



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Marcelo dos Santos Marquinho

**O PAPEL CIVILIZADOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS
TORCIDAS ORGANIZADAS DE FUTEBOL:
uma análise de projetos de lei no período 2005-16**

**BRASÍLIA
2016**

Marcelo dos Santos Marquinho

**O PAPEL CIVILIZADOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS
TORCIDAS ORGANIZADAS DE FUTEBOL:
uma análise de projetos de lei no período 2005-16**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Unieuro como requisito parcial,
do Curso de Mestrado em Ciência Política,
para a obtenção do título acadêmico de Mestre.
Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Marcílio
Teixeira
Co-orientador: Prof. Dr. Delmo de Oliveira
Arguelhes

**BRASÍLIA
2016**

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Bibliotecário Carlos Anderson Vieira – CRB 1/1636

M357p

Marquinho, Marcelo dos Santos.

O Papel civilizador da Câmara dos Deputados e as torcidas organizadas de futebol: uma análise de projetos de lei no período 2005-16 / Marcelo dos Santos Marquinho; orientador Rodolfo Marcílio Teixeira; co-orientador Delmo de Oliveira Arguelhes. -- Brasília: Centro Universitário Unieuro, 2016.

276 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário Unieuro, 2016.

1. Violência. 2. Torcidas organizadas. 3. Futebol. 4. Civilização. 5. Poder legislativo. I. Teixeira, Rodolfo Marcílio, orient. II. Arguelhes, Delmo de Oliveira, co-orient. III. Título.

CDU – 316:796.332

Marcelo dos Santos Marquinho

**O PAPEL CIVILIZADOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS TORCIDAS
ORGANIZADAS DE FUTEBOL:
uma análise de projetos de lei no período 2005-16**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Unieuro como requisito parcial,
do Curso de Mestrado em Ciência Política,
para a obtenção do título acadêmico de Mestre.

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodolfo Marcílio Teixeira
Centro Universitário Unieuro

Prof. Dr. Delmo de Oliveira Arguelhes
Centro Universitário Unieuro

Prof. Dr. Renato Zerbine Ribeiro Leão
Centro Universitário Unieuro

Prof. Dr. Rodrigo Medeiros
Centro Universitário de Brasília

**BRASÍLIA
2016**

Dedico este trabalho ao Grande Arquiteto do Universo, a meus pais Ezaldivar Serra Marquinho e Célia Maria dos Santos Marquinho e à minha esposa Lílian Deis Borges.

AGRADECIMENTOS

Ao Grande Arquiteto do Universo, por conceder a nós humanos o exercício do livre arbítrio da escolha de nossos caminhos pela vida, utilizando do conhecimento criado pela experiência, razão e ciência.

A meus pais Ezaldivar Serra Marquinho e Célia Maria dos Santos Marquinho, pelo amor incondicional e por me educarem de maneira firme e justa.

À minha esposa Lílian Deis Borges, que me apoiou, me incentivou e me deu suporte desde nosso namoro e que permanece até hoje.

À Polícia Militar do Distrito Federal, que me proporcionou participar deste programa de mestrado.

Ao Professor Doutor Rodolfo Marcílio Teixeira, meu orientador, que teve a coragem de aceitar me guiar nesta empreitada.

Ao Professor Doutor Delmo de Oliveira Arguelhes, meu co-orientador que, embora torcedor vascaíno, é gente de bem e muito me ajudou a desenvolver este trabalho.

Aos 10 companheiros policiais militares que fizeram este mestrado juntos, pois foi uma jornada difícilima.

Aos professores do Mestrado em Ciência Política da Unieuro, bem como aos membros da banca final, que contribuíram significativamente para meu aprendizado sobre a Ciência Política.

“Maior que a tristeza de não haver vencido é a vergonha de não ter lutado.”

(Rui Barbosa)

RESUMO

Esta dissertação debruça-se sobre a violência de torcidas organizadas de futebol, entretanto, não se detém nas realidades materiais da desordem, pois esta inclui-se na condição de contexto. Seu foco é verificar se há um projeto de civilização dos torcedores e torcidas organizadas pela Câmara dos Deputados e, se há, como é esse projeto. Portanto, utilizou a teoria do processo civilizatório como fundamento, e como apoio, os conceitos teóricos de poder e violência nas sociedades ocidentais. Também valeu-se de estudos sobre políticas públicas e processo legislativo brasileiro. A metodologia empregada incluiu a pesquisa exploratória, a pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos, bem como a pesquisa documental envolvendo os projetos de lei 23 projetos de lei da Câmara dos Deputados, no período de 2005 a 2016.

Palavras-chave: Violência. Dominação política. Civilização. Torcidas Organizadas. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The torcidas organizadas violence's are the focuses discourse, however, does not mean stop at material disorder realities, as this falls within the context condition. Its focus is to check whether there is a civilization project of the suportters and torcidas organizadas through the Câmara dos Deputados and, if so, how is this project . Therefore, we used the theory of the civilizing process as a foundation, and to support the theoretical concepts of power and violence in Western societies. Also took advantage of studies on public policies and Brazilian legislative process. The methodology included exploratory research, bibliographic research in books and scientific papers, as well as documentary research involving 23 bills from the Câmara dos Deputados, in the period 2005-2016 .

Palavras-chave: Violence. Policy Domination. Civilization. Torcidas Organizadas. Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 – VIOLÊNCIA E CIVILIZAÇÃO	04
1.1 Etimologia da Violência e do Poder	04
1.2 A questão do poder e a dominação política em Max Weber	06
1.3 As relações de poder em Michel Foucault	11
1.4 A violência em Hannah Arendt	15
1.5 A violência em Yves Michaud	17
1.6 A teoria do processo civilizatório de Norbert Elias	19
CAPÍTULO 2 – A CIVILIZAÇÃO DO FUTEBOL E O <i>HABITUS</i> DE TORCER ...	25
2.1 Desportivização do futebol	25
2.2 O <i>habitus</i> de torcer e os antecedentes das torcidas organizadas	27
2.3 A indução do torcer pelo Estado brasileiro	32
2.4 A indução do torcer pelas torcidas organizadas	36
2.5 Um conceito de torcida organizada de futebol	39
CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO	44
3.1 As Políticas Públicas	44
3.1.1 A origem como campo de pesquisa da Ciência Política	45
3.1.2 Principais conceitos	48
3.1.3 Ciclo de formulação e análise de políticas públicas	51
3.1.4 O Poder Legislativo e as políticas públicas	56
3.1.5 A organização do Poder Legislativo brasileiro e as políticas públicas	59
3.1.6 As comissões parlamentares e as políticas públicas	60
3.2 Processo Legislativo	61

<i>3.2.1 As comissões parlamentares no processo legislativo contemporâneo.....</i>	<i>64</i>
<i>3.2.2 Processo legislativo brasileiro e as comissões parlamentares.....</i>	<i>67</i>
<i>3.2.3 O processo legislativo nas comissões parlamentares da Câmara dos Deputados</i>	<i>70</i>
<i>3.2.4 Organização interna das comissões parlamentares.....</i>	<i>71</i>
<i>3.2.5 Comissões no processo legislativo ordinário.....</i>	<i>75</i>
CAPÍTULO 4 – PROCESSO METODOLÓGICO E ANÁLISE DOS DADOS	77
4.1. Levantamento e metodologia de análise dos projetos de lei.....	77
4.2. Análise dos projetos para impor penalidades.....	79
4.3. Análise dos projetos para impor controle	90
COSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	97
ANEXO I – COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA	106

INTRODUÇÃO

O tema proposto é o papel civilizador da Câmara dos Deputados com respeito às torcidas organizadas de futebol no período de 2005-16. O objeto visado concerne à violência das torcidas organizadas de futebol, porém não diretamente aos aspectos factuais realizados por elas, e sim à expressão com que a Câmara dos Deputados (Poder Legislativo Federal) lida com o tema. Assim, a violência das torcidas organizadas inclui-se na condição de contexto.

A escolha do tema deriva do fato de que a violência ainda permanece nos estádios, mesmo após a implementação, pelo Estado brasileiro, do Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei nº 10.671 de 15 de maio de 2003). Essa observação baseia-se empiricamente e, também, no Relatório Final da Comissão Paz no Esporte,¹ o qual expõe que 79% dos entrevistados apontam a violência como a principal causa do afastamento das pessoas dos estádios. Destarte, participam os membros das chamadas torcidas organizadas de futebol que não se limitam apenas a apoiar e incentivar o time, como também buscam constantemente ampliar seu espaço de atuação, trazendo para o dia a dia uma rivalidade que existe simbolicamente nos campos de futebol, chegando mesmo à prática de atos violentos dentro e fora dos estádios.

O trabalho utilizou a teoria do processo civilizatório como base teórica, e como apoio, os conceitos teóricos de poder e violência nas sociedades ocidentais. Também foram utilizados estudos das políticas públicas e do processo legislativo brasileiro na Câmara dos Deputados. Pretende-se verificar se há um projeto de civilização dos torcedores e torcidas organizadas pela Câmara dos Deputados e, se há, como é esse projeto.

Para tanto, analisou-se os discursos contidos em 23 projetos de lei da Câmara dos Deputados, que tratam sobre a violência de torcidas organizadas, no período de 2005-16, e assim buscou-se trazer à luz como os deputados federais deliberaram a respeito do tema enquanto um problema político-social.

O estudioso que ampara a investigação teórica é Norbert Elias e a teoria do processo civilizatório, enquanto que Max Weber e Michel Foucault emprestam seus conceitos sobre o poder e, ainda, Yves Michaud e Hannah Arendt, sobre a violência. Já os estudiosos que fundamentam empiricamente a pesquisa são Heloísa Helena Baldy dos Reis e Carlos Alberto

¹ KLEIN, Marco Aurelio. *Preservar o Espetáculo, Garantindo a Segurança e o Direito de Cidadania: Relatório Final*. 2006. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/relatorioFinalPazEsporte.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

Máximo Pimenta, que tratam sobre a violência no futebol e nas torcidas organizadas de futebol. Isso permitirá compreender como se dão as relações de poder e violência nas torcidas organizadas de futebol, sendo detalhados amiúde no segundo capítulo.

Para discutir as políticas públicas, utiliza-se as ideias de Maria Paula Dallari Bucci, Leonardo Secchi, Reinaldo Dias e Eduardo Marques; enquanto que, para estudar o processo legislativo, emprega-se os conceitos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Paulo Adib Casseb. Esses autores permitem ressaltar que a violência das torcidas organizadas é um problema político que precisa ser deliberado pela Câmara dos Deputados. Mais adiante serão detalhadas suas ideias.

A relevância da pesquisa encontra-se no fato de que a sociedade brasileira aponta que a violência das torcidas organizadas interfere em direitos sociais do lazer e direitos econômicos. Essa afirmativa tem por base os resultados de pesquisas anunciados em audiência pública na Comissão dos Esportes da Câmara dos Deputados,² onde noticiou-se que a taxa de ocupação dos estádios brasileiros é de 35% (enquanto que na Inglaterra e Alemanha ela chega a 96%), ao mesmo tempo que 47,3% dos entrevistados apontam a violência e a falta de segurança como motivos para não irem aos estádios, e também que 78,6% culpam as torcidas organizadas como as responsáveis pela violência no futebol. Portanto, a deliberação do tema pelos legisladores federais da Câmara dos Deputados mostra que o Estado brasileiro tem um caminho a percorrer para dar um fim a esse problema.

Assim, foi definido como objetivo geral identificar como o Estado brasileiro, através da Câmara dos Deputados, tenta promover a civilização das relações sociais e, portanto, moldar os comportamentos e relacionamentos dos indivíduos e grupos torcedores. Já os objetivos específicos são os seguintes: a partir do estudo da teoria do processo civilizatório, compreender como a centralização e o monopólio do uso da força produzem e conduzem conflitos, e também são uma forma de exterminá-los (capítulo 1); estudar como as transformações estruturais e políticas, que culminaram com o estabelecimento do Estado, induziram os passatempos em geral - e o futebol, em particular - a controlar mais seus elementos violentos (capítulo 2); estudar as políticas públicas e o processo legislativo na Câmara dos Deputados como meios de enfrentamento da violência das torcidas organizadas, vistas como um problema social (capítulo 3); analisar 23 projetos de lei da Câmara dos

² KLEIN, Marco Aurelio. *Violência nos Estádios*. Brasília: Sonoro-vídeo, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cespo/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/29-04-2015-violencia-nos-estadios>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

Deputados no período de 2005 a 2016 como uma forma de descobrir se há um projeto de civilização das torcidas organizadas e, se existe, como ele é (capítulo 4).

Para alcançar os objetivos propostos, foram utilizadas a pesquisa exploratória, a pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos publicados sobre o tema, bem como a pesquisa documental envolvendo os projetos de lei da Câmara dos Deputados.

Os dados empíricos foram obtidos por meio do sistema de pesquisa de atividade legislativa, que é o meio de acompanhamento da tramitação de processos legislativos do sítio da Câmara dos Deputados. O *corpus* compreende 23 projetos de lei, no período de 2005 a 2016.

CAPÍTULO 1

VIOLÊNCIA E CIVILIZAÇÃO

O presente capítulo faz um estudo sobre a teoria do processo civilizatório de Norbert Elias, que correlaciona a violência e o poder político no processo de civilização humana. Assim, explica como os processos de formação dos Estados, a centralização de poder político e monopólio da violência, e os processos e dispositivos de controle, isto é, discursos e práticas normativas, influenciam os indivíduos e grupos à autocensura e autocontrole.

Essa teoria, aplicada a diversos aspectos da vida social (v.g., à desportivização e, em particular, ao aspecto da excitação e violência expressadas pelos grupos de apoiadores de diferentes esportes), permitirá uma compreensão de que a violência, a partir do caso concreto do desporto e grupos torcedores de clubes de futebol, não se resume somente à ameaça ou ao emprego da força física nos locais de competição, devido a uma insatisfação com o resultado da partida. Ela é parte de um processo, um meio ou instrumento de poder que surge, antes de tudo, na sociedade brasileira, a partir das relações de poder, e que é capaz de produzir e conduzir conflitos e também de exterminá-los.

1.1 ETIMOLOGIA DA VIOLÊNCIA E DO PODER

A primeira análise se inicia com a compreensão da etimologia das palavras ‘violência’ e ‘poder’ e dos diferentes significados que elas podem exprimir. Yves Michaud assevera que, à medida que nos aproximamos do núcleo de significação de uma palavra, os julgamentos de valor vão sendo suprimidos,³ isto é, busca-se a virtude de uma coisa ou de um ser, é o que é, sem consideração de valor.

Assim, o significante ‘violência’, que vem do latim *violentia*, tem o sentido ligado à força e à braveza. A palavra *vis*, que também vem do latim, quer dizer a força em ação, o recurso de um corpo para exercer sua força e portanto a potência, o valor, a força vital. Já no grego, o termo *vis* corresponde a *is*, que significa músculo, vigor. Em todas essas definições, ao se aproximar do núcleo, encontra-se a ideia de força, de uma potência e, em seu

³ MICHAUD, Yves. *A Violência*. São Paulo: Ática, 1989. p. 8.

lugar, ganha destaque ‘a força não qualificada’. Nesse diapasão, Mario Stoppino define a violência como “a intervenção física de um indivíduo ou grupo contra outro indivíduo ou grupo (ou também contra si mesmo)”.⁴

Então, inevitavelmente, surge a indagação sobre o que se define por ‘força não qualificada’. Mario Stoppino define-a como “qualquer intervenção física voluntária de um homem ou grupo contra um outro homem ou grupo, objetivando destruir, ofender ou coatar”.⁵ O que se percebe, portanto, é que na essência descritiva, força e violência tornam-se sinônimos. A indagação seguinte é como diferenciá-las. A resposta pode ser encontrada ao se afastar do núcleo, indo ao encontro dos juízos de valores.

Em política, força é o que se pode chamar de intervenções físicas justas, perfeitas e que visam preservar a ordem social e o bem estar social, enquanto que a violência é a intervenção física injusta, que vai de encontro à ordem social e deforma o bem estar social. Nesse aspecto, Yves Michaud entende que “a força se torna violência quando passa da medida ou perturba uma ordem”.⁶

Em doutrina jurídica, o uso da força corresponde àquilo que está em conformidade com a lei, ao passo que a violência são as intervenções físicas empregadas fora dos ditames da lei, logo ilícitas.

Mais amplo e universal que ambos, violência e força, é o poder. Para Ferreirinha e Raitz o significativo ‘poder’ vem do latim vulgar *potere*, substituído pelo latim clássico *posse*, que vem a ser a contração de *potis esse*: ‘ser capaz’; ‘autoridade’. Dessa forma, na prática, a etimologia da palavra poder alude sempre a uma palavra ou ação que exprime força, persuasão, controle, regulação etc.⁷

Para Mario Stoppino, a palavra poder designa:

a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). Se o entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade

⁴ VIOLÊNCIA. In: BOBBIO, Noberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Organizadores.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 1291.

⁵ FORÇA. In: BOBBIO, Noberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Organizadores.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 503.

⁶ MICHAUD, op. cit., p. 8.

⁷ FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes; RAITZ, Tânia Regina. *As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 2, n. 44, p.369-70, abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000200008&lang=pt>. Acesso em: 07 nov. 2015.

geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito mas também o objeto do Poder social.⁸

Disso, é possível depreender que as ideias e os conceitos de violência e força são semelhantes em seus núcleos, mas que variam dentro de diferentes perspectivas, não existindo um discurso único, pronto, definitivo e tampouco universal para a questão. Ademais, existe uma proximidade entre a força e o poder, como explica Elias Canetti: a força é algo que se encontra próximo e presente, sendo coercitiva e imediata, enfatizando-se em força física, enquanto que, dispendo de mais tempo, espaço, vigilância e paciência predomina o poder.⁹

O poder constitui um importante processo social, e as relações de poder encontram-se espalhadas por toda a sociedade. Para alguns, a origem do poder é a força e, por exemplo, tem-se a relação existente entre Estado e Sociedade, onde aquele reserva para si o monopólio do uso da força, alocando todos os meios de coerção física para sua organização, v.g., as polícias e as forças armadas. Já para outros, as relações de poder acontecem mais na Sociedade e fora do Estado. Assim, significados novos podem ser apreendidos ao se observar as relações de poder entre o Estado e a Sociedade. Os estudos de Max Weber e Michel Foucault lançarão uma luz sobre a questão.

1.2 O PODER E A DOMINAÇÃO POLÍTICA EM MAX WEBER

Diversos pensadores entendem que o poder é o objeto de estudo da política. Contudo, parece existir uma infinidade de tipos de poder, como por exemplo o econômico, o religioso etc. A busca por reconhecer todos os tipos de poder seria uma tarefa desmedida e fugiria aos propósitos deste trabalho; portanto, o estudo irá se concentrar no tipo de poder conhecido como político. Na interpretação de Darcy Azambuja, o poder político é essencialmente uma vontade, e é diferente de todos os outros “porque só ele dispõe de *força material*, da *coação física* para impor suas decisões”.¹⁰

⁸ PODER. In: BOBBIO, Noberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Organizadores.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 933.

⁹ CANETTI, Elias. *Massa e Poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 281.

¹⁰ AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 32.

Na lição de Luciano Albino, Weber enxerga o homem como “um ser que age segundo interesses e orientado por relações de poder para se posicionar como dominante”.¹¹ Para Max Weber, quando o ser humano aspira ao poder, ele o faz “seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere”.¹² Destarte, dois conceitos importantes nos ensinamentos weberianos são o poder e a dominação.

O poder é “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”.¹³ Na concepção de Raymond Aron, esse conceito encontra-se dentro de uma relação social, onde os atores podem ser grupos ou indivíduos, que faz com que um dos atores possa impor sua vontade ao outro. Nesta circunstância de desigualdade, o comando não é necessariamente legítimo e nem a obediência um dever.¹⁴ Outro aspecto dos estudos de poder feitos por Max Weber se caracteriza pelo estudo da dominação e as formas de dominação legítimas, exercidas por “homens sobre outros homens”.¹⁵

Por dominação compreende-se um caso especial do poder, definindo-a como

uma situação de fato, em que uma vontade manifesta [‘mandado’] do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas [do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’], e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominadores tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações [‘obediência’].¹⁶

Dentre ambos, poder e dominação, o segundo garantiria, em tese, uma estabilidade mais sólida com respeito às relações sociais e políticas, uma vez que a coerção só seria utilizada em casos limites.

O teórico da dominação explica que existem três tipos puros de dominação legítima – de caráter racional, de caráter tradicional e de caráter carismático – a saber:

¹¹ ALBINO, Luciano. 10 Lições sobre Max Weber. Petrópolis: Vozes, 2016, p. 29.

¹² WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011, p. 67.

¹³ _____. *Economia e Sociedade*. 4. ed. Brasília: Unb, 2014. Vol. 2. p. 33.

¹⁴ ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p.806-7

¹⁵ Ibidem, p.810.

¹⁶ WEBER, op. cit., vol. 2, p. 187-92

1. de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação [dominação legal], ou
2. de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade [dominação tradicional], ou por fim,
3. de caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas [dominação carismática]¹⁷

Na visão de Norberto Bobbio, ao descrever esses três tipos de poder legítimo (dominação), Weber buscou compreender os diversos motivos pelos quais se forma, em determinadas sociedades, aquela relação estável e contínua de comando-obediência que difere o poder político, e não apenas o fez para “elencar os vários modos com os quais toda classe política procurou [...] justificar o próprio poder, mas de individualizar e descrever as formas históricas de poder legítimo distinto da mera força”.¹⁸ Assim, explica Weber que os três tipos de dominação se legitimam por três tipos de motivação:

No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estabelecida e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa do senhor nomeada pela tradição e vinculada a esta [dentro do âmbito de vigência dela], em virtude de devoção aos hábitos costumeiros. No caso da dominação carismática, obedece-se ao líder carismaticamente qualificado como tal, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma.¹⁹

Portanto, pelas ponderações de Weber, o poder dominador é a imposição da vontade do dominador sobre o dominado, que fundamenta sua legitimidade em uma ordem legal-racional, pela tradição ou ainda pelo carisma. Doravante, a discussão concentrar-se-á no estudo da dominação racional e carismática. Na primeira, porque o Estado, enquanto dominador legal-racional, é o detentor do monopólio da coação física legítima sustentada pelas normas. Na segunda, porque associações diferentes do Estado, em alguns casos, estabelecem relações de poder, induzindo o comportamento do indivíduo à insubmissão, mesmo que temporária, ao poder estatal.

¹⁷ WEBER, op. cit., vol. 1, p. 141.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Estado Governo Sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2012. p. 92-3.

¹⁹ WEBER, op. cit., vol. 1, loc. cit.

Conforme explica Max Weber, o Estado é definido como “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território [...] reclama para si [com êxito] o monopólio da coação física legítima”.²⁰ Afirma, ainda, que é o Estado racional o “portador abstrato de direitos senhoriais e criador das ‘normas jurídicas’ e todas as ‘autorizações’ pessoais dos indivíduos”²¹ e, portanto, se outras associações ou pessoas desejem exercer a coação física, somente o podem fazer na medida que o Estado as permitir.

Neste caso, o Estado brasileiro é a associação política que, diante da sociedade brasileira, exerce o poder político, e é o detentor legítimo do monopólio do uso da força ou coação física, nos limites do território nacional.

O tipo mais puro de dominação racional, para Weber, é aquele que se exerce por meio de uma “administração burocrática-monocrática mediante documentação”,²² isto é, a dominação pelo conhecimento profissional, adquirido pelo saber prático do serviço ou obtido via documentação, e cuja norma estatuída “cria a legitimação do detentor concreto do poder para dar ordens concretas”.²³

Assim, através das leis o Estado intenta determinar a conduta social, sendo a Constituição Federal brasileira a lei maior que institui e organiza a administração social, política e jurídica do Brasil. No caso específico deste trabalho, o Estado brasileiro instituiu o Estatuto de Defesa do Torcedor, para abordar o problema da violência de torcidas organizadas, reforçando a tese de que a preferência é pela obediência que deriva da crença na racionalidade do comportamento conforme a lei. Além disso, as torcidas organizadas habitualmente adotam estatutos que organizam-nas hierarquicamente e disciplinarmente, definindo a sua natureza, objetivos, funções, tarefas e competências. Contudo, nem toda relação de poder, obediência e satisfação de necessidades provém do Estado.

A dominação carismática é caracterizada como algo ‘extracotidiano’ que é especificamente irracional no sentido de não reconhecer regras, isto é, “desconhece disposições jurídicas, regulamentos abstratos e a jurisdição formal”.²⁴ Como o carisma determina-se mais por fatores internos do que por ordens ou situações ordinárias externas, a obediência carismática revoluciona a pessoa de dentro para fora, rompendo todas as regras burocráticas e tradições. Por conseguinte, a dominação carismática também representa uma “relação social estritamente pessoal, ligada à validade carismática de determinadas qualidades

²⁰ WEBER, vol. 2, p. 525.

²¹ Ibidem, vol. 2, p. 230.

²² Ibidem, vol. 1, pp. 144-7.

²³ Ibidem, vol. 2, p. 234.

²⁴ Ibidem, vol. 2, p. 326.

personais e à prova destas”. Quando essa relação assume um caráter permanente, isto é, de comunidade, este tipo de dominação tende a “tradicionalizar-se ou a racionalizar-se (legalizar-se), ou ambas as coisas”.²⁵

Por isso, Weber afirma que os dominados carismaticamente “tornam-se ‘súditos’ tributários [...] contribuintes de [...] associações, soldados treinados e disciplinados, forçados aos serviços, segundo determinadas regras e ordens [...]”²⁶.

Os motivos que impelem a isso são:

- a) o interesse ideal ou material dos adeptos na persistência e reanimação contínua da comunidade;
- b) o interesse ideal e o material, ambos mais fortes, do quadro administrativo: dos sequazes, discípulos, homens de confiança de um partido etc, em
 - 1. continuar a existência da relação, e isto
 - 2. de tal modo que esteja colocada, ideal e materialmente, a posição própria sobre o fundamento cotidiano duradouro[...]²⁷

Como também o são:

- 1. na forma de apropriação de poderes de mando e oportunidades aquisitivas pelos sequazes ou discípulos, e com regulação de seu recrutamento
- 2. Essa tradicionalização ou legalização (segundo existam ou não os estatutos) pode assumir diferentes formas típicas:
 - 1) o modo de recrutamento genuíno é segundo o carisma pessoal. Os sequazes ou discípulos, em caso de rotinização do carisma, podem estabelecer normas para o recrutamento, especialmente
 - a) normas de educação, ou
 - b) normas de prova
 - 2) As normas carismáticas podem transformar-se facilmente em estamentais tradicionais
 - 3) O quadro administrativo pode exigir e realizar a criação e apropriação de cargos e oportunidades aquisitivas individuais para seus membros²⁸

O fim último da dominação racional e da carismática é a disciplina racional. Isto quer dizer que as ordens são ensinadas e apreendidas de modo que a execução aconteça de maneira acrítica e as ações sejam uniformemente praticadas. Para tanto, os “súditos” não precisam estar reunidos em um único lugar, em uma quantidade muito grande e cumprindo

²⁵ WEBER, op. cit., vol. 1, pp.161-2.

²⁶ Ibidem, vol. 2, p. 332.

²⁷ Ibidem, vol. 1, p. 162.

²⁸ Ibidem, pp. 164-5

conjuntamente as ações sociais. Para Weber “o decisivo é a uniformização racional da obediência de uma multiplicidade de pessoas”.²⁹

Pelas explicações expostas percebe-se que o Estado brasileiro e as torcidas organizadas, cada um à sua maneira, buscam se impor ou influenciar os indivíduos e grupos a seu alcance, como por exemplo, os torcedores. O primeiro prioriza a dominação racional-legal enquanto o segundo se utiliza da dominação carismática, mas ambos intentam alcançar a disciplina racional.

Por fim, o Estado é a principal forma de organização detentora do poder político; contudo, nem todo o poder disponível em uma sociedade é necessariamente apropriado ou exercido pelo Estado. Nesse seguimento estão os estudos de Michel Foucault sobre as relações de poder, que deslocaram o eixo da análise de poder das estruturas de Estado para as chamadas micro-relações de poder, que tomam vez em instituições distintas das pertencentes aos aparelhos de Estado.

1.3 AS RELAÇÕES DE PODER EM MICHEL FOUCAULT

Segundo André Constantino Yazbek, o filósofo Michel Foucault compreendia o ‘saber’ como um nível particular de discursos que se situam entre a ‘opinião’ e o ‘conhecimento científico’, “cujo corpo visível não é o discurso teórico ou científico, nem tampouco a literatura, mas uma prática cotidiana e regrada”.³⁰ O ‘saber’ de Foucault parte para a análise de uma arqueologia/genealogia do ‘poder’.

