

ISSN 1516-8085

**bib**

**Revista Brasileira de Informação Bibliográfica  
em Ciências Sociais**

BIB – *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (ISSN 1516-8085) é uma publicação semestral da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) destinada a estimular o intercâmbio e a cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa em Ciências Sociais no país. A BIB é editada sob orientação de um editor, uma comissão editorial e um conselho editorial composto de profissionais vinculados a várias instituições brasileiras. E-mail: <bib@anpocs.org.br>.

*Diretoria (Gestão 2011-2012)*

*Presidente:* Marcos Costa Lima (UFPE); *Secretário Executivo:* Maria Filomena Gregori (UNICAMP); *Secretário Adjunto:* Julio Simões (USP); *Diretores:* Andréa Zhouri (UFMG); Flávia Birolli (UnB); Jacob Carlos Lima (UFSCar)

*Conselho Fiscal:* Angela Maria de Randolpho Paiva (PUC-RJ); Carlos Arturi (UFRGS); Carlos Guilherme O. Valle (UFRN)

*Coordenação:* Maria Filomena Gregori (Unicamp)

*Editor:* Rossana Reis (USP)

*Comissão Editorial:* André Botelho (UFRJ); Andrei Koerner (UNICAMP); Arlei Sander Damo (UFRGS)

*Conselho Editorial:* Gustavo Lins Ribeiro (UnB); Jane Felipe Beltrão (UFPA); João Emanuel Evangelista de Oliveira (UFRN); Jorge Zaverucha (UFPE); Lívio Sansone (UFBA); Lúcia Bógus (PUC/SP); Helena Bomeny (CPDOC-FGV/RJ); Magda Almeida Neves (PUC/MG); Paulo Roberto Neves Costa (UFPR); Roberto Grün (UFSCar)

*Edição*

Editora assistente: Mírian da Silveira

Copidesque/preparação/revisão de textos: Gislaíne Maria da Silva

Versão/tradução de resumos: Jorge Thierry Calasans (francês) e Júris Megnis Jr. (inglês)

Editoração eletrônica: Signorini Produção Gráfica

*Produção gráfica:* Signorini Produção Gráfica

---

Appropriate articles are abstracted/indexed in:  
Hispanic American Periodicals Index; DataÍndice; Sumários.org

---

BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. -- n. 41 (1996), -- São Paulo : ANPOCS, 1996-

Semestral

Resumos em português, inglês e francês

Título até o n. 40, 1995: BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais.

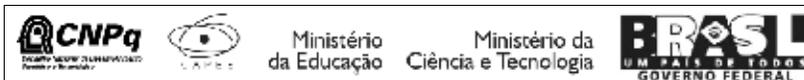
ISSN 1516-8085

1. Ciências Humanas 2. Ciências Sociais 3. Sociologia 4. Ciência Política 5. Antropologia  
I. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

CDD 300

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs  
Universidade de São Paulo – USP  
Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, 1º andar  
05508-900 – São Paulo – SP  
Telefax.: (11) 3091-4664 / 3091-5043  
E-mail: anpocs@anpocs.org.br

Apoio:



**Revista Brasileira de Informação Bibliográfica  
em Ciências Sociais****Sumário**

<b>O Mercosul na Agenda de Pesquisa contemporânea da Política Internacional</b>	7
<i>Marcelo de Almeida Medeiros, Augusto Wagner M. Teixeira Jr. e Elton Gomes dos Reis</i>	
<b>Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista</b>	31
<i>Renato Perissinotto e Adriano Codato</i>	
<b>O Circo no Brasil – Estado da Arte</b>	51
<i>Gilmar Rocha</i>	
<b>Determinantes do Tempo da Justiça Criminal: Perspectiva Comparada entre Brasil, Portugal e Estados Unidos</b>	71
<i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro</i>	
<b>As Tensões entre Segurança Doméstica e Direitos Cíveis nos EUA pós-11 de Setembro</b>	97
<i>Cleber da Silva Lopes e Andrei Koerner</i>	
<b>O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo</b>	121
<i>Wagner de Melo Romão</i>	

## Colaboraram neste número:

**Adriano Codato** é professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR), coeditor da *Revista de Sociologia e Política* e um dos coordenadores do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (Nusp-UFPR). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), atua nos programas de pós-graduação em Ciência Política (mestrado) e em Políticas Públicas (mestrado e doutorado) na UFPR. Publicou *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64* (São Paulo, Hucitec/Anpocs, 1997). Coordena o projeto Procad/Capes, Composição e Recomposição de Grupos Dirigentes no Nordeste e no Sul do Brasil. Estuda os processos de recrutamento da classe política brasileira. Temas de pesquisa: regimes políticos ditatoriais; sistemas de representação de interesses; elites políticas e estatais; e teoria política marxista. E-mail: <acodato@terra.com.br>.

