após o início da crise econômica, com todos os coeficientes de correlação acima de 0,50 ao nível de significância de 1 por cento –  $\alpha = 0.01$ . Essas relações significantes não mudam consideravelmente a partir da crise global.

**Tabela 5:** Correlações entre todas as variáveis de Governança e o Crescimento do PIB para todos os Países

<b>Time Periods</b>	<b>CC e PIB</b>	<b>GE e PIB</b>	<b>PS e PIB</b>	<b>RL e PIB</b>	<b>RQ e PIB</b>	<b>VA e PIB</b>
1996–2011	0,76*	0,77*	0,57*	0,74*	0,74*	0,47*
1996–1998	0,76*	0,76*	0,56*	0,73*	0,74*	0,46*
1999–2011	0,76*	0,78*	0,57*	0,76*	0,74*	0,49*

Nota: \* Significante ao nível de 1 por cento –  $\alpha = 0.01$

A influência do nível de desenvolvimento das nações para a relação entre governança e crescimento econômico durante os períodos de crise é apresentada na tabela 6, abaixo. Em países com muito alto nível de desenvolvimento (GRUPO1), foram encontrados coeficientes de correlação



fortes, significantes e positivos entre o crescimento do PIB e o Controle da Corrupção (CC), enquanto que foram encontradas correlações moderadas entre o crescimento do PIB e os demais indicadores de governança, com a exceção da voz e representatividade (voice and accountability – VA) para todo o período considerado. O coeficiente de correlação entre o crescimento do PIB e VA para o grupo1 foi significativo, apesar de fraco e negativo. Após a crise econômica mundial, a relação entre os indicadores de governança e o crescimento do PIB tornou-se mais positiva comparada com o período anterior à crise; contudo, VA é o único indicador com coeficiente não significativo após o início da crise.

Nos países de alto nível de desenvolvimento (Grupo 2), significantes, positivas, e moderadas relações foram encontradas entre o crescimento do PIB e CC (Controle da Corrupção), e Regaras da lei, ou Segurança Jurídica – rule of law (RL), ao passo que significantes, positivas, and fracas relações foram encontradas entre o crescimento do PIB e a Eficiência Governamental – government effectiveness (GE), Estabilidade Política – political stability (PS), e Qualidade da Regulação – regulatory quality (RQ). A relação entre VA e o crescimento do PIB não foi significativa. Em contraste, após o início da crise econômica, as relações encontradas não foram modificadas substancialmente, com a exceção da relação entre RQ e o crescimento do PIB, que falhou ao nível de 1 por cento.

Nos países de nível de desenvolvimento médio, (Grupo 3), significantes, fracas, e negativas relações foram encontradas entre o crescimento do PIB e GE, assim como para VA. Uma correlação significativa, fraca, e positiva foi encontrada entre a estabilidade política – PS e o crescimento do PIB. As relações antes da crise econômica mundial foram significantes em apenas um caso: a relação de mesma magnitude entre PS e o crescimento do PIB. Finalmente, as séries de relações para o período posterior à crise não apresentaram significância estatística.

Para os países debaixo nível de (Grupo 4), também foram encontrados poucos resultados significantes. Foi encontrada uma significativa, negativa, embora fraca relação entre o crescimento do PIB e CC, enquanto uma significativa, fraca, e positiva relação entre o crescimento do PIB e RQ foi

encontrada. As relações para o período antes da crise não apresentaram significância, ao passo que as relações para o período após a crise foram, de forma similar, fracas e negativas entre o crescimento do PIB e CC ao nível de significância de 1 por cento.

**Tabela 6:** Valor de R (Correlação) para Países com Diferentes Níveis de Desenvolvimento

Período de tempo	Grupos	CC e PIB	GE e PIB	PS e PIB	RL e PIB	RQ e PIB	VA e PIB
06-11	Grupo 1	0,52*	0,42*	0,40*	0,40*	0,32*	0,17*
06-08	Grupo 1	0,48*	0,39*	0,38*	0,37*	0,31*	0,19*
09-11	Grupo 1	0,58*	0,48*	0,43*	0,45*	0,33*	0,13
06-11	Grupo 2	0,36*	0,28*	0,26*	0,37*	0,20*	0,05
06-08	Grupo 2	0,40*	0,30*	0,28*	0,39*	0,23*	0,03
09-11	Grupo 2	0,30*	0,26*	0,23*	0,33*	0,13	0,09
06-08	Grupo 3	-0,08	-0,13*	0,17*	-0,05	-0,03	0,17*
06-11	Grupo 3	-0,07	-0,11	0,17*	-0,05	0,00	0,16
09-11	Grupo 3	-0,09	-0,16	0,17	-0,04	-0,07	0,20
06-11	Grupo 4	-0,18*	0,10	0,06	-0,04	0,14*	0,06
06-08	Grupo 4	-0,14	0,11	0,07	-0,05	0,14	0,08
09-11	Grupo 4	-0,23*	0,09	0,04	-0,02	0,13	0,03

Nota: \* Significante ao nível de 1 por cento –  $\alpha = 0.01$

## 8 – Conclusões

A literatura tem demonstrado a existência de importantes impactos das variáveis institucionais e de governança para o crescimento econômico dos países. Todavia, pouco foi dito a respeito destes impactos durante os períodos de crise econômica. Neste sentido, o presente artigo verificou, para o período 1996-2011, portanto levando em consideração a crise econômica mundial de 2008, que, a despeito da relevância das variáveis associadas com a boa governança, o crescimento econômico brasileiro, assim como de alguns

países da América do Sul e do Leste Asiático, foi associado negativamente com o maior número de veto players (agentes com poder de veto). Desta forma, a menor capacidade de vetar mudanças políticas e econômicas estava associada com melhores taxas de crescimento, o que não significa que não deva haver estabilidade institucional, nem tampouco diminui a importância das variáveis institucionais associadas à chamada boa governança, ou boas instituições, mas aponta que a capacidade de mudar o status quo é fundamental para criar condições de crescimento para os países em desenvolvimento. Examinamos também se existe uma forte correlação entre governança e crescimento econômico durante os períodos de crise econômica ou somente para períodos sem crise econômica. Nossos resultados demonstraram que a crise econômica global influenciou esta correlação, contudo, de formas diferentes, dependendo dos níveis de desenvolvimento dos países. Em países com níveis muito elevados de desenvolvimento humano, todas as correlações entre governança e crescimento econômico foram significantes após o início da crise econômica mundial de 2008, com a exceção da relação entre o indicador VA (Voice and Accountability) – Voz e Representatividade e crescimento econômico. Para países com alto nível de desenvolvimento humano, o mesmo ocorreu, apenas sendo necessário adicionar à exceção mencionada, a falta de significância estatística entre a variável RQ (Regulatory Quality) – Qualidade da regulação e crescimento econômico. Em nações com índice de desenvolvimento humano médio, nenhuma das correlações entre os indicadores de governança e o crescimento econômico foi significativa após a crise econômica global de 2008. Finalmente, em nações com baixos índices de desenvolvimento humano, CC (Control of Corruption) – Controle da Corrupção foi o único indicador que apresentou uma correlação significativa com o crescimento econômico após o início da crise econômica mundial. Os resultados, portanto, indicam que países em desenvolvimento, como os da América do Sul e do Leste Asiático apresentam uma contribuição significativa das variáveis institucionais e de governança para o crescimento econômico, tanto em períodos de normalidade, como em períodos de crise econômica, como a verificada a partir de 2008.

## *Referências*

ABDELLATIF, A. . Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development. Proceedings from: Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity. Seoul, South Korea, 2003. Retrieved 09-21-2010 from <http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf>.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; e ROBINSON, J.;. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. National Bureau of Economic Research Working Paper 10481. 2004.

ACHA, I.. Financial Derivatives, Global Economic Crisis and Less Developed Countries (LDCs). *Journal of Economics and International Finance*, 2(9), 508-512, 2011.

ADAM, R.. Economic Growth, Inequality, and Poverty Findings from a New Data Set. The World Bank (Policy Research Working Paper No. 2972), 2003.

ADAMS, S., & Mengistu, B.. Privatization, Governance and Economic Development in Developing Countries. *Journal of Developing Societies*, 2, p. 415-438, 2008.

AGERE, A.. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives (Managing the Public Service: Strategies for Improvement Series). London, UK: Commonwealth Secretariat, 2000.

AIDT, T.. Corruption, Institutions and Economic Development. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), 203-225, 2009.

AIKINS, S. K.. Global Financial Crisis and Government Intervention: A Case for Effective Regulatory Governance. *International Public Management Review*, 10 (2), 23-43, 2009.

ALBASSAM, B.. The Influence of the Economic Crisis on the Relationship between Governance and Economic Growth. (Unpublished doctoral dissertation). Florida Atlantic University, Boca Raton, FL, USA, 2012a.

ALBASSAM, B. A.. Money Talks: The Influence of Economic Crisis on Global Governance. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 3 (2), 117-128, 2012b.

ALKIRE, S.. Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. *Human Measures of Progress*. The Pardee Papers (Technical Report 4), 2010. Retrieved 10/18/2010

from <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-004-GDP.pdf>.

ARNDT, C., & OMAN, C.. Uses and Abuses of Governance Indicators. Paris, France: Development Centre Studies, OECD Publishing, 2006. Retrieved 06-20-2010 from [http://www.worldbank.org/ieg/governance/oman\\_arndt\\_paper.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/governance/oman_arndt_paper.pdf).

ARNDT, H. W.. Economic Development: The history of an Idea. Chicago: University of Chicago, 1987.

BARRO, R. e LEE, J. International data on Education Attainment : Updates and Implications. Working Paper n. 42. Cambridge, MA. Center for International Development, Harvard University. 2003.

BECK, T; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER, P e WALSH, P. New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. World Bank Economic Review, n.15, v.1, p.165-176. 2001.

BIDERMAN, C.; COZAC, F. e REGO, M.; Conversas com Economistas Brasileiros. São Paulo. Editora 34. 1997.

BAILY, M. N., & ELLIOTT, D. J.. The U.S. Financial and Economic Crisis: Where Does It Stand and Where Do We Go From Here? The Brookings Institution, Fixing Finance Series (Working # 7), 2009. Retrieved 03-06-2012 from [http://www.brookings.edu/papers/2009/0615\\_economic\\_crisis\\_baily\\_elliott.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2009/0615_economic_crisis_baily_elliott.aspx).

BEGG, D., DE GRAUWE, P., CANOVA, F., FATAS, A., & LANE, P.. Surviving the Slowdown (Monitoring the European Central Bank No.4). London, UK: Centre for Economic Policy Research, 2002.

BERNANKE, B. S.. Four Questions about the Financial Crisis. Speech presented At the Morehouse College, Atlanta, Georgia, abril, 2009.

BLAIR, J. P., & CARROLL, M. C.. Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization. Los Angeles: Sage, 2008.

CALDERON, C., & LIU, L.. The Direction of Causality between Financial Development and Economic Growth. Central Bank of Chile (Working Papers No. 184), 2002. Retrieved 10-30- 2012 From <http://www.comisiondistorsionesdepresos.cl/eng/studies/workingpapers/>

pdf/dtbc184.pdf

CERRA, V., & SAXENA, S.. Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. *American Economic Review*, 98 (1), 439-457, 2008.

CHONG, A., & CALDERON, C.. Casualty and Feedback Between Institutional Measurement and Economic Growth. *Economic and Politics*, 12 (1), p. 69-81, 2000.

CLAESSENS, S., & KOSE, M. A.. What Is a Recession? *Finance and Development*, 46 (1), 52-53, 2009.

COX, G. e McCUBBINS, M. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policies*. Cambridge. Cambridge University Press. 2001.

FARAZMAND, A.. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, (Ed.). New York, NY: Praeger, 2004.

FRAHM, K. A., & MARTIN, L. L.. From Government to Governance: Implications for Social Work Administration. *Administration in Social Work*, 33, 407-422, 2009.