Na análise do filósofo brasileiro Roberto Machado, através do estudo de instituições distintas dos aparelhos de Estado, Michel Foucault não impôs uma ‘teoria geral do poder’, mas propiciou “um importante deslocamento com relação à ciência política, que limitava ao Estado o fundamental de sua investigação sobre o poder”,³¹ tendo-o como “ponto de partida necessário, o foco absoluto que estaria na origem de todo tipo de poder social e do qual também deveria partir para explicar a constituição dos saberes na sociedade”.³²

Esse deslocamento se deu através do estudo dos micro-poderes (periféricos ou moleculares), que são os poderes que se diferenciam do poder de Estado e de seus aparelhos e

²⁹ WEBER, op. cit., vol. 2. p. 356.

³⁰ YAZBEK, André Constantino. *10 Lições sobre Foucault*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 19.

³¹ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 14. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999, p. XI.

³² _____, op. cit., p. XIV.

que não foram confiscados e absorvidos por aquele, mas que podem existir integrados ou não aos aparelhos de Estado.³³

Assim, nas instituições sociais (de Estado ou fora dele), o poder se investe inicialmente politicamente sobre os corpos dos indivíduos³⁴ e a “microfísica do poder supõe então que se renuncie [...] à oposição violência-ideologia, à metáfora da propriedade, ao modelo do contrato ou ao da conquista”.³⁵

Segundo Foucault, o estudo não se trata de definir um objeto natural chamado ‘poder’, mas que na verdade o que existe são formas de exercícios de poder, isto é:

Seus análises não consideram o poder como uma realidade que possua uma natureza, uma essência que ele procuraria definir por suas características universais. Não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social, e como tal, constituída historicamente [...] Quando revemos suas pesquisas anteriores sob esta perspectiva, não será indiscutível que aquilo que poderíamos chamar de condições de possibilidade políticas de saberes específicos, como a medicina ou a psiquiatria, podem ser encontradas, não por uma relação direta com o Estado, considerado como um aparelho central e exclusivo de poder, mas por uma articulação com poderes locais, específicos, circunscritos a uma pequena área de ação... é a existência de formas de exercício do poder diferentes do Estado, a ele articuladas de maneiras variadas e que são indispensáveis inclusive a sua sustentação e atuação eficaz.³⁶

Yazbek afirma que Foucault, ao estudar os micro-poderes, focou sua análise nos aspectos positivos, como se pode perceber a seguir:

em lugar de aprender o poder em seus aspectos negativos – repressão das condutas, proibição das ações etc. – trata-se [...] de aprendê-lo em seus aspectos positivos, produtivos”. Foucault ainda percebeu as relações de poder como ‘técnicas’ ou ‘tecnologias’ de controle detalhado do corpo, dos gestos, das atitudes, dos comportamentos e hábitos dos indivíduos.³⁷

³³ Michel Foucault diferenciou os estudos de poder dos filósofos do contratualismo como Hobbes e Locke que tinham a concepção de cessão do poder dos indivíduos para o Soberano (rei). Já com respeito a Karl Marx, porque este colocava o Estado como a fonte única de onde emana o poder repressor da sociedade, e que sua concepção a respeito do poder centrou-se na sua ‘funcionalidade econômica’, isto é, que o “poder político teria na economia sua razão de ser histórica, o princípio de sua forma concreta e do seu funcionamento atual”.

³⁴ FOUCAULT, op. cit., p. 22. Corpo: superfície de inscrição dos acontecimentos, lugar de dissociação. Sobre o corpo se encontra o estigma dos acontecimentos, não para supliciá-lo, mutilá-lo, mas para aprimorá-lo, adestrá-lo.

³⁵ _____. *Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão*. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 27.

³⁶ FOUCAULT, op. cit., pp. X-XI.

³⁷ YAZBEK, op. cit., p. 93.

Foucault, assim como Max Weber, entendeu que o exercício mais eficiente de poder se dá através da ‘dominação’.³⁸ Porém, neste caso, os micro-poderes são deslocados para a sociedade, e apresentam duas tecnologias, articuladas entre si e divididas em duas séries. A primeira investe no corpo do indivíduo e a segunda série, população, remete à maioria da sociedade:

série corpo – organismo – disciplina – instituições; e a série população - processos biológicos – mecanismos regulamentadores – Estado. Um conjunto orgânico institucional: a organo-disciplina da instituição, se vocês quiserem, e, de outro lado, um conjunto biológico e estatal: a bio-regulamentação pelo Estado [...] esses dois conjuntos de mecanismos, um disciplinar, o outro regulamentador, não estão no mesmo nível. Isso lhes permite, precisamente, não se excluírem e poderem articular-se um com o outro. Pode-se mesmo dizer que, na maioria dos casos, os mecanismos disciplinares de poder e os mecanismos regulamentadores de poder, os mecanismos disciplinares do corpo e os mecanismos regulamentadores da população, são articulados um com o outro.³⁹

O primeiro, relacionado ao poder disciplinar no âmbito dos indivíduos; o segundo, ligado a sociedade estatal, no âmbito do coletivo:

Uma técnica que é, pois, disciplinar: é centrada no corpo, produz efeitos individualizantes, manipula o corpo como foco de forças que é preciso tomar úteis e dóceis ao mesmo tempo. E, de outro lado, temos uma tecnologia que, por sua vez, é centrada não no corpo, mas na vida; uma tecnologia que agrupa os efeitos de massas próprios de uma população, que procura controlar a série de eventos fortuitos que podem ocorrer numa massa viva; uma tecnologia que procura controlar (eventualmente modificar) a probabilidade desses eventos, em todo caso em compensar seus efeitos.⁴⁰

Para Foucault, o poder disciplinar pode ser definido como “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade”.⁴¹ Ele prossegue afirmando que a “disciplina aumenta a força do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminuem essas

³⁸ FOUCAULT, op. cit., p. XVII e XIX

³⁹ _____. *Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975 - 1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 298-9.

⁴⁰ Ibidem, p. 297.

⁴¹ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão*. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 118.

mesmas forças (em termos políticos de obediência)”,⁴² sendo encontrada na sociedade moderna em diferentes locais como escolas, polícias, exércitos, prisões, hospitais etc. O poder disciplinar procede em quatro colunas: o espaço, o tempo, a vigilância e a norma.⁴³

A disciplina enquanto ‘controle do espaço’ diz respeito à “especificação de um local heterogêneo a todos os outros e fechado em si mesmo”, onde encontra-se “cada indivíduo no seu lugar; e em cada lugar, um indivíduo”, evitando-se as distribuições por grupos e dividindo em tantas parcelas quantos forem os indivíduos, organizando um “espaço analítico” para que permita “a cada instante vigiar o comportamento de cada um, apreciá-lo, sancioná-lo”.⁴⁴

Já o poder disciplinar enquanto ‘controle do tempo’ diz respeito ao controle ininterrupto, medido e pago, imprimindo um “ritmo coletivo e obrigatório” que penetra o corpo e com ele todos os controles minuciosos de poder. O objetivo é produzir o máximo no menor tempo e com eficácia.

No aspecto da vigilância, “o exercício da disciplina supõe um dispositivo que obrigue pelo jogo do olhar; um aparelho onde as técnicas que permitem ver induzam efeitos de poder, e onde, em troca, os meios de coerção tornem claramente visíveis aqueles que se aplicam.” A vigilância hierarquizada que repousa no indivíduo é exercida anonimamente por todos e sentida individualmente.⁴⁵

Quanto ao poder disciplinar relativo à norma, Foucault diz que “na essência de todos os sistemas disciplinares, funciona um pequeno mecanismo penal [...] um modelo reduzido do tribunal” [...] A penalidade perpétua atravessa os pontos e controla todos os instantes”.⁴⁶

De modo geral, as ideias de Foucault preocuparam-se com a problemática da domesticação do indivíduo e da sociedade pelos processos tecnológicos da disciplina e do biopoder respectivamente, cuja finalidade era a de tornar os homens politicamente dóceis e economicamente úteis.

Examinando as torcidas organizadas em relação a seus membros, percebe-se que o exercício do poder disciplinar está em constante utilização, apoderando-se de práticas internas e sociais daquele grupo, instigando uma relação de dominação constante perante seus membros e conseguindo, em muitos casos, superar ou até mesmo substituir outras relações sociais mais próximas aos indivíduos, tais como a família, o trabalho e a escola.

⁴² FOUCAULT, op. cit., p. 119.

⁴³ Ibidem, p. 118.

⁴⁴ Ibidem, pp. 122-3.

⁴⁵ Ibidem, pp. 143 e 148.

⁴⁶ Ibidem, p. 149.

1.4 A VIOLÊNCIA EM HANNAH ARENDT

Hannah Arendt contestou a tese de que poder e violência sejam fenômenos equiparáveis, e que o fundamento daquele seja a violência. Em sua concepção, violência e poder não são a mesma coisa, embora sempre se relacionem.⁴⁷ Arendt pensou a violência e o poder em termos de uma ‘proporcionalidade inversa’, na qual “quanto mais poder menos violência e quanto mais violência menos poder”.⁴⁸

Em princípio ela expõe que, durante muito tempo, demais estudiosos pensaram o poder, o vigor, a força, a autoridade e a violência enquanto sinônimos. Isto porque compreendiam-nos apenas como os meios em função dos quais os homens “dominam outros homens”. Porém, para a filósofa essas qualidades são fenômenos distintos e diferentes.

Arendt explica que as qualidades diferenciadas dessas terminologias transparecem quando “os assuntos públicos deixam de ser reduzidos à questão do domínio”. Assim é que “as informações originais no âmbito dos assuntos humanos aparecem [...] em sua autêntica diversidade”.⁴⁹

Define Arendt:

O poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas também para agir em concerto [...] nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas enquanto o grupo se conserva unido. A partir do momento em que o grupo do qual se origina o poder desde o começo desaparece, ‘seu poder’ também esvanece [...]

O vigor [...] designa algo no singular [...] é a propriedade inerente a um objeto ou pessoa e pertence ao seu caráter, podendo provar-se a si mesmo na relação com outras coisas ou pessoas [...] É da natureza de um grupo e de seu poder voltar-se contra a independência, a propriedade do vigor individual.

A força [...] deveria ser reservada, na linguagem terminológica, às forças da natureza [...], isto é, deveria indicar a energia liberada por movimentos físicos ou sociais.

A autoridade [...] é o reconhecimento inquestionável daqueles a quem se pede que obedeçam; nem a coerção nem a persuasão são necessárias. [...] Conservar a autoridade requer respeito pela pessoa ou pelo cargo.

A violência [...] distingue-se por seu caráter instrumental [...] ela está próxima do vigor, posto que os implementos da violência [...] são planejados e usados com o propósito de multiplicar o vigor natural até que [...] possam substituí-lo.⁵⁰

⁴⁷ ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 63

⁴⁸ Ibidem, pp. 132-5.

⁴⁹ Ibidem, p. 60.

⁵⁰ Ibidem, pp. 60-3.

Arendt então explana que nada é mais comum do que a combinação de violência e poder, isto é, nas palavras de André Duarte, no “cotidiano político institucional [...] nunca estamos diante de um puro poder isento de violência”.⁵¹ O poder é essência, sendo inerente à própria existência das comunidades políticas. Portanto, não precisa de justificação e sim de legitimidade, isto é, que o grupo admita que o seu detentor é a pessoa ou coisa reconhecida para agir em seu nome. Já a violência é um recurso necessário para “conservar intacta a estrutura de poder contra contestadores individuais” e, como todos os meios, “sempre depende da orientação e da justificação pelo fim que almeja. E aquilo que necessita de justificação por outra coisa não pode ser essência de nada.”⁵²

Logo, a violência distingue-se do poder, em primeiro lugar, pelo fato deste sempre depender do reconhecimento inquestionável de um certo número de pessoas, que mesmo sem serem coagidas ou persuadidas, apoiam a pessoa ou coisa como sua representante. Aquela, por sua vez, se assenta em implementos ou meios de uso do vigor, isto é, a violência não depende de números ou opiniões, mas de apetrechos que amplificam e multiplicam o vigor humano.

A violência é um meio que aparece onde o poder está em risco. Quando a violência não é mais escorada ou limitada pelo poder, ela pode destruí-lo, instalando-se o domínio pela pura violência. Nas palavras de Arendt, “substituir o poder pela violência pode trazer a vitória, mas o preço é muito alto; pois ele não é apenas pago pelo vencido, mas também pelo vencedor”.⁵³ Isto significa que, mesmo surgindo um vencedor, as bases para que se mantenha o controle social são praticamente isentas de legitimidade, sendo impossível criar o poder.

Hannah Arendt também explana que a violência é uma emoção humana ligada racionalmente à raiva. Por raiva a autora explica tratar-se de uma reação não automática “a condições sociais que parecem imutáveis”.⁵⁴ A raiva aparece apenas “quando há razão para supor que as condições poderiam ser mudadas mas não são” e “quando o nosso senso de justiça é ofendido”. Em certas ocasiões a única forma de se conseguir equidade justa é agir com violência.⁵⁵ A violência só permanece racional quando “se almeja objetivos a curto prazo”, porque é instrumental por natureza e nunca se sabe com certeza quais serão as consequências finais do que o homem faz. “Se os objetivos não são alcançados rapidamente, o

⁵¹ DUARTE, André. *Poder e violência no pensamento político de Hannah Arendt: uma reconsideração*. In: ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 136.

⁵² ARENDT, op. cit., pp. 64 e 68

⁵³ Ibidem, p. 71

⁵⁴ Ibidem, p. 81

⁵⁵ Ibidem, p. 82

resultado será não apenas a derrota, mas a introdução da prática da violência na totalidade do corpo político”.⁵⁶

A violência cometida por grupos também recebe atenção de Hannah Arendt. Ela explica que em situações de interação grupal o individualismo desaparece, e é substituído por uma ‘coerência grupal’ promotora de um vínculo mais intensamente sentido.

A prática da violência é uma ponte que leva o indivíduo a ser admitido em uma comunidade violenta ao mesmo tempo que o afasta da ‘sociedade respeitável’. Uma vez reconhecido e aceito como membro daquela coletividade irascível, o neófito dobrar-se-á à sedução inebriante que é a prática da violência.⁵⁷

1.5 A VIOLÊNCIA EM YVES MICHAUD

Yves Michaud assevera que existe uma dificuldade na procura por significados ou definições diversos à etimologia da palavra. Isto porque muitas definições tem por base associar o conceito unicamente ao emprego de força física, isto é, designando “prioritariamente uma gama de comportamento e de ações físicas”.⁵⁸ Conquanto, o autor também esclarece que existem outros aspectos relevantes, que estão inseridos em uma ordem imaterial: a transgressão a uma ordem normativa, simbólica e cultural. Porém, embora tenha tipificado, o autor não descreve o significado que cada um deles possui.

Destarte, Slavoj Žižek avalia de forma semelhante a Michaud, e afirma que a violência deve ser analisada em um eixo de construção teórica e outro eixo experimental. Ele rejeita as afirmações simplistas que associam a ideia de violência apenas a episódios de ameaça de uso de força e coerção físicas, porque “há violência ativa por trás de qualquer autêntico processo emancipatório”.⁵⁹ Inclusive Žižek arquiteta uma tipologia mencionando três formas de violência: violência subjetiva, violência objetiva e violência simbólica.

A primeira, violência subjetiva, corresponde àquela que é experimentada enquanto tal contra o pano de fundo de um grau zero de não violência, ou seja, trata-se da coerção

⁵⁶ ARENDT, op. cit., pp. 100-1

⁵⁷ Ibidem, p. 86.

⁵⁸ MICHAUD, op. cit., p. 8.

⁵⁹ ŽIŽEK, Slavoj. *Violência*. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 9.

utilizando a violência com o uso de força física direta sobre um indivíduo ou grupo contra outro indivíduo ou grupo.⁶⁰

Já a violência objetiva é aquela inerente ao estado ‘normal’ das coisas, onde há o predomínio do uso da coação nas relações entre os indivíduos e grupos que, dentro de um sistema, utilizam da pressão e ameaça do exercício da violência subjetiva e suas formas mais sutis de coerção com a intenção de não empregá-la, embora deem a entender que poderiam fazê-lo, e cujas ações tem a finalidade de que alguém ou algum grupo faça ou deixe de fazer algo.⁶¹

Por fim, a violência simbólica é a que se refere a linguagens e ideologias, isto é, que em vez de exercer uma violência direta, procura debater e trocar palavras que, mesmo quando agressivas, pressupõem um mínimo de reconhecimento.⁶²

Michaud define a violência como “quando numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais”. Destarte, a violência se insere em situações de interações sociais onde participam variados atores e até máquinas administrativas “que diluem as responsabilidades multiplicando os participantes”. v.g., o Poder Legislativo, a organização da Sociedade Civil ou grupos sociais como as Torcidas Organizadas.⁶³

Ressalta-lhe também que os critérios para se compreender a violência passam por pontos de vista institucionais, jurídicos, sociais e de valores pessoais ou do grupo. Neste último, as preocupações com a violência não são neutras, isto é, há avaliações que dependem dos critérios em vigor nos grupos sociais, “em função dos valores que constituem o sagrado do grupo de referência”.⁶⁴

Por isso, Michaud afirma que a violência e ameaça se apoiam mutuamente em uma relação que ele designa como “estratégia da violência”. Nela “a violência permanece no horizonte das relações, às vezes explode, às vezes ameaça”.⁶⁵

Isso significa, em primeiro lugar, que os usuários manifestam de maneira clara e ostensiva suas intenções e formas de uso da violência entre si, atribuindo uns aos outros “suficiente racionalidade para poder interpretar seus respectivos movimentos”. O objetivo é

⁶⁰ ŽIŽEK, op. cit., p. 18.

⁶¹ Ibidem, p. 24.

⁶² Ibidem, p. 59

⁶³ MICHAUD, op. cit., pp. 10-1

⁶⁴ Ibidem. pp. 13-4

⁶⁵ Ibidem. p. 60

evitar ao máximo o confronto, sem perder o controle e a racionalidade. Para o sucesso dessa estratégia um dos adversários deve, ao manifestar suas intenções hostis, receber a devida credibilidade do outro, e assim evitar um confronto desnecessário. Mesmo em caso de confronto, a violência deve ser seletiva e controlada, e o objetivo de cada um é “obrigar o outro a ações que ele deseja evitar”. Tudo isso significa que “a maneira pela qual a violência será percebida conta tanto quanto a violência efetiva”.⁶⁶

Contudo, o uso das estratégias de violência podem levar à ritualização dos conflitos ou a uma escalada. No primeiro caso, “os adversários concordam em não ultrapassar determinados limites e não sair de determinadas formas”. Na escalada, “os adversários estão a procura de iniciativas surpreendentes, que colocam problemas novos e fazem entrar no jogo os espectadores hesitantes”.⁶⁷

Violência e poder são dois conceitos fundamentais em política e, trazendo-os para fatos concretos, são instrumentos de governo em sociedades em processo de civilização. Assim, são aspectos importantes para se compreender quaisquer de suas manifestações, em qualquer área social. Por isso, Norbert Elias utiliza-os para explicar os processos civilizatórios, isto é, as interações existentes entre a formação de monopólios da violência estatal e os *habitus*.

1.6 A TEORIA DO PROCESSO CIVILIZATÓRIO

Ao se estudar a história da humanidade, a violência parece inerente às relações sociais e de poder político, de maneira direta ou indireta. Sua presença é constante e preocupante e, ao que parece, está enraizada no cotidiano das pessoas.

Eric Dunning, discípulo e colaborador de Norbert Elias em diversos trabalhos, afirma que a ideia estruturante nas sínteses eliasianas supõe que cada indivíduo é um processo que procura de forma inata a companhia das outras pessoas, assim como “dependem menos dos instintos herdados e mais do aprendizado social”.⁶⁸ Portanto, as ações e fatos sociais devem ser vistos como processos ensino-aprendizagem e não estados estáveis. Essa conduta e postura científica representa uma crítica ao viés estático e reducionista das chamadas ‘grandes

⁶⁶ MICHAUD, op. cit., p. 60.

⁶⁷ Ibidem, p. 61.

⁶⁸ DUNNING, Eric. *Sociologia do Esporte e os processos civilizatórios*. São Paulo: Annablume, 2014, p 24.

teorias’, que buscam reduzir os processos a estados constantes. Para Elias elas não passam de generalidades e elaborações de caráter não empírico, possuidoras de um nível de abstração tão genérico que o seu autor está fadado a alcançar explicações que estarão completamente fora da realidade social.

Isso posto, segundo Elias, é importante a busca por respostas às questões sociais, desde que baseadas meticulosamente em observações de fatos empíricos, cuja estrutura “seja assentada em um nível de síntese suficientemente alto para ser aplicável a uma gama de tópicos, mas ao mesmo tempo suficientemente calcada na realidade para estar relacionada às experiências da vida real dos humanos e relevante para eles”⁶⁹ sem, entretanto, que nenhuma delas tenha ascendência sobre a outra.

A este aspecto ele chamou ‘teoria central’, que ao ser aplicada ao processo civilizatório estabelece uma “trajetória civilizadora demonstrável nos níveis de hábitos, personalidade e padrões sociais, e uma tendência igualmente demonstrável em direção a formas mais efetivas de centralização estatal, pacificação sobre o controle do Estado e o aumento das cadeias de interdependência”.⁷⁰

Com a devida consideração, praticamente qualquer questão da sociedade ou comportamento humano pode ser apreciado como “civilizado” ou “incivilizado” em diferentes graus, v.g., tipos de maneiras à mesa, padrões de relações de classe, gênero e raça, padrões de limpeza corporal e higiene, conhecimentos científicos, ideias religiosas, a forma como se torce pelos esportes etc, tornando-se, pois, árdua a tentativa em esgotar o rol do que se pode classificar como tal. De fato, os espectros factuais vistos por Elias e interpretados como constituintes do processo civilizatório são inúmeros, mas este trabalho focará os estudos que tem como pano de fundo o futebol. Para Elias, todos os esportes são como “laboratórios naturais” capazes de esclarecer aspectos fundamentais da existência humana, como a tensão-equilíbrio entre conflito e cooperação.⁷¹

Também é complexa a tentativa de conceituar ‘civilizado’, pois o conceito está intrinsecamente vinculado à “consciência que o Ocidente tem de si mesmo”.⁷² Isto significa que as diferenças de poder, os sentimentos e percepções que as pessoas e grupos das nações e Estados possuem variam entre si. Porém, existe uma característica comum entre as diferentes acepções que a palavra ‘civilização’ pode representar, a qual o autor denominou ‘função geral

⁶⁹ DUNNING, Eric. *Sociologia do Esporte e os processos civilizatórios*. São Paulo: Annablume, 2014, p 75.

⁷⁰ *Ibidem*, p 27.

⁷¹ *Ibidem*, p 25.

⁷² ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador – volume 1: uma história dos costumes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 23.

do conceito’, que exprime a percepção de superioridade tecnológica, política e cultural que as elites dominantes têm sobre si diante das demais, tidas como primitivas e menos poderosas.

Além disso, o autor expõe que o conceito social de ‘civilizado’ aplicado a qualquer comportamento social deve, necessariamente, ser compreendido como invenção dos grupos, baseado em uma rede de relacionamentos na qual as pessoas se veem obrigadas a conviver, que de alguma forma extraem alguma coisa que funcione melhor em termos de necessidades e objetivos e, ainda, o utilizam como uma forma de controle, carregando a história e a marca de povos ou associações inteiras.

Elias explica também que

Esse controle externo, porém, baseia-se na suposição de que todos os indivíduos estão regulando seu comportamento com a maior exatidão, de acordo com as necessidades dessa rede. O principal perigo que uma pessoa representa para a outra nessa agitação toda é perder o autocontrole.⁷³

No nível microssocial, o teórico descreve que, ao longo da história, o controle social pelas sociedades tornou-se mais imperativo e, assim, os indivíduos tornaram-se mais sensíveis às pressões das demais pessoas e instituições, fazendo com que as condutas sociais e sentimentos seguissem em uma direção específica de repressão das paixões e submissão das vontades apontadas como “incivilizadas”.

Como ressalta Elias,

o controle efetuado através de terceiras pessoas é convertido, de vários aspectos, em autocontrole, que as atividades humanas mais animais são progressivamente excluídas do palco da vida comunal e investida de sentimentos de vergonha, que a regulação de toda a vida instintiva e afetiva por um firme autocontrole se torna cada vez mais estável, uniforme e generalizada.⁷⁴

Tal pensamento se assemelha à doutrina foucaultiana de poder, pois as relações de poder que não foram confiscadas pelo Estado investem-se politicamente sobre os corpos, tornando-os úteis e dóceis para a ‘civilização’ da sociedade.

⁷³ ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador – volume 2: formação do Estado e Civilização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, pp. 196-7.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 193-4.

No nível macrossocial, entre as várias instituições sociais que têm a capacidade de induzir o comportamento humano, Elias destacou o Estado. Compreende-o como a “criação de espaços duradouramente pacificados”,⁷⁵ e como um agente indutor de controle social, resultado de uma reorganização do tecido social e que, por possuir uma organização central mais estável, foi capaz de alcançar uma monopolização mais firme do uso da força física e da tributação, principais meios de governo. Sobre essa característica o autor, aponta que a “estabilidade peculiar do aparato de autocontrole mental que emerge como traço decisivo, embutido nos hábitos de todo ser humano ‘civilizado’, mantém a relação mais estreita possível com monopolização da força física e a crescente estabilidade dos órgãos centrais da sociedade”.⁷⁶ Compreensão semelhante foi debatida por Max Weber, cuja concepção de Estado remete à reivindicação eficiente do monopólio da força física.

Portanto, o que Elias encontrou, em diferentes Sociedades, foi a existência amiúde de uma conexão entre as minúcias das atividades e sentimentos individuais humanos, e os comportamentos sociais mais “civilizados” com estágios de formação estatal e graus de pacificação sob o controle dele.

Vistas de outra forma, as ações humanas evoluíram, associadas a pressões externas vinculadas à constituição das cortes monárquicas e, também, ao processo de formação dos Estados absolutistas e nacionais. Assim se deram as mudanças de comportamento social em direção ao senso do que fazer ou deixar de fazer para não ofender ou violentar os outros, juntamente com as novas relações de poder que se seguiram após a Idade Média.

Na Baixa Idade Média, a força física era considerada um elemento indispensável ao poder social, influenciando diretamente no aspecto sociopolítico dessa sociedade. O poder militar e a propriedade mantinham vínculos muito mais íntimos, sendo, pois, descritos como um sistema de forças políticas descentralizadas e de propriedades autárquicas chamadas feudos, sendo cada um determinado pelo tamanho e produtividade do território e pelo potencial de trabalho da população que pode sustentar.

Isto significa que dentro de específicos e vastos territórios, tinha-se a marcante descentralização das relações de poder (político, econômico e social): o uso da força para recolher tributos, organizar e manter a segurança, vida e ordem social interna, e promover a proteção externa não estava concentrado nas mãos de um Soberano, mas estava difusamente

⁷⁵ ELIAS, Norbert. *Os Alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 162.

⁷⁶ _____. *O Processo Civilizador – volume 2: formação do Estado e Civilização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 197.

distribuído entre específicas classes de indivíduos da sociedade ocidental, conhecidos como senhores feudais.

Acontece que os padrões de “bom comportamento” das classes sociais dominantes, associadas aos respectivos sistemas políticos, na verdade eram refletidos nos comportamentos e costumes socialmente aceitáveis e, segundo Elias, “a classe alta secular da Idade Média [...] deu expressão à sua autoimagem”.⁷⁷ Em outras palavras, o socialmente aceitável ou cortês dizia respeito inicialmente às práticas sociais dos membros das “cortes” que gravitavam ao redor dos detentores da soberania.

Durante esse período ocorreram mudanças macrossociais nas estruturas e relações de poder (sociogênese), principalmente com a formação dos monopólios estatais da violência e da tributação, infundindo, assim, transformações nas estruturas de personalidade dos indivíduos, modelando-lhes o autocontrole aplicado a essas personalidades, e apaziguando as condutas individuais e sociais no sentido de tornar anônimas aquelas tidas como incivilizadas.

Não obstante, o ser humano honrado e civilizado substituiu paulatinamente a constituição psíquica de utilizar prioritariamente o uso da violência física para solução das contendas e, gradualmente, se submete a regras e leis cada vez mais rigorosas. Contudo, isso não significa que os comportamentos e sentimentos agressivos ou violentos desapareceram, mas sim que se abrandaram, limitando, assim, os espaços públicos onde essas as expressões de agressividade e violência tinham vez.