**Andrei Koerner** é professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Temas de pesquisa: poder judiciário; direitos fundamentais; acesso à justiça; direitos humanos; e direito transnacional. Publicou *Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira* (São Paulo, Hucitec, 1998) e *Habeas corpus, prática judicial e controle social no Brasil, 1841-1920* (IBCCrim, 1999). E-mail: <andreik@uol.com.br>.

**Augusto Wagner M. Teixeira Jr.** é professor-assistente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (Nepi/CNPq/UFPE). Área de pesquisa: relações internacionais; principais temas: defesa e segurança internacional. E-mail: <augustoteixeirajr@gmail.com>.

**Cleber da Silva Lopes** é mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), onde desenvolve tese sobre o controle da segurança privada. Participa do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs-USP) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). E-mail: <cleberllopes@hotmail.com>.

**Elton Gomes dos Reis** é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (Nepi/CNPq/UFPE); e professor no curso de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã (Fadic). Área de pesquisa: relações internacionais; principais temas: integração regional comparada; análise de política externa; e paradiplomacia. E-mail: <elton\_gomes2003@yahoo.com.br>.

**Gilmar Rocha** é doutor em Antropologia Cultural pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ); professor-adjunto do Departamento de Artes e Estudos Culturais da Universidade Federal Fluminense (UFF). Área de pesquisa: cultura popular; produção cultural; memória e identidade; educação e patrimônio. Publicou *O rei da Lapa – Madame Satã e a malandragem carioca* (Rio de Janeiro, 7 Letras, 2004); *Maus & a educação* (Belo Horizonte, Autêntica, 2011). E-mail: <gr@id.uff.br>.

**Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro** é professora-adjunta do Departamento de Sociologia e Antropologia (SOA) e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Suas principais publicações estão relacionadas a temas como efeitos da vitimização por crime na cultura da cidadania, políticas de segurança pública e administração da justiça criminal. E-mail: <ludmila.ribeiro@gmail.com>.

**Marcelo de Almeida Medeiros** é doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Grenoble, livre-docente em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris; professor-associado de Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi professor-visitante no Institut d'Études Politiques de Paris – Sciences Po Paris, em 2008-2009, e professor-convidado da Cátedra Simón Bolívar do Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (Iheal), Université Sorbonne Nouvelle – Paris III, em 2009. E-mail: <mam14@pq.cnpq.br>.

**Renato Perissinotto** é doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e dos programas de pós-graduação em Ciência Política e em Sociologia da UFPR. Coeditor da *Revista de Sociologia e Política*, é um dos coordenadores do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (Nusp-UFPR). Publicou *As elites políticas: questões de teoria e método* (Curitiba, Ibipex, 2009); *Estado e capital cafeeiro em São Paulo, 1889-1930* (São Paulo, Annablume/Fapesp, 2000); e *Classes dominantes e hegemonia na República Velha* (Campinas, Unicamp, 1994). Área de pesquisa: sociologia política das elites (recrutamento político-partidário, perfil das elites políticas e estatais, relação entre elites e decisão política). Realiza estágio pós-doutoral no Saint Antony's College, Latin American Centre, Oxford University, com bolsa do CNPq. E-mail: <monseff@gmail.com>.

**Wagner de Melo Romão** é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Faculdade de Ciências e Letras (FCL) da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (Unesp). Publicou *Sociologia e política acadêmica nos anos 1960: a experiência do CESIT* (Humanitas, 2006) e coorganizou *Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica* (UFMG, 2006). Desenvolve pesquisas sobre democracia participativa e políticas públicas. E-mail: <romao@fclar.unesp.br>.