FURUBOTN, E. G. & RICHTER, R.. *Institutions and Economic Theory: the Contribution of the New Institutional Economics* (2nd ed.). Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2005.

GRESSANI, D., & KOUAME, A. T.. *The Global Financial & Economic Crisis: Transmission Channels & Policy Response in the Arab World*. MENA Learning and Knowledge, (World Bank Quick Note No. 1), 2009. Retrieved 09-21-2010 from [http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/News%20and%20Events/22073725/Quick Note\\_1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/News%20and%20Events/22073725/Quick Note_1.pdf).

GRINDLE, M.. Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25 (5), p. 553-574, 2007.

GRUENEWALD, S.. Financial Crisis Containment and its Governance Implications. *Journal of Banking Regulation*, 12 (1), 69-90, 2010.

HALL, R. e JONES, C. Why do Some Countries Produce so Much Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics*, v, 114, n. 1, p. 83-116. 1999.

HANSON, J. State Power, Constraints on Rulers, and Development. Annual Meeting of The American Political Science Association. September, 2006.

HENISZ, W. The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics*, v.12, n.1, p.1-31. 2000.

HARTTGEN, K., KLASSEN, S., & VOLLMER, S.. Economic Growth and Child Undernutrition in Africa. United Nation Development Program (Working Paper No. 2012-013), 2012. Retrieved 10-30-2012 From <http://web.undp.org/africa/knowledge/WP-2012-013-Harttgen-klasseneconomic-growth-undernutrition.pdf>

HYSING, E.. From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22 (4), 647-672, 2009.

IGNATIUK, A.. The Principle, Practise and Problems of Purchasing Power Parity Theory. Santa Cruz, CA: GRIN Verlag, 2009.

International Monetary Fund (IMF).. World Economic Outlook (WEO): Recovery, Risk, and Rebalancing, October, 2010. Retrieved 03-11-2012 from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>.

ISLAM, M.. Export Expansion and Economic Growth: Testing for Cointegration and Causality. *Applied Economics*, 30 (3), 415-425, 1998.

KAUFMANN, D., & KRAAY, A.. Growth without Governance [with Comments]. *Economía*, 3 (1), 169-229, 2002.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., & MASTRUZZI, M.. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (World Bank Policy Research Working Paper No.5430). Washington, DC: The World Bank, 2010.

KAUFMANN, D., KRAAY, A. & MASTRUZZI, M.. Governance matters 2009: Learning From Over a Decade of the Worldwide Governance Indicators, 2009. Retrieved 2/10/10 from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

KEEFER, P. A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to

Voice Development Research Group. World bank. Washington, D.C. 2004.

LUCAS, R. On The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, pp. 3-42, 1988.

KETTL, D.. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2002.

LANGMORE, J., & FITZGERLAD, S.. *Global Economic Governance: Addressing the Democratic Deficit*. *Development*, 53(3), 390-393, 2010.

LOVAN, R., & SHAFFER, R., & MURRAY, M.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public-Decision Making in Civil Society*. London, U.K: Ashgate Publishing, 2004.

MANTZAVINOS, C.. *Individuals, Institutions, and Markets*. Cambridge, UK: Cambridge University, 2001.

MAYER-FOULKES, D. A.. *Long-Term Fundamentals of the 2008 Economic Crisis*. *Global Economy Journal*, 9 (4), 1-24, 2009.

MELO, M.; ALSTON, L.; MUELLER, B. e PEREIRA, C. *Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Brazil*. Universidade Federal de Pernambuco. Latin American Research Network Working Paper n. R-509. Washington DC, Research Department, Inter-American Development Bank. 2005.

MEHANNA, R.; YAZBECK, Y.; & SARIEDDINE, L.. *Governance and Economic Development in MENA Countries: Does Oil Affect the Presence of a Virtuous Circle?*. *Journal of Transnational Management*, 15 (2), p. 117-150, 2010.

MIMICOPOULOS, M.; KYJ, L. & SORMANI, N.. *Public Governance Indicators: a Literature Review*. New York, NY: United Nations publications, 2007.

NAFZIGER, E. W.. *Economic Development (4th ed.)*. Cambridge: Cambridge University, 2006. National Bureau of Economic Research (NBER) (2012). *Determination of the December 2007 Peak in Economic Activity*. Retrieved 2012-03-04 from <http://www.nber.org/dec2008.pdf>



- NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (NBER).. Business Cycle Dating Committee, October 21, 2003. Retrieved 03-08-2012 from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/03/pdf/fd0309.pdf>
- NDULU, B. J., & O'CONNELL, S. A.. Governance and Growth in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), pp. 41-66, 1999.
- NEWMAN, J.. *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd, 2001.
- NETTO, D. Transição Crítica. em VELLOZO, J. e LEITE, A. (eds.) *Os Desafios do Desenvolvimento*. Fórum Nacional, João Olímpio, 2002.
- NGUYEN, N. M.. Note: Purchasing Power Parity. Washington, D.C: IMF, 2005. Retrieved 6/21/2011 from <http://people.hbs.edu/mdesai/IFM05/PPP%20Nguyen.pdf>.
- NORTH, D. *Structure and Change in Economic History*. New York. W. W. Norton, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press, 1990.
- OSBORNE, D. ,& GAEBLER, T.. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Basic Books, 1992.
- PENN TABLES – Summers e Heston PENN World Tables. 2013. From: [http:// pwt.econ.upenn.edu](http://pwt.econ.upenn.edu)
- PETERS, B.G., & PIERRE, J.. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223-243, 1998.
- PETROVSKIY, V.. New Paradigm of Global Governance: Challenges and Opportunities for EU-Russia Relations. In Nijitin, A. (Eds.), *Lessons to be Learned from Non-Proliferation Failures and Successes*. Lansdale, PA: IOS Press, pp. 126-138, 2009.
- POLUHA, E. & ROSENDAHL, M.. *Contesting 'Good' Governance: Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space*. London, U.K: Rutledge,

2002.

PRADHAN, R. P. & SANYAL, G. S.. Good Governance and Human Development: Evidence from Indian States. *Journal of Social and Development Science*, 1 (1), pp. 1-8, 2011.

PROVAN, K. G. & KENIS, P.. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252, 2008.

PRZEWORSKI, A.. Are Institutions a Deeper Cause Economic Development?. Department of Politics. New York University, 2004. From <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski>.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.E.; CHEIBUB, J.A. & LIMONGI, F.. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2000.

REINHART, C. M. & ROGOFF, K. S.. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.

REPUCCI, S.. *Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report*. United Nations Development Program (UNDP) (Regional Center for Public Administration Reform (RCPAR)), March, 2011. Retrieved 06-20-2012 from [http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2011/20110325\\_Impact\\_of\\_Economic\\_Crisis\\_on\\_Governance\\_FINAL.pdf](http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2011/20110325_Impact_of_Economic_Crisis_on_Governance_FINAL.pdf).

RHODES, R. A. W.. *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Public Policy & Management)*. Berkshire, UK: Open University Press, 1997.

RODRIK, D. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. New Jersey. Princeton University Press, 2003.

RODRIK, D. ; HAUSMANN, R. e VELAZCO, A.. *Growth Diagnostics*. 2004. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>. Acesso em 18 de outubro de 2006.

ROMER , P. Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy* , v. 94, n. 5, p. 1002-1037, 1986.

\_\_\_\_\_ Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*. v. 98, n. 5, pp. 71-102, 1990.

SAGAR, A. D. & NAJAM, A.. The Human Development Index: a Critical Review. *Ecological Economics*, 25, pp. 249-264, 1998.

SANTISO, C.. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7 (1), 1-22, 2001.

SHOSTAK, F.. What is up with the GDP?. Auburn, Alabama: Ludwig Von Mises Institute, August 23, 2001. Retrieved 10/18/2012 from <http://mises.org/daily/770>.

SIMKOVIC, M.. Competition and Crisis in Mortgage Securitization. Harvard Law School (Working Paper, 1924831), 2011. Retrieved 03-06-2012 from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1924831](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1924831).

SIRIMANNE, S.. Emerging issue: The gender perspectives of the financial crisis. Commission on the Status of Women Fifty-third session, New York, 2 - 13 March, United Nations, 2009. Retrieved 03-24-2010 from [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw53/panels/financial\\_crisis/Sirimanne.formatted.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw53/panels/financial_crisis/Sirimanne.formatted.pdf).

SMITH, B.. Good Governance and Development. New York, NY: Palgrave Macmillan., 2007.

SOLOW, R. A contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* . v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

STATISTICS DENMARK. Statistical Yearbook 2009 (SY09), 2009. Retrieved 03-07-2012 from <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/14468/sy2009.pdf>.

STATISTICS ESTONIA.. Statistical Database, 2012. Retrieved 03-07-2012 from <http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Dialog/statfile1.asp>.

TOMMASI,M.; STEIN,E.; ECHEBARRIA,K.; LORA,E.; PAYNE,M. The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006. Report. BID. Washington, D.C, 2006.

THOMAS, M.. What do the worldwide governance indicators measure? 2008. Retrieved 4/20/10 from <http://www.sais-jhu.edu/bin/q/r/What%20Do%20the%20Worldwide%20Governance%20Indicators%20Measure.pdf>.

TSEBELIS, G. Veto Players: How Institutions Work. Princeton University Press, 2002.

UNITED NATIONS (UN). Good Governance Practices for the Protection of Human Rights. New York, NY: United Nations Press, 2007.

UNITED NATIONS (UN). "We Can End Poverty 2015: Millennium Development Goals. New York, 2000. Retrieved 06/14/2011 from [www.un.org/millenniumgoals/](http://www.un.org/millenniumgoals/).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTD). World Investment Report 2009. New York, NY: United Nations Publications, 2009. Retrieved 03-23-2010 from [http://unctad.org/en/docs/wir2009\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf)

United Nations Development Program (UNDP). Human Development Report 2010 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. (2nd ed.). New York, NY: Palgrave Macmillan, 2010. Retrieved 06-26-2011 from [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf).

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). What is Governance? 2009. Retrieved 02/10/2011 from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>.

VACHRIS, M. A. & THOMAS, J.. International Price Comparisons based on Purchasing Power Parity. Monthly Labor Review, 122 (10), 3-12, 1999.

VAN DEN BERGH, J.. The GDP paradox. Journal of Economic Psychology, 30 (2), 117-135, 2009.

WONG, P.; HO, P. & AUTIO, E.. Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth: Evidence from GEM data. Small Business Economics, 24, 335-350, 2005.

WORLD BANK. Beyond Economic Growth Student Book, 2004. Retrieved 04/04/2012 from <http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html>.

WORLD BANK. Data, 2012a. Retrieved 03-11-2012 from <http://data.worldbank.org/>

indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD.

YAP, J. T.; REYES, C. M. & CUENCA, J. S.. Impact of the Global Financial and Economic Crisis on the Philippines. Philippine Institute for Development Studies (Discussion Paper Series NO. 2009-30), 2009. Retrieved 02-24-2011 from [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Impact\\_of\\_the\\_Global\\_Financial\\_and\\_Economic\\_Crisis\\_on\\_the\\_Philippines.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Impact_of_the_Global_Financial_and_Economic_Crisis_on_the_Philippines.pdf).



# SERIOUS RISKS TO CONSUMERS WHEN DEALING TO CLOUD COMPUTING CONTRACTS IN BRAZIL<sup>1</sup>

Clarice Marinho Martins<sup>2</sup>

## *1.1. Introduction*

Technological innovations such as cloud computing have created new battles for consumers due to the dynamic and unconventional nature of their services, offered on a global scale. This is not surprising, since the history of cloud computing is closely related to the use of the consumer cloud; not only in a consumer's use of web services, such as Gmail or Hotmail, Google Drive or SkyDrive, but also in the use of social network sites such as Facebook.