Nas palavras de Norbert Elias:

[...] a monopolização da força física reduz o medo e o pavor que o homem sente do outro, mas, ao mesmo tempo, limita a possibilidade de causar terror, medo ou tormento em outros e, portanto, certas possibilidades de descarga emocional agradável, o constante autocontrole ao qual o indivíduo agora está cada vez mais acostumado procura reduzir os contrastes e mudanças súbitas de conduta e a carga afetiva de toda autoexpressão. As pressões que atuam sobre o indivíduo tendem a produzir uma transformação de toda a economia das paixões e afetos rumo a uma regulação mais contínua, estável e uniforme dos mesmos, em todas as áreas e conduta, em todos os sectores da vida.⁷⁸

Eric Dunning observa que lides abertamente violentas se predispõem a transformar-se em conflitos relativamente pacíficos por status, poder e riqueza “quando frequentemente e

⁷⁷ ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador – volume 1: uma história dos costumes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, pp. 72-3.

⁷⁸ _____. *O Processo Civilizador – volume 2: formação do Estado e Civilização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 202.

para a maioria das pessoas impulsos destrutivos são mantidos, na maior parte das vezes, abaixo do limiar da consciência e não traduzidos em ação explícita”.⁷⁹ Isto significa que, mesmo com o monopólio intra-estatal do uso da violência legítima, não é possível dizer que a sociedade está livre de problemas, apenas que eles foram reduzidos, dado que certas pessoas ou grupos não se submetem ao código de civilização atual.

Portanto, a violência e a civilização são percebidas como consequências não planejadas de lutas pela supremacia de poder entre os praticantes de relações de poder, que culminaram na formação dos Estados e na pacificação sob o controle do Estado. Um reflexo dessa pacificação de condutas contribui para a especialização e pacificação de diferentes práticas esportivas e, dentre elas, o futebol.

Por fim, se as instituições políticas e sociais, como o Estado brasileiro, através da outorga autoritária do monopólio do uso da força legítima,⁸⁰ não sobrepujarem as relações de dominação e o uso da violência que determinados grupos, fora da estrutura estatal, exercem sobre o sujeito torcedor, o conceito de civilização ligado ao controle dos excessos humanos por leis, economia, ordem e convivência social pacífica poderá fracassar ou mesmo ser abandonado, no que diz respeito aos comportamentos ‘incivilizados’ de torcer.

⁷⁹ DUNNING, op. cit., p 27.

⁸⁰ Para Max Webber o Estado “é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território [...], reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita”. *Economia e Sociedade*. 4. ed. Brasília: Unb, 2014. vol. 2. p. 525-6.

CAPÍTULO 2

A CIVILIZAÇÃO DO FUTEBOL E O *HABITUS* DE TORCER

Neste capítulo, será estudado como as transformações estruturais e políticas que culminaram na centralização do poder e monopólio legítimo do uso da força pelo Estado, com o passar do tempo, influenciaram os passatempos em geral, e o futebol, em particular, a tornarem-se jogos onde os elementos violentos começaram a serem mais controlados, e a partir disso o *habitus*⁸¹ social do torcer pelos apreciadores das competições.

Isso auxiliará na compreensão de que, desde a origem das torcidas, surge uma disputa de poder entre o Estado brasileiro e as chamadas torcidas organizadas de futebol, no que concerne ao ato de torcer dos indivíduos.

2.1 DESPORTIVIZAÇÃO DO FUTEBOL

Estudados sob a ótica da teoria do processo civilizatório, muitos dos diferentes esportes contemporâneos seriam oriundos da ‘desportivização’⁸² de passatempos das classes altas inglesas. O nível de uso de violência física era um traço específico na organização dos jogos que foi paulatinamente reduzido ou mesmo expurgado, à medida em que a sociedade inglesa atingia um grau mais firme, estável e impessoal de monopolização estatal do uso da violência legítima. Isso permitiu que grupos da aristocracia e da pequena nobreza, pela primeira vez em muito tempo, resolvessem as contendas políticas por meio de debates e votações, em lugar da violência e das forças das armas, causando reflexos diretos nas organizações desportivas.

Eric Dunning lembra que, no passado, a prática dos esportes servia como meio de treinamento dos guerreiros, todavia com o passar do tempo os esportes “passaram a ser justificados menos como um treinamento para a guerra e mais como saudáveis, divertidos e socialmente valiosos ‘fins em si mesmos’, quer dizer, como fundamentos do condicionamento

⁸¹ *Habitus* é o termo utilizado por Elias para designar o saber social que muda, é apreendido e incorporado com o tempo. ELIAS, Norbert. Os Alemães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p.9.

⁸² Desportivização é o termo utilizado por Elias para designar o processo de passagem dos passatempos a desportos. ELIAS, Norbert. *A Busca da Excitação*. Lisboa: Difel, 1992, p. 42.

físico, da saúde e diversão”.⁸³ Em outras palavras, os esportes são instituições sociais que, com o passar da história e dentro de uma mesma classe desportiva, buscaram controlar e substituir os elementos violentos baseados em tradições locais (variáveis de um local a outro) por formas brandas, burocratizadas e especializadas dos jogos, através da criação de regras universais.

Esse fenômeno da desportivização também sucedeu-se com o futebol. Com o advento dos aparelhos burocráticos, isto é, a constituição de organismos administrativos que regulam e controlam as competições, tem-se a marcação da diferença entre o jogo ancestral e o esporte contemporâneo.

Segundo Carlos Alberto Máximo Pimenta, o futebol como esporte

Incorpora, na sua fase moderna, práticas físicas burguesas e aristocráticas, respeitabilidade as regras, aos adversários, árbitros e códigos, assumindo uma linguagem apropriada ao jogo. Na medida que impõe aos seus adeptos um vislumbre ilusório de falsas igualdades, ritualizadas no espaço físico do jogo, ultrapassa as fronteiras do esporte e ganha as massas populares, perpetuando-se definitivamente entre elas como o grande fenômeno do século.⁸⁴

O futebol já chegou ao Brasil em sua forma esportiva, porém restrito às elites brasileiras e aos descendentes de imigrantes ingleses e proprietários de fábricas têxteis de São Paulo.⁸⁵ Foi introduzido no país no mesmo momento em que a ordem política passou por uma mudança profunda, isto é, o país deixou de ser uma monarquia e passou a ser uma república. O exercício da Soberania deixou de ser praticado por um indivíduo, e estabeleceu-se a tripartição de poderes. Durante o início do século XX, essa nova estrutura de poder política é seguida de um processo de industrialização, crescimento de imigração de origem europeia e emigrações internas, do interior para as cidades, devido ao seu desenvolvimento e crescimento, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. Segundo Tarcyanie Cajueiro dos Santos, “a disseminação do esporte e dos exercícios físicos deveram-se ao interesse pessoal e ao impulso dos imigrantes”.⁸⁶

⁸³ DUNNING, op. cit., p 173.

⁸⁴ PIMENTA, Carlos Alberto Máximo. *Torcidas Organizadas de Futebol: violência e auto-afirmação aspectos da construção das novas relações sociais*. Taubaté: Vogal, 1997, p. 33.

⁸⁵ REIS, Heloisa Helena Baldy dos. *Futebol e Violência*. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 8.

⁸⁶ SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. *Dos espetáculos de massa às torcidas organizadas: paixão rito e magia no futebol*. São Paulo: Annablume, 1998, p. 50.

Assim, o futebol constituiu-se de valores assemelhados às regras do jogo político, econômico e social brasileiro, entretanto acabou por institucionalizar-se com valores inerentes à busca da excitação pelo conflito que surge nas disputas de jogos, tanto amadores como profissionais. Outro aspecto importante é apontado por Heloisa Helena Baldy dos Reis, cujo entendimento aponta na direção de que o futebol é um construtor de identidade nacional. Isto porque “grande parte da população sente-se representada simbolicamente pelo atleta ou pela equipe de seu país”.⁸⁷

A introdução do futebol, em particular, e de outros esportes, em geral, concorreram para a estruturação de um *habitus* social novo e para a expressão preliminar de uma plateia de espectadores apreciadores das competições.

2.2 O *HABITUS* DE TORCER E OS ANTECEDENTES DAS TORCIDAS ORGANIZADAS

À medida que foram ganhando corpo e organização, os esportes aglutinaram um número considerável de simpatizantes e praticantes. Os simpatizantes ou público tornaram-se parte importante e fundamental nos esportes, em geral, e no futebol, em particular, conforme estes foram se espalhando pelas sociedades, no Brasil e pelo mundo. O termo ‘torcida’, para designar o público, surgiria somente na segunda década do século XX, e segundo Victor Andrade de Melo, “desde os primeiros momentos já delineavam alguns comportamentos, algumas formas de participação”,⁸⁸ isto é, a estruturação de um hábito e fisionomia de uma plateia apreciadora dos lazeres e divertimentos baseados em competição.

Para Máximo Pimenta, quanto mais disputada for a competição, maior será o interesse do público. Pela ótica do processo civilizatório, as pessoas tendem a praticar um autocontrole e restrições sobre o próprio comportamento perante a sociedade, principalmente no que tange a fatos sociais de não lazer. Contudo, pela mesma teoria é observável que em outras áreas da vida social, especialmente as ligadas ao lazer, e especificamente aquele oriundo dos desportos, existe uma tolerância pública quanto a manifestações de excitação e entusiasmo. Faz-se óbvio, porém, que essa tolerância acontece dentro de um determinado limite de aceitação e interrupções moderadas às restrições normalmente impostas.

⁸⁷ REIS, Heloisa Helena Baldy dos. *Futebol e Violência*. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 10.

⁸⁸ HOLLANDA, Bernardo Borges Buarque de et al (Org.). *A torcida brasileira*. Rio de Janeiro: 7letras, 2012, p. 24.

No caso do futebol brasileiro, um dos prazeres que surgiram, e que foi de certa forma significado de maneira genuína pelas pessoas, foi o ato de torcer, ser um torcedor e fazer parte de uma torcida. Para João M. C. Malaia, essas expressões dão significado ao “ato de apoiar uma equipe de futebol de maneira efusiva, com cânticos e gritos (torcer), ao sujeito que pratica esse ato de maneira regular (torcedor) e ao grupo de pessoas que juntas praticam esse ato (torcida)”.⁸⁹

Devido à rápida popularização deste esporte, o público que cotidianamente passou a frequentar os estádios de futebol transitou dos sócios aristocratas para as pessoas oriundas das demais classes sociais. Dessa maneira, os estádios passaram a ser divididos em três setores: cadeiras numeradas, arquibancadas e gerais. Os clubes passaram a cobrar ingressos dos não sócios, sendo que isso passou a ser parte fundamental da saúde financeira dos clubes. Segundo Malaia, “com frequência as notícias revelavam um comportamento exagerado por parte dos espectadores, principalmente os que ficavam nas arquibancadas e, ainda mais, nas gerais”.⁹⁰

Ainda na década de 1910, as torcidas eram compostas por homens e mulheres da sociedade. Nesse período, eles foram principalmente caracterizados pelos atos praticados nos estádios, sendo descritos como agitadores, intransigentes e de comportamento considerado desviante. Agitadores porque eram os responsáveis por incentivar o time à vitória. Intransigentes porque eram inflexíveis e intolerantes aos fracassos do time. E de comportamento desviante porque praticavam ofensas aos jogadores dos times adversários. Porém, um ponto muito importante que se pode inferir é que as atenções e práticas de torcer ainda eram voltadas, quase que exclusivamente, aos jogadores e times, e ainda se reservava o interior do estádio como o espaço para os *habitus* de torcer ‘incivilizados’.

Já na década de 1920 as mulheres tenderiam a se afastar do futebol. Os motivos verdadeiros são desconhecidos, porém na hipótese de Malaia a explicação reside no fato de que a entrada gratuita de esposas e filhas foi abolida, devido ao desejo de se aumentar a arrecadação. Por outro lado, outra hipótese defende que isso aconteceu com o aumento da violência que acompanhava os jogos de futebol nos estádios.⁹¹

Um fato político que pode sustentar a segunda hipótese foi a edição do Decreto nº 14.529 de 09 de dezembro de 1920, cujo objetivo era disciplinar, por parte das autoridades e das instituições, os comportamentos dos espectadores durante os eventos e espetáculos

⁸⁹ HOLLANDA, Bernardo Borges Buarque de et al (Org.). *A torcida brasileira*. Rio de Janeiro: 7letras, 2012, p. 54.

⁹⁰ Ibidem, p. 58.

⁹¹ Ibidem, pp. 68-9.

públicos. A norma jurídica trazia artigos específicos sobre controles e penalidades vinculados aos espectadores de teatros, cinemas, campos de futebol etc.

O controle comportamental nos recintos foi estabelecido com um rigor que alcançava, inclusive, as vestes de chapéus, proibição de fumar em locais fechados e, até mesmo, a ocupação dos lugares marcados nos ingressos.

Por exemplo, nos teatros, cinemas e desportos em geral, a norma tratou de proibir comportamentos que pudessem incomodar, interromper ou que fossem contrários à ordem, sossego e decência dos locais onde se encontravam os espectadores, isto é, incivilizados:

Art. 33. Os espectadores deverão:

I, não incomodar quem quer que seja durante o espectáculo nem perturbar os artistas durante a representação, salvo o direito de applaudir ou reprovar, não podendo, em caso algum, arrojado ao palco objectos que molestem as pessoas ou possam damnificar as cousas, nem fazer motim, assuada ou tumulto com gritos, assobios ou outros quesquer actos que interrompam o espectáculo ou sejam contrários á ordem, socego e decencia no recinto do edificio;⁹²

Infere-se que também existe um controle político sobre as comunicações, visto que:

Art. 33. Os espectadores deverão:

II, não recitar ou declamar de qualquer modo peça ou discurso, nem distribuir no recinto manuscriptos, impressos, gravuras, photographias ou desenhos, sem previa licença da autoridade, que presidir o espectáculo, a quem será entregue uma copia ou exemplar pelo autor ou editor responsavel;⁹³

Já para o futebol os torcedores poderiam “manifestarem sua aprovação ou reprovação ou incitarem os que nelles tomarem parte, por meio de canticos, gritos, rumores habitualmente usados em taes espectaculos on diversões publicas”.⁹⁴ Portanto, percebe-se que, já nesta época, tentativas de controlar coercitivamente a massa torcedora, em dizer o *habitus* de assistir aos espetáculos, e especificamente o torcer para o futebol, indicam que mudanças aconteceram, assustando e afastando o sexo feminino.

⁹² BRASIL, *Regulamento das Diversões Públicas*. Decreto nº 14.529, Diário Oficial da União, 12 de dezembro de 1920, p. 20.700 – 705.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

Luis Henrique de Toledo narra que nos anos de 1930 houve um processo de incorporação do futebol pelo Estado brasileiro e as primeiras transmissões via rádio das partidas; enquanto que, em 1940, surgiram as primeiras torcidas uniformizadas, diferentes das atuais torcidas organizadas. Os primeiros agrupamentos de torcedores eram vinculados e subordinados aos times, especialmente sob o aspecto financeiro.⁹⁵ Utilizando-se de instrumentos musicais, bandeiras, uniformes e músicas, o único propósito era incentivar e torcer para o time e nada mais. Para superar os adversários-torcedores não era utilizada a força física, mas apenas a festa e batucadas. No mesmo sentido Carlos Alberto Máximo Pimenta opina que:

Os grupos de torcedores que se juntavam nas arquibancadas, a partir dos anos 40, não podem ser considerados ‘Organizados’ – nos moldes atuais – visto ser sua constituição diferenciada. Em que pese a utilização de bandeiras, faixas, camisetas dos clubes, banda musical, não tinham e nem pensavam em formar uma estrutura burocrática. Tinham sim, apenas, a intenção de torcer e se divertir nos jogos de seus times. Porém, há de ser considerado esse movimento de torcedores o marco inicial para a existência de uma ‘Organizada’.⁹⁶

Malaia explica que nos anos 1950, às vésperas de o Brasil sediar a Copa do Mundo, o ato ou efeito de torcer compreendia agora o ‘pugnar’ pela vitória do time; isto é, deixou de ser apenas o animar com gestos e desejar a vitória. De fato, o torcedor deveria ‘lutar’ e defender com veemência os seus times.⁹⁷ Incentivados por ‘duelos de torcidas’, gradativamente ganham corpo e espaço cada vez maior para suas manifestações nos estádios e na sociedade.

No final da década de 1960 e início da de 1970 o Brasil viveu o governo militar e continuou a busca por desenvolver-se economicamente. Nos moldes da teoria do processo civilizatório, Hollanda assevera que “A militarização, a hierarquização e burocratização seriam [...] o legado funesto do regime político [...] sobre muitas instituições civis da sociedade brasileira e, no caso, sobre algumas torcidas organizadas”.⁹⁸ Por isso, nesse mesmo período manifestaram-se alguns conflitos pontuais, protagonizados por torcedores extremados

⁹⁵ TOLEDO, Luiz Henrique de. *Torcidas Organizadas de Futebol*. Campinas: Autores Associados/Anpocs, 1996. p. 22

⁹⁶ PIMENTA, Carlos Alberto Máximo. *Torcidas Organizadas de Futebol: violência e auto-afirmação aspectos da construção das novas relações sociais*. Taubaté: Vogal, 1997, p. 66.

⁹⁷ HOLLANDA, Bernardo Borges Buarque de et al (Org.). *A torcida brasileira*. Rio de Janeiro: 7letras, 2012, p. 82.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 116-7.

que, influenciados pelo sistema político vigente, iniciaram uma nova categoria de torcedores organizados em uma estrutura burocrático-militar, e que agora “começam a cobrar dos clubes, dos jogadores e dos dirigentes um melhor desempenho”.⁹⁹

Já nos anos de 1980 essas novas constituições burocratizadas de torcedores consolidaram-se também em termos de participação e visibilidade, inaugurando um novo padrão de sociabilidade e influência nos comportamentos de seus membros e estética. Toledo expõe que as torcidas organizadas são apontadas como autoras de vários atos de vandalismo e incidentes graves e, além disso, passam a influir na escolha de técnicos, jogadores e dirigentes.¹⁰⁰

Na década de 1990, embora as pessoas ainda mantenham o futebol nacional como uma mercadoria a ser consumida, novas formas de produção e consumo cultural, em geral, e do futebol, em particular, impactaram as ações da torcidas organizadas. Foi cada vez mais comum a substituição dos cânticos e gritos de guerra, baseados em palavras de ordem e marchinhas, por outras oriundas do *rap* e do *funk*. Também o fenômeno da violência física se espalhou entre os agrupamentos torcedores, sendo que os anos de 1994 e 1995 seriam os mais explosivos, culminando em repressão policial e soluções ditadas por uma economia de mercado. A morte de um torcedor no estádio Pacaembu em 1995 foi o ponto de partida para propostas de ação estatal brasileira. Mas a solução passou, inicialmente, por tratar os torcedores como ‘consumidores’, enquanto os times e federações seriam os fornecedores do “espetáculo”. Reflexo disso foi a edição da Lei Pelé de 1988, voltada para os aspectos jurídicos, econômicos e mercadológicos dos desportos.

Já no século XXI até o presente momento, a ideia do torcedor-consumidor permanece, como também as práticas de violência. Em 2003 estabeleceu-se o Estatuto do Torcedor com foco no enfrentamento das brigas dentro e fora dos estádios, tumultos e outras formas de violência.

⁹⁹ PIMENTA, op. cit., p. 66.

¹⁰⁰ TOLEDO, op. cit., p. 32.

2.3 A INDUÇÃO DO TORCER PELO ESTADO BRASILEIRO

Para Pimenta, “a paixão do homem brasileiro pelo futebol e a violência produzida nas praças esportivas não estão desarticuladas dos aspectos econômico, político, social, cultural, psicológico e antropológico que contribuem para explicar a violência em determinada sociedade”.¹⁰¹

Pela teoria do processo civilizatório, uma monopolização mais firme da força física pelo Estado o coloca como um ente abstrato e civilizador a quem, legitimamente, cabe criar normas jurídicas e autorizações aos indivíduos e grupos. Assim, através da coerção, impõe uma busca pelo autocontrole mental dos seres humanos.

O Estado brasileiro criou e implantou o Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei nº 10.671 de 15 de janeiro de 2003), cujo objetivo é disciplinar as condutas dos cidadãos-torcedores enquanto atores sociais e políticos. Assim, Eric Monné Fraga de Oliveira reforça a tese de que o Estado brasileiro seguiu “a concepção clássica segundo a qual o Estado se define pelo monopólio da violência legítima”, isto é, que o Estado brasileiro exerce o poder normalizador sobre o assunto. Isso é perceptível ainda no primeiro capítulo, quando o Estado brasileiro dispõe que

a prevenção da violência nos esportes é de responsabilidade do poder público, confederações, federações, ligas, clubes, associações ou entidades esportivas, entidades recreativas e associações de torcedores, inclusive de seus respectivos dirigentes, bem como daqueles que, de qualquer forma, promovem, organizam, coordenam ou participam dos eventos esportivos.¹⁰²

A apreciação de determinados discursos inseridos naquela lei permite, portanto, descobrir qual o entendimento que o legislador federal tem sobre o exercício de poder e a violência, ou seja, se predominou a construção de normas com ideias fixas na coerção estatal ou se predominou um discurso em que se compreende que existe um deslocamento do poder.

¹⁰¹ PIMENTA. op. cit., pp. 13-4

¹⁰² OLIVEIRA, Eric Monné Fraga de. *Os Torcedores nas margens do Estado: a produção da legalidade do torcer nos estádios brasileiros*. In: SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11, 2013, São Carlos. **Anais**. São Carlos: Ufscar, 2013. v. 1, p. 161. Disponível em: <<http://www.semanasociais.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/03/Anais-sociais-com-artigo-13.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2015.

Também é possível inferir se o entendimento do legislador sobre violência de torcidas organizadas, materializado na lei, conseguiu influenciar eficazmente as ações sociais dos torcedores organizados.

O Estatuto do Torcedor possui 45 artigos divididos em 12 capítulos. Em primeiro lugar a lei conceitua torcedor e torcida organizada, para em seguida disciplinar o que é permitido e o que é proibido aos torcedores.¹⁰³

O Estado brasileiro define como torcedor “toda pessoa que aprecie, apoie ou se associe a qualquer entidade de prática desportiva do país e acompanhe a prática de determinada atividade esportiva”. Em seguida, conceitua as torcidas organizadas como sendo toda “pessoa jurídica de direito privado ou existente de fato, que se organize para o fim de torcer e apoiar entidade de prática esportiva de qualquer natureza ou modalidade”.¹⁰⁴

Diante disso, percebe-se que o discurso da lei vai ao encontro dos ensinamentos de Max Weber e Michel Foucault, uma vez que, ao conceber a lei, o Estado brasileiro exerceu o seu poder de dominação para dizer quem é ou o que é um torcedor/torcida organizada, para assim trazer à luz quem é ou quem são os corpos que estarão sujeitos às forças disciplinares e normalizadoras, impondo, com isso, o que será considerado legítimo como ato de torcer. O poder da norma surge para tentar moldar o comportamento das pessoas que frequentam os estádios, e assim prevenir a violência entre torcedores para garantir a segurança e o lazer de todos.

Outro exemplo é a construção do discurso quando se irrompe o fenômeno da violência, isto é, quando os torcedores violentos usurpam os direitos dos cidadãos, o Estado brasileiro se torna mais uma vez hegemônico com respeito ao uso exclusivo da violência legítima.

Continuando, para estabelecer um domínio sobre o ‘corpo’ das Torcidas Organizadas, o Estado brasileiro obriga que elas possuam um cadastro de seus associados ou membros, cujos dados mínimos devem ser o nome completo, filiação, número de registro civil, CPF, data de nascimento, estado civil, profissão, escolaridade; e, além disso, também exige uma fotografia do torcedor membro. Com essa norma, seguindo a concepção foucaultiana, o Estado brasileiro buscou exercer o controle, imprimindo uma “vigilância

¹⁰³ BRASIL. Lei 10.671 de 15 de janeiro de 2003: i) disposições gerais; ii) do regulamento da competição iii) da transparência da organização; iv) da segurança do torcedor participe do evento; v) dos ingressos; vi) do transporte; vii) da alimentação e da higiene; viii) da relação com a arbitragem esportiva; ix) da relação com a entidade de prática desportiva; x) da relação com a justiça desportiva; xi) das penalidades; xii) disposições finais e transitórias.

¹⁰⁴ Ibidem, Artigo 2º e Artigo 2º A.

hierarquizada que repousa no indivíduo, é exercida anonimamente por todos e sentida individualmente” no que diz respeito à composição das torcidas organizadas.¹⁰⁵

Além de dizer o que é o torcedor e a torcida organizada, e buscar a dominação por meio do controle do cadastro dos torcedores membros, o Estado brasileiro prosseguiu em seu intento de dominação e controle quando, por meio do poder público, delimitou as condições de acesso e permanência do torcedor,¹⁰⁶ proibindo-lhe o acesso aos estádios portando objetos, bebidas ou substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência; coibindo o porte ou utilização de fogos de artifício ou quaisquer outros engenhos pirotécnicos ou produtores de efeitos análogos; impedindo o acesso de bandeiras, inclusive com mastro de bambu ou similares, para outros fins que não o da manifestação festiva e amigável; exigindo que o torcedor esteja na posse de ingresso válido e ainda se submeta a revista pessoal de prevenção e segurança; permitindo o uso de cartazes, bandeiras, símbolos ou outros sinais desde de que não transmitam mensagens ofensivas, inclusive de caráter racista ou xenófobo; enfrentando os cânticos discriminatórios, racistas ou xenófobos; impedindo a incitação e a prática de atos de violência no estádio, qualquer que seja a sua natureza, inclusive o arremesso de objetos, de qualquer natureza, no interior do recinto esportivo e a invasão, de qualquer forma, da área restrita aos competidores.

Percebe-se o intento no reforço da vigilância, porque “o exercício da disciplina supõe um dispositivo que obrigue pelo jogo do olhar; um aparelho onde as técnicas que permitem ver induzam efeitos de poder, e onde, em troca, os meios de coerção tornem claramente visíveis aqueles que se aplicam”.¹⁰⁷

A seguir, quando o Estado brasileiro expressou, através de lei, ser direito dos torcedores que todos os ingressos sejam numerados e que aqueles ocupem o local correspondente ao número constante do ingresso,¹⁰⁸ percebe-se o seu intento em disciplinar e controlar o espaço a ser ocupado por cada pessoa, uma vez que com a máxima “cada indivíduo no seu lugar; e em cada lugar, um indivíduo”, busca-se evitar as distribuições por grupos e dividindo em tantas parcelas quantos forem os indivíduos, organizando-se um “espaço analítico”, com vistas a inibir condutas violentas.¹⁰⁹

Quanto aos crimes, tipificados pelo Estado brasileiro e que normalmente são praticados por torcedores e/ou pelas torcidas organizadas, foram listadas quatro formas: i)

¹⁰⁵ FOUCAULT, op. cit., p. 148.

¹⁰⁶ BRASIL. Lei 10.671 de 15 de janeiro de 2003, Artigo 13-A.

¹⁰⁷ FOUCAULT, op. cit., p. 143.

¹⁰⁸ BRASIL. Lei 10.671 de 15 de janeiro de 2003, Artigo 22.

¹⁰⁹ FOUCAULT. op. cit., p. 122.

promover tumulto; ii) praticar ou incitar a violência; iii) invadir local restrito aos competidores, árbitros, fiscais, dirigentes, organizadores ou jornalistas; iv) portar, deter ou transportar, quaisquer instrumentos que possam servir para a prática de violência.¹¹⁰

Nesta parte, o Estado brasileiro segue mais uma vez a concepção Weberiana de monopólio do exercício de dominação legítima de caráter racional, ao incluir na lei formas de crimes que podem ser praticados por torcedores e torcidas organizadas, julgando-os e responsabilizando-se por fazer cumprir as penas a eles vinculadas.

Em relação ao crime de promover tumulto, este foi construído para coibir ações violentas dentro e fora dos estádios.¹¹¹ Pela forma do discurso infere-se que existe a violência física contra pessoas ou contra objetos públicos/privados. Considerando o entendimento de Yves Michaud e a taxionomia de violência de Slavoj Žižek percebe-se que a ação foi pensada em termos de violência subjetiva, ou seja, aquela que é praticada com o uso de força física contra um indivíduo/objeto ou grupos.

Observando o discurso sobre o crime de praticar ou incitar a violência, infere-se que ele foi pensado em dois tipos de violência: a primeira é a violência subjetiva e a segunda, a violência simbólica, isto é, em vez de exercer o uso da força física diretamente, faz-se o uso da linguagem para a prática criminosa.

No que diz respeito ao discurso do crime “invadir local restrito aos competidores, árbitros, fiscais, dirigentes, organizadores ou jornalistas”, também é perceptível que ele se encaixa na tipologia de Zizek de crime subjetivo. E o crime associado de “portar, deter ou transportar quaisquer instrumentos que possam servir para a prática de violência” se amolda na taxionomia de violência subjetiva e objetiva.