# O Mercosul na Agenda de Pesquisa Contemporânea da Política Internacional

Marcelo de Almeida Medeiros,  
Augusto Wagner M. Teixeira Jr. e Elton Gomes dos Reis

## Introdução

A formação dos blocos econômicos e de outras modalidades de processos integracionistas é um fenômeno encontrado em praticamente todo o mundo. No sistema internacional contemporâneo, quase todos os membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) participam de pelo menos um acordo de integração regional. Apesar disso, os blocos regionais são um fato político recente. À exceção da União Europeia (UE), que começa a se estruturar na construção contextual propiciada pelo arranjo de poder estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, uma parte significativa deles data dos anos 1980. É precisamente nessa onda de integração que se insere o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O crescimento e a diversificação da integração regional fornecem um campo fértil para os cientistas políticos e internacionalistas em seus esforços interpretativos do sistema político global. Uma expressiva quantidade de textos acadêmicos adere ao viés econômico ou jurídico, se caracterizando, predominantemente, pela metodologia comparativa e tendo como maior referencial a UE.

Mais especificamente, no que se refere à produção da ciência política e relações internacionais, é possível verificar na literatura acadêmica a respeito do Mercosul a presença de três grandes campos de pesquisa. O primeiro, a *integração regional comparada*, corresponde a uma vertente analítica que,

empregando uma linguagem predominantemente descritiva, opõe blocos regionais com o propósito de melhor compreendê-los. Essa linha se constitui na mais clássica agenda de investigação do fenômeno e contém a maior parte dos trabalhos, não apenas sobre o Mercosul, mas sobre a maioria dos processos integracionistas. O segundo, a *economia política da integração*, compreende um conjunto de trabalhos científicos que abordam essencialmente questões de ordem macroeconômica e suas respectivas implicações políticas nos blocos. Esse ramo de pesquisa possui grande tradição no estudo da integração regional e se liga diretamente ao estudo do comércio internacional, elemento basilar na gênese dos principais blocos.

Além desses dois campos de pesquisa, a literatura contemporânea sobre o Mercosul tem apresentado uma série de trabalhos que articulam o tema da *inserção internacional do Brasil e a condução de sua política externa com os processos de integração regional*. Somam-se às contribuições das respectivas linhas de pesquisa uma expressiva quantidade de trabalhos documentais produzidos por fontes oficiais e entidades privadas que fornecem informações sobre o processo integracionista em questão.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente são apresentados os trabalhos pioneiros sobre o Mercosul, situados majoritariamente na década de 1990 e essencialmente no campo jurídico e econômico. Logo após são discutidas as

publicações mais recentes sobre as principais linhas de pesquisa, a saber: integração regional comparada, economia política da integração e o Mercosul na política externa brasileira. Enfatiza-se como cada uma dessas vertentes de estudo fornece novas contribuições às pesquisas sobre o Mercosul. Notabiliza-se nesta revisão a escolha de apresentar os trabalhos que trazem majoritariamente uma perspectiva brasileira sobre a experiência do Mercosul.

### **Cronologia das principais publicações sobre o Mercosul entre 1991 e 2001**

#### *A matriz economicista*

Se o Mercosul surge em consequência de uma vontade política manifesta e conjugada de Brasil e Argentina, não são nem essa vontade nem o seu corolário de relações de poderes que emergirão, num primeiro tempo, como objeto de estudo da temática mercosulina. Há como que uma inércia natural, necessária a todo processo de cristalização de instituições e práticas sociais, que demandam, espontaneamente, um tempo de decantação mais prolongado. As preocupações acadêmicas dos cientistas sociais se voltam então para a análise de uma realidade mais tangível e observável, aquelas direcionadas às questões jurídicas e econômicas.

Na área econômica, *lato sensu*, já em 1992 algumas publicações galvanizam preocupações de cientistas sociais e técnicos do Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>1</sup>. A compilação de textos básicos, realizada sob a coordenação de Paulo Roberto de Almeida e publicada pelo IPRI sob os auspí-

cios do Pnud (1992), pode ser considerada o primeiro balizador amplo e sistemático da questão do Mercosul.