Undoubtedly the contract is the most commonly adopted regulatory framework for individuals, businesses and governmental or non-governmental organizations when dealing with cloud computing services. The reason for its widespread use is the legally guaranteed freedom of contract, its accessibility and affordability. However, when the contract is invalid, the State governance, via public or private laws, is applied. In Brazil, where no tradition exists in the use of arbitration, most cases of ill-formed contracts are referred to the judicial courts.

Consumers expect their cloud-based transactions to offer a reasonable level of quality and functionality. However, they do not pay much attention to questions such as diligence, and often do not read the complex legal

1 O presente texto se encontra no original em inglês, uma vez que se trata de fruto de pesquisa desenvolvida pela autora na Queen Mary University of London em parceria com a UFPE.

2 Doutora em Ciências da Computação (UFPE) e professora da Universidade Católica de Pernambuco. clarice\_marinho\_m@hotmail.com

terms governing the supply of the services. Such terms involve issues such as security standards, privacy, location of data, data accessibility, choice of law and jurisdictions clauses and the extent to which a provider may be held liable for problems like the discontinuation of a service.

It is clear that cloud service providers have different concerns, such as the possibility of their standard contracts, when scrutinised by court, being considered invalid or partially invalid or even unenforceable, and not binding the consumers/customers.

Usually, the courts in Brazil are not tolerant in relation to terms that limit the obligations of providers, to the detriment of the consumer. Indeed, the Consumer Protection Code (CDC)<sup>3</sup>, is very strict, and the Civil Code also has rules relating to the contract of adhesion, such as those that require that when its clauses are ambiguous or contradictory, they will be interpreted in a way most favourable to the adherent<sup>4</sup>, who are essentially the customers.

This scenario has given rise to increasing uncertainty for both sides of the consumer-provider relationship, i.e., a lack of legal certainty for provider and a lack of consumer confidence and security when they enter into the contract.

Indeed, while regulations related to cloud computing in Brazil do not become law or even case law, nor specifically address concerns regarding some legal issues related to cloud computing contracts, consumers/customers and judges may address the legal difficulties in the terms of these agreements by paying exceptional attention to the obscure clauses set up in the terms and conditions of such services.

This chapter looks into contractual issues that these cloud computing services involve, such as the validity of some terms of these agreements when involving consumers under the CDC, and to a lesser extent, when involving customers/users under the Civil Code (CC) and other specific legislation in Brazil.

It surveys and evaluates the main clauses arising from some cloud-based Terms and Conditions (T&Cs) in Brazil, offered online by Google

---

<sup>3</sup> Lei nº 8.068, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

<sup>4</sup> See Article 423 of the Civil Code. The 'contract of adhesion' is also called 'standard contract'.



Inc., namely Google Drive with a personal Google account, Google Apps for Business Agreement and Google Apps for Education Agreement in order to see if they are compatible with the existing prevailing laws essentially from a consumer's point of view.

### *1.2. Relevant issues to be addressed by consumers when entering into a standard cloud contract*

Contracts are still the main tools available to the provider to fix the legal terms of its online relationship with the consumer/customer. These contracts are offered by the cloud providers and are frequently referred to by many different designations, under the generic name, Terms and Conditions (T&Cs). As noticed by Reed, the contracts usually deal with four main topics, often in separate documents:

- Commercial terms, including payment, IP rights, liability, termination and exit, and choice of law and jurisdiction;
- Privacy policy, explaining how the customer's and third party personal information will be used and protected;
- Service levels, which define the quality of service to the provider and the compensation (if any) to customers if these levels are not achieved;
- Customer use, defining how the customer can (or more likely, cannot) use the service<sup>5</sup>.

For him, all these core issues also arise in negotiated and in government cloud contracts<sup>6</sup>.

Hence, it is common for the Terms and Conditions (T&Cs) to be structured in Terms of Services (ToS), Privacy Policy, Service Level Agreement (SLA), Acceptable Use Policy (AUP), and some other documents which must be read together when the consumer/customer is adhering to cloud-based standard contracts. For this reason, when the consumer/customer starts opening the legal terms online, they can hardly understand the meaning of all those instruments.

<sup>5</sup> C Reed, 'Governance in Cloud Computing' (2013) Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 157/2013, 20. <<http://ssrn.com/abstract=2353764>> accessed 2 December 2013.

<sup>6</sup> *ibid*, 20.

This chapter discusses some relevant legal issues arising from the cloud computing contracts that need to be addressed by consumers. They include concerns about security, privacy, intellectual property rights, indemnifications, limitations of liability, warranties and disclaimers, modification and termination of contract and applicable law and jurisdiction.

We claim that these aspects should be taken in consideration when analysing the main clauses of cloud computing contracts in Brazil in light of Consumer Protection Laws and in some circumstances, the Civil Code and other special legislation. As an example of their applicability, in the next section some cloud computing contracts are evaluated.

It is out of the scope of this study to analyse the additional instruments that are settled together with the Google's main contracts (such as Privacy Policy, Service Level Agreement and Acceptable Use Policy), and the large commercial or governmental agreements that are negotiated to fit the requirements of these customers, known as 'negotiated contracts'. The study of legal issues under the administrative law perspective is also not provided.

### *1.3. Evaluation of some of Google's cloud-based Terms and Conditions in Brazil*

In this section we evaluate three well-known cloud-based contracts provided by Google in Brazil, namely:

- Google Drive with a personal Google account, particularly the Google Terms of Services<sup>7</sup>;
- Google Apps for Business Agreement<sup>8</sup> (Business Agreement), also known as Google Apps Premier Edition;
- Google Apps for Education Agreement<sup>9</sup> (Education Agreement), also known as Google Apps Education Edition or Google Apps (Free).

These contracts were evaluated in the Portuguese version, provided by Google to Brazilian consumers/customers,

7 Termos de Serviço do Google (version 1 March 2012) <<http://www.google.com.br/intl/pt-BR/policies/terms/regional.html> > accessed 26 August 2015.

8 Contrato (on-line) do Google Apps for Business (no version number available) <[http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/premier\\_terms.html](http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/premier_terms.html) > accessed 15 August 2015.

9 Contrato do Google Apps for Education (no version number available) <[http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/education\\_terms.html](http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/education_terms.html)> accessed 5 September 2015.

Google was chosen as a case study as it is one of the major US IT companies and a key cloud computing provider in Brazil. It supplies a range of vastly different types of cloud transactions, which offers pure services or provides digital content, for natural persons, and legal entities, both private (business) and public (government or any other public body), which in principle can be considered as consumers<sup>10</sup>. These Google services are offered mainly for high volume, low cost and standard contracts and in public clouds.

When the consumers/customers agree to the above Google's Terms of Service (ToS), they are also bound to some other instruments. In other words, to understand their obligations and rights when accepting these online cloud-based contracts, the consumers must read all the T&Cs offered by the provider.

These services are offered in public clouds. Indeed, many legal implications of the public clouds are different from the other deployment models<sup>11</sup>. The examination of the legal effects of ToSs in a private or hybrid cloud is beyond the scope of this thesis.

This study is solely based on standard cloud contracts, also known as contract of adhesion, where the consumer/customer does not have the negotiating power or any scope for negotiating terms. They are 'one size fits all' or 'take it or leave it' contracts. Recap that both the Civil Code<sup>12</sup> and the CDC<sup>13</sup> have special rules for contracts of adhesion.

It is worth mention that every consumer is a user or customer. On the other hand, not every customer or user may qualify as a consumer under the CDC. Therefore, although this chapter deals basically with consumers, considering that in certain circumstances neither a personal customer, nor a legal entity user (private or public) may qualify as a consumer, the analysis below as much as possible will not be restricted to the consumer, but also to a customer/user. For this reason, some remarks are also made considering the CC in Brazil and the word 'customer' will be used as well, mainly together

<sup>10</sup> See the discussion related to Private or public legal persons being considered as a consumer, according to the CDC in the article by Clarice Martins de Castro & Ruy de Queiroz, 'Reviewing some clauses of cloud-based Google's Agreements in Brazil' in the IEEE Latin America Conference on Cloud Computing and Communications, 2013, DOI: 10.1109/LatinCloud.2013.6842222

<sup>11</sup> See, for example, D Navetta, 'Legal Implications of Cloud Computing – Part One' (Information Law Group, August 16, 2009) <[www.infolawgroup.com/information\\_law](http://www.infolawgroup.com/information_law)> accessed 11 September 2012.

<sup>12</sup> See Articles 423 and 424 of the CC.

<sup>13</sup> See Article 54 of the CDC.

like so: 'consumer/customer'. When the Google's terms written in the agreements are repeated in the tables below, the words 'user' or 'customer' are used following the pattern.

Furthermore, this examination focuses on the relationship between cloud-providers and consumers/customers, where the data and the applications are maintained, stored and processed in Google's own data centres, not considering the internal relationship that the cloud providers may have with their sub-providers, or subcontractors, agents or employees. In Brazil, according to the CDC, generally all these suppliers are jointly liable for their activities, but the direct provider may be the easiest party to trace by the consumer/customer in case of litigation.

It is important to clarify that this case study deals with consumer-oriented contracts offered by Google in Brazil, where consumer law is primarily applied. Considering that this law has a public nature and is typically obligatory, consumers are not bound to law from different countries. For example, issues involving the choice of law and jurisdiction in cloud contracts, in which the provider chooses the law of the country where it is based, may result in a provider's choice not prevailing when consumers are involved. So, this chapter deals only with Brazilian legislation. It is also worth emphasizing that, when some comments are offered here to a customer/user, that cannot be qualified as consumer, and the Civil Code will apply, the rules may be very different. The clause submitting the contract to foreign laws and jurisdictions, which the provider chooses, may be valid to any customer in light of the Civil Code, and in fact this question is going to be decided in the field of Private International Law, and is not examined here.

It is also noteworthy that in regard to remuneration, there is a range of important issues that must be elucidated here. Generally speaking, there are some cloud services where the consumer/customer pays a subscription and others that are offered for 'free'. Google offers some services which may be offered either 'free' or prepaid, paid monthly or annually. However, in this study it is assumed that no cloud service is actually 'free'. The Consumer Federation of America recognises in its 'Recommendations for Best Practices

in relation to cloud computing' that, 'Consumers get what they pay for, even on the case of "free" services, consumers are also paying. Providers operating "free" services profit through the currency of personal information instead of direct payment'. Therefore, it concludes, 'Our consensus view holds that "free" services should be subject to the same rules as traditional for-pay services'.<sup>14</sup>

The Google Drive with a personal Google account, in principle, is free of charge or remunerated in a non-monetary form. It is worth repeating that this means that the provider gathers all the personal or sensitive data from its consumer/customer that are valuable for different commercial purposes or it is remunerated on an advertising-based pricing model.

The Terms of Service for Google Apps for Business is the one offered for the annual prepay consumers/customers.

Google Apps for Education, offered for non-profit educational institutions or other non-profit entities, is also in theory, free of charge. However, there are two crucial aspects that need to be revealed: first, the provider is essentially remunerated by the data that it collects from these educational institutions, since Clause 1.4 adopts a default setting that Google's services are not allowed to serve ads, unless the customer/consumer changes this setting and authorises it. Therefore although not necessarily an advertising-based pricing model, at least it is remunerated by the collection of consumer data by the provider. Secondly, according to Clause 11.4 (a), after the initial services terms, Google has the right to charge customer fees for the services. Although Google clearly states that it depends on parties' mutual written agreement, it may represent a completely different kind of agreement for any public or non-profit educational institution as at the beginning may seem remunerated, not under a monetary basis, but eventually after the initial service terms, it becomes monetarily paid. Also, some extra services (such as Google Apps Vault – Clause 1.6, or paid storage – Clause 11.4) may be purchased for a fee.

---

<sup>14</sup> Consumer Protection in Cloud Computing Services: Recommendations for Best Practices from a Consumer Federation of America. Retreat on Cloud Computing (November 30, 2010) <[www.consumerfed.org/pdfs/Cloud-report-2010.pdf](http://www.consumerfed.org/pdfs/Cloud-report-2010.pdf)> accessed 22 November 2013.