Portanto, de uma maneira geral, do discurso contido na lei, no tocante ao conceito de poder, infere-se que o Estado brasileiro segue o entendimento de Weber e Foucault, no qual em primeiro lugar invoca para si o domínio legal racional legítimo para construir e dizer o direito que deve ser aplicado e seguido para alcançar a segurança e lazer dos torcedores, e em segundo lugar, esperando construir com isso que os cidadãos introjetem, em seus modos de pensar e agir, comportamentos pacíficos e ordeiros.

Já com respeito ao entendimento do legislador federal sobre a violência, infere-se que aquele compreende mais o uso de violência física contra um indivíduo ou objeto. Isso demonstra que, pela análise do Estatuto do Torcedor, em termos de ações sociais, o legislador federal do Estado brasileiro preocupa-se mais com o aspecto da repressão de violência que

¹¹⁰ BRASIL. Lei 10.671 de 15 de janeiro de 2003, Artigos 39-A e 41-B.

¹¹¹ Ibidem, Artigo 41-B.

envolve o uso de força física pelos torcedores, do que com a busca por soluções preventivas para resolver a violência nos estádios.

Contudo, o Estado brasileiro não é a única instituição social que, diante das relações sociais e políticas, faz o uso da ameaça de violência ou mesmo seu uso efetivo, como meio de controle e obtenção de poder.

2.4 A INDUÇÃO DO TORCER PELAS TORCIDAS ORGANIZADAS

As torcidas organizadas também buscam ocupar um espaço político juntos aos órgãos de Estado, clubes, frente a outras torcidas e, também, perante os torcedores. Ensina Toledo que

o êxito de cada Torcida Organizada, a possibilidade de adquirir um certo *status*, reconhecimento e continuidade enquanto grupo, dependem, em grande medida, tanto da capacidade de coesão grupal e solidariedade interna [...] quanto pela sua igual capacidade de se contrapor às outras.¹¹²

Esta procura por prestígio, status e visibilidade está galgada em exigências de limites, hierarquias, padrões estéticos e comportamentos úteis para a constituição e coesão, que vão muito além daqueles estabelecidos pela sociedade brasileira.

Embora as torcidas organizadas de futebol determinem em regulamentos a sua organização hierárquica e forma de governo, é no carisma entre seus membros, e destes para com a instituição torcida organizada que se encontra a sustentação principal para se manterem como uma comunidade. Para Luis Henrique Toledo, “O futebol, sobretudo para estes torcedores organizados, não consiste tão-somente num momento de fruição e entretenimento, como se fosse uma mercadoria consumida em algumas horas”.¹¹³ O autor explica que as torcidas possuem um estilo de vida próprio, marcado pela preferência do indivíduo pela escolha simbólica da marca da Torcida Organizada em primeiro lugar, quando comparado a família, amigos, trabalho, escola etc. Lembrando do modelo ideal weberiano de uma relação

¹¹² TOLEDO, op. cit., p. 105-6.

¹¹³ Ibidem, p. 114.

social afetiva baseada no carisma, os motivos que levam a isso estariam associados ao interesse ideal dos membros em continuar a relação de forma duradoura com a torcida.

Isso também se aplica no que diz respeito ao cumprimento das leis pelas torcidas organizadas e, portanto, à insubmissão racional-legal. O modelo weberiano de dominação carismática observado nas torcidas organizadas de futebol indica que seus membros, embora saibam que devem se submeter às leis impostas pelo Estado brasileiro e, ainda, criem regimentos internos para se governarem, empiricamente não reconhecem essas regras e, com frequência, a influência obtida se dá através das ações violentas contra o Estado, a sociedade brasileira e as demais torcidas. Estas ações violentas encontram mais legitimidade dentro do grupo.

Além disso, é incessante a busca por demonstrar, persistentemente, a superioridade numérica de membros nas Torcidas Organizadas. Isso porque visam demonstrar seus números às demais torcidas, com a intenção precípua de não empregarem a força, embora deem a entender que poderiam fazê-lo. Portanto, outra maneira explorada para o fortalecimento do prestígio político é a oportunidade de obter novos membros.

Para tanto, nos estádios, as torcidas organizadas especificam uma “cerca”, isto é, cada uma procura estabelecer um espaço para o exercício de ações sociais e fomentar as relações sociais e de poder, buscando assim localizar e ocupar cada lugar, e em cada lugar estar com um de seus membros. Nos estádios, esse “quadriculamento” é perceptível nos locais das arquibancadas em que cada Torcida Organizada procura se estabelecer jogo após jogo. Esse local, nas arquibancadas, é encarado simbolicamente como uma propriedade particular da torcida, e qualquer tentativa de “usurpação” se torna um gatilho para o revide.

Nas arquibancadas, as torcidas organizadas buscam satisfazer e criar um lugar útil para que apoiem os times, pendurem bandeiras, utilizem instrumentos musicais, mas também, cometam transgressões estimuladas pelo pensamento de impunidade e de “anonimato” perante a vigilância do Estado que o indivíduo tem quando está em grupo. Portanto, as torcidas organizadas utilizam-nas para criar espaços que “realizam a fixação e permitem a circulação; recortam segmentos individuais e estabelecem ligações operatórias; marcam lugares e indicam valores; garantem a obediência dos indivíduos, mas também uma melhor economia do tempo e dos gestos”.¹¹⁴

Já fora dos estádios, as torcidas organizadas buscam fundar “sedes” para que seus membros se reúnam cotidianamente, dirijam seus trabalhos, guardem os instrumentos e faixas

¹¹⁴ FOUCAULT, op. cit., p. 126

e, por fim, mostrem o seu “poder” à sociedade brasileira. Tarcyanie Cajueiro Santos expõe que nas sedes ocorrem eventos para angariar fundos ou para seguirem para algum jogo, como também “é um lugar onde eles encontram os amigos, onde todos fazem parte de uma família”.

¹¹⁵ Para Luiz Henrique Toledo, as sedes são reconhecidas e apropriadas como se fossem o local de moradia dos seus membros, que congregam vários pedaços da cidade e onde “edificam-se laços de lealdade e amizade em torno da paixão pelo time em um primeiro momento e, posteriormente, adesão à própria dinâmica da torcida, enquanto uma organização distinta do time de futebol”. ¹¹⁶

As arquibancadas e sedes são “localizações funcionais” que criam espaços hierárquicos e ainda “transformam as multidões confusas, inúteis ou perigosas em multiplicidades organizadas”. ¹¹⁷

Outrossim, as Torcidas Organizadas criam e ditam padrões burocráticos de torcer, inclusive regulando ciclos de repetição, onde o bom emprego do corpo permite um bom emprego do tempo. São regidas por um estatuto que estabelece as diretrizes obrigacionais, impõe hierarquias entre seus membros e entre as demais torcidas, distribui tarefas, controla o tempo e o local onde se manifestam os interesses das torcidas. Por exemplo, um grupo fica responsável por colocar as faixas e carregar as bandeiras, estabelecendo o “território”. Outro grupo é o responsável pelos instrumentos musicais, que irá marcar o rito de chegada da respectiva torcida organizada. Como descreve Carlos Alberto Máximo Pimenta, “no grupo de torcedores, o indivíduo se transforma, assimilando os códigos e os símbolos emitidos, nas quais a intimidação, a masculinidade, a truculência, a força física, as tensões emocionais se fazem presentes”. ¹¹⁸

Outro aspecto observado é que as torcidas organizadas estão tornando-se substitutos às famílias. Mauricio Murad entende que na falta de uma referência familiar consistente, a torcida organizada é apreendida pelo torcedor como sua verdadeira família, pois foi aquela que ele escolheu. ¹¹⁹ Esse elo de reciprocidade entre o pessoal e o coletivo é indispensável à vida civilizada, contudo os motivos que levam a isso é que preocupam. Pelo pesquisador, um desses motivos é a necessidade de ‘aparecer’ e ser ‘reconhecido’ pelos outros, isto é, Estado, sociedade e torcida organizada, seja da maneira que for. Isso implica, inclusive, em transgredir ou cometer atos infracionais se for preciso.

¹¹⁵ SANTOS, op. cit., p. 98.

¹¹⁶ PIMENTA, op. cit., p. 47

¹¹⁷ Ibidem, p. 126-7.

¹¹⁸ Ibidem, p. 95.

¹¹⁹ MURAD, Maurício. *A violência no futebol*. São Paulo: Benvirá, 2012, p. 57

De modo semelhante, Carlos Alberto Máximo Pimenta afirma que não só a instituição família é substituída, mas praticamente qualquer outra instituição social tida como padrão:

As ‘Torcidas Organizadas’ apresentam características de solidariedade, companheirismo, fraternidade e lealdade, formando agrupamentos coesos que as mantêm, e criam atrativos para os novos jovens que se filiam, proporcionando a sensação de que no grupo eles serão mais fortes [...] afastando os jovens das instituições tidas como padrão e fazendo com que tenham maior interação com esse agrupamentos que se sobrepõem aos demais grupos sociais[...].¹²⁰

Portanto, cada torcida compreende-se como uma classe (um ente único e fechado em si mesmo), cujos membros se protegem e são protegidos contra as agressividades não só das torcidas “rivais”, mas também das agruras da sociedade brasileira. Constroem uma identidade própria e estabelecem uma cultura peculiar de exercício de micropoderes que estão ancorados principalmente na valorização das práticas de violência dentro e fora dos estádios.

2.5 UM CONCEITO DE TORCIDA ORGANIZADA DE FUTEBOL

Na história da humanidade, desde a mais remota antiguidade, os gritos de guerra e o barulho das trompas e tambores eram utilizados para estimular os combatentes. Ao que parece, esse uso alcançou as competições esportivas até os nossos dias. No universo do futebol de campo existem as Torcidas Organizadas que, como espetáculo, parecem valer mais que o próprio jogo.

Para Heloisa Helena Baldy dos Reis, os indivíduos (principalmente do sexo masculino) costumam alimentar suas paixões pelos clubes de futebol desde a infância, devido à forte influência dos pais e, ainda, pelas oportunidades de situações de elevada tensão e alto grau de expectativa pelo desfecho da ação dos jogadores, que o esporte proporciona. Nas competições, uma grande parcela da sociedade sente-se representada simbolicamente pelo atleta ou equipe.¹²¹

¹²⁰ PIMENTA, op. cit., pp. 98-9.

¹²¹ REIS, Heloisa Helena Baldy dos. *Futebol e Violência*. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 08-10.

Ainda no ano de 1960, Washington Gutierrez escreveu um livro intitulado *Torcida Organizada* onde, dentre outros pontos, diferencia as pessoas que apenas assistem a um jogo e os torcedores membros de torcidas organizadas. Também descreveu um conceito de torcidas organizadas de futebol, elencando qualidades necessárias ao chefe de torcida, e listou razões para se justificar a organização de uma “massa torcedora”. Igualmente é possível inferir outro motivo, implícito nas ideias descritas no trabalho: já naquela época, a “massa torcedora” já apresentava comportamento violento perante as demais torcidas, torcedores-expectadores e até contra si mesma:

a Torcida, empolgada, com os nervos tensos, acompanhava todos os lances; um alucinado torcedor, perto de mim, lá pelas tantas, completamente animalizado, cerrando os punhos para as sociais do clube adversário, berrou – Ô, time desgraçado, ainda hei-de te ver enrolar a bandeira [...] ¹²²

Para Gutierrez, a torcida organizada significa dizer ‘educada’ porque “é essencial para que o esporte realmente seja uma festa para os olhos e o coração”. ¹²³ Esse conceito diz respeito ao comportamento em público, descrevendo-o por uma conduta ética social. Ele ainda conceitua a torcida organizada como “o grupo de pessoas que assistem a um jogo” e “que incentiva sua equipe preferida”. Para torcer é necessário que “incentive o quadro predileto através de gritos, palmas, assovios, cânticos, saltos, cambalhotas, bandas, foguetes, etc”. ¹²⁴

Na percepção de Carlos Alberto Maximiano Pimenta, o fenômeno torcida organizada surgiu no Brasil no final da década de 1960 e começo dos anos 1970. Naquele tempo, esses grupos sociais surgiram com o objetivo de pressionar seus clubes e jogadores, assumindo e promovendo manifestações, e ainda, eram identificáveis pela vestimenta, virilidade, cânticos de guerra, coreografias, sentimentos de pertencimento ao grupo e por transgressões das regras legais. ¹²⁵

Pimenta, contudo, entende que a existência de uma Torcida Organizada não é concebível apenas analisando-se pela ótica da identificação do torcedor com o clube, isto é, não é suficiente considerar que um sentimento de pertencer a um grupo distinto de pessoas,

¹²² GUTIERREZ, Washington. *Torcida Organizada*. Porto Alegre: RGS, 1960. p. 5.

¹²³ Ibidem, p. 5.

¹²⁴ Ibidem, p. 6.

¹²⁵ PIMENTA, op. cit., p. 66.

associado apenas a identificação por códigos, pode ser tratado como torcida organizada. Por isso, ele classifica os espectadores de futebol em duas categorias – o torcedor comum e os torcedor organizado:

Torcedor Comum é aquele que frequenta os estádios de futebol para assistir a um jogo ou torcer para uma determinada agremiação sem se vincular, associativamente, a um grupo de pessoas e, por sua vez, Torcedor Organizado é o torcedor que se associa a um determinado grupo, assimilando os padrões de comportamentos cultuados ¹²⁶

Para o mesmo autor, outro aspecto que serve como referência para se definir uma Torcida Organizada diz respeito à sua estrutura burocrática organizativa, que cerca o grupo de pessoas que torce para um time.

Max Weber define ‘associação’ como:

uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito: de um dirigente e, eventualmente, um quadro administrativo que, dado o caso, têm também, em condições normais, o poder de representação. O exercício da direção ou a participação nas ações do quadro administrativo – os poderes de governo – podem estar a) apropriados ou b) delegados a determinadas pessoas, segundo a ordem vigente da associação ou segundo determinadas características, ou a pessoas a serem escolhidas de determinada forma, em caráter permanente ou temporário ou para determinados casos. ¹²⁷

Pimenta explica que as torcidas organizadas do Brasil criam um regime jurídico peculiar, amparados por estatutos, onde, precipuamente, se busca privilegiar na estrutura burocrática uma forte identificação do torcedor com a massa organizada, associada com a implementação de uma realidade de uma sociedade de consumo. Em outros termos, o torcer pelo clube, na maioria das vezes, está em segundo plano, enquanto que a Organizada é mais importante que o próprio time. ¹²⁸

¹²⁶ PIMENTA, op. cit., p.67.

¹²⁷ WEBER, op. cit., vol. 1, p. 30.

¹²⁸ PIMENTA, op. cit., p. 75.

Para tanto, observa-se principalmente a construção de uma configuração bipartite: de um lado o associado e, do outro, a elite diretiva dessa massa organizada. Estas, em geral, são organizadas em uma Diretoria Executiva (presidente e vice-presidente eleitos), diretores (escolhidos ou eleitos), conselho deliberativo e fiscal (fiscalização das ações econômicas). O acesso de um membro associado a cargos diretivos nas torcidas parece estar condicionado à sua participação no grupo de elite. Isso implica em dominar a história e os códigos de conduta, bem como dedicar-se quase que exclusivamente aos interesses defendidos. Só assim o associado adquire a possibilidade de realizar sua mobilidade dentro do grupo. Como regras econômicas instituem-se a contribuição financeira mensal dos sócios, a venda de objetos que levam a marca da “Torcida” (combatendo o uso de produtos que não sejam originais) e os patrocínios promovidos por terceiros (pessoas ou instituições que não fazem parte da torcida).

Outro critério para definir um conceito de Torcida Organizada está associado à violência percebida nos centros urbanos e nas arquibancadas. No Brasil, o fenômeno da violência entre torcedores tem vez nos estádios e seus arredores.

Para Pimenta, os atores sociais são pessoas que assumem papéis diversos em diferentes grupos, como por exemplo: o filho, o trabalhador e o marido. Já no grupo dos torcedores “o indivíduo se transforma, assimilando códigos e os símbolos emitidos, nos quais a intimidação, a masculinidade, a truculência, a força física, as tensões emocionais se fazem presentes”.¹²⁹

Assim, na Torcida Organizada os comportamentos elencados como merecedores de apreço são principalmente aqueles fundamentados no uso da força física e na manifestação da virilidade e masculinidade contida nesse grupo. Por isso, com o intuito de não apenas pertencerem à torcida organizada, mas para fazerem a diferença, e até mesmo buscarem uma ascensão dentro da hierarquia do grupo, utilizam a violência física e a agressividade. Além do mais, os membros das Torcidas Organizadas parecem utilizar a violência como uma válvula de escape prazerosa, utilizando-a no confronto diante de seus “inimigos”, tais como policiais militares e torcedores adversários. Somado ao que foi exposto, existe ainda o desejo de saciar uma necessidade social, onde cada indivíduo membro busca desenvolver o espírito de pertencimento àquela determinada torcida.

Maurício Murad aponta para uma “militarização” na estruturação e comportamentos das torcidas. Isto é, as Torcidas Organizadas assimilaram a ideologia e os padrões de organizações militares. Percebe-se imediatamente essa afirmação quando se observa a

¹²⁹ PIMENTA, op. cit., p.67.

nomenclaturas de designação das estruturas e das funções de liderança, tais como: pelotões, destacamentos, tropas de choque, batedores, capitães, tenentes e sargentos.¹³⁰

Diante do até aqui exposto, compreende-se por Torcida Organizada aquela associação burocrática, legitimada politicamente por seus membros e pela norma, que busca justificar sua existência pela necessidade de manifestar-se em prol de um time, mas que, em verdade, tem como principal meta estabelecer uma relação de poder entre seus membros e perante outras associações semelhantes, através de expressões de violência dentro e fora dos locais das competições.

No Brasil, as torcidas organizadas continuam a protagonizar incidentes violentos, dentro e fora dos estádios, provocando a necessidade do Estado brasileiro de agir para resolver este problema, por meio de políticas públicas.

¹³⁰ MURAD, op. cit., p. 90

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O senso comum concebe as políticas públicas como sendo as ações estatais e governamentais que buscam reconhecer e resolver problemas de interesse da sociedade, enquanto que, ao processo legislativo se confere o entendimento corrente da formação de leis. Desta feita, eles são instrumentos que, de alguma maneira, podem e devem ser compreendidos e utilizados para enfrentar o problema da violência em geral, e em específico, enfrentar e resolver a violência de torcidas organizadas. Portanto, o terceiro capítulo centrar-se-á em um estudo sobre as políticas públicas e o processo legislativo brasileiro, já que constituem as ações realizadas pelo Estado em controlar os comportamentos sociais e atender as demandas da população que se encontra em seu território.

Então, na Câmara dos Deputados as políticas públicas, como supramencionado, servem para a identificação e busca por soluções para a violência das torcidas organizadas, enquanto que o processo legislativo é instrumento para a materialização legal das políticas públicas.

3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas têm origem nas Ciências Políticas e Administração Pública, cujo campos de interesses orbita nas relações entre a política e a ação dos poderes públicos. Seu objetivo é descobrir, conhecer, analisar e agir para solucionar os problemas sociais. Como o Estado brasileiro é o responsável pela ordem, justiça e bem comum da sociedade, utiliza do monopólio de legislar, administrar e julgar, de acordo com as leis, as lides que aconteçam na sociedade brasileira.

Logo, o primeiro passo é a análise sistêmica das políticas públicas como programas de ação estatal e governamental, resultantes da negociação política, identificando o objeto, colocando-o em sua forma exterior, reconhecível pela dimensão política, jurídica e social. Portanto é importante compreender como a Câmara dos Deputados, por meio do exercício da função legislativa, se apresenta como agente político promotor das políticas públicas, isto é,

formatadora de leis, cujo intuito é impedir e resolver problemas, como as violências (em geral) e a violência de torcidas organizadas (em particular).

3.1.1 A origem como campo de pesquisa da Ciência Política

A primeira vez que as análises sistêmicas das políticas públicas tiveram tratamento como área do conhecimento e disciplina acadêmica, foi nos Estados Unidos (EUA), em meados dos anos 1930 e 1940. Em princípio esse modelo americano de análises e construção do conhecimento em políticas públicas afasta-se da tradição da corrente legalista europeia do século XIX.¹³¹

Isto porque na Europa do século XIX, os estudos a respeito de políticas focavam-se mais em teorias explicativas e análises sobre o papel do Estado e suas instituições, do que na produção dos governos, possuindo, portanto, um caráter mais filosófico. Enquanto isso, os cientistas americanos cunhavam seus estudos sobre os problemas (sociais e políticos) e as ações dos governos. Estabeleciam estudos acadêmicos a respeito das produções de políticas públicas sem, no entanto, se preocupar em constituir relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, sendo pois positivistas.

Outro aspecto relevante é que, nos primórdios, não era clara nos estudos sobre as políticas públicas nos EUA uma separação entre as concepções da ciência da Administração Pública e aquelas oriundas da Ciência Política, ocorrendo uma superposição de preocupações operacionais e normativas com outras de natureza analítica. Com o avançar de pesquisas e o passar do tempo, as compreensões advindas da Administração Pública centraram-se em preocupações operacionais e propositivas, ao passo que na Ciência Política o viés se tornou eminentemente analítico.

Portanto, essas distinções das dimensões dos objetos analisados, dentre ambas as ciências, fez com que os estudos da Administração Pública passassem a tratar sobre as políticas públicas como processos técnicos cujo objetivo é o de sugerir mecanismos de melhorias para solucionar as causas do problema-objeto, e também sobre o efeito pretendido da política sobre o problema. Ao passo que, na Ciência Política, passou-se a focar um viés

¹³¹ SORAUF, Francis J. *Iniciação ao estudo da Ciência Política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p.21. O autor ensina que o legalismo europeu se volta para as estruturas legais e constitucionais, com as instituições legais formais e com os direitos e poderes legais.

analítico, dedicado a compreender e analisar as causas dos problemas-objeto de forma independente dos efeitos pretendidos pela política.¹³²

No que se refere aos precursores dos estudos das políticas públicas nos EUA, os estudiosos Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria creditam a cientistas behavioristas a responsabilidade por promoverem os primeiros estudos sistêmicos. Dentre estes estudiosos pioneiros das políticas públicas destacam-se: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton.

O cientista Harold Lasswell analisou as políticas de governo de uma forma inédita e peculiar à época, e seu estudo tornou-se bastante reconhecido pela alcunha de *policy analysis*, que significava a compreensão dos efeitos vinculados aos contextos sociais e políticos que cercam as políticas, assim como a centralidade da racionalidade nos processos de tomada de decisão.¹³³ Lasswell ainda considerava que “as massas seguiam as lideranças”, sendo que “os elementos importantes a serem analisados” eram os comportamentos dos indivíduos. Por isso, para ele as políticas públicas são um sistema distributivo autorizado de decisões na sociedade, que é melhor compreendido “pelo exame do poder e influência que sobre ele tem os participantes, pelo exame da possibilidade que tem as pessoas de influir na distribuição”.¹³⁴

De forma paralela aos estudos de Lasswell, o cientista Herbert Simon utilizou a psicologia experimental para desenvolver o conceito de “racionalidade limitada” dos decisores públicos. Esse conceito significava que a racionalidade dos indivíduos é limitada pela quantidade de informação disponível, por suas características e restrições cognitivas, e também pelo tempo e recursos limitados de que dispõem para decidir.¹³⁵

Mesmo assim, ele ensinou que a racionalidade pode ser potencialmente ampliada por meio da implementação de regras e incentivos que enquadrem os comportamentos dos atores e modelem-nos na direção pretendida, o que permitiria também impedir, minimizar, e até mesmo controlar a tentativa de maximização dos efeitos dos interesses próprios do decisor público. Como corolário tinha-se que, com a construção de conhecimento sistemático sobre o comportamento administrativo, seria possível uma compreensão do decisor público e consequentemente das políticas públicas por ele decididas.

Já o cientista behaviorista Charles Lindblom questionou o destaque especial ao racionalismo centrado no momento da decisão, pois não acreditava que este momento se

¹³² MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. pp. 24-25.

¹³³ Ibidem, p. 17 e 26

¹³⁴ SORAUF, op. cit., pp. 13-6

¹³⁵ MARQUES e FARIAS, op. cit., p. 26

limitasse à escolha de soluções alternativas para determinados problemas. Ao contrário, ele propôs que meios e fins para as políticas são optados de forma paralela e o processo de decisão acontece de forma “incremental”.¹³⁶ Preconizou também a inclusão de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como por exemplo as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório.

O cientista David Easton também considerava que o processo de tomada de decisão do decisor público continuava a ser racional, e que o Estado era o otimizador técnico responsável por resolver conflitos e disputas externas a ele. Contudo, prossegue afirmando que as políticas públicas impostas à sociedade eram provenientes de um ciclo de inter-relações entre os indivíduos, que “fixam que metas e aspirações correntes” que deverão ser impostas à sociedade.¹³⁷

Essa concepção baseou-se na aplicação da teoria dos sistemas, onde ele concebeu a vida política como um sistema de comportamento aberto, influenciado pelas dinâmicas de outros sistemas sociais. Em outras palavras, as decisões a respeito das políticas públicas seriam influenciadas por grupos de interesse externos (*inputs*) ou interno (*withinputs*) que geraria *outputs* para os demais subsistemas e para si, concluindo com um *feedback*. Um aspecto relevante é que mais uma vez a produção política era deixada em segundo plano na descrição do ciclo, sendo apresentada como uma caixa preta de funcionamento não explicado.¹³⁸

Já no Brasil, o estudo de políticas públicas é relativamente recente quando comparado aos EUA, e seu destaque é a análise das estruturas e instituições, a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, assim como a conexão entre a produção de políticas e os estudos recentes sobre processos legislativos, no bojo das relações entre Executivo e Legislativo. Também tem focado os efeitos de formatos institucionais sobre as políticas públicas. Por fim, os estudos nacionais vêm abordando o que diz respeito ao funcionamento do Estado, à implementação de políticas e suas burocracias e estruturas.¹³⁹

¹³⁶ MARQUES e FARIAS, op. cit., p. 28

¹³⁷ SORAUF, op. cit., p 13

¹³⁸ MARQUES e FARIAS, op. cit., pp. 26-7

¹³⁹ Ibidem, pp. 44-5

3.1.2 Principais conceitos

O senso comum concebe as políticas públicas como sendo as ações estatais e governamentais que buscam reconhecer e resolver problemas de interesse das sociedades, isto é, políticas governamentais. Na mesma seara, o Dicionário de Políticas Públicas define-as como sendo a “concretização da ação governamental” que considera atores formais e informais num curso de ação intencional para o alcance de determinado objetivo.¹⁴⁰ Mais ainda, ensina Claudio Couto que “é política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário”.¹⁴¹

Percebe-se aí um pressuposto e tendência importante, qual seja, a supremacia do poder do Estado perante os indivíduos com vistas a beneficiar a coletividade e, ainda, a percepção de que o Estado seria o ator político principal promotor das políticas públicas. Essas concepções e usos correntes têm força, porque a sociedade reconhece a ideia de que durante o exercício da dominação legítima, outorgada pelo Estado, determinados atores políticos, tomadores de decisões, atuam em nome do poder estatal e, portanto, tem o dever de zelar pelo bem estar comum e ordem pública.

Em outras palavras, para a maioria dos cidadãos, os principais atores políticos promotores da solução de todos os problemas político-sociais são os governantes e demais autoridades estatais, visto que “são a parte mais visível da organização estatal; e tem a capacidade de induzir mudanças no âmbito do aparato estatal”.¹⁴²

Por isso, como primeira dimensão para um conceito de políticas públicas tomar-se-á aquilo que diz respeito às atividades governamentais. Nessa seara, argumenta Jorge Vianna Monteiro que as políticas públicas são atividades de controle - o Estado, através de seus governantes (decisores públicos), observa e monitora eventos, recebe e emite dados a respeito desses, processa-os em informações e, por fim, as analisa para tomar uma decisão.¹⁴³ Vianna

¹⁴⁰AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. *Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: Eduemg, 2012. p. 390-1. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 29 set. 2015.

¹⁴¹ COUTO, Cláudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 99-100

¹⁴² DIAS, Reinaldo. Políticas Públicas, Governança e Municípios. In: **Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 278.

¹⁴³ MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da Política Pública*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1982, pp. 5-6

prossegue informando que, por processo de exclusão, as ações sociais realizadas por pessoas e/ou organizações ‘não estatais’ são políticas privadas.¹⁴⁴

Isto posto, o autor observa que é inerente a habilidade que a política pública possui em condicionar o comportamento dos atores envolvidos, limitando ou, por vezes, eliminando a capacidade de escolha dos mesmos. Continua assegurando que existem momentos em que certos eventos se tornam de interesse comum, tanto para o setor público quanto para o privado. Portanto, o decisor público vai buscar vincular suas decisões, de um modo geral, às decisões do privado.