O *Boletim de Integração Latino Americana* (Bila), publicado pelo Itamaraty desde maio de 1991, era que vinha, até então, cumprindo essa missão, todavia de forma mais restrita, ou seja, com um público-alvo ainda relativamente especializado. Sem embargo, esse boletim torna-se, desde sua criação, uma vitrine informativa do Mercosul, constituindo-se em não apenas um importante veículo de divulgação de dados mercosulinos, mas igualmente em um fórum multidisciplinar de discussão essencial para os estudiosos. Não são raras, pois, as reflexões no domínio econômico relativas ao Mercosul feitas no seio do Bila. Olavo César da Rocha e Silva (1991) inaugura essa tendência com um artigo seminal sobre a coordenação de políticas econômicas no Mercosul, assunto que ainda hoje é objeto de inúmeras cogitações e emerge como uma condição necessária para a criação de uma moeda única para o bloco. Pedro da Motta Veiga, João Bosco Machado e Paulo Guilherme Correa (1992) tratam, por outro lado, da questão da desagregação tarifária contida no Protocolo de Las Leñas e, posteriormente, José Maria Aragão (1993) aborda a temática da TEC (Tarifa Externa Comum), relacionando-a com a noção de interesse nacional. Outras preocupações de cunho econômico-comercial seriam ainda escrutadas pelo Bila. Todavia, paulatinamente, migra-se de uma análise predominantemente mercantil ou de cadeia produtiva para um estudo mais ligado ao domínio da economia política. Fruto das imbricações advindas do aprofundamento do processo integrativo.

---

1 A temática mercosulina tem sido objeto de estudos de inúmeros diplomatas e de instituições ligadas ao Itamaraty/MRE, como o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) ou a Fundação Alexandre de Gusmão. Os trabalhos de Paulo Roberto de Almeida, Samuel Pinheiro Guimarães são alguns exemplos.

Não que os estudos monográficos não fossem produzidos ou perdessem sua importância. Eles permeiam, desde o início, e continuam a permear até hoje as reflexões dos cientistas sociais mercosulinos. O aprofundamento da integração regional do Cone Sul gera, de fato, questionamentos múltiplos no seio da comunidade acadêmica. Nesse sentido, João Paulo dos Reis Velloso reúne, em 1994, sob a égide do Fórum Nacional e do Instituto Nacional de Altos Estudos, no Rio de Janeiro, uma gama considerável de cientistas econômicos para discutir o Mercosul. O resultado é a publicação, em 1995, do livro *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Nele, por exemplo, Renato Baumann (1995) e Marcelo de Paiva Abreu (1995) contribuem com reflexões cujas raízes se encontram na economia política, ou seja, privilegiando os nexos de determinismos mútuos dessa interface de conhecimento. Nessa linha, pode-se distinguir o artigo de Herrera Vegas (1999) tratando sobre o impacto da desvalorização do real nas relações Argentina-Brasil e, mais recentemente, o texto de Samuel Pinheiro Guimarães (2000), *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*.

No geral, os textos acima elencados optam por uma metodologia comparativa, ora evocando experiências no seio da UE, ora sinalizando para práticas correntes no interior do Nafta (North American Free Trade Area). Também, as análises econômicas, sejam as mais setoriais, ou as mais ligadas ao determinante político, costumam seguir uma lógica de círculos concêntricos: partindo de percepções micro, passando por interpretações meso e desembocando em considerações macro. Fato este que expressa nas compreensões dos estudiosos da economia mercosulina a influência dos preceitos da interdependência complexa (Keohane e Nye, 1977), como também da teoria dos regimes (Krasner, 1995).

### *A matriz cratológica*

A análise das relações de poder no âmbito do Mercosul vem crescendo a cada dia, como consequência do aprofundamento e da imbricação das mais diversas interfaces que têm surgido paulatinamente. Observa-se uma contaminação de setor a setor na arena integracionista, que remete à noção de *spillover* outrora desenvolvida por Ernst Haas (1958), que se traduz numa migração progressiva de preocupações dos cientistas sociais da *low politics* para a *high politics*. Não que haja hierarquia ou conflito entre essas duas esferas de preocupações, sendo as mesmas naturalmente complementares, mas elas empregam metodologias diferenciadas de estudo: as primeiras privilegiando aspectos técnicos e estudos monográficos; as segundas, aspectos políticos e análises mais amplas. Dentro dessa última categoria, podemos enumerar trabalhos elaborados na área de política internacional.

Nesta área, um trabalho seminal e de envergadura foi elaborado por Ricardo Seitenfus (1991, 1992) no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Primeiramente, em 1991, uma análise sobre os impasses e alternativas do Mercosul; em seguida, em 1992, um estudo sobre a integração regional e o Mercosul. Seguindo tradição peculiar aos cientistas políticos, Seitenfus introduz o procedimento analítico da apreciação das relações dos atores no quadro da integração regional sul-americana, e isso sob uma perspectiva ampla e multifacetada. Trata-se de privilegiar a reflexão sobre o Estado, atentando para suas contradições internas e, sobretudo, externas. Procura-se, pois, investigar as relações intra e interestatais, seguindo uma lógica que atenta para os nexos entre vetores endógenos e forças exógenas. A história política e diplomática adquire, portanto,

relevância de porte enquanto elementos explicativos de enquadramento da dinâmica política mercosulina.