To sum up, Google and any other Information Technology (IT) cloud-based corporation supply services that cannot be defined as totally free. The exception may occur in the case of a non-profit organisation. This aspect is discussed here as it has a significant legal impact on the application of the Brazilian CDC when the courts are assessing these IT contracts. For example, if the service is really free, it may not be admitted as a consumer contract and therefore cannot be protected by the CDC. In fact, it has some important consequences even under the Brazilian Civil Code, which assumes that any assessment of a gratuitous contract must be in favour of the party that offers it at no charge. Finally, even considering that in the Civil Code the standard contract (contract of adhesion) may be interpreted in favour of the party that adheres to it,<sup>15</sup> in practice, it is necessary to provide a comprehensive analysis to define this issue of remuneration, in order to avoid the risk that the courts interpret these contracts in an unpredictable and unbalanced way, bringing harm to both the industry and to the consumers.

The assessment of the Google's contracts under consideration will include the analysis of Terms of Service,

### *1.3.1. Terms of Services*

We begin examining the Google Terms of Service with is applicable to Google Drive with a personal Google account (Subsection 1.3.1.1). Next, we evaluate the Terms of Services of Google Apps for Business Online Agreement and Google Apps for Education Agreement (Subsection 1.3.1.2). The analysis is made jointly because the clauses that are relevant to the cloud issues examined are essentially identical in both instruments.

The evaluation consists of nine tables (Table 2 – Table 10) for the Google Drive with a personal account Terms of Service and fifteen tables (Table 11 – Table 25) for the Google Apps Terms of Service. Each table includes three columns: the 'Googles's provisions', an analysis of the 'Main points of concerns' of these articles and the 'Applicability of the clause under

<sup>15</sup> See, for example, Articles 114, 392, 423 and 424 of the Brazilian Civil Code.

the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation’.

### *1.3.1.1. Google Drive with a personal Google account*

We now perform a careful evaluation of Google Terms of Service<sup>16</sup>, that are offered for Google Drive which are for the ‘personal Google account, which may be used for personal or business use.

The evaluation process consists of three steps. First, we select the clause of the contract to be analysed. Then, for each clause under consideration we check if it includes some legal concerns of interest. Hence, we have to check if the clause addresses issues such as security, privacy, intellectual property rights, indemnifications, limitations of liability, warranties and disclaimers, modification, termination of contract and applicable law & jurisdiction . Last, for each identified concern we analyse it in light of Consumer Protection Laws and in some circumstances, the Civil Code and other special legislation.

According to Google Terms of Service, there are nine clauses of interest. For each of them a table will be presented to summarize our evaluation:

Note that in the first column of the table we summarize the clause’s provision. While in the second column we identify the main points of legal concerns that are present in clause. Finally, in the third column an assessment of these provisions in light of the Consumer Protection Code (CDC), and to a lesser extent under the Civil Code (CC) and other relevant legislation is given.

---

<sup>16</sup> See <http://www.google.com.br/intl/pt-BR/policies/terms/regional.html> >

Table 2 - 'Using our Services' (Customer's Obligations; Intellectual Property Rights; Google's rights to scrutinize the content and to send communications to the users)

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>Terms deal with a variety of different issues. First, with user's obligations, namely proper use of the service, compliance with the national law, regulations and Google's terms or policies. Google states that it may suspend or stop providing its service if customer does not comply with this ToS or if suspected misconduct is investigated. Secondly, with Intellectual Property Rights (IPR). Google does not grant ownership to the user of any service that it offers, nor the content that the user accesses and the branding or logos used. Thirdly, Google states that some content that is displayed may belong to different entities. Google is not responsible for the content that belongs to third parties, but it may scrutinize it to check if it is legal or violates any policy. However, Google does not assume responsibility for its review. Finally, Google reserves to itself the right to send the customer service announcements, administrative messages and other information, clarifying that the user may opt out of some of those communications.</p>	<p>This is a miscellaneous clause, from consumer/customer's obligations and IPR to Google's disclaimers. First, Google states that when the user does not comply with its terms or even if it is investigating suspected misconduct, the service may be suspended or stopped. In regard to the service announcements, administrative messages and other information, the consumer may opt out of only some of those messages, and it is not clear which ones are mandatory. It means that Google, when mentioning 'other information' may use its service for advertisement.</p>	<p>The clauses that allow Google to suspend or stop providing service to the consumer at its discretion due to the consumer's lack of compliance with the law or if there is a suspicion of the user's misuse, if it happens without prior notice, may be considered void under the CDC. In other words, the relationship will not be equally balanced if the provider does not give the consumer/customer the right to receive a prior notice, with the reason of the suspension or termination. The consumer/customer has the right of defence before the service is suspended or terminated. Indeed, the CDC, under Article 51, Paragraph 1, states that: It shall be understood as an excessive advantage, among others, when it: 1 - offends the fundamental principles of the juridical system it belongs to; 1. - anyway restricts the basic rights or obligations inherent to the nature of the contract, threatening its purpose or the contractual balance. The second statement is related to IPR and content that is available in Google's platform. The consumer needs to be informed about it and the terms are fair. The third aspect is very controversial considering that if Google has the right to scrutinize the third parties contents to check if it is illegal or not acceptable (and therefore, remove or refuse to display it), the consumer has the right to assume that Google will review content. The key aspect of it is when Google assumes this duty of reviewing the content of the service, it becomes responsible for it. For this reason, paradoxically, Google says that it will not assume this duty. Hence, due to the Google's denial of responsibility, the clause may be invalid in this respect.</p>



Table 3 - 'Privacy and Copyright Protection'

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>Google makes statements in two different aspects.</p> <p>First, the privacy issues such as how the user's personal data will be treated and privacy will be protected, depend on an additional term, called the 'Privacy Policy'. It is offered for all its services. Customers using any services automatically agree with this Privacy Policy.</p> <p>Secondly, it deals with the infringement of copyright, according to the process established in the U.S. Digital Millennium Copyright Act (DMCA).</p> <p>On the third paragraph Google mentions the way it can help the copyright holders if any violation is taking place.</p>	<p>One of the most contentious aspects in all the cloud-based services is privacy. The terms that deal with privacy are written in the Privacy Policy document, not Hence, discussed in this chapter.</p> <p>The IPR clauses here are mainly based on the United States Copyright legislation, i.e. DMCA, and also the Google's internal mechanisms to help the users.</p>	<p>Google's statement in this Term that the consumers using any service, automatically agree with Google's Privacy Policy, a document with 7 pages, and offered independently, although not necessarily invalid, it potentially may not bind the consumer. Indeed, the fact that the instrument of the Privacy Policy is bigger than the main one, the standard nature of this contract and the circumstance that this document may be not accessible to the customers, when he adheres the main TOS, are some of the basis why this clause, in this particular point, may not even bind the parties. Article 46 of the CDC states that when the consumer does not have the opportunity to previously acknowledge the content of the contract, or if its terms are written in a way that is difficult to be understood, the agreement will not bind the consumers to it.</p>
<p>Google's statement that the terms of the contract are based on the Copyright rules established in the USA Digital Millennium Copyright Act (DMCA), as far as it tries to determine the choice of law based on the US legal system, and bind the consumer to a complex area of law of a different country, under the CDC, it is potentially invalid in Brazil.</p>		<p>Google's statement that the terms of the contract are based on the Copyright rules established in the USA Digital Millennium Copyright Act (DMCA), as far as it tries to determine the choice of law based on the US legal system, and bind the consumer to a complex area of law of a different country, under the CDC, it is potentially invalid in Brazil.</p>

Table 4 - *Your Content in our Services' (Rights over content and IPR)*

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>First of all, this clause is related to the ownership of any IPR that is held in the parties' content. It says that each party will keep its own rights. Secondly, it is asserted that when users upload or submit their own content to Google's services, they grant it a worldwide license to use, host, store, reproduce, modify, create derivative works (such as those resulting from translations, adaptations or other changes we make so that your content works better with our Services), communicate, publish, publicly perform and display and distribute such content. The provider claims that the rights are granted to it for "limited" purposes of operating, promoting and improving its services and to the development of new services.</p> <p>Google claims that it will keep those rights even when the customer stops using its services. Google continues saying that just some services may offer the user the right to access and remove content that has been provided to that Service.</p> <p>It also acknowledges that in some of its services, there are terms or settings that narrow the scope or its use of the content submitted in its services.</p>	<p>Generally speaking, it is worth noting that when consumer/customer upload or submit content to the cloud, not all the customer's content may necessarily be protected under copyright or any other IPR. However, these content or data, even if not protected by copyright or other IPR, may still belong to the user, such as personal or sensitive data. Also, when the customer uses the cloud-based service, arguably there is no automatic transfer of IP ownership to the provider.</p>	<p>At the beginning, Google declares that the customers will keep the IPR of their own content. However, as far as the content is uploaded or submitted, Google states that the customer grants it a compulsory and broad license to use, reproduce, modify, create derivative works, communicate, and distribute such content and so many other rights. Although Google claims that the rights granted by the customer in this license are for limited purposes, the activities that it describes as possible (such as operating, promoting and improving its services and develop new ones), for its own interests, are in fact very expansive and allow it to do any work with the user's content. Also, this license is perpetual.</p> <p>Considering Article 7 of the CDC, saying that this Code does not override other internal legislation in Brazil, this clause has some implications not only for consumer protection law, but mainly for copyright law in Brazil - Law n° 9.610 of 19 February 1990.</p> <p>In fact, even though the consumer grants Google essentially all his patrimonial copyright, without all these rights Google would not be allowed to move files on its servers, store the consumer's data, make image thumbnails, translate or play clips in public as far as these service offered by Google without this license, could be considered illegal under the above Copyright Law in Brazil.</p> <p>This extensive licence that the consumer is granting to Google is in principle acceptable in Article 49 of the above Copyright Law. It should be recognised that the consumer must be aware that this licence allows Google to explore the consumer's patrimonial rights and not his moral rights (Art. 49, I) and it is only valid in Brazil (Art. 49, IV).</p> <p>However, when this clause is going to be discussed under the CDC, it may be considered unfair under Paragraph 1, II and III of Article 51, for some reasons, such as: the term's ambiguity, the limitation imposed to the consumer, who may have the right to access and remove his own content just in some circumstances, which are not mentioned clearly by Google and the lack of the consumer's bargaining power to negotiate his IPR in this standard contract.</p>

Table 5 - 'About Software in our Services'

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil code (CC) or any other specific legislation
<p>Google mentions that when the Service requires or includes downloaded software, this software may update automatically on the customer's device when a new version becomes available. It states that some services may allow the user to adjust the automatic update settings. Google offers the customer the license to the use of the software as part of its service, clearly pointing out the limitations that the customer have when using this software. Finally, it states that when the software used by Google is under an open source license, there may be provisions in the open source license that expressly override some of the above terms.</p>	<p>This clause related to the use of software and copyright protection of it usually does not bring any difficulty to the cloud-based contracts.</p>	<p>Considering Article 7 of the CDC, saying that this Code does not override other internal legislation in Brazil, this clause has some implications not only for consumer protection law, but mainly to the protection of intellectual property of software, namely copyright. In Brazil the Law n° 9.609 of 19 February 1998 deals the Protection of Intellectual Property of Software and its commercialization in the country. This clause seems valid both under the Law n° 9.609 and under the CDC.</p>

Table 6 - 'Modifying and Terminating our Services'