Na primeira, as decisões de governo podem eliminar (ou adicionar) decisões no conjunto de escolhas das organizações privadas, promovendo uma maior ou menor percepção, pelos demais atores, do que seja seu conjunto de escolhas. Na segunda forma, as decisões governamentais atribuem pesos a certos elementos do conjunto de escolhas das organizações privadas, atrelando incentivos ou punições às consequências das escolhas. Por fim, o governo utiliza-se de ferramentas de comunicação para influenciar e persuadir as preferências dos decisores privados.

Na mesma dimensão do conceito de políticas públicas como atividades governamentais, argumenta Reinaldo Dias que elas constituem ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender demandas da população, resultantes de um processo de decisão de governantes, mas também com a participação da sociedade civil.¹⁴⁵

Semelhante à ideia anterior, porém, introduz a ideia de que a Sociedade Civil (cidadãos e órgãos não governamentais) tem o desejo e dever de contribuir com a formulação das políticas, mas também que, em verdade, é necessária a participação de órgãos não governamentais para a execução, pois o Estado encontra-se sobrecarregado e sua capacidade de resolução de problemas foi suplantada pela velocidade de crescimento e complexidade da sociedade. Porém, a supremacia estatal permanece, pois as organizações do terceiro setor só o podem fazer, em última instância, porque são investidas de poder público e legitimidade em decorrência de parcerias com o próprio Estado.

Existem também as definições sob o viés da Administração Pública, em que há um foco na sua construção em outros pontos, não somente na análise da ação governamental, mas também na preocupação com os resultados e efeitos das políticas públicas. Desta feita, Enrique Saravia descreve a política pública como estratégia com fins diversos que, de alguma forma, são almejados pelos diferentes grupos:

¹⁴⁴ Ibidem, p. 15

¹⁴⁵ DIAS, op. cit., p. 279

sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos¹⁴⁶

Na mesa compreensão, Fábio Konder Comparato ensina que a política pública “aparece, antes de tudo, como atividade, isto é, um conjunto de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Há ainda Duran, que explica que a política pública é a “busca explícita e razoável de um objetivo graças à alocação adequada de meios onde a utilização razoável deve produzir consequências positivas”.¹⁴⁷

Por fim, existem as compreensões das políticas públicas como categorias jurídicas, isto é, reconhecíveis pelo sistema jurídico. Assim, discorre Maria Paula Dallari Bucci que as políticas públicas são definidas como “programas ou quadro de ação governamental”, porque consistem no “conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou na ótica dos juristas, concretizar um direito”.¹⁴⁸

Portanto, as políticas públicas encontram um sem-número de procedimentos e suportes nas constituições estaduais e federal, em leis, códigos, decretos, portarias e outras espécies de normas, e até mesmo em instrumentos políticos como contratos de concessão de serviços públicos.¹⁴⁹

Cristiane Derani afirma que a política pública surge a partir de uma construção normativa, sendo a base da política o direito. Por isso, ela define política pública como “um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica.”¹⁵⁰ Prossegue a autora instruindo que existem as chamadas normas políticas, que são aquelas reguladoras das construções de políticas públicas, isto é, que “traz(em) elementos para a construção de política pública”, predizendo quem tem a

¹⁴⁶ SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2006. p. 29

¹⁴⁷ COMPARATO e DURAN Apud BUCCI. op. cit., p. 76

¹⁴⁸ BUCCI, op. cit., p. 14.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 11

¹⁵⁰ Ibidem, p. 135.

competência de fazer a política, sobre o que dispor, objetivos, finalidades, instrumentos e valores.

Como exemplo, tem-se o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que enquanto norma política tem como objeto a prevenção, controle e repressão da criminalidade por meio de políticas sociais e proteção às vítimas. A competência pertence à União, que pode estabelecer convênios com os Estados Federados e Distrito Federal para a consecução das ações de dezessete diretrizes, v.g, promoção da segurança e convivência pacífica e promoção dos direitos humanos.¹⁵¹

As políticas públicas são, portanto, os meios pelos quais o Estado e a Sociedade Civil estabelecem as ações que deverão ser realizadas para atingir os objetivos de bem estar coletivo. Assim, com a sequência de conceitos expostos, conclui-se que o estudo das políticas públicas não é restrito a este ou aquele segmento das Ciências Sociais.

3.1.3 Ciclo de formulação e análise de políticas públicas

Antes da adoção de uma política pública racional, ocorrem discussões e debates, em nível de governo e sociedade civil, que têm como produto dizer quais são os problemas que merecem ser resolvidos pelas ações estatais. Uma vez selecionados os problemas, “os discursos e palavras que até então predominavam em inúmeras reuniões se transformam em fatos concretos, em realidade consistente”.¹⁵² Isto é, passa-se a fazer a política por outros meios, que não essencialmente os debates.

Ensina Francis J. Sorauf que as manifestações da política pública envolvem as mais diferentes regras de conduta, que por sua vez são baseadas no poder de imposição do sistema político.¹⁵³ Como exemplo cita-se as leis, decisões judiciais, tratados, normas e ordens executivas, decisões administrativas. De certo que o que os poderes Executivo e Judiciário possuem sua parcela de contribuição, mas é o poder Legislativo, o agente político estatal, o mais diretamente associado a essa construção.

¹⁵¹ BRASIL. Lei nº 11530, de 24 de outubro de 2007. *Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2015.

¹⁵² DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos.** São Paulo: Atlas, 2012, p. 60.

¹⁵³ SORAUF, op. cit. p 64.

Desse modo, para uma definição do processo de formulação ou elaboração de políticas emprega-se o ensinamento de Reinaldo Dias, que explica tratar-se de “uma sucessão de negociações entre atores políticos (ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos) que interagem em arenas formais (como o Legislativo ou ministério) e informais (“a rua”, onde os movimentos sociais e outros atores mobilizam-se)”.¹⁵⁴

Já Leonardo Secchi explica que o ciclo de políticas públicas é “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”.¹⁵⁵

As demandas por enfrentamento da violência, por exemplo, são demandas recorrentes, pois são problemas mal resolvidos e que, ocasionalmente, voltam a surgir no debate político e nas agendas políticas. No caso da implantação de uma política de combate à violência, devem ser incluídos, de uma forma geral, os segmentos do poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário), Ministério Público, empresários e representantes da sociedade civil. Contudo, considerando-se a amplitude que a violência tem e, ainda, os diferentes tipos de manifestação, deve-se segmentá-la, o que permitirá definir com mais clareza e precisão quem são os atores políticos que necessitam participar da negociação.

Portanto, para a formulação de políticas de enfrentamento da violência de torcidas organizadas, a nível nacional, deve-se abranger os membros do poder público e da sociedade civil. Do primeiro pode-se citar exemplos como a Câmara dos Deputados, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, as Polícias Militares, o Ministério dos Esportes, o Ministério Público e o Judiciário. Já por parte da sociedade civil, devem participar representantes das torcidas organizadas e dos organizadores e promotores das competições.

Diante disso é que Dias e Matos concluem que a grande participação de todos os setores envolvidos na definição de metas claras facilita a utilização de esforços e recursos, e mais, que os atores “identificarão com mais facilidade as prioridades e suas obrigações compartilhadas com o Estado num processo de governança, em que compartilham com o governo a responsabilidade na tomada e implementação de decisões”.¹⁵⁶

Os ciclos de políticas públicas, conforme a dimensão em esquemas, formam uma sequência de etapas lógicas para a análise. Contudo, não existe um consenso sobre a quantidade de etapas ou estágios, mas é consonante que existe a vantagem em apresentar a política pública como uma sucessão de sequências interdependentes, pois “ajuda a organizar

¹⁵⁴ DIAS e MATOS. op. cit., p. 60.

¹⁵⁵ SECCHI, op. cit., p. 43

¹⁵⁶ DIAS e MATOS. op. cit., p. 61

as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”.¹⁵⁷

Dias e Matos instruem que, na literatura, o número de fases varia conforme o modelo de cada autor, porém normalmente variam de quatro a sete etapas. Os autores discorrem a partir de um modelo de análise e formulação decomposto em cinco fases, a saber: identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação. Secchi, por sua vez, apresenta um modelo de sete fases sequenciais, incluindo a cinco anteriores, e decompondo ainda em formação de agenda e avaliação.

A identificação do problema é o começo de qualquer política pública, e significa que houve a percepção insatisfatória de uma demanda (nova, recorrente ou reprimida), por muitos atores relevantes (estado e sociedade civil) e, portanto, exige uma intervenção estatal. Apesar disso, nem todo problema real posto é tido como político, pois existe a necessidade de que haja uma mobilização política, através da qual os atores articulados conseguem a atenção das autoridades. Contudo, ensina Sechi, um problema público pode estar presente por muito tempo, e ainda assim não ser pressentido o suficiente pela sociedade, porque esta aprendeu a conviver com ele.¹⁵⁸ Porém, uma vez identificado o problema, é preciso que ele seja reconhecido como um problema público e seja incluído em agenda política.

A formação de agenda política se refere à construção de uma lista de prioridades de atuação, isto é, um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes que pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante.

Isto significa que ao se configurar a agenda é que se decide se um tema deve efetivamente ser inserido na pauta política, ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma pauta posterior. É por meio da inclusão em agenda política que se pode definir as prioridades em termos de orçamento e formas de atuação, todavia, “não pressupõe a existência de uma hierarquia em relação a outros problemas, como tampouco assegura que a inclusão[...] seja sucedida, de forma inevitável, por uma decisão ou que este permaneça em grande tempo nela [...]”.¹⁵⁹

¹⁵⁷ SECCHI, op. cit., p. 44.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 44.

¹⁵⁹ DIAS e MATOS. op. cit., p. 71.

Secchi acrescenta que a mídia possui um poder muito forte sobre a opinião pública, e que por conta disso, muitas vezes a agenda política é condicionada pela chamada “agenda da mídia”, isto é, “a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação”.¹⁶⁰

Já a formulação de soluções diz respeito ao momento em que uma questão ou demanda alcança uma categoria de problema político prioritário, e passa a compor a agenda. A partir disso, se passa a formular alternativas, conceber projetos, determinar um método e prosseguir com uma ação. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública.

Nessa fase é que os atores especialistas adquirem uma maior importância, nomeadamente servidores públicos especializados (assessores parlamentares e consultores legislativos), organizações do terceiro setor e instituições de pesquisa. Mesmo assim, os técnicos especialistas podem se envolver em lides com os políticos, uma vez que estes dão prioridade à opinião e satisfação dos cidadãos como potenciais eleitores, pondo em segundo plano os aspectos técnicos do problema.

A tomada de decisões expressa a preferência de determinadas alternativas em vez de outras, pois existe uma infinidade de soluções possíveis para resolver um mesmo problema. Secchi define esta fase como aquela que “sucede a formulação de alternativas de solução.” Neste caso, os atores irão influir no processo de decisão, defendendo seus interesses, o que denota que “as decisões não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos”.¹⁶¹

Assim, vai se delineando uma resposta ao problema e, ao final, se estabelece uma determinada regra ou procedimento legal. Por exemplo, o Poder Legislativo, uma vez feitas suas escolhas, expressa suas decisões, as legitima por voto ou assinaturas, significando que muitas opções se tornaram agora oficiais e “revestidas de toda autoridade e força que emanam do Estado”.¹⁶²

Por sua vez, a implementação da política é a fase do ciclo em que a administração pública exerce precipuamente a sua tarefa de executar as políticas públicas. Portanto, ela sucede à tomada de decisão e refere-se à concretização de fatos, que até então estavam quase que exclusivamente descritos em discursos e palavras. Em outras palavras, explica Secchi, a fase de implementação se trata daquela na qual “regras, rotinas e processos sociais são

¹⁶⁰ SECCHI. op. cit., p. 46.

¹⁶¹ DIAS e MATOS. op. cit., p. 76.

¹⁶² Ibidem, p. 78

convertidos de intenções em ações”.¹⁶³ O autor explica, ainda, que estudar a fase de implementação permite considerar os percalços e as equívocos que costumam incidir nessa fase do ciclo de formulação. São muitos os exemplos de leis, programas ou projetos que não vingam e acabem sendo totalmente desvirtuados no momentos da implementação. Dias e Matos, assim como Secchi, identificam duas perspectivas ou modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*.¹⁶⁴

O modelo *top-down* corresponde à visão que o trabalho da administração pública se desenvolve de cima (nível político) para baixo (nível técnico) ou do centro para a periferia. Secchi explica que esse modelo é fundamentado na diferenciação e separação clara entre “Política e Administração”, isto é, “os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração)”.¹⁶⁵ Nas palavras de Dias e Gomes, essa abordagem implica em uma clara separação entre o universo político e o mundo administrativo, “tanto conceitual como temporal, entre a formulação e a decisão política, por um lado, e pelo outro, a implementação das decisões”.¹⁶⁶

Já o modelo *bottom-up* descreve a perspectiva oposta, isto é, de baixo para cima. Assim, a construção da política pública deve partir da análise no nível onde o problema tem vez. Para Dias e Gomes, esse modelo tem como base as abordagens críticas ou alternativas diante das falhas ou ineficiências que surgem no processo *top-down*.¹⁶⁷ Em outras palavras, para Secchi, os implementadores tem maior participação, modificando quando necessário a política pública construída no modelo *top-down* e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. Portanto, a avaliação se dá pelos resultados alcançados, em vez de ser baseada na obediência cega às prescrições.¹⁶⁸

Por fim, a avaliação da política pública corresponde à fase em que “se mede a utilidade e benefícios da intervenção pública através do emprego de um conjunto de técnicas utilizadas em diferentes campos das ciências sociais”¹⁶⁹. Na mesma linha, descreve Secchi que se trata da “fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”.¹⁷⁰ Contudo, não deve ser somente

¹⁶³ O’ TOOLE JR. apud SECCHI, op. cit., p. 56;

¹⁶⁴ Esse modelos são mencionados por Dias e Matos, op. cit., p. 81; Também são mencionados por Secchi. op. cit., pp. 60-2.

¹⁶⁵ SECCHI, op. cit., p. 60.

¹⁶⁶ DIAS e MATOS, op. cit., p. 81.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 81.

¹⁶⁸ SECCHI, op. cit., p. 61.

¹⁶⁹ DIAS e MATOS, op. cit., p. 84.

¹⁷⁰ SECCHI, op. cit., p. 63.

encarada como a última etapa do ciclo de formulação, pois em verdade, ela acontece em todas as fases. Neste entendimento, Secchi distingue três formas: a avaliação *ex ante*, a avaliação *ex post* e a avaliação *in itinere*. A primeira, avaliação *ex ante* se dá em momento anterior a implementação da política pública, e serve para que se indague as consequências e os custos, utilizando-se para tal: projeções, predições e conjecturas. A segunda, avaliação *ex post*, acontece após a implementação da política pública. Já a terceira, *in itinere*, acontece durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos.

Ainda para o mesmo autor, a avaliação pode ter aspecto jurídico, gerencial ou político. Focando o aspecto jurídico, a avaliação está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários.

Já com respeito ao aspecto gerencial, a avaliação focará no nível de consecução de metas, menor utilização de recursos e eficiência econômica da política. Por fim, a avaliação sob o enfoque político irá centrar-se em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração, a participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação, bem como impactos gerados.¹⁷¹

Após abordar os tipos de políticas públicas e a dinâmica do processo de políticas públicas, vamos apresentar como elas acontecem no Poder Legislativo.

3.1.4 O Poder Legislativo e as políticas públicas

As políticas públicas se desenvolvem em um espaço político, e o conjunto das instituições políticas é necessário para que elas aconteçam. Uma das principais instituições e arena onde são construídas e acontecem as políticas públicas é o Estado.

Através do exercício do seu poder político, o Estado tem a capacidade de influenciar as ações dos demais atores políticos, determinando quem pode ou não participar de uma tomada de decisão, alterando as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, além de ser o principal promotor do bem público. Mapear todos os aparelhos de Estado que têm o papel de influenciar no processo de política pública é uma tarefa imensa, e por isso, será estudado o papel do Poder Legislativo.

¹⁷¹ SECCHI, op. cit., pp. 63-4

Nos primórdios, os poderes estatais estavam totalmente concentrados em uma figura que se chamou soberano, que, por sua vez, poderia se tratar de uma pessoa singular (como um rei) ou uma pessoa coletiva (como uma assembleia).

Através da vontade desse soberano é que o Estado exercia sua autoridade do uso legítimo da força, isto é, criando leis, aplicando penalidades, administrando as demais pessoas. Thomas Hobbes ensinou isso em sua obra *Leviatã*, em que ele atribuía a essa figura mítica o papel do soberano uno, necessário e capaz de por ordem em uma sociedade que antes era regida pela mera vontade individual do mais forte. Para tal, o Leviatã deveria concentrar e dispor de todos os meios necessários para administrar, julgar e criar leis.

Com o aumento das populações e vicissitudes cada vez mais complexas, foi nascendo cada vez mais a necessidade de delegar certas atribuições a pessoas de confiança do soberano. Essas delegações vão se reproduzir pelas mais distintas naturezas de funções, o que implicará em ideias sobre a especialização cada vez maior das funções do Estado, culminando com a teoria da divisão dos poderes do Estado.

Esclarece Darcy Azambuja que John Locke é o primeiro escritor que realmente elabora uma teoria de divisão de poderes, na qual ele descreve a necessidade de as funções do Estado serem exercidas por órgãos diferentes. Para tanto, Locke defendeu que em todo Estado existe um poder Legislativo que detém a supremacia da comunidade, e deve estar separado do poder Executivo que, por sua vez, se ocuparia da aplicação prática das leis. Existiria também um poder denominado Federativo, cujo encargo seria encarregar-se das relações exteriores da comunidade.¹⁷²

Contudo, a doutrina de divisão de poderes de Montesquieu é que vai influenciar de fato a tripartição dos poderes dos Estados contemporâneos, dentre eles o Brasil. Tal teoria descreve que cada uma das funções fundamentais do Estado – legislativa, executiva e judiciária – tem que ser exercida por um titular diferente, não podendo concentrar-se numa só pessoa ou órgão mais de uma das funções citadas. Acrescenta Reinaldo Dias que os três poderes não se encontram isolados, mas mutuamente unidos através da possibilidade de um intervir na atuação dos demais, isto é, “dispõe de meios de fiscalização e de veto sobre os demais”.¹⁷³

Em vista disso, o Poder Legislativo é uma das esferas de poder, assim como o Poder Executivo e o Poder Judiciário, capazes de formular políticas públicas, e para tal, o fará

¹⁷² AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 210.

¹⁷³ DIAS, op. cit., p. 143.

utilizando de sua capacidade de formulação, criação e promulgação de normas gerais estabelecidas por autoridades públicas.

Para Darcy Azambuja, aparentemente, a quase totalidade dos Estados democráticos de direito optou por adotar o sistema bicameral para a divisão do trabalho no órgão legislativo.¹⁷⁴ Uma das Casas fica responsável por representar a população, e assim, estabelecer políticas de interesse daquela, enquanto a outra se torna responsável por representar o próprio Estado e, assim, buscar resolver as demandas daquele. É necessário que o poder limite o poder, e a divisão do Legislativo em duas Casas ou câmaras teoricamente torna quase impossível que ambas se unam para oprimir o povo.

Mais ainda, afasta o perigo do abuso do poder, pois uma só casa legislativa poderia entrar em conflito direto com o Poder Executivo. Assim, se apenas uma câmara entra em conflito com aquele poder, a outra atua como uma mediadora, evitando assim golpes de Estado.¹⁷⁵ Contudo, é importante lembrar que uma coisa é a ideia norteadora e outra é o funcionamento político na prática.

As duas câmaras também permitem trabalhar em conjunto no que diz respeito ao processo de políticas públicas, pois cada Casa tem a prerrogativa de deliberar e ponderar antes de promulgar qualquer norma. Explica Azambuja que “Quantas vezes, apresentado em uma das câmaras e prestigiado por indivíduos ou bancadas influentes, um projeto nocivo ao interesse geral morre na outra câmara, onde o tempo decorrido permitiu a reflexão e a ponderação, onde as influências não são as mesmas”.¹⁷⁶

Para Leonardo Secchi, outro ator que desempenha um papel importante na arena política são os políticos. Isto porque eles possuem a capacidade de influenciar no processo de política pública, persuadindo direta ou indiretamente a opinião pública sobre o problema; influenciam na decisão da constituição da agenda política; e, ainda, estudam e elaboram propostas, tomam decisões e transformam intenções em ações.¹⁷⁷

Eles possuem, também, a legitimidade para propor e fazer acontecer as políticas públicas, porque exprimem opiniões e defendem interesses em nome dos representados, são portadores da autoridade institucionalizada por lei para a tomada de decisão, e por fim, como homens públicos, representam territórios, sociedade e Estado.¹⁷⁸

¹⁷⁴ AZAMBUJA, op. cit., p. 213.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 216.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 213.

¹⁷⁷ SECCHI, op. cit., p. 99.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 102.

Essa forma de estruturação do Poder Legislativo discutida até aqui também encontra terreno fértil no ordenamento político do Estado brasileiro.

3.1.5 A organização do Poder Legislativo brasileiro e as políticas públicas

O Estado brasileiro é democrático e de direito, buscando exercer o poder por toda parte. Em vista disso, a organização de seu poder político tem uma relação estreita com esse exercício de poder. Destaca Reinaldo Dias que “o poder político nasce como uma necessidade premente de segurança diante das ameaças de violência que em todos os aspectos da vida sofre a convivência humana”.¹⁷⁹

A Constituição Federal do Brasil de 1988 é o contrato social que organiza a estrutura dos poderes políticos do Estado brasileiro, institucionalizando juridicamente a hierarquia das relações de poder, arquitetando a dinâmica do sistema que tece, e ainda, ditando a estabilidade à Sociedade brasileira. Ela seguiu a teoria da tripartição e separação dos Poderes Políticos de Montesquieu, determinando que as funções políticas sejam realizadas por três poderes: o Poder Legislativo (que produz e mantém as normas jurídicas e outras funções de controle), o poder Executivo (que exerce o comando dentro dos limites da própria Constituição) e o Poder Judiciário (que aplica a lei aos casos concretos, bem como guarda os mandamentos constitucionais).

Nesse contexto, o Poder Legislativo brasileiro atua por meio da manifestação de duas Casas legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. A primeira é composta por representantes do povo brasileiro (proporcional à população de cada Estado e Distrito Federal), e a segunda, por representantes dos Estados e do Distrito Federal (de forma paritária), elegendo o número fixo de três senadores para o cumprimento de mandato.

A Câmara dos Deputados tem preferência para a tramitação legislativa, isto é, “por ela se iniciam os projetos provenientes dos poderes Executivo e Judiciário e da população, além dos que são apresentados pelos próprios deputados”.¹⁸⁰ Já o Senado Federal tem por função a revisão dos projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados, e a esta cabe, em última instância, deliberar sobre as ocasionais alterações do Senado.

¹⁷⁹ DIAS, op. cit., p. 82.

¹⁸⁰ FIGUIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (Org.). *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. 5. ed. São Paulo: Cebrap, 1996. (Caderno de Pesquisas). Disponível em: <<http://cebrap.org.br/bv/index.php?r=acervos/busca>>. Acesso em: 15 out. 2015.

Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, esta Casa legislativa é constituída por quatro órgãos: Mesa Diretora, Colégio de Líderes, Procuradoria Parlamentar e as Comissões.¹⁸¹

A Mesa Diretora é responsável, dentre muitas outras atribuições, por dirigir os trabalhos legislativos e serviços administrativos, conferindo aos seus membros as respectivas atribuições e encargos para tal. E ainda, deve dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, ressalvada a competência da Comissão Representativa do Congresso Nacional.

O Colégio de Líderes corresponde aos grupos de deliberações coletivas a respeito da organização do processo legislativo. É ordenado pelos líderes da Maioria, Minoria, Partidos e Blocos Parlamentares e do Governo.

A Procuradoria Parlamentar tem por finalidade promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Câmara, de seus órgãos e membros quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade, em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais.

Todos os órgãos anteriores contribuem direta ou indiretamente para a realização do ciclo das políticas públicas. Contudo, é nas Comissões Parlamentares que esse ciclo de identificação do problema, formação de agenda, formulação de soluções, tomada de decisões e avaliação das políticas públicas acontece.

3.1.6 As comissões parlamentares e as políticas públicas

As comissões parlamentares têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

¹⁸¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 15. ed. Brasil: Edições Câmara, Alterada até a resolução nº 07 de 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 15 out. 2015.

As Comissões Parlamentares, em geral, são de caráter permanente ou temporário, constituídas por parlamentares na forma e com as atribuições previstas nas Constituições e demais normas de cada país.

Com frequência, à elas é atribuída a tarefa de se manifestarem, emitindo opinião técnica sobre determinado assunto, por meio de pareceres, para enfim o assunto ser levado para deliberação em Plenário. E também é comum serem incumbidas de aprovarem ou rejeitarem demandas ou projetos, sem a necessidade de passar pelo Plenário da Casa.

Nesse entendimento, explica Jorge Bernadi que essas comissões têm o papel de debater, trazer à tona novos elementos para o enriquecimento das discussões, e ainda, procurar formar maiorias a favor ou contra determinado projeto.¹⁸²

Ensina Casseb que, no Brasil, por influência das disposições contidas na Constituição Italiana, esses aspectos intrínsecos às comissões parlamentares já existem na organização política brasileira, mesmo antes da vigência da Constituição Federal de 1988.

A Lei Maior brasileira caracteriza-se pela oportunidade de transferência do Plenário para as comissões, as discussões e votações, e ainda, a aprovação ou rejeição dos projetos, conforme dispuser a lei.¹⁸³

3.2 PROCESSO LEGISLATIVO

O uso corrente do termo ‘processo legislativo’ remete ao entendimento de que se trata, única e exclusivamente, do domínio e exercício da proposição, análise e criação de leis pelo Poder Legislativo estatal. Contudo, pesquisadores contemporâneos como Manoel Gonçalves Ferreira Filho trazem à luz que não é somente o Legislativo a quem compete a função precípua de propor leis, mas também o são capazes os poderes Executivo e Judiciário e, inclusive, também o é à sociedade em geral, que é capaz de exercer diretamente sua cidadania legiferante por meio de projetos de iniciativa popular.¹⁸⁴

Para Cristiano Viveiros de Carvalho, do ponto de vista político, o processo legislativo

¹⁸² BERNARDI, Jorge. *O Processo Legislativo Brasileiro*. 2. ed. Curitiba: Ibplex, 2011, p.246.

¹⁸³ CASSEB, Op. Cit., p. 253.

¹⁸⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

é um sistema destinado a organizar a deliberação de valores, para extrair uma conclusão a respeito de determinada expectativa social de normatização, para orientar a negociação em torno da condução das políticas públicas e realizar, enfim, a interseção entre os planos do ser e do dever-ser, concretizando os ideais e aspirações que dão ensejo a formação do Estado.¹⁸⁵

Já Nelson de Sousa Sampaio entende que existem dois sentidos: um sociológico e outro jurídico. O primeiro refere-se a todos os agentes sociais que impulsionam os legisladores no exercício da função legislativa, tais como os grupos de pressão, entidades da sociedade civil, pactos entre partidos e entre os próprios legisladores. O sentido jurídico coloca o processo legislativo como ramo do direito processual.

Em entendimento semelhante, Alexandre de Moraes também explica o conceito de processo legislativo pela visão jurídica e social. Juridicamente, o processo legislativo consiste no “conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição”. Pela ótica sociológica, o processo legislativo corresponde ao “conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas”.¹⁸⁶

Já para Nino Olivetti, o processo legislativo é “uma concatenação de atos e de fatos não necessariamente disciplinada pelo direito, começando com a ‘demanda’ da lei e terminando com a ‘decisão’ da lei ou com a rejeição da ‘demanda’ ”. Além disso, abrange o conceito “procedimento legislativo”, que indica “uma sequência juridicamente preordenada de atividades de vários sujeitos na busca de um determinado resultado: a formação ou a rejeição da lei”.¹⁸⁷

Alexandre de Moraes classifica os processos legislativos em dois grande gêneros: o primeiro em relação às formas de organização política, e o segundo em relação à sequência das fases procedimentais.

Dentro do primeiro gênero existem quatro espécies: autocrático, direto, indireto (ou representativo) e semidireto. Para cada uma delas, explica o autor:

O processo legislativo autocrático caracteriza-se por ser expressão do próprio governante, que fundamenta em si mesmo a competência para editar leis, excluído

¹⁸⁵ VIVEIROS DE CARVALHO, Cristiano. *Controle Judicial e processo legislativo*. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 64.

¹⁸⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 658.

¹⁸⁷ OLIVETTI, Nino. *Processo Legislativo*. op. cit., 1998. p. 996.

dessa atividade legiferante o corpo de cidadãos, seja diretamente, seja por intermédio de seus representantes. [...] processo legislativo direto aquele discutido e votado pelo próprio povo.

O processo legislativo semidirecto consubstanciava-se em um procedimento complexo, pois a elaboração legislativa necessitava da concordância da vontade do órgão representativo com a vontade do eleitorado, através do *referendum* popular.

Por fim o processo legislativo indireto ou representativo [...] o mandante (povo) escolhe seus mandatários (parlamentares), que receberão de forma autônoma poderes para decidir sobre os assuntos de sua competência constitucional.¹⁸⁸

No segundo gênero, Alexandre de Moraes entende que existem três espécies: comum ou ordinário, sumário e especial. O processo ordinário é “aquele que se destina à elaboração das leis ordinárias, caracterizando-se pela sua maior extensão”. O processo sumário é semelhante ao processo ordinário, diferenciando-se apenas pela “existência de um prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre determinado assunto”. Já o processo especial estabelece os parâmetros e protocolos para elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medias provisórias, decretos legislativos, resoluções e leis financeiras.¹⁸⁹

No que diz respeito às fases do processo legislativo, Reinaldo Dias explica que existem cinco etapas: inicial, reunião e obtenção de informações, formulação de alternativas, deliberação e decisão:

a) Fase Inicial

Nessa fase há um aspecto formal e outro informal [...] O aspecto formal é o que tem origem nos órgãos do Estado: executivo, legislativo, consultivos (conselhos econômicos, sociais etc.), ou através do reconhecimento institucional da iniciativa popular. Em termo informais, a origem está vinculada à iniciativa da comunidade, que apresenta, com situações e problemas concretos, suas necessidades e interesses, suas opiniões e valores, através dos grupos de interesse, os partidos políticos, as lideranças sociais e os representantes eleitos.

b) Fase de reunião e obtenção de informações

Nesta segunda fase, a obtenção de dados e consultas pode também ocorrer por canais informais, quer seja durante todo o curso do processo legislativo ou durante as eleições. Mas também assume formas institucionais, mais formais, como as comissões parlamentares que reúnem legisladores especializados em determinadas matérias, que apresentam maior facilidade para o recolhimento de informações, dados e consultas específicas, principalmente utilizando sua própria estrutura partidária e mantendo contato com os grupos de interesse.

c) Fase de Formulação

Constitui o momento em que ocorre a concentração de forças em apoio a diferentes projetos que envolvem uma matéria específica, buscando provocar modificações ou tentar controlar o debate sobre o assunto em pauta

d) Fase de deliberação legislativa

¹⁸⁸ MORAES. op. cit., p. 661.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 661-2.

Constitui a parte do processo legislativo [...] sendo estabelecidos os passos necessários para que o projeto de lei se converta em lei vigente

e) A fase de decisão final

Esta é a fase onde ocorre a decisão que se expressa através da sanção da lei, que se concretizou na votação do Parlamento ou Congresso.¹⁹⁰

Diante dessa explicação, o que se observa é que uma vez vencida a fase inicial, independente de quem seja a iniciativa do projeto de lei, este será apresentado ao Congresso Nacional, onde deverá ocorrer uma ampla discussão (deliberação parlamentar), seguindo para a respectiva Casa Legislativa para instrução em Comissões Parlamentares.

3.2.1 As comissões parlamentares no Processo Legislativo Contemporâneo

Em linhas gerais, o processo legislativo contemporâneo baseia-se no princípio da representação política, cujo conceito é “um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governantes e governados”.¹⁹¹ Em termos de representação política, no tocante à produção de leis, pode-se inferir que se trata do fato de a sociedade delegar aos governantes dos três poderes a competência para formular as leis que serão seguidas por todos.

Contudo, para a feitura de leis não basta que o legislador possua uma excepcional capacidade de análise ou mesmo domínio da substância para o qual precisa se debruçar, mas também, é importante e necessária uma capacidade de previsão e implementação de resultados, e que estes não tenham o mínimo de contradição com outras leis preexistentes. Por isso, algumas vezes, existe um aspecto técnico na redação de leis que, ao ser negligenciado pelo legislador, faz com que existam muitas leis sobre a mesma matéria, e que por isso mesmo, procuram consertar as imperfeições e máculas das outras, o que não raro gera novos problemas.¹⁹²

Assim, a primeira questão a se analisar é a respeito do conhecimento especializado, que se faz necessário ao legislador, pois lhe é importante para que encare com firmeza e confiança a formulação de políticas públicas. De certo modo, esse obstáculo foi enfrentado com a constituição de comissões permanentes.

¹⁹⁰ DIAS, op. cit., p. 146.

¹⁹¹ MAURIZIO COTTA. Representação Política. op. cit., p. 1102.

¹⁹² FERREIRA FILHO, op. cit., p. 155.

Ensina Paulo Adib Casseb que os parlamentos oitocentistas concentravam suas ações e decisões durante as reuniões em plenário, enquanto que “o modelo contemporâneo é aquele do Parlamento em comissões”.¹⁹³

Estas comissões, por sua vez, permitem ao legislador especializar-se em determinada(s) matéria(s), conforme a natureza de cada comissão da qual faz parte. Outro aspecto é que cada comissão é responsável por construir as informações técnico/científicas capazes de permitir a enunciação de opiniões e construção de decisões dos demais legisladores de que delas não façam parte. Porém, existe um limitador, qual seja, o legislador deve pertencer apenas a uma ou, no máximo, duas comissões existentes, e que “a ela pertença por tempo suficientemente longo”, adquirindo saber e perícia imprescindíveis.¹⁹⁴

A segunda questão diz respeito ao fato de que um legislador, por mais letrado que seja, não possui disponibilidade de tempo e, tampouco, a capacidade eficaz de compilar dados sobre determinado assunto, e ainda transformá-los em informações que lhe permitam “formar, com segurança, suas opiniões e fundamentar seus votos”.¹⁹⁵

Em consequência disso, são organizadas assessorias especializadas em diferentes matérias sobre as quais se debruça a atividade legislativa, dando assim suporte de informações aos legisladores sobre as questões de relevância política. Porém, esse auxílio deve ser feito de maneira impessoal, imparcial e sem ideologias, sob pena de não ser benéfica a assessoria.

Ferreira Filho cita como exemplo de experiência o modelo dos EUA, que tem sido apreciado com bons olhos por especialistas do mundo afora, e inclusive imitada, pois:

Em primeiro lugar, nenhuma opinião é emitida, nenhuma recomendação é feita, sem prévia solicitação. Segundo, o nível das informações e dos pareceres fornecidos deve ser tal que nem o Executivo nem organização alguma possa contar com membros. Terceiro, o Serviço não deve contentar-se com as recomendações vindas das assessoria do Executivo mas deve procurar analisar-lhes as falhas e levar em conta a contribuição trazida pelas entidades interessadas. Enfim, nas questões politicamente controversas, as recomendações devem ser imparciais, não escamoteando as razões de nenhuma das partes.¹⁹⁶

Seguindo a lição de Paulo Adib Casseb, as comissões são classificadas de acordo com o critério no qual se funda a divisão desses órgãos. Contudo, a despeito do fato de sua

¹⁹³ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: Atuações das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 22.

¹⁹⁴ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 155.

¹⁹⁵ Ibidem. p. 156.

¹⁹⁶ Ibidem. p. 158.

listagem ser muito extensa, destacam-se aquelas que auxiliam diretamente na compreensão deste trabalho:

Quanto à duração

Comissões permanentes – sem prazo fixo de duração. Não se extinguem com o término das legislaturas. Apresentam duas espécies: Comissões especializadas – divididas por matérias; dotadas de campos temáticos próprios [...] Comissões não especializadas – são comissões permanentes desprovidas de campos temáticos e imbuídas de competência geral. Recebem projetos de lei, independente das matérias contidas, para exame instrutório das proposições [...]

Comissões temporárias – são ocasionais, constituídas com prazo determinado de duração, que se entende, no máximo pelo período da legislatura na qual são convocadas [...]

Quanto a natureza da atividade

Comissões legislativas – atuam no processo legislativo e admitem subespécies: preparatórias, deliberantes, consultivas, redatoras, políticas ou de estudo, conciliatórias. As comissões preparatórias [...] examinam os projetos, previamente, com o propósito de elaboração de parecer para instrução da discussão e votação em Plenário. Deliberantes – [...] dotadas de capacidade legislativa plena, votarem os projetos em caráter final, sem apreciação posterior do Plenário (delegação interna corporis). Consultivas – [...] emitem parecer, em caráter consultivo, sobre projetos de competência originária de outra comissão, quando o conteúdo da proposição alcançar matéria inserida em seu campo temático. Redatoras – [...] competência para promoverem a redação final de projetos já submetidos à deliberação das Câmaras. Políticas ou de estudo – [...] estudam certos temas, sem a finalidade de instruírem, com tal pesquisa, projeto sujeito a seu exame. Conciliatórias – [...] objetivam firmar acordos entre as Câmaras, no tocante à aprovação do texto sob exame.

Quanto à composição

Comissões unicamerais – integradas por parlamentares de apenas uma das Câmaras.

Comissões mistas – formadas por membros de ambas as Casas Legislativas [...]¹⁹⁷

O terceiro ponto é que, para a elaboração de leis perfeitas, não é suficiente que o legislador conte com a melhor informação. Também é fundamental “dominar a técnica jurídica e seu vocabulário a fim de alcançar a clareza e a precisão”. Isso porque imperfeições de redação costumam causar problemas, uma vez que, em certos momentos, precisa-se interpretar textos sem sentido, coerência ou coesão.

Em decorrência disso, normas mal elaboradas, quando postas em ação, provocam várias divergências entre os poderes estatais e principalmente a sociedade, pois cada qual acaba por interpretar à sua conveniência. Ferreira Filho expõe que o Parlamento inglês e o Congresso Americano atacaram essa problemática criando um quadro técnico de juristas afeitos à redação de projetos de lei, com vistas a melhorar o grau dos textos. Nos EUA, esse

¹⁹⁷ CASSEB, op. cit., p. 24-6.

corpo técnico é conhecido como *Legislative Drafting Service*, enquanto que na Inglaterra se chama *Parliamentary Counsel Office*.¹⁹⁸

3.2.2 Processo Legislativo brasileiro e as comissões parlamentares

A Constituição do Brasil adota o princípio da constitucionalidade, que, segundo Darcy Azambuja, significa que “sendo a Constituição a lei básica e fundamental, todas as outras leis devem ser conformes aos seus preceitos e ao seu espírito.”¹⁹⁹

Assim, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho que a elaboração legislativa, na Constituição de 1988, abraçou as soluções novas que a doutrina e experiência constitucional estrangeiras trouxeram, no sentido de modernizar o processo de elaboração de leis e adaptá-las às necessidades do Estado brasileiro contemporâneo.²⁰⁰

A primazia do processo legiferante foi constitucionalmente concedida ao Poder Legislativo; contudo, o mesmo autor lembra que este poder não detém o monopólio da função normativa, porque nem todas as iniciativas de se propor ou alterar uma lei estão concentradas no Poder Legislativo.

É certo que a Constituição Federal de 1988 distribuiu a função legislativa aos três poderes, v.g., a edição de Medida Provisória pelo Presidente da República ou, ainda, nos casos em que ao Poder Judiciário cabe propor leis cuja natureza se relacione à organização dos tribunais superiores e da divisão judiciária.²⁰¹ Entretanto, esse estudo se concentrará no processo legislativo relativo ao Poder Legislativo Brasileiro.

Agora é factível que a Lei Fundamental valorizou que a deliberação parlamentar aconteça principalmente nas comissões parlamentares, é nelas em que será analisada inicialmente a constitucionalidade e, posteriormente, a importância. Assim ela reserva uma boa parcela de seu trabalho para falar sobre a atuação daquelas, e ainda, em certos casos, chega a detalhar os trabalhos desses órgãos.

Portanto, como a elaboração legislativa, no Congresso Nacional, foi regulada pela Constituição, esta dispõe a sua formalização na seção especial intitulada “Do processo

¹⁹⁸ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 158-9.

¹⁹⁹ AZAMBUJA, op. cit., 402 p.

²⁰⁰ FERREIRA FILHO, op. cit. p. 217.

²⁰¹ Ibidem, p. 230

Legislativo”, que compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Isto posto, examina-se que a Lei Maior classifica as comissões parlamentares considerando dois critérios: quanto à composição e quanto à duração. No primeiro critério, no tocante à composição, existe a indicação de comissões mistas do Congresso Nacional (compostas por deputados e senadores), comissões da Câmara dos Deputados (exclusiva de deputados) e comissões do Senado Federal (exclusiva de senadores). Já no segundo critério, no tocante a duração, foram classificadas como permanentes e temporárias.²⁰²

Entende Casseb que a melhor interpretação do caput do artigo 58 da Constituição é que “a instituição das comissões permanentes é obrigatória, enquanto que é facultativa a criação de comissões temporárias, pelo Congresso e por suas Casas”.²⁰³

Ademais, a Constituição Federal encarregou a tarefa de precisar melhor e detalhar o significado, a forma, as atribuições e os tipos de atividades das comissões aos Regimentos das Casas Legislativas. Nas palavras de Adib Casseb, as normas regimentais é que esclarecem “a função preparatória no processo legislativo e da atuação no campo do controle da Administração Pública, bem como a explicação dos tipos e competências das comissões temporárias”.²⁰⁴

Em termos de competências constitucionais e regimentais, as comissões da Câmara dos Deputados possuem as seguintes funções, conforme a natureza da matéria:

- I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.²⁰⁵

A primeira capacidade trata da incumbência das comissões de aprovar leis ordinárias sem a necessidade de deliberação do plenário. A exclusão de projetos de lei complementar

²⁰² BRASIL, op. cit., Art. 58 *caput*.

²⁰³ CASSEB apud Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., p. 244.

²⁰⁴ CASSEB, op. cit., p. 244.

²⁰⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., Art. 58 §2º.

decorre apenas de vedação nos regimentos internos das Casas Legislativas, e não constitucional. Assim, o Plenário delegou seus poderes decisórios de apreciação final das proposições políticas às comissões, mas mesmo assim manteve a possibilidade de recurso para que, caso seja necessário, a votação volte ao Plenário.

Nesse entendimento, explica Casseb que “A regra geral, o verdadeiro procedimento normal, tem sido o exercício de função legislativa plena pelas comissões, o que é comprovado pela prática regimental [...]. O Pleno apenas se manifesta na hipótese de interposição de recurso para avocação da discussão e da votação final”.

O segundo e terceiro poder são as audiências públicas com entidades da sociedade civil e a solicitação de depoimento de autoridades e cidadãos que, através das análises e opiniões de pessoas externas às comissões, buscam instruir a matéria legislativa em trâmite e tratar assuntos de interesse público relevantes, relacionados à área de atuação da comissão.

Afirma Casseb que essas convocações normalmente são direcionadas por grandes especialistas nos assuntos abordados, mas também para não especialistas que “em decorrência das circunstâncias especiais, têm condições de testemunhar a respeito das vantagens ou dos malefícios de determinada regulamentação do tema examinado”.²⁰⁶ Isso permite um suporte informativo técnico com vias de embasar os futuros pareceres.

Mesmo assim, essa prática pode apresentar certas perturbações aos trabalhos nas comissões, como por exemplo os excessos de depoimentos de especialistas, uma vez que isso pode causar a redução ou mesmo eliminação do tempo de debate entre os próprios parlamentares.

Outro aspecto lembrado por Casseb são os obstáculos de cunho financeiro para custeio de gastos com transporte, passagem e alimentação das pessoas convidadas para as audiências públicas. Esses órgãos não dispõem de um orçamento próprio e, portanto, devem requerer à Câmara dos Deputados o custeio de tais gastos. O autor, utilizando o entendimento de Paulo Roberto C. Kramer e Marta Dolabela de Lima, aponta que

verifica-se a tendência à valorização de órgãos como o Plenário, as comissões parlamentares de inquérito e as comissões especiais ‘em detrimento das comissões permanentes’, as quais são desfavorecidas financeiramente [...], além de serem relegadas a segundo plano pelos meios de comunicação.²⁰⁷

²⁰⁶ CASSEB, op. cit., p. 256.

²⁰⁷ CASSEB, op. cit., p. 257.

É plausível o entendimento de que a função legislativa dotou as comissões parlamentares de formularem políticas públicas por meio da obtenção de dados essenciais ao exame do projeto, e mais, permitem ao legislador especializar-se em determinadas matérias, conforme a natureza de cada comissão da qual faz parte.

3.2.3 O processo Legislativo nas Comissões Parlamentares da Câmara dos Deputados

Entre os órgãos internos que constituem a estrutura da Câmara dos Deputados, encontram-se as comissões parlamentares permanentes. Estas são divididas por matéria, com o intuito de difundir a especialização. Suas funções são de cunho legislativo e de controle.

A primeira diz respeito à sua parcela de participação no processo legislativo, que por seu caráter técnico-legislativo ou especializado (agente co-partícipe e/ou agente direto no processo legislativo), aprecia os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles delibera, enquanto que a segunda refere-se, principalmente, ao controle das atividades do Poder Executivo, no que tange ao acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.²⁰⁸

Atualmente, existem vinte e três comissões permanentes em atuação na Câmara dos Deputados, cujo Regimento Interno explica a classificação vigente das comissões, por matéria e descrição pormenorizada de sua área de atividade, facilitando a distribuição para elas das proposições recebidas da Casa Legislativa. Já as comissões temporárias não possuem um número definitivo, são criadas para apreciar determinado assunto, e se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.²⁰⁹

Os campos temáticos ou áreas de atividade de cada Comissão Permanente abrangem ainda os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e seu respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da competência da Comissão Mista Permanente.

Entretanto, Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que a “multiplicação das

²⁰⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. Cit., Art. 22

²⁰⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, Op. Cit., Art. 32-33

comissões permanentes, inspirada, é certo, numa louvável intenção de divisão do trabalho, levando ao mesmo tempo o parlamentar a pertencer a muitas comissões ao mesmo tempo, veio a prejudicar essa especialização técnica”.²¹⁰

Para Paulo Adib Casseb, esse é um problema concreto na Câmara dos Deputados, visto que em diversas ocasiões os deputados “participam das reuniões das comissões nas quais são titulares e também daquelas que fazem parte como suplentes, dificultando o processo de especialização”.²¹¹ Mesmo assim, aponta o autor que é indubitável que a especialização é indispensável no Estado Contemporâneo, porque este interfere constantemente na vida humana. Além disso, é manifesto que a especialização esperada dos membros das comissões não consiste na obrigação de conhecer a fundo e detalhadamente as matérias de sua alçada.

O número preciso e ideal de comissões permanentes é muito difícil de se precisar, porque elas existem para tentar deliberar sobre os problemas da sociedade brasileira, que são incontáveis nesse momento. Qualquer tentativa de calcular cientificamente a quantidade ideal de comissões permanentes, em verdade, não passará de uma mera tentativa de escolha subjetiva.

3.2.4 Organização Interna das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados

Definir teoricamente o número ideal de membros das comissões parlamentares não é uma tarefa fácil, porém é fundamental para o êxito das atividades desses órgãos. Quanto a isso, na lição de Casseb, esse número deverá permitir a equanimidade entre os seguintes critérios: a agilidade dos trabalhos, a representatividade proporcional aos partidos, o estímulo à especialização de seus componentes e a restrição imposta aos deputados de participarem como titulares em muitas comissões.²¹²

Na Câmara dos Deputados, esse aspecto quantitativo é definido pela Mesa Diretora no início de cada legislatura, ouvido o Colégio de Líderes. As vagas distribuídas aos partidos serão mantidas até o término da legislatura, sendo que os critérios de escolha estão definidos no Regimento Interno.

²¹⁰ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 155-6

²¹¹ CASSEB, Op. Cit., p. 300

²¹² Ibidem, p. 302

A quantidade calculada estabelece que as comissões permanentes serão compostas por no máximo treze centésimos do total de deputados (66 deputados), enquanto o limite mínimo é de três e meio centésimos do total de parlamentares (17 deputados).²¹³

Para a Comissão de Constituição e Justiça são reservadas 66 vagas, enquanto para a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado existem 33 vagas e para a Comissão dos Esportes são destinadas 21 vagas.²¹⁴ A distribuição dessas vagas para cada partido ou bloco partidário da Câmara deve garantir, dentro do possível, a representação proporcional de cada um.²¹⁵

Portanto, essa distribuição proporcional é que influenciará (ao menos em teoria) na preeminência da representação do povo brasileiro, isto é, os pensamentos políticos que prevalecerão (provavelmente) serão aqueles estabelecidos pela maioria partidária dentro de cada comissão. Para isso, é necessário descobrir qual é o tamanho do conhecimento que o parlamentar da comissão possui sobre a violência das torcidas organizadas, para assim influenciar sua opinião em busca da solução desse problema.

Para dirigir os trabalhos, cada comissão possui um presidente e três vice-presidentes, que são eleitos pelos membros das próprias comissões, para um mandato de um ano, vedada a reeleição. Casseb explica que o presidente agrega atribuições administrativas, representativas, legislativas e de controle interno.²¹⁶

A função puramente administrativa reside no poder do presidente de praticar atos que controlam as atividades da comissão. Ela engloba diferentes assuntos, dentre os quais se destacam a solicitação de trabalhos da assessoria técnico-legislativa, solicitação de depoimento de especialistas e de representantes de entidades interessadas ou relacionadas com o tema analisado, e requisição ao presidente da Casa da remessa de proposição para a manifestação de outras comissões. Isso porque elas interferem diretamente no processo legislativo e de políticas públicas.

A função representativa diz respeito à comunicação oficial da comissão com a Mesa Diretora e demais comissões. Já a função de controle diz respeito a reunião conjunta dos presidentes das comissões com o Colégio de Líderes, para verificação da eficiência dos trabalhos legislativos e tomada de providências. Enfim, na função legislativa é que o

²¹³ CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., Art. 25.

²¹⁴ Idem, Ato da Mesa nº 07.

²¹⁵ BRASIL, op. cit., Art. 58 §1º

²¹⁶ CASSEB, op. cit., p. 308.

presidente pratica atos referentes ao exame das proposições pela comissão, desempatando votações e solucionando questões de ordem.²¹⁷

No caso da análise da violência das torcidas, o presidente poderá requisitar aos Consultores Legislativos ou a outros especialistas da Sociedade Civil que exponham suas análises, para assim contribuírem para os estudos e na redação de textos a ele submetidos. Mantendo uma relação com os presidentes das demais comissões, com o colégio de líderes e com o presidente da Mesa Diretora, ele pode exercer influência no processo de tomada de decisão dos demais, uma vez que as reuniões formais propiciam oportunidades de construção das pontes e conversas informais.

As comissões reúnem-se em sessões ordinárias realizadas de terça a quinta-feira, desde que não coincidam com a ordem do dia das reuniões Plenárias (ordinárias ou extraordinárias). Também reúnem-se extraordinariamente convocadas pela presidência, anunciadas com a devida antecedência e com o objeto da reunião, desde que também não coincida com as reuniões plenárias em fase da ordem do dia. Casseb explica que a “conturbação que cerca as reuniões dos órgãos do Legislativo é agravada, ainda mais, pelo fato de que os parlamentares participam das reuniões de várias comissões, pois são titulares em umas e suplentes em outras”.²¹⁸

As reuniões das comissões são públicas e seu acesso é livre ao público em geral: representantes do governo, assessores parlamentares e representantes da sociedade civil (interessados diretamente no assunto examinado), a imprensa e, até mesmo, os Deputados que não fazem parte da mesma, embora sem direito a voto.²¹⁹

As reuniões das comissões também podem ser reservadas ou secretas. As reservadas são aquelas em que a comissão elenque motivos plenamente justificáveis em contrário a publicidade, e que há presença apenas dos funcionários em serviço pelas comissões e técnicos e autoridades que forem convidados. As reuniões secretas acontecem quando os assuntos deliberados disserem respeito a declaração de guerra ou acordo de paz, e passagem ou permanência de forças estrangeiras pelo território nacional. A estas somente podem assistir os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado (quando convocados) ou as testemunhas chamadas a depor.²²⁰

²¹⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., Art. 39-42.

²¹⁸ CASSEB, op. cit., p. 311.

²¹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., Art.48 e 50 §3º.

²²⁰ Ibidem, Art.48 §1º e 2º

Casseb explica que “se por um lado a publicidade das reuniões das comissões favorece a atuação mais incisiva dos grupos de pressão, constitui um instrumento de controle popular do processo legislativo”.²²¹

As comissões possuem também a faculdade de criar, internamente, as subcomissões enquanto grupos menores de trabalho. Elas podem ser de natureza permanente ou especiais, sendo que a quantidade de parlamentares que as compõem é fixada pelo Plenário da Comissão, porém seguindo o princípio da representação proporcional de cada partido ou bloco. Seu funcionamento segue os mesmos ritos dos previstos para as comissões.

Segundo Casseb, o estabelecimento das subcomissões permite aumentar a agilidade das comissões e melhorar a questão da especialização de seus membros. Expõe também o autor que os excessos de atribuições do Estado contemporâneo também geram consequências nas comissões, pois os temas levados àquela Casa Legislativa são tantos e de natureza tão complexa que admitem muitas subdivisões.²²² Por fim, essas subcomissões não possuem poder decisório, pois os relatórios por elas aprovados serão obrigatoriamente apreciados pelo Plenário da respectiva comissão, e uma vez aprovados serão considerados como atos emanados da comissão.

Antes da deliberação do Plenário da Câmara (ou quando esta for dispensada), cabe a cada comissão específica manifestar-se sobre a matéria de sua atribuição, propondo a sua adoção ou a sua rejeição (total ou parcial), sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda. Os projetos de lei ou outras proposições serão distribuídos a um relator, a quem compete analisar e elaborar parecer. A votação do parecer e da proposição serão realizadas pelo Plenário da Comissão. Se for aprovado em todos os seus termos, será tido como da Comissão, e se for o caso será enviado para a Mesa Diretora da Câmara.²²³

Para apoiar os trabalhos das Comissões, cada uma dispõe de uma secretaria incumbida dos serviços administrativos. Dentre tantas atribuições, destaca-se a incumbência da redação das atas das reuniões, que devem conter o registro das proposições apreciadas e das respectivas conclusões, dentre outras informações. Assim, uma vez que for lida e aprovada, será publicada no Diário da Câmara dos Deputados. Além disso, a secretaria deve

²²¹ CASSEB, op. cit., p. 312.

²²² Ibidem, p. 313

²²³ CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., Art.55-7.

organizar as proposições e processos legislativos na forma de autos judiciais, e assim, distribuí-los aos relatores.²²⁴

3.2.5 Comissões no Processo Legislativo Ordinário

O exercício de criação de leis, para ter os pés na terra, não pode dispensar a política. A circunscrição em uma realidade política é imprescindível para qualquer trabalho de sugestão de regras futuras. A descrição de problemas sociais nas normas ou políticas públicas pode não coincidir com a realidade das forças sociais. As políticas e normas estrangeiras podem ser copiadas, mas “os pressupostos e as condições que as fazem ser respeitadas ou ignoradas, cumpridas ou inaplicadas, não”.²²⁵

Por sua vez, a política pública surge a partir de uma construção normativa e, portanto, um dos fundamentos da política é o direito. Segundo Cristiani Derani, a política pública “usa de instrumentos jurídicos para finalidades políticas, isto é, toma preceitos normativos para a realização de ações voltadas àqueles objetivos que se reconhecem necessários para a construção do bem-estar”.²²⁶ É o que as comissões parlamentares devem utilizar durante o processo legislativo.

Alexandre de Moraes define processo legislativo ordinário como “aquele que se destina à elaboração de leis ordinárias”.²²⁷ As leis ordinárias são aquelas elaboradas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo. As outras leis são ditas leis especiais, tais como a elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e leis financeiras.

A proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara e consiste em: proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.²²⁸ Logo, os projetos de lei ordinária são proposições por meio dos quais as comissões podem deliberar, discutir, e votar em caráter final, ou seja, sem passar pela apreciação do Plenário da Câmara.

²²⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit. Art. 62-3.

²²⁵ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 25.

²²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.136.

²²⁷ MORAES, op. cit., p. 661.

²²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS, Op. Cit., Art. 100.

Casseb explica que esse procedimento é tido como regra geral no processo legislativo brasileiro, no qual o Presidente da Câmara recebe a proposição e verifica se existe compatibilidade com o procedimento deliberante. Quando o distribui para as comissões competentes, já aponta inclusive qual é o procedimento que será utilizado. “O sistema de comissões deliberantes desponha, então, como o verdadeiro procedimento normal”.²²⁹

O projeto de lei ordinária será analisado, inicialmente, pelo aspecto da constitucionalidade, pela Comissão de Constituição e Justiça, e depois será distribuído para a comissão temática competente.