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>First of all, Google states that it constantly can change and improve its services. Also, it may at any time add or remove functionalities or features, add or create new limits to its services and also suspend or totally stop providing them. It allows the customer to stop using its services at any time as well. Moreover, if Google discontinues a service, it claims that, 'where reasonably possible', an advance notice and a chance to get information out of that service will be given to the customer.</p>	<p>In general, due to the ubiquitous nature of cloud computing technology, termination of the contract is one of the most complex issues to consumer/customer in this cloud-based service, since his data may be anywhere and out of his control when the contract is modified or terminated. And more seriously, if s/he does not have the possibility to get information out of the service provider cloud, this is a serious risk for him/her. The user, as much as possible, should have a backup of the data stored in the Google's cloud.</p>	<p>Google clearly states that it has the right, at any time, to unilaterally modify or totally stop providing its services to the consumer/customer. Also, it declares that it does not have any obligation to give customer a prior notice of the service's termination, unless it becomes reasonably possible. In case of discontinuity of the service, it may offer the customer, 'where reasonably possible', a chance to recover information out of that service. In relation to the reasons for termination, unexpectedly, Google does not mention any specific cause (such as non-performance) for the termination. The most surprising aspect is in the last paragraph, where Google mentions the question related to the customer's data, that may be stored in the cloud, without giving any reference to the proper way how and when the user may access his data and what grounds it will be disclosed, accessed or deleted when the contract is terminated. Although Google asserts in the second paragraph that the consumer can also stop using its service, offering in principle the same right to him, in fact the clause is ambiguous as it may be the simple effect of the user's disapproval of the change. Therefore, the termination would be directly linked to the change of service. These terms place a disproportionate burden on the consumer and essentially mean his contract could be terminated without any proper reason, which is clearly considered unfair and abusive. The CDC, under article 51, IV, forbids establishing "obligations understood as unfair, abusive, or that lead the consumer to an unreasonable disadvantage or those that are not consistent with good faith or equity". Article 51, XV also forbids establishing obligations that are in disagreement with the consumer protection system. Considering this wording, the term might be invalid.</p>

Table 7 - 'Our Warranties and Disclaimers'

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>Google states that its services will be provided with commercially reasonable level of skill and care. But it excludes itself, its suppliers or distributors from any warranties or specific promise in relation to the services. It provides the services 'as is'. It also recognizes that it will exclude certain warranties, like the implied warranties of merchantability, fitness for a particular purpose and non-infringement only to the extent permitted by the national law of the country where they are supplying their services.</p>	<p>If the cloud-based contract is not in conformity with the consumers' reasonable expectation or information provided by the provider, or even with the reliability of the service, the clause where the warranty is denied by the supplier will not be admitted by the majority of the consumer law of any country. For this reason, Google acknowledges that it is bound to conform to the law of the country where it is offering its service.</p>	<p>Google's disclaimers and exclusion of warranty of any kind, apart from those clearly recognized in its clauses that it is bound to conform to the law of the country where it is offering its service, would seem a significant restriction to consumer and even to any customer. Besides the contractual language of the second paragraph of this clause is unclear and somewhat contradictory.</p> <p>However, as far as Google acknowledges in its disclaimers that its statement depends on the applicable law of the country where it is offering its service, this seems one of the most sensible clauses of the ToS. For this reason, in many circumstances, it is presumed that Google will assume the responsibility of its service, despite its disclaimers.</p> <p>It is worth clarifying that there are many articles under the CDC that protect the consumer in relation to the Google's disclaimers discussed here.</p> <p>Indeed, according to article 24 of the CDC, the legal warranty as to the adequacy of a product or service is independent of any express statement, and the supplier's exoneration by contract is banned. Equally, article 25 forbids contractual stipulations that make it impossible to fulfill, cancel or diminish the obligation by the supplier and anyone who caused damage to indemnify the clients. Therefore, if Google's clauses do not comply with these articles, they may be considered void.</p> <p>It is noteworthy that Clause 1 from article 51 of the CDC will consider abusive and void clauses that prevent, exempt or reduce suppliers' liability for defects of any nature in products and services or imply a renouncement or a waiver of rights. Nonetheless, in the last part of this Clause 1, there is a clear exception that admits a limitation to this consumer right in case the consumer relationship happens between a supplier and the consumer legal entity. In this case, Google's limitation of indemnity in relation to a consumer that is legal entity may be possible, if this situation is justifiable.</p> <p>Articles 14 and 20 of the CDC establish the ways in which the consumer will be indemnified. According to Article 14 the supplier of services is responsible, regardless of culpability, for the redress of damages caused to consumers for defects related to the rendering of services as well as for incomplete or improper information about their use and risks. Paragraph 1 of this article establishes that the service is faulty when it does not provide the safety that the</p>

consumer can expect from it, such as the mode of supply, the result and risk that can reasonably be expected and the time when it was provided. Paragraph 3 disciplines two situations in which the supplier will not be liable, namely when it proves that: I. having rendered the service it had no defect; II. the fault is exclusive on the consumer or a third party.

Article 20 determines the liability of the supplier, as well as that of any party involved in the supply of services, by defects in the quality which render the service unfit, or diminish its value. There would be an equivalence as to what happens if there is disparity between offers or public ad when the consumer is given the choice to either: 1. request a further execution of the services; 2. immediate restitution of the amount paid; 3. proportional discount to the price. It is fundamental to elucidate that, considering that remuneration for the services analyzed is indirect, namely, it is realized through Google's chance of obtaining profit through ads, as well as storing data of its consumers, and commercialize it, the only responsibility of Google and its suppliers is re-executing the services or eventually answering for the financial loss that it caused the consumer. However, only future judicial decisions will tell us how such compensations will be decided by courts.

Last but not least, the CC has some special rules for standard contracts, and under it, these limitations or exclusion of warranties may also, depending on the circumstances, be void. Article 424 of the CC, states that: 'In standard form contracts, clauses that stipulate advance waiver of rights that would derive from the contract are void.'

Table 8 - 'Liability of our Services'

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>Google seeks to exclude its own liability and also its suppliers and distributors one, for lost profits, revenues or data, financial losses or indirect, special, consequential, exemplary or punitive damage, although clearly recognizing that these disclaimers are subject to compliance with the national law.</p> <p>Secondly, Google goes further, stating that 'to the extent permitted by law' the total liability of its suppliers, distributors and itself for any claim under these terms, is limited to the amount paid by the customers to use its service, or, if it chooses, to supplying the services again.</p> <p>Finally, Google does not accept its liability, nor that of its suppliers and distributors, for any loss or damage that were not reasonably foreseeable.</p>	<p>This clause in fact deals with two kinds of liability: the direct one, concerning the loss of data (such as data deleted or data corrupted), and the indirect ones, such as the loss of profits, revenues, or data, financial losses, and special, consequential, exemplary or punitive damage.</p> <p>Google's exclusion of direct liability for loss of data stored in the cloud poses a serious problem for cloud users. However, the position accepted by many experts is that, as long as the cloud service provider is already engaged in offering a service that has many risks and as far as he makes this situation clear to the customer not only in the contract, but in the information material, it is fair that the consumer/customer assumes the risk.</p>	<p>Google's clear statements that all its exclusion of liability depends on the permission by the applicable law or statutory right in the country is reasonable and sensible as far it cannot avoid to comply with the mandatory rules of any country. Therefore, in practice, Google may admit its liability if the CDC, for example, would consider its clause void.</p> <p>Additionally, in spite of the arguments that the cloud computing service providers are not likely to make any contractual promises in regard to cloud security, as far as they do not have control over unforeseeable circumstances, or even concerning the indirect liabilities, most of these exclusions of liabilities as such may be considered unfair under Articles 24, 25 and 51, I of the CDC.</p> <p>Furthermore, the suppliers and distributors are clearly jointly responsible for any damage or loss that the consumer may suffer, in fact, as much as the service providers, under Articles 7, 18 and 25, paragraph 1. Under the CDC, the only reasons to exclude the providers, suppliers or distributors liabilities are related to the cases of force majeure, exclusive fault on the consumer's behalf and if the provider is able to prove the lack of defect in the service.</p> <p>A particularly curious issue arising in this context is the limitation on the amount of liability adopted by Google when mentioning that the 'the total liability is limited to the amount of the consumers payment to use the service', if the payment of this contract is usually indirect. Here there can be little doubt that the provider's attempt to limit such liability to an amount that is not already defined may be invalid, or at least debatable if this problem goes to Court.</p> <p>At last, when Google does not accept its liability, nor that of its suppliers and distributors, for any loss or damage that were not reasonably foreseeable, the clause is fair under: the force majeure circumstances that admit the provider's disclaimer for events that are outside its realistic control or were not reasonably foreseeable.</p>

Table 9 - 'Business users of our services'

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>Google warns that when the services are being used on behalf of a business, the business accepts these terms. Besides, it will indemnify Google and its affiliates, officers, agents and employees from any claim, suit, or action arising from or related to the use of the Services or violation of these terms, including any liability or expense arising from them.</p>	<p>Here an interesting situation arises. It is worth repeating that in Brazil, the legal entity, public or private, insofar as they are in a vulnerable position and qualify as a final addressee of the service, may be considered a consumer. Therefore, while this clause may be in principle reasonable for the majority of B2B relationships, it will not be possible to be applied by default to all customers that are businesses.</p>	<p>The first part of the clause seems recidant considering that the parties, either a business or a natural person, must accept (or adhere to) the terms of the contract. It is worth recalling that according to Article 2 of the CDC, a legal entity depending on the circumstance, may assume the status of consumer. The key question here to be sure if this rule is reasonable and fair under the CDC depends on whether the business may be classed as a consumer or not. If the business is a consumer, the clause seems unbalanced. It is imperative to clarify that if the business does not qualify as a consumer under the CDC, this relationship will be discussed under the CC (or any other specific law), where in principle the parties are in the same position. However, it is worth noting that due to the standard nature (adherent contract) of this agreement, even if it is going to be discussed in light of the CC, Articles 423 and 424 give some privileges to the customer, stating that the interpretation of this clause may be in favour of the adherent (i.e. the customer).</p>



Table 10 - 'About these Terms' (Modification of the terms: choice of law and jurisdictions)

Google's provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or any other specific legislation
<p>Apart from other general clauses that are often found in any contract, in this clause Google states that it may modify these terms or any additional terms that apply to the service in some circumstances, such as change to the law or to its services. For this reason, customers should look at the terms regularly.</p> <p>In addition, it will post notices of these modifications, either in the pages of these terms or in the applicable service.</p> <p>It also says that changes will not apply retroactively and will become effective no sooner than fourteen days after they are posted. However, changes made due to new functions for a service or for legal reasons will be immediately effective. If the customer does not agree with it, he should discontinue his service.</p> <p>Google determines that the laws of California will be applied to any dispute arising out of or relating to these terms or services. All claims will be litigated exclusively in the federal or state courts of Santa Clara, California, USA.</p>	<p>Terms unilaterally written by the providers that may change the content of the service or the quality of the contract at his own discretion, and also the ones that contain a choice of law and indication of the law of the jurisdiction where it has its principal place of business, are void against consumers.</p> <p>However, these terms that often appear in cloud-based contracts really represent a great barrier to users that do not qualify as consumers as the choice of law and jurisdiction clause will be solved in the area of private international law, and it may prevent small or medium business from seeking compensation from cloud service providers. It also happens with the terms that allow providers to modify the terms of services at their own discretion, as the only remedy to the user is to discontinue its service.</p>	<p>Both clauses may be considered void under the CDC.</p> <p>The clause of modification chosen at the provider's discretion, either with a 14-day ultimatum or without prior notice, depending on the case, may be considered invalid under Article 51, XIII. The article states that a contract clause (or term) is unfair if it allows the provider to unilaterally change the content or the quality of the agreement, after the contract has been concluded.</p> <p>In regards to the clause where Google chooses the laws of California, for any disputes or claims arising out of the contract terms or services, Article 101, I, undermines this choice made by the provider. Indeed, under the CDC, consumers enjoy the right to take action against the provider under the laws of his home jurisdiction. Therefore, this clause may be invalid.</p> <p>If the customer does not qualify as a consumer, it is out of the scope of the CDC and CC. It is an international private law issue.</p>

### 1.3.1.2. *Google's Business Agreement and Google's Education Agreement*

This section particularly assesses some of the most important clauses in relation to the use of cloud computing contracts, both of the Google Apps for Business Agreement and Google Apps for Education Agreement, where they deal purely with services and provide digital content to the consumer/customer in the Brazilian private and public sector.<sup>17</sup>

Arguably, under certain circumstances private or public legal entities can also belong to the category of consumer, as already mentioned above. Additionally, it is claimed that legal difficulties related to cloud adoption in the public sector are almost the same as with the private sector. As a matter of fact, the Law nº 8.666 of 21 June 1993<sup>18</sup> was designed for public entities entering into procurement and government contracts, however these rules drawn in 1993 could not to predict the array of intricate potential problems in the complex field of cloud computing. For this reason, both the Business Agreement and the Education Agreement are examined from a consumer law perspective.