Todo projeto de lei deve ser justificado, isto é, acompanhado pela exposição de motivos pelo qual o deputado ou legislador entende como interesse público. A construção dessas justificativas pode ser baseada em experiências ancestrais ou vivência de terceiros. De qualquer forma, através de sua análise, baseada em um contexto social e político, será possível estabelecer como os deputados federais definiram e deliberaram sobre a violência das torcidas organizadas de futebol.

²²⁹ CASSEB, op. cit., p. 318.

CAPÍTULO 4

PROCESSO METODOLÓGICO E ANÁLISE DOS DADOS

Pesquisas sociais podem se basear em entrevistas, assim como em dados documentais escritos como livros, jornais, registros oficiais etc. Isto porque, assim como na fala, através da escrita elas expressam seus pontos de vista.

Os deputados federais e as comissões parlamentares são parte fundamental do processo legislativo brasileiro, visto que, em teoria, parlamentares e comissões deliberam sobre diversos temas, embasam suas soluções em suas experiências e, ainda, com base no exame metucioso de opiniões e conhecimentos de especialistas da sociedade civil, apresentados durante debates, reuniões e audiências públicas, avaliam detalhes sociais, políticos, técnicos e jurídicos.

A Câmara dos Deputados, ao formular alternativas, arquiteta os chamados projetos de lei, que são escritos de iniciativa de um parlamentar ou comissão e, necessariamente, são constituídos de justificativa, a qual contém a expressão do ponto de vista, crenças e convicções do deputado federal acerca do tema pesquisado. Isto é, seu conteúdo contém os preconceitos, cosmovisões, valores e atitudes dos deputados e o seu conjunto expressa o todo da visão da Câmara.

4.1. LEVANTAMENTO E METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI

O critério de busca e levantamento de dados considerou os projetos de lei ordinária de origem dos deputados e comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, que versam sobre as torcidas organizadas. Eles foram obtidos por meio do sistema de pesquisa de atividade legislativa, que é o sistema de acompanhamento da tramitação de processos legislativos do sítio da Câmara dos Deputados. O *corpus* compreende 23 projetos de lei.

O período considerado foi o de 2005 a 2016, o que envolve quatro legislaturas e, também, engloba o período de preparação do país para os jogos de futebol da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Tem-se 12 (doze) que tratam exclusivamente de penalidades, 07 (sete) que tratam exclusivamente de controle e 04 (quatro) que tratam de

ambos simultaneamente. Estes foram separados em dois grupos de análise: os projetos para impor penalidades aos torcedores e torcidas organizadas e os projetos que estabelecem controles sobre os corpos dos sujeitos torcedores.

O uso de projetos de lei, assim como o de outras fontes textuais, requer atenção às especificidades. Para Martin W. Bauer e George Gaskell, um problema a ser enfrentado existe quando os comunicadores se apresentam como pretensos representantes de um grupo social, porém, em verdade, não o representam.²³⁰ No caso dos parlamentares esse não parece ser o caso, pois embora algumas pessoas ou grupos manifestem-se através de um discurso de ilegitimidade, os deputados são, por força da Constituição Federal, os eleitos para serem os procuradores da vontade dos brasileiros no Poder Legislativo. Portanto, seus projetos de lei representam, até certo ponto, o mundo para um grupo de pessoas.

Na aplicação dos procedimentos para a leitura dos projetos de lei, utilizou-se a análise hermenêutica de Hans-Georg Gadamer,²³¹ tendo como vínculo a teoria do processo civilizatório. Os procedimentos hermenêuticos propostos pelo autor apontam para uma questão fundamental: diante do que está escrito, o analista, ao questionar-se sobre as informações textuais, suscita o que o autor quis dizer? Para o sentido se manifestar univocamente, o intérprete não deve extrair significado unicamente baseado em seus próprios hábitos, mas não é necessário abandonar todas as opiniões prévias sobre seu conteúdo e sobre as opiniões próprias. “O que se exige é simplesmente a abertura para a opinião do outro ou para a opinião do texto”.²³² Para Delmo de Oliveira Argulhes

A consciência histórica do leitor conduz ao processo que Gadamer denomina fusão de horizontes. É um ato dialógico, em que o leitor abre-se para a alteridade do texto.²³³

Diante disso, a intenção é verificar se há um projeto de civilização dos torcedores e torcidas organizadas pela Câmara dos Deputados e, se há, como é esse projeto.

²³⁰ BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 22.

²³¹ GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 12. ed. Petrópolis: Vozes. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2012. 631 p. Tradução de Flávio Paulo Meurer.

²³²

²³³ ARGUELHES, Delmo de Oliveira. *Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Curitiba: CRV, 2013, p. 148.

4.2 ANÁLISE DOS PROJETOS PARA IMPOR PENALIDADES

No ano de 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva editou as normas de proteção e defesa do torcedor. O projeto dessa lei foi construído por um grupo de trabalho subordinado ao então Ministério do Esporte e Turismo. No projeto, asseverou-se que a organização desportiva brasileira é um patrimônio cultural, sendo o torcedor um ator importante: o “verdadeiro financiador desse patrimônio” para a sobrevivência e desenvolvimento do esporte.²³⁴

Naquele momento tratou-se de, basicamente, instituir e distribuir garantias e direitos aos torcedores e torcidas organizadas, no que se refere à transparência e regulamento da competição, segurança, alimentação, transporte etc. Destacadamente, tratou-se os torcedores e torcidas organizadas como “consumidores” de um produto chamado esporte, enquanto que os times e federações eram os “fornecedores” de um produto ou serviço. Nenhuma das penalidades previstas, até então, buscava governar comportamentos dos torcedores, inibir ou reprimir violências, instituir crimes ou contravenções específicas e relacionadas diretamente ao esporte, ou mesmo, punir quaisquer atos repudiados pela sociedade e tidos como ilegítimos e “incivilizados” quando cometidos por torcedores.

Os regulamentos visavam sancionar os times e federações que violassem a lei. No entanto, a regência da norma ignorava que os torcedores e torcidas organizadas são os responsáveis por seus atos e, assim, creditava que as violências presentes ocorriam porque os torcedores sentiam-se aliados do exercício de sua cidadania, que as condições físicas dos estádios eram precárias e que as mudanças constantes nos regulamentos das competições provocavam revoltas, pois beneficiavam os times que deveriam ser punidos. A prática, porém, mostrou que os motivos seguiam direção diversa.

Em 2005, dois fatos demonstraram que a ação desencadeada pelo Estado brasileiro não alcançou seu fim satisfatoriamente, que seria dar cabo das violências nos esportes e, principalmente, da violência oriunda dos torcedores e torcidas organizadas. O primeiro fato foi a criação da Comissão Paz no Esporte, órgão vinculado ao Poder Executivo federal, cujo objetivo foi estudar e sugerir medidas sobre a violência relacionada ao esporte em geral e ao

²³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7262/2002*. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=96076>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

futebol em particular.²³⁵ O segundo foi a tentativa de criar uma comissão parlamentar de inquérito, pela Câmara dos Deputados, cujo intento foi apurar os atos praticados pelas Torcidas Organizadas de todo o Brasil, em relação à violência e mortes nos estádios, seu entorno e vias de acesso.²³⁶ A Comissão Paz no Esporte finalizou seus trabalhos e os materializou em um relatório, e a criação da comissão parlamentar de inquérito não prosperou.

Ainda em 2005, o projeto de lei 4814/2005 propôs que o torcedor penalizado fosse “obrigado a se recolher a uma delegacia especializada duas horas antes dos jogos de seu time, só sendo liberado duas horas depois, sem ter possibilidade de acompanhar os jogos realizados”. O deputado chama a atenção para o comportamento dos torcedores nas arquibancadas, pois as torcidas organizadas estão agindo como “pelotões” treinados, em um arranjo semelhante às “forças militares”:

Dos anos 80 para cá, sabe-se que, no Brasil, o comportamento do torcedor nas arquibancadas dos estádios de futebol modificou-se consideravelmente. Isso se deu pelo surgimento de configurações organizativas com característica burocrática/militar, chamado "torcedor organizado". A violência, via de regra, é o elemento aglutinador e constitutivo dos agrupamentos de torcedores.²³⁷

Ostensivamente o objetivo foi controlar o espaço físico do torcedor “incivilizado”, baseado no domínio racional-legal, isto é, na crença de que as torcidas e torcedores organizados reconhecem a legitimidade de ordens estatuídas pelo Estado brasileiro.

Embora o deputado busque se utilizar da dominação racional-legal, ele percebe que o torcedor é dominado pelo carisma das torcidas organizadas, compreendidas como organizações políticas capazes de amoldar o comportamento dos inscitos, utilizando a violência como elemento carismático. Isso significa que o torcedor é capaz de, se for preciso,

²³⁵ KLEIN, Marco Aurelio. *Preservar o Espetáculo, Garantindo a Segurança e o Direito de Cidadania*: Relatório Final. 2006. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/relatorioFinalPazEsporte.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

²³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Resolução nº 232/2005*. Institui Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar os atos praticados pelas Torcidas Organizadas de todo o País, em diferentes aspectos tais como: violência e mortes nos estádios, seu entorno e vias de acesso, recebimento, controle e prestação de contas das verbas recebidas, bem como tráfico de drogas e armas. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=281761>> Acesso em: 21 jun. 2016.

²³⁷ _____. *Projeto de Lei nº 4814/2005*. Acrescenta dispositivo na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências, para proibir o acesso aos locais onde são realizados os eventos esportivos de torcidas organizadas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=275731>> Acesso em: 22 jun. 2016.

negar os mandos legais de conduta social, pois valoriza mais a estima da torcida organizada do que a ordem criada pelo Estado brasileiro. Inclusive utiliza como exemplo a morte de um jovem de 16 anos, no estado de São Paulo, decorrente de uma briga entre torcidas organizadas de futebol.

Ainda que o deputado não admita que a perda do domínio do Estado brasileiro para as torcidas organizadas esteja integrada aos problemas contidos na sociedade brasileira, implicitamente ele o admite quando reconhece que elas são buscadas pelos jovens por lhes proporcionarem perspectivas de reconhecimento e hierarquia, que não alcançam foram delas:

O que é inédito é o movimento social de jovens em torno de uma organização que difunde novas dimensões culturais e simbólicas no cotidiano urbano, amoldando o comportamento dos inscritos.²³⁸

A autoridade preponderante é a torcida organizada, que é comunidade que simbolicamente está em primeiro lugar. Portanto se for preciso “sacrificar” alguns dos seus, preservando a torcida, que assim seja.

Entretanto, mesmo descrevendo que a torcida organizada exerce mais influencia no comportamento do torcedor do que o Estado brasileiro, o deputado pensou somente em punir o indivíduo torcedor, deixando a torcida organizada livre de qualquer sanção ou coerção, talvez por acreditar que o grupo iria se solidarizar com o indivíduo e, assim, controlaria a si mesmo, abrindo mão da violência. O Estado brasileiro que intenta impor sua vontade sobre o torcedor membro de torcida organizada, identificando e punindo somente o indivíduo, mesmo assim perde para o carisma dentro do grupo dominador (torcida organizada), que utiliza a violência como “moeda” para aquisição de status, reconhecimento e continuidade dentro do grupo.

Já encarando o problema de forma coletiva, os Projetos de Lei 4869/2009, 6986/2010, 3784/2012, 3703/2012, 7063/2014 e 1001/2015 propõem penalidades às torcidas organizadas que promovam tumulto, invadam local restrito a competidores ou incitem/pratiquem violência. A novidade reside no fato de que a culpa e penalização deveriam ser solidárias aos dirigentes. Isto porque o legislador entende que os dirigentes das entidades

²³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4814/2005*. Acrescenta dispositivo na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências, para proibir o acesso aos locais onde são realizados os eventos esportivos de torcidas organizadas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=275731>> Acesso em: 22 jun. 2016.

desportivas são negligentes e omissos quanto à violência das torcidas organizadas, pois não tentariam desestimulá-la por qualquer meio, tal como a individualização do torcedor, organizado ou não.

O discurso se volta, principalmente, para majorar o poder de coerção estatal:

Segundo os especialistas, após cinco anos de vigência da Lei nº. 10.671, de 15 de maio de 2003 - Estatuto do Torcedor, era preciso fazer algumas adaptações, mais condizentes com a prática das entidades responsáveis pela proteção e defesa do torcedor, além de ser necessário preencher lacunas normativas no que se refere a infrações penais, com o intuito de reprimir condutas relacionadas ao futebol e assegurar, assim, a atuação preventiva da polícia nos locais de realização desses eventos esportivos.²³⁹

Reconhece-se, inclusive, que as tentativas de civilizar os comportamentos dos torcedores das torcidas organizadas, por meio coercitivo legal, não parecem obter êxito:

Em que pese essa tentativa legal de conter a agressividade das chamadas *torcidas organizadas*, as penas propostas foram por demais brandas e não atingiram o seu objetivo de intimidar os integrantes das torcidas organizadas, prevenindo, por meio do temor à repressão legal, a prática de atos de violência contra a integridade física das pessoas ou do patrimônio, público ou particular. Comprova-se a ineficácia da medida pelos sucessivos casos de brigas entre torcidas organizadas ou casos de depredação de meios de transporte públicos ou de propriedades privadas.²⁴⁰

Já a concepção de violência das torcidas organizadas, depreendida dos projetos de lei, mostra que, para os legisladores, o uso da força física direta (e injusta) é o principal e imaneente meio de expressão da “paixão”. Também parece desconsiderar-se que a interação grupal entre indivíduo e torcida organizada pode promover um vínculo e influência bem mais forte do que a pressão do Estado brasileiro. Como explicou Hannah Arendt, em situações de interação grupal o individualismo desaparece, além de a prática da violência ser uma ponte de admissão em uma comunidade violenta ao mesmo tempo em que afasta da ‘sociedade respeitável’.

²³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4869/2009*. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426959>. Acesso em: 22 jun. 2016

²⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3784/2012*. Altera a redação do art. 39-A, da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003.

E, por provável ignorância acerca do domínio da torcida organizada sobre o comportamento do indivíduo torcedor, buscou-se dividir as sanções entre torcidas organizadas e dirigentes de times. O legislador ponderou um sistema de freios e contrapesos no qual a torcida organizada promoveria um autocontrole e submissão, não tanto pela coerção Estatal, mas pela pressão sofrida dos dirigentes de times:

Preocupação latente da sociedade são os distúrbios decorrentes de brigas de torcidas e seus resultados negativos [...] Desta forma é necessária a imposição de limites e responsabilidades civis e penais aos dirigentes ou organizadores de torcidas organizadas e seus filiados [...] Sendo então primordial, acharmos mecanismos desestimulantes a essas práticas recorrentes de vandalismo, cometidas pelos membros de torcidas organizadas e de dirigentes negligentes que pela falta de disciplina permitem esses maus costumes em nossos estádios e quadras esportivas.²⁴¹

Não está claro nos projetos, mas a solução passaria pela utilização de uma relação de poder foucaultiana, isto é, empoderar a coerção estatal através da norma, porém utilizando a disciplina através da vigilância das torcidas organizadas pelos dirigentes dos times. Já a penalidade de banimento é uma tentativa de disciplinar o espaço.

A concepção de espaço pelos deputados, em geral, descreve o local do evento como sendo as arquibancadas dos estádios de futebol. O recinto é o preferido para dar “vazão” à violência:

As torcidas organizadas se tornaram, ao longo dos anos, figuras constantes nos estádios de futebol [...] Uma partida de futebol, paixão nacional, é também o cenário de muita polêmica. A torcida pode fazer uma festa bonita nas arquibancadas, o problema surge quando esta paixão pelo time passa da euforia para a violência.²⁴²

Apesar de brigas, danos ao patrimônio ou outras formas de violência terem vez, prioritariamente, no interior dos estádios, outros fatos mostraram que em diversos lugares a violência praticada por torcidas organizadas acontece. Assim, o Projeto de Lei nº 2210/2011 intentou impedir a frequência do torcedor organizado violento cujas condutas graves

²⁴¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6986/2010*. Acrescenta dispositivo à Lei 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.

²⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1001/2015*. Altera dispositivos da Lei 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.

ultrapassarem os locais das partidas (estádios), como por exemplo: o agendamento de brigas em locais diversos aos das partidas de futebol, assédios, grave ameaça e agressões físicas aos jogadores em momentos de folga:

de penumbra da legislação, estariam alguns episódios violentos que, não raro, acontecem na prática: a invasão e interrupção dos treinos de futebol; os encontros marcados por torcedores de agremiações rivais para entrarem em confronto em dia em que não se realizará partida de futebol; os confrontos entre torcedores em locais de concentração de pessoas para assistir os jogos longe dos estádios de futebol, tais como os *Fifa Fun Fest*; as práticas de assédio moral a jogadores de futebol (exigências abusivas de performance ou de bom comportamento), bem como de graves ameaças e mesmo de agressões físicas aos atletas em seu momento de descanso²⁴³

O legislador descreve que o espírito da lei é o de garantir a segurança a todos os envolvidos. Se analisado em totalidade, é possível perceber que o que está em jogo é a supremacia da interdependência que o indivíduo torcedor tem perante o grupo da torcida organizada e o monopólio do uso da força pelo Estado. Nessa balança de dominação, os padrões aceitos socialmente como “civilizados”, referentes a torcer, são contestados, as pessoas se tornam mais incertas em matéria de conduta, isto é, a estima perante a torcida organizada parece vencer a influência da ordem instituída pelo Estado.

Outro caminho para a solução da violência repousa sobre o agir com respeito ao simbolismo. Assim, o Projeto de Lei nº 3642/2012 propôs medida coercitiva de se proibir qualquer meio que identifique a torcida organizada que se recusar a criar e manter o cadastro de seus associados. Para o legislador, as torcidas organizadas contribuem para um espetáculo à parte que tem vez no espaço das arquibancadas, e a tentativa quis interromper a influência simbólica da torcida, mediante a proibição do uso de seus adereços que os identificam e os destacam como grupo.

No espaço de um ano, o Projeto de Lei nº 6617/2013 busca dividir as responsabilidades entre as torcidas organizadas e as entidades de práticas desportivas, pois aquelas receberiam ajuda financeira de seus clubes para acompanhar e torcer por suas equipes. Por isso, o relacionamento com a direção de seus times muitas vezes orienta seus comportamento e atitudes:

²⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2210/2011*. Acrescenta artigo à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências.

Sabemos que muitas torcidas organizadas recebem ajuda financeira de seus clubes para acompanhar e torcer por suas equipes, na própria cidade ou em outras localidades no Brasil e até no exterior. Relacionam-se com a direção de seus times, que muitas vezes orienta seus comportamento e atitudes²⁴⁴

Essa solução concentra-se na relação social entre dois grupos, na qual a punição de um dos lados levaria ao controle das ações do outro. Contudo, pensar que, ao punir a entidade, solidariamente, tenta-se utilizar de uma consideração entre time e torcida, é desconsiderar que para os torcedores membros a torcida organizada é mais importante, e que este ato pode não promover o autocontrole pelo grupo, já que, mesmo errando, o outro será punido.

Em contraposição e no mesmo ano, o Projeto de Lei nº 5351/2013 vem no sentido de não punir os torcedores de um time e dos outros, por conta da transgressão de alguns. Estranhamente, o legislador destaca um caso de morte de um garoto boliviano, provocado por torcedores organizados da torcida Gaviões da Fiel (time do Corinthians):

Recentemente, a Confederação Sul-Americana de Futebol determinou que o Corinthians, na “Libertadores das Américas”, atue com portões fechados nos jogos como mandante após a tragédia na Bolívia em que um jovem torcedor boliviano, Kevin Espada, morreu após ser atingido por um sinalizador disparado da torcida brasileira. Esta decisão, no entanto, causou muita polêmica. É que, a despeito da exigência que se impõe no sentido da reprimenda a ser aplicada ao clube, não podem os torcedores, nesta qualidade e na qualidade de consumidores, serem por ela atingida.²⁴⁵

O deputado parece ter sido incoerente, pois mesmo citando a morte de um ser humano, pede que não se puna as torcidas por causa da ação de um de seus membros. Ao se manter os portões fechados por causa da ação da torcida organizada, vincula-se diretamente a imagem simbólica que ela tem sobre os seus membros e outros torcedores, mostrando que suas transgressões e crimes serão punidos. Porém, quando o legislador propõe tal técnica de neutralização, ele pode reforçar a tendência de negação de ilicitude que os membros das torcidas organizadas sentem, enquanto grupo carismático fechado do tipo weberiano.

²⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6617/2013*. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003, para responsabilizar solidariamente as entidades de prática desportiva pelos danos causados por suas torcidas organizadas.

²⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5351/2013*. Altera o Estatuto do Torcedor para vedar sanção reflexa a torcedor na individualização de pena aplicada às entidades que especifica.

As torcidas organizadas também podem cometer a violência simbólica, isto é, utilizar-se de linguagem em lugar da força física direta sobre alguém ou alguma coisa. Um exemplo é a injúria racial, que é o fato de dirigir-se com palavras ofensivas contra a dignidade ou o decoro de alguém com a utilização de elementos referentes à raça, cor, etnia ou origem. Os Projetos de Lei 7383/2014 e 451/2015 têm como proposta neutralizar essas ações. Pronunciam os legisladores que esse tipo de violência acontece há muito tempo, contudo em pleno século 21 é inadmissível:

Os casos de racismo no futebol não são recentes nem poucos. Há casos entre jogadores em campo, torcida e jogadores e árbitros, comentaristas esportivos e jogadores, entre outros. No último mês, casos ocorridos entre torcedores e jogadores famosos, em jogos importantes, receberam ampla repercussão com a ajuda das mídias sociais.²⁴⁶

O ponto em comum é que mais uma vez a solução se concentra em dividir responsabilidades entre a torcida organizada e os times. A visão de freios e contrapesos entre duas associações distintas tende a fracassar, pois a relação de poder foucaultiana nesse caso é frágil. A crença do Estado de que a postura do grupo torcida organizada será de se autorregular porque o time também será punido, desconsidera que as torcidas organizadas preocupam-se mais consigo do que com os indivíduos ou times.

Ao tratar sobre a utilização de adereços para reforçar o simbolismo das torcidas organizadas, dois deputados criaram projetos de lei antagônicos entre si, a saber: 5185/2013 e 1684/2015. Enquanto o primeiro trata sobre a utilização violenta e criminosa dos artefatos pirotécnicos por torcedores organizados ou não, o outro ignora essa faceta e passa a evocar somente a beleza e o espetáculo ocasionados pelas torcidas organizadas, para assim justificar seu uso.

Mais uma vez, assim como o PL nº 5351/2013 utiliza como exemplo a morte do garoto boliviano, provocada pelo impacto de um sinalizador náutico, desta vez esse ato nefasto é utilizado para demonstrar a violência que surge em locais com massas:

A opinião pública está chocada com a tragédia que ocorreu no último dia 20 de fevereiro, em Oruro, na Bolívia. Naquela ocasião, durante a partida entre

²⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 451/2015*. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2013, para coibir a prática de racismo em eventos esportivos profissionais.

Corinthians e San Jose, no Estádio Jesús Bermudez, um torcedor corintiano disparou um sinalizador náutico e acertou a cabeça de Kevin Espada, de 14 anos, matando-o na hora. Segundo relatório da polícia boliviana, “um projétil de plástico de forma cilíndrica, com 2,5 cm de diâmetro e 20 cm de comprimento, entrou pelo globo ocular direito e atravessou o crânio da vítima”. Para os legistas daquele país, a provável causa da morte foi o traumatismo craniano facial aberto pela ação do projétil de plástico cilíndrico. Com efeito, sinalizador náutico é um artigo pirotécnico que, ao ser disparado, atinge a velocidade de 300 km/h e pode alcançar uma altura de 350 metros. O artefato, que pesa cerca de 400 gramas, é desenvolvido para ser usado em embarcações náuticas e sua finalidade é pedir socorro.²⁴⁷

O discurso prossegue afirmando que tal barbárie somente acontece porque o ordenamento jurídico penal brasileiro não qualifica e tampouco criminaliza tal conduta:

Destarte, urge a intervenção do direito penal para criminalizar as condutas de vender, distribuir, utilizar ou portar artigo pirotécnico ou qualquer outro artefato que produza fogo, fâsca ou fumaça, em estádio de futebol, ginásio de esportes ou estabelecimento congênere, ou em agremiação ou evento esportivo, porquanto a atual disciplina do Estatuto do Torcedor tem-se revelado insuficiente. Nesse caso, o direito penal deve tutelar o uso de artefatos pirotécnicos em estádios e ginásios de esportes, porquanto se constituir o meio necessário para a proteção dos torcedores. Por sofrer intenso repúdio social e por sua própria natureza, a conduta acima descrita deve ser considerada criminosa. Portanto, a reforma legislativa em destaque é medida urgente e imprescindível.²⁴⁸

Porém, essa morte aconteceu somente por falta de penalização? Ao que parece, o legislador foca em sua proposta apenas os atos e fatos daquele evento, desconsiderando, porém, que o comportamento violento dos torcedores acontece cotidianamente e tem início bem antes dos jogos. A morte desse rapaz de 14 anos apenas parece ter sido o resultado de um somatório de outras violências, porém o legislador não percebeu isso.

Por outro lado, no PL nº 1684/2015 o legislador fala sobre a “festa da torcida na arquibancada” e a “magia de ir a um estádio de futebol”. Defende-se que o uso de pirotécnicos e bandeirões marca a presença das torcidas organizadas nas arquibancadas, evocando assim o forte apelo simbólico que elas representam durante a partida, inclusive, mais até do que o próprio time a qual elas “incentivam”:

²⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5185/2013*. Acrescenta o artigo 41-H à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que “dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências”.

²⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5185/2013*. Acrescenta o artigo 41-H à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que “dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências”.

Na chegada aos arredores do estádio já se escutam cantos e batuques das torcidas. São milhares de pessoas formando um grande coro para apoiar o time. Dentro, a festa da torcida é algo que impressiona e tira por muitas vezes o foco principal de um estádio, que é a partida de futebol. Os times entram em campo, o visitante sob vaias, já o time da casa ao adentrar o gramado faz a torcida explodir. **Fogos de artificios**, cascata de papel higiênico, chuva de papel picado, **bandeiras** e cantos. Um espetáculo que encanta a todos, desde crianças, até os mais velhos. Assistir a uma partida de futebol é algo único e inesquecível. Além do atrativo principal, que é o jogo, são de arrepiar as festas feitas nas arquibancadas.²⁴⁹

Acontece que o legislador parece não considerar estranho que o que acontece nas arquibancadas seja mais importante até do que a partida desportiva em si. Implicitamente observa-se que os atos sociais nas arquibancadas provocam um interesse maior nos demais espectadores do que a partida e times que, ao menos em tese, são o motivo de todos estarem no estádio. O parlamentar descreve ainda que a única intenção das torcidas organizadas é incentivar os times:

Assistir a uma partida de futebol é algo único e inesquecível. Além do atrativo principal, que é o jogo, são de arrepiar as festas feitas nas arquibancadas. São torcedores que saem de casa com um único objetivo: incentivar os jogadores em busca de mais uma vitória. A disputa entre as torcidas para ver qual faz a melhor festa, é normal.²⁵⁰

Entretanto, também é observado que existe uma disputa entre torcidas rivais, porém qual o objetivo dessa contenda? Ora, se há uma disputa entre quais torcidas aparecem mais para o restante dos espectadores, isso significa que existe um objetivo além de incentivar seus times. O legislador não deixa claro, mas é possível inferir que essa disputa está relacionada com a delimitação dos espaços físicos dentro do estádio e fora dele e, principalmente, a intenção de se atrair cada vez mais membros para suas torcidas e, assim, atingir mais influência e status perante as demais torcidas, times, dirigentes e até mesmo a sociedade.

Por fim, dentre as medidas de punição, a Câmara dos Deputados apresentou o Projeto de Lei nº 1587/2015, cuja a intenção é a extinção de todas as torcidas organizadas. O legislador justifica tal medida pois, mesmo com as leis, sanções e organizações estatais para

²⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1684/2015*. Inclui parágrafos ao art. 13-A da Lei 10.671, de 15 de maio de 2003 Estatuto de Defesa do Torcedor e renumera o parágrafo único desse mesmo artigo como 1º.

²⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1684/2015*. Inclui parágrafos ao art. 13-A da Lei 10.671, de 15 de maio de 2003 Estatuto de Defesa do Torcedor e renumera o parágrafo único desse mesmo artigo como 1º.

controlar os impulsos violentos das torcidas organizadas, estes não desaparecem dos eventos:

A violência entre as torcidas organizadas nos estádios brasileiros e fora deles tem sido uma constante realidade em datas de eventos esportivos. Quando se fala sobre torcida organizada, nos remetemos de imediato às brigas, mortes, danos aos patrimônios públicos e privados, que são gerados em decorrência de confrontos entre torcidas rivais [...]