Considering the level of uncertain if the Brazilian court cases will qualify the legal entities as consumer, in some clauses the comments are made from both a consumer and a customer's perspective. Also, when the Education Agreement is made between a State or Federal university or school and Google Inc., where the government entity qualifies as a consumer or not, some brief considerations will be made considering the Normative Instruction

<sup>17</sup> The Public Education Authority of São Paulo and Google Inc of Brazil on 27 November 2013 made an agreement for the 'free' use of all the facilities offered by Google Apps Education (Education in Cloud Model with Google Apps) for 4 million students and around 300 thousand teachers of public State Schools in the State of Sao Paulo. See <http://www.engenhariae.com.br/tecnologia/estado-de-sao-paulo-tera-google-apps-gratuito-para-alunos-e-professores-da-rede-estadual-de-ensino/> and <http://googlebrasilblog.blogspot.com.br/2013/11/sao-paulo-adota-google-apps-para.html>

<sup>18</sup> Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública e da outras providências.

n° 01 of 13 June 2008,<sup>19</sup> which deals with the management of the security of information and communication in Brazilian Public Administration and the Complementary Rule n° 14 of 30 January 2012<sup>20</sup> that offers some guidelines to the security of information and communication in the use of cloud computing for the Federal Public Administration.

Apart from the remuneration requirement which is indispensable to the Business contract, the study of Business and Education Agreements is made jointly, because the clauses that are relevant to the cloud issues examined here are essentially identical in both instruments. Any significant differences are properly specified.

The ‘Terms of Services’ for the Business Agreement<sup>21</sup> and Education Agreement<sup>22</sup> are available on the website relating to ‘Google Drive with a Google Apps account’. These terms are non-negotiable. Google Apps is a well-known set of cloud-based productivity applications that are offered in numerous versions; free, standard, education, non-profit and government.

Recall that the evaluation process consists of three steps. First, we select the clause of the contract to be analysed. Next, for each clause under consideration we check if it includes some legal concerns of interest. Hence, we have to check if the clause addresses issues such as security, privacy, intellectual property rights, indemnifications, limitations of liability, warranties and disclaimers, modification, termination of contract and applicable law & jurisdiction. Lastly, for each identified concern, we analyse it in light of Consumer Protection Laws and in some circumstances, the Civil Code and other special legislation.

According to Terms of Services for the Business Agreement and Education Agreement, there are fifteen clauses of interest. For each of them a table will be presented to summarize our evaluation.

---

19 Instrução Normativa n° 01 de 13 de junho de 2008. Disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

20 Norma Complementar n° 14,(14/IN01/DSIC/GSIPR). Estabelece as diretrizes relacionadas à segurança da informação e comunicações para o uso de computação em nuvem nos órgãos e entidades da administração pública federal.

21 See [http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/premier\\_terms.html](http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/premier_terms.html)

22 See [http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/education\\_terms.html](http://www.google.com/apps/intl/pt-BR/terms/education_terms.html)

Table 11 - Preamble Business Agreement: English version

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>In the Preamble of the Business Agreement in Portuguese, Google states that, although the copy of the term is translated to a different language, the only agreement version that binds the parties is the one written in English.</p>	<p>In Brazil, neither the CDC nor the CC admits that the consumer/customer may be obliged to adhere to the contract written in a foreign language, different from Portuguese.</p>	<p>Google's statement detailing that only the English version of the contract binds the parties under the CDC may be considered abusive. In fact, there are general principles that establish that all terms of the contract must be clear and intelligible to the consumers, which it will not be if it is written in a different language. Where the language is unclear and not understood by the consumer, the court may decide it to be unfair. Under Article 31 of the CDC, the information relating to the services and products offered by the provider must be written in Portuguese. The language of the contract cannot be chosen simply at the provider's discretion.</p>
		<p>Article 224 of the CC states that a contract written in a foreign language must be translated to Portuguese in order to be effective in Brazil. This particular aspect of the Preamble is not valid under the CDC and CC.</p>

Table 12 - Clause 1.1 (first part) Both Agreements: Facilities (Data security, confidentiality and integrity)

Google Business and Google	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p><b>Education agreement provisions</b></p> <p>Google promises that the facilities used to store and process customer data adhere to reasonable security standards, equivalent to those used for Google's own business data.</p> <p>It offers industry standard systems and procedures to ensure the security and confidentiality of customer data, to protect against threats or hazards to security or to the integrity of customer data and to protect against unauthorised access or use of customer data.</p>	<p>Several complex security and confidentiality issues are associated with cloud computing services; predominantly when the cloud is public. The customer must be aware of the security risks involved in cloud-based contracts relating to data access, availability, integrity, location and segregation. Data needs to be protected from the outside world, from disaster and from unauthorised access. It has to be maintained with quality, validity and using back-up facilities to enable recovery. The fast data restoration also needs to be offered by providers.</p>	<p>Google essentially deals with these issues of data security, confidentiality and integrity in its Privacy Policy. It contains standards to be applied to consumer/customer data. Those questions are discussed in a different document, as already mentioned, the Privacy one.</p> <p>In this clause, Google does not offer any details about its audit and data security standards apart from a vague assertion that it follows reasonable security standards and industry standard systems. Nor does it offer any standard in Privacy Policy. However, as far as Google makes its standard clear, the consumer shares the risk of activities with the provider. Therefore, the clause itself may be considered reasonable under the CDC and CC.</p> <p>However, in practice, it is important to explain that this Privacy Policy, essential to the contract, should be available to the consumer from the beginning in a clear way, i.e. in the same document of this agreements, to give the consumer/customer an opportunity to examine all the terms and conditions before agreeing to them. For this reason, although not necessarily invalid, it is potentially nonbinding for the consumer under Article 46 of the CDC. It states that when the consumer does not have the opportunity to previously acknowledge the content of a contract, or if its terms are written in a way that is difficult to be understood, the agreement will not bind the consumers to it.</p> <p>When a Federal Public Educational Institution signs the Education Agreement, it has to follow rules established in the Normative Instruction nº 01 and the Complementary Rule nº 14. The latter offers some guidelines that must be observed in relation to the applicability of cloud computing. There are two relevant provisions that should be mentioned in relation to the security of data: Clause 5.2.2 "Brazilian Law should always prevail when contracting or implementing cloud computing agreements, particularly when regulating legal warranties and ownership of the information stored in the cloud. Clause 5.2.3 demands that the contract for the supply of services must have clauses that guarantee the availability, integrity, confidentiality and authenticity of the information stored in the cloud, particularly those that are under provider control and management.</p>

Table 13 - Clause 1.1 (second part) Both Agreements: Data transfer (Data transfer, store, process and location)

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google states that it may transfer, store or process customer data in the United States or any other country in which Google or its agents maintain facilities. Google also stresses that by using the services, the customer consents to this transfer, processing and storage of their data.</p>	<p>Google does not inform where the data may be transferred, stored and processed. These activities will not occur in Brazil. In fact, Google clearly offers its services in public and trans-border clouds. This means that it may not be possible for consumers/customers to identify where and how their data are managed by the provider. In addition, the consumer/customer cannot be certain if the legal requirements of security demanded by the country where the data is stored or processed are followed by Google. Also, if data are stored in a different country, theoretically it will not be possible to predict the legal system that may be applied in case of Google's non-performance, that means breach of contract. Also, the consumers must be aware of the kind of data they leave in the cloud, as sensitive documents which are backed-up. Additionally, an issue that should be scrutinised by the consumer/customer is the security of the data transfer, particularly when they are in transit between user and provider and the provider's Internet data centres.</p>	<p>The information offered by the provider in this clause, although not precise from the perspective of data security, is disclosed clearly. This is an important question in any cloud-based service. Insofar as the consumer/customer is conscious of the risk of leaving data outside their own country, under the CDC and CC, the clause may be considered reasonable. In relation to the guidelines of the Complementary Rule nº 14, although Article 5.3.5 does not forbid the export of information to different countries, it suggests that this issue of physical location for the storage of information has to be carefully analysed by the public authorities when considering the adoption of cloud-based services. For this reason, this clause in the Google Education Agreement may represent a barrier to the adoption of cloud services for government education entities.</p>
<p>It is worth recapping that as far as the CDC is going to be applied, the consumer has a prerogative to decide where the claim against the provider is going to be made. However, if the relationship between the parties falls under the CC, the rules of international private law will be applied. Here, the consumer, above all businesses, may receive a lesser degree of protection.</p>		

Table 14 - Clause 1.2 Both Agreements: Modifications

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google states that it may occasionally apply a commercial and/or material change to either its service or URL terms and will inform customers accordingly: if the customer has subscribed to be informed of material changes, for instance. If the change affects Google's URL terms, customers will be informed by email or via the Admin Console.</p> <p>It also proclaims that if the user does not agree, they will remain governed by previous terms until the end of the current term. If the services are renewed, it will be renewed under Google's current terms.</p>	<p>Although cloud providers need to follow the technical and/or commercial changes of its services, the modification clause in cloud services is always associated with the provider's unbalanced power to adjust the contractual terms unilaterally, without regarding the needs of the customer/consumer. Additionally, if the user consequently decides to give up the service because the new version does not fit their requirements, risks may arise in practice, in terms of the access and deletion of data following the termination of the contract.</p>	<p>Google clearly states that it can make both commercial and/or material changes, either in its services or URL terms (i.e. The Acceptable Use Policy - AUP; the Service Level Agreement - SLA and/or Technical Support Services - TSS). Thus, it has a broad level of power to modify the terms of the contracts, at its own discretion, which could threaten the contractual balance. Google is clear about how it will notify the consumer/customer. However, the consumer does not have many options in avoiding unilateral changes applied after the initial terms of the contract; aside from keeping the initial terms they agreed to until the end of the current term. After this period, to continue using the service, they must adhere to the new terms, or terminate any further involvement. According to Article 51, XIII, of the CDC, a contract clause is abusive if it allows the provider to unilaterally change the content or the quality of the agreement, after entering into it. Therefore, in principle, this clause is abusive under the CDC. Even under the CC, considering the standard terms of this contract, this clause of alteration during the performance of the agreement could bring considerable problems to the customer, and may be considered void.</p>

Table 15 - Clause 1.4 Business Agreement and Clause 1.4(a) Education Agreement: Ads

<b>Google Business and Google Education agreement provisions</b>	<b>Main points of concern</b>	<b>Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation</b>
<p>The default setting for Google's services is one that does not allow Google to serve Ads. 'Ads' means online advertisements displayed by Google to end users. However, the customer/consumer may decide to change this setting and authorise Google to serve Ads. If the customer allows the serving of Ads, it may return to the default setting at any time and Google will cease serving Ads.</p>	<p>This clause is extremely important to the analysis of how far Google will be remunerated in the Education Agreement if the default setting for this service is not allowing it to serve Ads. Therefore, assuming that the service will be offered in educational entities, Google will definitively be remunerated by collecting personal or sensitive data of its users which are valuable for various commercial purposes and not on a system of an advertising-based pricing model.</p> <p>As far as the Business Agreement is concerned, this clause certainly does not make any difference to this discussion insofar as it is remunerated by the annual prepay model.</p>	<p>The legal consequence in terms of the Education Agreement is that the remunerated nature of the contract is one of the most important requirements to decide if the customer can qualify as a consumer under the CDC. Then, although not necessarily an advertising-based pricing model, at least the Education Agreement may be considered as a remunerated entity by the collection of consumer data by the provider. Depending on the circumstance, the user may still be considered as a consumer. This clause is fair under the CDC and CC.</p>



Table 16 - Clause 2.1 Business Agreement and Clause 2.2 Education Agreement: Customer Obligations: compliance

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google states that customers must use the services in accordance with the Acceptable Use Policy (AUP). Google may occasionally make new applications, features or functionality for the services, and the use of which may be dependent upon a customer's agreement to additional terms.</p> <p>Also, Google will make other Non-Google Apps Products (beyond the Services) available to the customer and its End Users in accordance with the Non-Google Apps Product Terms and the applicable product-specific Google terms of service. If the Customer does not desire to enable the Non-Google Apps Products, they can enable or disable them at any time through the Admin Console.</p>	<p>Although the AUP is a mandatory document that is essential for the ToS of both Google agreements, it is also offered in a different text.</p> <p>It is worth noting that as far as the Non-Google Apps Products available to customers and end users are concerned, it is recommended that Google leaves the customer the possibility to enable them (opting in), instead of the current model of disabling (opting out).</p>	<p>First of all, it is important to explain that the AUP is an instrument essential to the contract. Therefore, it should be available to the consumer from the beginning in a clear way, i.e. in the same document as the agreements to give an opportunity to examine all the terms and conditions before agreeing to them. For this reason, although not necessarily invalid, it potentially may not bind the consumer under Article 46 of the CDC, explained above. Under the CC, although not necessarily unfair, the information offered in an unclear way may represent a burden.</p> <p>Also, it would be reasonable if Non-Google Apps Products are offered giving the consumer an opportunity to enable them. On the other hand, when a consumer needs to disable them through the Admin Console, if the Court considers that this 'opt out' option is similar to where 'the product was delivered or the service rendered to the consumer without a previous request', as stated under Article 39, III of the CDC, the clause may be considered abusive.</p>

Table 17 - Clause 2.3 Both agreements: Customer Administration of the Services

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google states that the customer can indicate one or more administrators who will have the right to access Admin Account(s) and to manage the end-user's accounts.</p> <p>Google gives the customer some responsibilities for compliance, security and confidentiality through the use of the service. Google asserts that it is not its responsibility to manage the internal relationship between the customer and its administrator. Ultimately, Google stresses that it is merely a data-processor.</p>	<p>It is important to recall that the customer has the responsibility not to breach compliance, security and confidentiality provisions. The customer will not only guarantee its own compliance, but also that of its administrator, to whom it entrusts passwords and rights of management. Here again, Google emphasises that it is merely a data-processor.</p>	<p>The terms here are reasonable under the CDC only if Google gives the consumer/customer the technical tools to manage and control this relationship. If the consumer is able to prove that in practice this does not happen, the clause may be considered abusive.</p> <p>The clause in which Google says that it is simply a data-processor will be reasonable depending on the situation. If it proves that it behaves as such, it may be valid. However, the case law is not pacific in Brazil. Some decisions do not consider the provider merely a data-processor and it becomes responsible for any harm caused to the consumer.</p>

Table 18 - Clause 6 - Business Agreement Clause 7 Education Agreement: Confidential Information

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>First, Google establishes the obligations of each party to protect the other party's confidential information by nondisclosure, except to affiliates, employees and agents who need to know and have agreed to confidentiality. It also states that each party is responsible for any actions of its affiliate employees and agents in violation of this Section.</p> <p>Next, Google points out what cannot be considered confidential information. In regard to the disclosure of confidential information, Google states that information may be disclosed when required by law. However, after such disclosure, if possible, each party must notify the other party, giving an opportunity to challenge the disclosure.</p> <p>Finally, in the Education Agreement (Clause 7.4), there is one more clause relating to this particular issue, in terms of Google's compliance to the Family Educational Rights and Privacy Act and the Family Educational Rights and Privacy Act Regulations (FERPA).</p>	<p>The service infrastructure in the public cloud includes several difficulties to control data, to keep its confidentiality, security and integrity, to manage the dependency of the service with the affiliates, employees and agents of each party and the need to comply with the law if the disclosure of information is required.</p>	<p>Google clearly establishes the obligations of each party, creating a significant balance between the needs of the service and how both parties shall keep information confidential. It communicates to the consumer the possibility that confidential information may be disclosed to its affiliates, employees and agents. It defines which information is not considered confidential, and this seems reasonable.</p> <p>Google has made statements regarding the possibility of data being disclosed by law, while guaranteeing reasonable notification to the customer offering the opportunity to challenge the disclosure. As far as transparency is given to consumers, the clauses seem reasonable.</p>
<p>In fact, Article 7 of the CDC states that this Code does not override other internal legislation in Brazil. Hence, this clause relating to 'confidential information' has some implications, not only for consumer protection law, but also to other regulations. It is noteworthy that Article 195, XI and XIV of the Law n° 9.279 of 14 May 1996 that deals with Industrial Property, and also Articles 153, 154 and 154-A of the Brazilian Penal Code, describe the hypotheses when the violation of the obligation to keep information confidential is considered a crime. Article 154(A) of the Law 12.737/2012 (now merged in the Penal Code) considers computer crime as illegal access to private electronic communications, trade secrets or other confidential information, which are pertinent examples to this research. Therefore, in practice, this subject may be analysed under different fields. Finally, in relation to the additional clause in the Education Agreement whereby Google will follow the rules of the FERPA and the consumer data may include personally identifiable information from education records that are subject to it, under the CDC this clause may not be valid because the consumer rights established under the CDC have a public nature and the consumer is not bound to the Educational Rights and Privacy Act Regulations from the USA. Undoubtedly the need to understand the complex legislation of the USA would represent a heavy burden to any consumer.</p>		

Table 19 - Clause 7 Business Agreement Clause 8 Education Agreement: Intellectual Property Rights (IPR) and Brand Features

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>First, Google states that this contract does not grant the parties any rights to the other people's content or any Intellectual Property Rights (IPR). Google retains the IPR in the services and customer in their data. Secondly, the clause deals with the customer's brand features, where Google may display them as the customer authorises. Google may also display its brand features on the service pages to indicate that it is provided by Google. Neither party may display or use the other party's brand features beyond what is allowed in the contract without the other party's prior written consent.</p> <p>Finally, both Google and the customer may revoke the other party's right to use its brand features with written notice providing a reasonable period to cease use.</p>	<p>This clause deals with IPR in general, but it does not openly note one of the most important categories as far as digital data is concerned, namely, copyright. In this regard, it does not mention any aspect relating to the cloud service that permits the provider to upload a consumer's digital content (hosting service), to share this content with third parties, or make it available on the Internet. Indeed, it emphasises a party's use of the other brand features.</p>	<p>It is worth recalling that Article 7 of the CDC states that this Code does not override other internal legislation in Brazil. Thus, this clause has some implications, not only for consumer protection law, but also for the Law nº 9.279 of 14 May 1996 that deals with Industrial Property, and particularly with brand features and Law nº 9.610 of 19 February 1998, related to copyright.</p> <p>The part of the text which deals with the exceptions has unclear drafting in Portuguese. In fact, a literal translation of an English expression 'Except as expressly set forth herein...' renders the clause confusing, which therefore affects the legal content. However, in principle, the clause cannot be considered abusive or unfair because of this unclear language, unless it fundamentally affects the transparency of the contract.</p>
<p>Overall, Google recognises that each party stays in control of their own IPR. Google may display the customer brand feature to the limit authorised by the customer. Both parties may have the right to revoke the other party's right to use its brand feature, as long as written notice is given. Although very broad, the clause seems reasonable under the Law nº 9.279, Law nº 9.610, and the CDC.</p>		

Table 20 - Clause 8 Business Agreement Clause 9 Education Agreement: Publicity related to customer's name or brand feature

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google states that the customer agrees that it may mention their name or brand feature in a list of its clients, online or in promotional material. Also, if Google makes any reference verbally to the customer as a client, it will be strictly related to products or services subject of the agreement.</p>	<p>The publication of the customer's name or brand feature is highly relevant for any cloud service provider as it is part of the way it may be remunerated. Google cannot publish its consumers' names or brand features without authorisation.</p>	<p>The clause seems reasonable, both under the CDC, the CC and Law nº 9.279 considering Google requires prior authorisation of its consumer/customer to use their names for any list of client, online or promotional material, particularly as it stresses that the use will be strictly related to products or services subject to the agreement, and this is one of the ways that the cloud provider may be remunerated.</p>

Table 21 - Clause 9 Business Agreement Clause 10 Education Agreement: Representations, Warranties and Disclaimers

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google's statements in regard to representations note some elements necessary to the formation of the contract, compliance with all laws and regulations applicable to its provisions. In the Education Agreement, Google states that the customer has to comply with the North American Children's Online Privacy Protection Act of 1988. Google warrants that it will provide the services in accordance with the applicable Service Level Agreement (SLA).</p> <p>Google declares that to the extent permitted by applicable law, neither party can make any other warranty of any kind. Google makes no representations about any content or information made accessible by or through the services. It states that the customer acknowledges that it does not supply any telephone service.</p>	<p>The cloud providers ordinarily deny, as far as possible, any warranty. However, Google recognises that the disclaiming of warranty, as far as consumer protection is concerned, is bound to conform to the law of the country where the provider is offering its service.</p>	<p>Google's representations are reasonable. As far as the disclaimers are concerned, Google clearly acknowledges that it is only applicable 'To the fullest extent permitted by applicable law'. Therefore, it recognises that it cannot exclude some warranties, if the local law does not admit it.</p> <p>If the clause was going to be analysed without this statement, it would be, in principle, void.</p> <p>Excluding implied statutory warranties may limit the consumer rights, which is not permitted under the CDC. Article 24 of the CDC states that the legal warranty of the adequacy of a product or service is independent of any express statement, and a provider is not allowed to opt out by contract. Equally, Article 25 forbids contractual stipulations that make it impossible to fulfil, cancel or diminish the obligation by the supplier and anyone who causes damage to indemnify the consumers. Section XV of Article 51, states that contractual clauses concerning products and services supplied shall be deemed lawfully void, among others, when are in disagreement with the consumer protection system.</p> <p>It is worth recalling that the CC has some special rules for standard contracts and under these limitations or exclusion of warranties may also, depending on the circumstances, be void. Article 424 of the CC, states that in standard form contracts clauses that stipulate advance waiver of rights that would derive from the contract are void.</p> <p>Additionally, the drafting of the section on the disclaimers, which is found in the final paragraph of the clause in the Portuguese version, is unintelligible. It may also be questionable from a legal point of view, under Article 46 of the CDC. Article 46 states, 'Contracts governing consumer relations shall not oblige consumers when they have not been given the chance of previously being acquainted with their contents or when they are written in such a way it is difficult to understand their meaning and scope.'</p> <p>In regard to the North American Protection Act, stated in the Education Agreement, this particular aspect of the clause may be invalid under the CDC as far as it aims to bind the consumer/customer to a complex area of law of a different country and legal system unfamiliar and inaccessible to them.</p>

Table 22 - Clause 11 Business Agreement Clause 12 Education Agreement: Termination