Até quando permitiremos a existência de torcidas organizadas, o que mais falta acontecer? Mais mortes de crianças, jovens e adultos? Algum jogador morto? A situação chegou a um patamar absolutamente insustentável, ir ao estádio ver seu time jogar tornou-se sinônimo de preocupação, torcidas organizadas de mesmos times não podem mais misturar-se sob o risco de agressões mútuas. Não podemos admitir que uma pequena minoria estrague a alegria de muitos e manchem as histórias dos esportes²⁵¹

A proposta parece ser um tanto radical, e na prática é ineficaz. Isto porque o legislador considerou principalmente que as torcidas organizam-se burocraticamente como se fossem um órgão de Estado, mas não é este o caso. Os motivos para o seu surgimento são muitos, mas os motivos que as mantém existindo vão além do que o Estado e Sociedade impõem. A proibição legal não afastará em nada a intenção de um grupo de pessoas reunir-se e organizar-se para o fim de “torcer”. Se assim fosse, as gangues juvenis e as quadrilhas de criminosos deixariam de existir com o código penal.

Um exemplo é que às vezes as torcidas são punidas com a proibição de comparecerem aos estádios com qualquer veste ou objeto que as identifique. Contudo, se alguns de seus membros resolverem ir ao estádio, cada um por si, o Estado não tem a capacidade de impedir seu ingresso, a não ser que passem a agir como organizada. Portanto, a extinção, de maneira burocrática, das torcidas organizadas não impedirá que novos membros as procurem, isso se não provocar o efeito inverso, e por causa disso motivar novas buscas pelos torcedores.

É interessante observar que predomina no discurso dos legisladores a forma de violência subjetiva, isto é, para eles os torcedores e torcidas organizadas utilizam de contato físico ilegítimo em suas ações. Outro aspecto que parece ter sido apreendido pelos legisladores é que as violências são praticadas porque existe uma excitação “natural” vinculada ao esporte. Deixaram de considerar que as torcidas organizadas podem praticá-las por ser uma forma de obtenção de poder hierárquico dentro do grupo e perante as demais

²⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1587/2015*. Altera a Lei 10.671, de 15 de maio de 2003 que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor, revogando dispositivos que dispõem sobre torcida organizada, e dá outras providências.

torcidas. Além disso, é uma forma de atrair novos membros. De maneira geral, os discursos dos parlamentares enfatizaram como local do conflito o interior dos estádios e suas proximidades, reforçando a ideia de que a violência surge por causa da excitação do momento. Um equívoco, já que para as torcidas, o grupo é até mais importante do que o time para o qual elas “torcem”. Em verdade, o que parece é que o jogo é o pano de fundo de um palco chamado arquibancada, que elas utilizam para demonstrar seu poder. E isso os legisladores parecem não ter captado.

4.3 ANÁLISE DOS PROJETOS PARA IMPOR CONTROLE

O Estatuto de Defesa do Torcedor conceitua como torcedor toda pessoa que aprecie, apoie ou se associe a qualquer entidade de prática desportiva do País, e acompanhe a prática de determinada modalidade esportiva; e como torcida organizada, a pessoa jurídica de direito privado ou existente de fato, que se organize para o fim de torcer e apoiar entidade de prática esportiva de qualquer natureza ou modalidade.

Porém, neste trabalho explicamos que as torcidas organizadas, política e socialmente falando, são aquela associação burocrática, legitimada politicamente por seus membros e pela norma, que busca justificar sua existência pela necessidade de manifestar-se em prol de um time, mas que, na verdade, tem como principal meta estabelecer uma relação de poder entre seus membros e perante outras associações semelhantes, através de expressões de violência dentro e fora dos locais das competições. É de se esperar que as medidas de controle previnam e coíbam as ações incivilizadas dos torcedores e torcidas.

Assim, os Projetos de Lei 3642 e 3703 de 2012 são os primeiros a propor medidas de identificação individual como medida específica de controle e prevenção da violência. A ideia é criar e manter um banco de dados com as informações de todos os membros das torcidas organizadas e demais torcedores. Para os primeiros seria de cunho obrigatório; para os segundos, voluntário. Dentre os dados de identificação exigidos estão o nome, registro pessoal, cadastro de pessoa física etc. Acontece que essa identificação individual muitas vezes não vem vinculada a nenhuma outra medida, como por exemplo, a vinculação do indivíduo ao seu ingresso e a seu assento no estádio.

Em geral, os ingressos são vendidos sem qualquer vinculação com a identidade das

pessoas que os comprem. O que se faz é apenas limitar a quantidade de ingressos por pessoa, com vistas a se enfrentar o cambismo. Além disso, a lei prevê que o ingresso seja numerado e que corresponda a um lugar no estádio, só que na prática os ingressos até identificam o setor (arquibancada, camarote etc), porém não identificam o assento. Cada torcedor senta onde quiser e, assim, de fato não existe um controle formal sobre quem está localizado em cada assento. Desta forma, até o presente, o cadastro somente serve como uma lista e nada mais.

Outro ponto é quem deve ser o responsável por construir e manter esse cadastro de torcedores. Para alguns legisladores, essa responsabilidade é da própria torcida organizada, e para outros, deve ser do time ou entidade organizadora do evento.

Nesse sentido, foram construídos os Projetos de Lei 6908/2010 e 7993,7996 e 8081/2014 que entendem que o cadastro deve ser organizado e mantido pelos times ou entidades de administração do desporto, e afirmam que o sistema mais adequado se daria por biometria. Os torcedores, organizados ou não, deveriam ser cadastrados no momento da compra do ingresso, e a identificação deve vincular-se ao número e local do ingresso. Observa-se que a intenção é individualizar, isto é, em cada local um torcedor e para cada torcedor um local.

Contudo, as propostas pressupõem que o torcedor deverá sempre deslocar-se para um ponto, onde todas as vezes deveria submeter-se a novo cadastro. Como já exposto no trabalho, há torcidas organizadas que mantém uma relação direta com os times, e deles recebem uma carga de ingressos. Então isso significa que os torcedores organizados não teriam acesso caso não fossem se submeter ao cadastro biométrico. Outro ponto é que o torcedor organizado poderá obter do time o acesso gratuito, e assim burlar a medida, que somente exige o cadastro em caso de compra de ingressos.

Já o Projeto de Lei nº 3083/2015 estipula que o torcedor de futebol entre no estádio somente de posse de uma carteira nacional de identificação. Segundo o legislador, isso se deve a “selvagerias” de torcedores dentro e fora dos locais de competição:

O poder público não pode permitir que meliantes sejam travestidos de torcedores e tenham livre acesso às arenas esportivas do país como se nunca tivessem cometido delitos em estádios de futebol ou incentivado essas ações direta ou indiretamente. É importante criarmos mecanismos que coíba práticas criminosas nos estádios, mas, sobretudo, sua reincidência dentro desse espaço esportivo destinado ao lazer dos bons torcedores.

Para o legislador, essa carteira permitirá a quebra do anonimato dos torcedores violentos. Contudo, isso implica que o legislador tratou todo torcedor como um consumidor contumaz e frequente. Com o intuito de atingir e governar as torcidas organizadas, o legislador negligenciou aquele torcedor que não está nesse perfil contumaz e, assim, os neófitos e curiosos até se afastariam, mediante a burocracia que esse procedimento carrega. Essa tentativa de disciplinar, mais uma vez, com o uso de uma relação de poder foucaultiana, disciplinando a ação pela vigilância, tende a não funcionar, pois os pressupostos contidos nos discursos são de que o local da violência e suas causas somente são reflexos das ações que os jogadores têm e do resultado da partida. É como se os torcedores se comportassem somente pelo aspecto da raiva humana explicada por Arendt, isto é, onde a violência é “o agir sem argumentar, sem discurso ou sem contar as consequências – é o único modo de reequilibrar as balanças da justiça”.²⁵² Além do que, para Arendt, quando a violência é cometida por um grupo, ela promove um vínculo mais forte e intenso, levando o indivíduo a ser admitido em uma comunidade violenta.

Já os Projetos de Lei 4298 e 5406, ambos de 2016, sugerem que durante os deslocamentos das torcidas organizadas, em veículos fretados, elas devem ser identificadas pelo motorista. Caso isso não ocorra, este cometeria uma transgressão penal:

Para corrigir essa omissão legal, estamos propondo a inclusão de um artigo 41-H, no Estatuto do Torcedor, tipificando a conduta de inexistência de manifesto de embarque de passageiros, nos veículos coletivos que transportam integrantes de torcidas organizadas. Por esse delito, responderão, tanto o condutor do veículo, quando o passageiro que não constar no manifesto de embarque²⁵³

Sem dúvida, o legislador segue o preceito da lei do Estatuto do Torcedor em que:

A prevenção da violência nos esportes é de responsabilidade do poder público, das confederações, federações, ligas, clubes, associações ou entidades esportivas, entidades recreativas e associações de torcedores, inclusive de seus respectivos dirigentes, bem como daqueles que, de qualquer forma, promovem, organizam, coordenam ou participam dos eventos esportivos²⁵⁴

²⁵² ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 82

²⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5406/2016*. Inclui um art. 41-H na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Torcedor e dá outras providências, para tipificar a ausência de manifesto de embarque de passageiros em veículos que transportem torcidas organizadas.

²⁵⁴ BRASIL. Lei 10.671 de 15 de janeiro de 2003, Op. Cit., Artigo 1º A

Acontece que essa transferência de responsabilidade parece injusta e desproporcional, na medida em que transfere ao motorista, empregado de uma empresa, a responsabilidade direta em identificar os membros das torcidas organizadas, quando o próprio Estado tem a dificuldade em impor a criação e manutenção dos dados de todos os torcedores organizados. Assim, o legislador dá a entender que o ente mais poderoso, o Estado, é incompetente para identificar os torcedores violentos.

A diferença é que, desta vez, os legisladores explicam que a violência das torcidas organizadas possui origem em algo antes dos jogos, isto é, na sociedade brasileira:

A violência, infelizmente, é uma marca da sociedade brasileira na atualidade. Mais de 50.000 pessoas são assassinadas no País anualmente e dezenas de milhares de mulheres são estupradas no mesmo intervalo de tempo no Brasil.²⁵⁵

Entretanto, a busca por soluções centra-se na criação e manutenção de cadastros, biometria e cartões de identificação e, inclusive, na transferência da responsabilidade do Estado em identificar os torcedores organizados, passando para membros da Sociedade Civil. De fato, o monopólio da força em estatuir a lei é utilizado, contudo os discursos continuam a ser do tipo foucaultiano, isto é, que os membros e organizações fora dos aparelhos de Estado equilibrem suas relações de poder no sentido de acabar com a violência. Ora, se mesmo o Estado brasileiro possuindo órgãos policiais, munidos legalmente da competência de utilizar a força física, por vezes, fracassam, o que dirá se for passada parte desta responsabilidade à sociedade civil, sem o devido apoio.

²⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4298/2016*. Acrescenta um art. 27-A à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, para estabelecer a obrigatoriedade de preenchimento de relatório de viagem, por parte do motorista do veículo coletivo de transporte de torcedores para atividades desportivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cerne desta dissertação não foi o de analisar atos violentos das torcidas organizadas em si, mas sim verificar o papel da Câmara dos Deputados no que tange a ‘civilização’ das torcidas organizadas de futebol no período de 2005-16 e, portanto, buscou-se descobrir se há um projeto de civilização das torcidas organizadas, e se existe como ele é.

Dentre os objetivos específicos jugou-se digna a atenção aos argumentos teóricos do processo civilizatório, para compreender como a centralização e monopólio do uso da força produzem e conduzem conflitos, como também é capaz de exterminá-los. Também analisou-se as transformações estruturais e políticas, que culminaram com o estabelecimento do Estado, contribuíram para transformar os passatempos em esportes, e o futebol, em particular, em um jogo onde os elementos violentos passaram a ser mais controlados e o *habitus* de torcer passa por um processo de mudança constante. Outro ponto foi estudar as políticas públicas e o processo legislativo na Câmara dos Deputados como um meio de enfrentamento da violência das torcidas organizadas de futebol, percebidas como um problema social. Para tal analisou-se 23 projetos de lei da Câmara dos Deputados no período de 2005 a 2016.

Norbert Elias explicou que praticamente qualquer questão da sociedade ou comportamento humano pode ser apreciado como ‘civilizado’ ou ‘incivilizado’, sendo, pois, compreendido como uma invenção resultante da seleção de coisas que funcione melhor em termos de necessidades e objetivos para os relacionamentos as pessoas, assim como, uma forma de controle. Que a nível microssocial, esse controle tornou-se mais imperativo e, assim, os indivíduos tornaram-se mais sensíveis às pressões das demais pessoas e instituições sociais. Semelhante, pois aos ensinamentos de Michel Foucault, pois as relações de poder, investem-se politicamente sobre os corpos, tornando-os úteis e dóceis para a ‘civilização’ da sociedade. A nível macrossocial, Elias destacou o Estado, definindo-o como a “criação de espaços duradouramente pacificados”,²⁵⁶ que obtém a monopolização mais firme do uso da força física e tributação. Congênere, pois a Max Weber, cuja concepção de Estado remete a reivindicação própria do monopólio da força física.

Também foi parte deste estudo o desenho do *habitus* de torcer e os primórdios das torcidas organizadas, que acompanharam o esporte futebol. Que ao longo desse processo tanto

²⁵⁶ ELIAS, Norbert. *Os Alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 162.

o Estado brasileiro quanto os grupos das torcidas organizadas disputam a atenção e obediência dos indivíduos torcedores, utilizando-se de técnicas e meios distintos para tal.

O Estado utiliza a dominação racional-legal com o uso da tecnologia do biopoder, isto é, a utilização de normas legais para cooptar e coagir os torcedores a deixarem de lado o uso da violência. Enquanto que as torcidas organizadas utilizam principalmente da dominação carismática, valendo-se da violência como forma de prestígio, status e visibilidade. Além disso, as torcidas organizadas detêm um prestígio perante os indivíduos torcedores, que as tem como substitutas das instituições família e Estado. Isto porque sentem-se despojados de reconhecimento da Sociedade e, ainda, excluídos da atenção estatal. Assim, sentem uma necessidade de ‘aparecer’ e ser ‘reconhecido’ pelos outros, isto é, Estado, sociedade e, até mesmo, a própria torcida organizada, seja da maneira que for, mesmo que para tal, seja necessário transgredir.

Outro capítulo se voltou para a compreensão das medidas da Câmara dos Deputados em reconhecer e resolver problemas de interesse das sociedades em geral por meio das políticas públicas e do processo legislativo. Seguindo o ciclo das políticas públicas, os parlamentares identificam um problema, formulam soluções, tomam decisões, implementam-nas e avaliam as políticas. Daí que para formulação de soluções os parlamentares utilizam dos projetos de lei, onde em cada um vem escrita a visão e entendimento de cada parlamentar ou comissão responsável.

As análises dos 23 projetos de lei demonstram que os deputados racionalizaram a violência das torcidas organizadas como, preponderantemente, aquelas que utilizavam de força física ilegítima contra as pessoas e propriedades, reservando como principal espaço para que isso ocorra o interior dos estádios.

Ainda, que mesmo com antecedentes históricos de violência por parte de torcedores e torcidas organizadas, em um primeiro momento, os seus comportamentos foram tratados, pelos deputados, como o de ‘consumidores’ insatisfeitos de um produto chamado ‘esporte’, pois estavam sendo usurpados de seus direitos. Portanto, para deputados, o motivo primeiro da violência se dava pelo o fato de os times e organizadores não fornecerem um ‘produto’ dentro da qualidade e necessidade dos torcedores e torcidas e, assim, a solução passaria, necessariamente, com o controle e punição dos times e entidades que promovam o esporte, para obrigar a uma melhora no fornecimento do serviço, seguido do aumento da satisfação das torcidas organizadas, e diminuição ou extinção da violência.

Também, que as torcidas organizadas ordenam-se semelhante a organismos militares que ocupam o seu espaço dentro dos estádios e, ainda, fora dele. Dentro e durante os jogos,

para os deputados, são tomadas pela excitação, defendem seus espaço e símbolos, e isso as leva a cometer as agressões e danos por causa do que ele veem no campo e com o resultado da partida. Que fora dos estádios, estabelecem sedes onde mantem um convívio constante e onde reforçam, constantemente, os laços carismáticos.

Os deputados parecem desconsiderar que a autoridade carismática da torcida organizada, está em primeiro lugar, insistindo em medidas de neutralização da violência, do tipo freios e contrapesos, isto é, centrando na punição do indivíduo ou solidariamente aos times e organizadores, por atos cometidos pelas torcidas organizadas, pensando que estas praticariam o autocontrole em direção a civilização por consideração àqueles. Isto também foi percebido nas medidas de controle baseadas na criação e manutenção de cadastros, biometria e cartões de identificação.

Outro aspecto que parece escapar da percepção dos deputados é que as torcidas organizadas utilizam da violência como uma forma de obtenção de poder hierárquico dentro do grupo e perante as demais torcidas, além de ser uma forma de atrair novos membros. Em verdade, o que parece é que o jogo e os times são contextos que as torcidas organizadas utilizam para se demonstrarem seu poder.

Portanto, foi verificado que a Câmara dos Deputados possui um projeto de civilização das torcidas organizadas, mas que desconsidera, em certa medida, que a violência das torcidas não tem origem somente nas arquibancadas, mas antes disso, na sociedade brasileira. Também, que ela desconsidera que o espaço da arquibancada, assim como fora dela, são utilizados para a prática de violência como um símbolo forte para obtenção de status e poder. Implica, ainda, que dominação do Estado brasileiro, por vezes, perde espaço para a dominação carismática das torcidas e, mesmo assim, as técnicas de penalidade e controle pensadas centram em medidas onde os terceiros, como torcedores membros ou os times, sejam também punidos por atos praticados por elas, na esperança que assim elas regulem suas ações para algo útil para a sociedade e espetáculo.

Por fim, seria possível pensar em controles civilizatórios centrados em soluções que ataquem o simbolismo e carisma das torcidas organizadas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 – Fontes primárias

BRASIL. **Lei nº 10.671, de 15 de janeiro de 2003**. Dispões sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF, 16 jan. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.671.htm>. Acesso em: 29 maio 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil nº 55, de 05 de janeiro de 1988. Brasília, DF, 10 jan. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 15. ed. Brasil: Edições Câmara, Alterada até a resolução nº 07 de 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 7, de 2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/membros-de-todas-as-comissoes>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em: 29 de maio de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4814/2005**. Acrescenta dispositivo na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências, para proibir o acesso aos locais onde são realizados os eventos esportivos de torcidas organizadas. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=278677>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4869/2009**. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426959>. Acesso em 01 de junho de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2210/2011**. Acrescenta artigo à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518642>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3784/2012**. Altera a redação do art. 39-A, da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=543106>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3642/2012**. Altera a Lei Federal nº 10.671 que “Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do torcedor e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=537627>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 14.529, de 12 de dezembro de 1920**. Regulamento das Diversões Públicas, Diário Oficial da União, p. 20.700 – 705. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14529-9-dezembro-1920-503076-norma-pe.html>. Acesso em: 02 de junho de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7262/2002**. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=96076>>.

Acesso em: 21 jun. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6908/2010**. Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=467934>. Acesso em: 21 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6986/2010**. Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=467934>. Acesso em: 21 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7722/2010**. Altera a lei 662, de 06 de abril de abril de 1949, para determinar que durante as edições da copa do mundo de futebol organizada pela FIFA, serão feriados nacionais os dias em que houver jogo da seleção brasileira masculina de futebol. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=484404>. Acesso em: 21 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3703/2012**. Acrescenta o artigo 13-B na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=541610>. Acesso em: 21 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5185/2013**. Acrescenta o artigo 41-H à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=568439>. Acesso em: 21 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5351/2013**. Altera o Estatuto do Torcedor para evitar sanção reflexa a torcedor na individualização de pena aplica às entidades que especifica. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=571173>. Acesso em: 22 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6617/2013**. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003, para responsabilizar solidariamente as entidades de prática desportiva pelos danos causados por suas torcidas organizadas. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597861>. Acesso em: 22 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7063/2014**. Altera a Lei Federal nº 10.671 que “Dispões sobre o Estatuto de Defesa do torcedor e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=605581>. Acesso em: 22 jun. de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6617/2013**. Altera a Lei n.º 10.671/2003 para inserir o artigo 41-H. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611672>. Acesso em: 22 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7393/2014**. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003 para dispor sobre o acesso às áreas destinadas às torcidas organizadas nos estádios. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622741>. Acesso em: 23 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7996/2014**. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003 para dispor sobre as medidas de controle de acesso aos setores destinados às torcidas organizadas. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622741>. Acesso em: 23 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8081/2014**. Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, para incluir a identificação biométrica como condição de acesso aos eventos esportivos. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=744152>. Acesso em: 23 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 451/2015**. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003 para coibir a prática de racismo em eventos esportivos profissionais. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=948980>. Acesso em: 23 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1001/2015**. Altera dispositivo à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1197812>. Acesso em: 24 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1587/2015**. Altera a Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor, revogando os dispositivos que dispõem sobre torcida organizada. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279438>. Acesso em: 24 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1684/2015**. Inclui parágrafos ao art. 13-A da Lei 10.671, de 15 de maio de 2003 - Estatuto de Defesa do Torcedor - e renumera o parágrafo único desse mesmo artigo como § 1º. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1295894>. Acesso em: 24 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3083/2015**. Estabelece normas de acesso dos torcedores em estádio de futebol, cria o Cadastro Único do Torcedor e a Carteira Nacional do Torcedor. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738801>. Acesso em: 24 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3381/2015**. Dispõe sobre a comercialização de sinalizador náutico em todo o território nacional. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2024320>. Acesso em: 24 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4298/2016**. Acrescenta um art. 27-A à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, para estabelecer a obrigatoriedade de preenchimento de relatório de viagem, por parte do motorista do veículo coletivo de transporte de torcedores para atividades desportivas. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2076746>. Acesso em: 24 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5406/2016**. Inclui um art. 41-H na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Torcedor e dá outras providências, para tipificar a ausência de manifesto de embarque de passageiros em veículos que transportem torcidas organizadas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085700>. Acesso em: 24 jun. 2016

KLEIN, Marco Aurelio. **Preservar o Espetáculo, Garantindo a Segurança e o Direito de Cidadania**: Relatório Final. 2006. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/relatorioFinalPazEsporte.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

_____. **Violência nos Estádios**. Brasília: Sonoro-vídeo, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cespo/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/29-04-2015-violencia-nos-estadios>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

2 – Bibliografia de apoio

ALBINO, Luciano. **10 Lições sobre Max Weber**. Petrópolis: Vozes, 2016. 108 p.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. *Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: Eduemg, 2012. 480 p. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 29 set. 2015.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Tradução de André Duarte. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. 167 p.

ARGUELHES, Delmo de Oliveira. **Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)**. Curitiba: CRV, 2013, 231 p

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Tradução de Sérgio Bath. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013. 884 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008. 402 p.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. 516 p.

BERNARDI, Jorge. **O Processo Legislativo Brasileiro**. 2. ed. Curitiba: Ibpex, 2011. 459 p.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 18ª reimpressão. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2012. 165 p.

_____; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. vol. 1. 1299 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. 310 p.

CANETTI, Elias. **Massa e Poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 487 p. Tradução de Sérgio Tellaroli.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo: Atuações das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 365 p.

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO. **Manual de Mestrado: Como fazer citações, notas de rodapé e referências bibliográficas**. 1. ed. Brasília: Unieuro, 2014. 43 p.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 305 p.

_____; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. 252 p.

DUARTE, André. **Poder e violência no pensamento político de Hannah Arendt: uma reconsideração**. In: ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador: Uma história dos costumes**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. 262 p. 1 v. Tradução de Ruy Jungmann.

_____. **O Processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. 307 p. 2 v. Tradução de Ruy Jungmann.

_____. **Os Alemães: A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. 431 p. Tradução de Álvaro Cabral.

DUNNING, Eric. **Sociologia do Esporte e os processos civilizatórios.** São Paulo: Annablume, 2014. 263 p. Organização de Heloisa Helena Baldy dos Reis e Tradução de Mauro de Campos Silva e Sebastião Nascimento.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 344 p.

FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes; RAITZ, Tânia Regina. As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 44, p.367-383, abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000200008&lang=pt>. Acesso em: 07 nov. 2015.

FORÇA. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Organizadores.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 503.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** Organização, Introdução e Revisão Técnica de Roberto Machado. 14. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999. 295 p.

_____. **Em Defesa da Sociedade:** Curso no Collège de France (1975 - 1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução Maria Ermantina Galvão.

_____. **Vigiar e Punir:** Nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 12. ed. Petrópolis: Vozes. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2012. 631 p. Tradução de Flávio Paulo Meurer.

GUTIERREZ, Washington. **Torcida Organizada.** Porto Alegre: RGS, 1960. 28 p

HOLLANDA, Bernardo Borges Buarque de et al (Org.). **A torcida brasileira.** Rio de Janeiro: 7letras, 2012. 164 p

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. 282 p.

MICHAUD, Yves. **A Violência**. Tradução de L. Garcia. São Paulo: Ática, 1989. 116 p.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1982. 203 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 940 p.

MURAD, Maurício. **A violência no futebol**. São Paulo: Benvirá, 2012, 237 p.

OLIVEIRA, Eric Monné Fraga de. **Os Torcedores nas margens do Estado: a produção da legalidade do torcer nos estádios brasileiros**. In: SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2013, São Carlos. **Anais...** . São Carlos: Ufscar, 2013. v. 1, p. 161 - 174. Disponível em: <<http://www.semanasociais.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/03/Anais-sociais-com-artigo-13.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2015.

PIMENTA, Carlos Alberto Máximo. **Torcidas Organizadas de Futebol: violência e autoafirmação aspectos da construção das novas relações sociais**. Taubaté: Vogal, 1997. 153 p.

PODER. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. vol. 1. p. 933

REIS, Heloisa Helena Baldy dos. **Futebol e Violência**. Campinas: Autores Associados, 2006, 123 p.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. vol. 1. p. 1102

SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. **Dos espetáculos de massa às torcidas organizadas: paixão rito e magia no futebol**. São Paulo: Annablume, 1998. 171p.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. 2 vol. 261p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>. Acesso em: Acesso em: 29 maio 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 168 p.

SORAUF, Francis J. **Iniciação ao estudo da Ciência Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, 146 p.

TOLEDO, Luiz Henrique de. **Torcidas Organizadas de Futebol**. 1 ed. Campinas: Autores Associados/Anpocs, 1996. 176 p.

TOMASI, Carolina; MEDEIROS, João Bosco. **Comunicação Científica: Normas técnicas para redação científica**. São Paulo: Atlas, 2008. 256 p.

VIOLÊNCIA. *In*: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. vol. 1. p. 1291

VIVEIROS DE CARVALHO, Cristiano. **Controle Judicial e processo legislativo**. Porto Alegre: Fabris, 2002. 235 p.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011. 157 p.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: Unb, 2014. 422 p. 1 v. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: Unb, 2012. 580 p. 2 v. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

YAZBEK, André Constantino. **10 Lições sobre Foucault**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 133 p.

ŽIŽEK, Slavoj. **Violência**. Tradução Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014. 197 p.

ANEXO I
COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE TRABALHOS
ACADÊMICOS



CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO
EURO AMERICANA - UNIEURO

COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE TRABALHOS
ACADÊMICOS

Eu, MARCELO DOS SANTOS MARQUINHO, aluno do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário UNIEURO, matrícula nº. 204134, **DECLARO** que estou **ciente** de que a falta de autenticidade em qualquer trabalho acadêmico fere as normas de ética acadêmica previstas no Estatuto Geral desta Instituição e no Regimento do Curso de Mestrado em Ciência Política, bem como estou **ciente** de que a violação de direito autoral, nos seus aspectos material e imaterial, é fato tipificado penalmente pelo Art. 184 do Código Penal vigente e cuja proteção encontra-se albergada pela Lei 9.610/1998, de modo que a violação da ética acadêmica enseja reprovação direta e sumária do aluno que deixar de apresentar, em qualquer fase do curso, trabalho acadêmico autoral e autêntico, sujeitando-o, ainda, a processo acadêmico disciplinar. Diante disso, **COMPROMETO-ME** a apresentar, ao longo de todo o mestrado, apenas trabalhos dotados de autoria e originalidade.

Brasília, _____ de _____ de 20____.

Aluno: MARCELO DOS SANTOS MARQUINHO

Matrícula: 204134