<b>Google Business and Google Education agreement provisions</b>	<b>Main points of concern</b>	<b>Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation</b>
<p>Google indicates the reasons why either party may suspend performance or terminate the agreement. They are: material breach and failure to repair the breach; termination of any party's business operation; or, insolvency. It also predicts the effects of the termination of the contract. Namely: Google will provide customer access and the ability to export customer data for a commercially reasonable period of time; then, after a commercially reasonable period of time, Google will delete customer data by removing pointers and overwriting it; and upon request, each party will promptly use commercially reasonable efforts to return or destroy all other confidential information of the other party.</p> <p>In the Education Agreement, Google allows the education entity to terminate the contract for any or no reason, so long as it gives 30 days' notice.</p>	<p>The termination clause can be considered one of the most important clauses of the contract, due to the potential risks that any cloud-based service, particularly cloud storage, brings. The consumer/customer may ask, for example, what will happen to the data stored in the public cloud. For this reason, all customers must pay special attention to this clause. The serious issues relating to this termination clause in a cloud service, whether due to non-performance or breach of contract, are related to the preservation or deletion of data and a customer's access and ability to export the data stored in the cloud. It is advisable that the consumer/customer, as far as possible, makes a backup of sensitive data on personal devices.</p> <p>Another question that usually comes up in relation to the termination clause is the right of restitution of the party that is not at fault. In the cloud services, for example, it is not possible to recompense the monetary value of digital content or data or to determine restitution if the service was supplied in exchange for data or on an ad-based pricing system.</p>	<p>First of all, Clause 11.1 (Business Agreement) and Clause 12.3 (Education Agreement) do not define the meaning of 'significant breach' in the agreement. However, it should be found in the clause at the end of the agreements where all the definitions are provided by Google. Furthermore, in Clause 11.2 (Business Agreement) and Clause 12.3 (Education Agreement), there is a lack of a precise period that the consumer has to access and export data from the cloud, delete them by removing pointers to it on Google's active servers or overwriting the data over time. The way that Google may return or destroy the consumer/customer confidential information is not clear. Indeed, transparency of contracts is always desirable and is not observed here. Under the CDC, Google's statements in relation to data-recovery procedures may be considered abusive. Article 39, XII of the CDC states that the supplier is forbidden to, amongst other abusive practices, not stipulate a date for the fulfilment of the obligation or leave the stipulation of the initial date at its own exclusive discretion. In the Education Agreement, the permission given by Google to the customer/consumer to terminate the contract for any or no reason, provided that a prior written notice is given, is fine under the CDC or CC.</p>

Table 23 - Clause 12 Business Agreement Clause 13 Education Agreement: Indemnification

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>In the Business Agreement, the customer will indemnify, defend, and not hold Google accountable against all liabilities, damages, and costs arising from a third party claim regarding customer data or the domain names: customer brand features infringing or misappropriating any patent, copyright, trade secret or trademark of a third party; or, a customer's use of services in violation of the AUP. This clause does not exist in the Education Agreement.</p> <p>In both agreements, Clause 12.2 of the Business and 13.1 Education Agreement, Google states that it will indemnify, defend, and not hold the customer liable against all liabilities, damages, and costs arising from a third party claim that Google's technology used to provide the services or any Google Brand Feature infringing or misappropriating any patent, copyright, trade secret or trademark of such a third party. Google also points out the cases in which it will not have any obligations or liability under this section. Under the clause called 'Possible Infringement', Google states the ways it will repair, replace or modify the services that infringe a third party's IPR. Besides, it already predicts the possibilities that it will suspend or terminate the services, and in case of termination of the impacted services, Google will provide a pro-rata refund of the fee (if applicable) paid by the customer applicable to the</p>	<p>Cloud services that permit consumers to upload content bring many difficulties to the providers, who can be held liable for anything unlawful in the area of IPR. For this reason, indemnities related to IPR are standard in this area. Google excludes the customer's responsibility for IPR infringements that arise from Google's services, unless the use of service or brand feature was not furnished by Google or the content, information or data was provided by the customers, end users or third parties. Google offers some rules for possible infringements.</p>	<p>In the clause 12.1 of the Business Agreement, which has some terms of indemnification by customer', Google says that customers assume to indemnify, defend and not hold Google accountable from all liabilities, damages and costs if claims arise from a third party. This is a very serious clause for the consumer/customer. The customer may not have the monetary conditions to defend himself from a claim, and it might be held in Court that he is the only actor responsible for the infringement. Also, this situation may not be fair if Google does not offer the security of the accounts that is necessary to avoid the violation listed in that clause. Additionally, the item (iii) of this provision is very surprising as Google claims to be indemnified, defended and held unaccountable from and against liabilities, damages and costs arising out from a third party claim regarding customer violations of the Acceptable Use Policy (AUP), which deals with illegal and unauthorised uses of the services by the customers, when all the clause basically deals with is IPR. It may not be considered unfair, but somewhat vague in this particular subject. In both agreements, in general, Google requires the suspension or termination of the customer's use of the services under settlement if the potential solutions described in clause 12.3 (a) (Business Agreement) and 13.2 (c) (Education Agreement) are not commercially reasonable. Google does not attempt to share any cost of the potential infringement with the consumer/customer, if it recognises its own fault in the matter. When it terminates the service, it will offer a pro-rata refund of the unearned fee (in the Education agreement: it may not apply) paid by customer. These clauses are acceptable. However, in the 'general' clause, the disclaimer written by Google whereby the indemnity offered in this clause is the only remedy</p>



period following the termination of services.

In Clause 12.4 of the Business Agreement Google offers procedures where both parties can follow in case of a judicial claim. Google states that the indemnities confirmed in this clause are the only remedy under this agreement for violation by the other party of a third party's IPR.

Google mentions in Clause 13.3 of the Education Agreement, the procedures that should be followed by the parties in case of any claim and it states that the indemnity mentioned above is a customer's only remedy for a violation by Google of a third party's IPR.

offered concerning a violation of a third party's IPR will be possible if the consumer does not suffer any damage that may justify another remedy. Otherwise, if he proves that it caused damage, according to the CDC and CC, this exclusion of warranty may be considered abusive.

Recap that in relation to copyright, trade secrets and trademarks, the issues discussed here will at times be analysed in light of the Brazilian Copyright Law (such as Law n° 9.609/98 and n° 9.610 /98) and the Industrial Property Law (Law n° 9.279/96) as mentioned.

Table 24 - Clause 13 Business Agreement Clause 14 Education Agreement: Limitation of Liability

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>Google restricts its indirect liability. It states that neither party will be liable under the agreement for loss of revenue, or indirect, special, incidental, consequential, exemplary or punitive damage, even if the party knew or should have known that such damages were possible and even if direct damages do not satisfy a remedy. It defines the limitation on amount of liability, which is slightly different on each agreement, and it provides some exceptions to limitations.</p>	<p>Cloud customers/ consumers should carefully review the terms of the contracts related to limitations of liability as the providers generally try to cap liabilities in the event of a breach. However, even if the cloud providers try to exclude or limit liability in a consumer contract, the test of fairness or abusiveness is always used by the Courts to decide whether these clauses are to be admitted or not.</p>	<p>In this clause, Google does not specify loss of data (either because they were deleted or corrupted) amongst instances of exclusion of direct liability. It would mean that it assumes responsibility for loss of data. Indeed, Google mentions the issue of security of data in its Privacy Policy, but the clause related to this aspect remains vague. It excludes some indirect liability, which under Articles 24, 25 and 51, I of the CDC and under Article 624 of the CC, in relation to a standard contract, may be considered abusive.</p> <p>In regard to the limitation on the amount of liability, the clause in the Business Agreement is fair. In the Education Agreement, items (I) and (II) of Clause 14.2. If the contract remains without any direct payment, the way to make this clause effective becomes questionable.</p> <p>In relation to the exceptions to limitation, insofar as Google clearly recognises that these limitations apply 'to the fullest extent permitted by applicable law', this clause is acceptable.</p> <p>In relation to the Education Agreement, when it is used by any Federal University in Brazil, any limitation or exclusion of liability for breach of security of data or loss of data (if it is deleted) will not be admitted under the Complementary Norm n° 14.</p>

Table 25 - Clause 14 Business Agreement and Clause 15 Education Agreement; Miscellaneous - Governing Law

Google Business and Google Education agreement provisions	Main points of concern	Applicability of the clause under the Consumer Protection Code (CDC), Civil Code (CC) or specific regulation
<p>In the Business Agreement, Google determines that the contract will be governed by California law and for any dispute, the parties consent to personal jurisdiction the courts in Santa Clara, California.</p> <p>In the Education Agreement, Clause 15.10 defines two rules: (a) concerning the City, County and State government entities, Google states that 'the parties agree to remain silent regarding governing law and venue'; (b) concerning all other entities, it repeats the same rule defined in the above Business Agreement.</p>	<p>Essentially, all the cloud providers include a choice of law and jurisdiction clause, stating that the agreement will be covered by the laws and the legal system where it has its principal place of business. However, these clauses are considered void in the consumer code in Brazil.</p>	<p>The rule that entrusts the choice of law and jurisdiction on the provider is invalid under the CDC. In regard to the clause where Google chooses the laws of California, for any disputes or claims arising from the contract terms or services, Article 101, I, undermines this choice made by the provider. Indeed, under the Code, consumers enjoy the right to take action against the provider under the laws of his home jurisdiction. On the other hand, if the customer does not qualify as a consumer, this is an issue of private international law. Jurisdictional issue is one of the biggest perceived barriers for the cloud service customer that cannot be considered as a consumer.</p>
		<p>The rule written in the Clause 15.10 (a) of the Education Agreement in relation to the public entities as a customer, is vague and ambiguous. However, considering that in some circumstances the public entity may have some privileges under its sectorial law, the fairness of this clause may be sorted out on a case by case basis.</p>

## 1.4. Conclusion

In this chapter we identified several relevant legal issues or concerns that need to be addressed by the consumers or customers when they consider entering into a cloud contract. The objective was to help them to understand the complex contractual language or the risks of the cloud activities.

Our investigation strongly suggests that the most serious risks to cloud consumers when adhering to these standard contracts are present on the Google Terms of Service for the personal account considering that its contractual terms undermine a considerable number of legitimate consumer rights. For example, a possible cause of concern is the possibility of Google unilaterally modifying or totally stopping to provide its service, and notifying the consumer/customer only when 'reasonably possible'. However, this is a substantial burden to any party in the cloud environment, because consumer/customer data may be totally under the control of the provider.

The unfair clauses for the customers/consumers may be due to the fact that Google assumes that when accepting these inexpensive or 'free of charge' standard contracts, they are conscious that they may not demand a high level of security or obedience of a consumer's rights from the cloud provider. However, it is worth reminding that even though the contracts are supposedly 'free' or cheap for the consumer or customer, in fact as already mentioned they are indirectly remunerated to Google Inc.

The Google Business and Education Agreements Terms of Service seem more balanced than the previous one, since Google now recognises that in many situations it may exclude some consumer or even customer rights only to the extent allowed under the law of the user's home jurisdiction. Hence, Google is taking more seriously the consumer or customer's mandatory rules of each country that it offers the service.

It is plausible to recognise that in cloud-based contracts not only is the consumer/customer at risk. It is commonplace that cloud computing providers do what is technologically and/or commercially possible, and not only to avoid the big risks for its own business and to keep its position in the market. In reality, its activities are inherently risky. As far as the role of the

contract guarantees respect for rights and obligations to all its stakeholders, the comprehension of, and compliance with it, are still essential in the cloud era. There is also one thought-provoking question that has to be posed to providers in Brazil: how can they tackle an ever-increasing regulatory landscape?

When in a contractual disagreement, the consumer claims that a term is unfair or abusive, and the provider does not agree; the duty of interpreting, judging and finally enforcing the existing law is the responsibility of the judiciary. When the courts decide that a term is unfair or abusive, it will be considered invalid and will not bind the consumer. Consequently, if the providers do not familiarise themselves adequately with applicable consumer protections, and also with the ever-changing legislation that may affect its business, it is also entering into a world of great legal uncertainty.

The tension between the law and technological developments is clearly evident within the issues surrounding cloud computing.<sup>23</sup> Therefore, both service provider and consumer/customer should assume a risk analysis approach and also consider the proper use of technological tools and equitable contract terms before entering into a cloud computing contract.

---

<sup>23</sup>The issue concerning this tension between law and technology was exhaustively raised by Larry Downes. See, for example, *The Laws of Disruption: harnessing the new forces that govern life and business in the digital age* (Basic Books 2009).