Nessa mesma linha, situam-se alguns dos trabalhos de Paulo Roberto de Almeida (1993). A obra de 1993, que escruta o processo de integração do Mercosul no contexto regional e internacional, torna-se referência incontornável pela sua abrangência temática e concisão seletiva, sendo utilizada por número significativo de pesquisadores e professores que trabalham na área de política internacional. Em 1998, à luz das modificações aportadas pelo Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1994, o autor procede a novo estudo de integração da América meridional, fornecendo manual didático consistente, enriquecido com a cronologia dos processos integracionistas no hemisfério, assim como com um glossário e um anexo contendo os principais documentos do Mercosul (Almeida, 1998). Pode-se ainda mencionar os esforços de Alan Barbeiro e Yves Chaloult (2001) quando inquirirem sobre as condições que favoreceram a definição do modelo institucional do Mercosul, ou ainda Alcides Vaz (2001) quando aborda os dez anos de existência do Mercosul através de duas variáveis, a saber: crise e identidade.

### **O Mercosul e as diferentes perspectivas para a integração regional**

#### *A política da integração regional*

Uma expressiva quantidade de trabalhos em ciência política e relações internacionais que versam sobre a integração sul-americana examinam as implicações da agenda política e o caráter intergovernamental do Mercosul na sua dimensão intra e extrarregional. Esses trabalhos podem ser subdivididos basicamente em dois grandes grupos. Primeiramente, têm-se as obras que tratam do

processo de formação e evolução do bloco no contexto da integração latino americana, explorando a dinâmica regional, a temática das assimetrias e os dilemas contemporâneos. O segundo conjunto de análises se dedica ao estudo comparativo do Mercosul com outros processos integracionistas, também conhecidos como diálogo interblocos. Nele são tratados temas como as complementaridades do Mercosul com a UE e as relações dos países mercosulinos com a Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e o Nafta.

#### *A formação do Mercosul à luz da integração latino-americana e o debate interblocos: Mercosul-Alca e Mercosul-UE*

Desde a sua fundação, o Mercosul comporta um processo de institucionalização do espaço sul-americano, buscando assim, aproximar os países e economias dessa porção geográfica. Significativa parcela dos trabalhos que tem o Mercosul como objeto de estudo devotam grande atenção ao processo de formação e de evolução institucional do processo integracionista em meio às assimetrias e dilemas da dinâmica política sul-americana. Boa parte desses trabalhos analisa o Mercosul em perspectiva comparada com outras iniciativas de integração regional que se desenvolvem na Europa (UE) e no restante do cenário interamericano (Nafta/Alca e Unasul – União de Nações Sul-Americanas).

Na seara do debate interblocos, o viés comparativo, como metodologia da ciência política, vem à luz por meio de observações que privilegiam a confrontação do Mercosul com parceiros como o Nafta e a UE. A comparação, não raro, dá-se de forma híbrida, ou seja, partindo das relações entre os blocos, adentrando em suas singularidades e, finalmente, desembocando nas atitudes dos Estados que os formam. Mais uma vez, no seio do Bila, Almeida (1994b) lança uma re-

flexão sobre o Brasil e o Mercosul em face do Nafta, assim como sobre as relações do bloco sul-americano com a UE (Almeida, 1994a). Ele volta a esse tema posteriormente ao indagar sobre a compatibilidade entre a Alca e o Mercosul (Almeida, 2001), enquanto François d'Arcy (2001) debruça-se de maneira mais específica sobre até que ponto a UE pode servir de referencial para o Mercosul.

Na verdade, as apreciações sobre as relações UE-Mercosul inserem-se no debate geral acerca do mimetismo institucional. Problemáticas outrora circunscritas ao quadro das relações interestatais – notadamente entre Reino Unido e França com suas ex-colônias (Mény, 1993) – suplantam as fronteiras nacionais. Isso faz com que ocorra uma migração do entendimento do fenômeno mimético na esfera da coerência entre blocos econômicos (Badie e Hermet, 1990). É assim que Sônia de Camargo (1993) se propõe a analisar o Mercosul, ou seja, escrutando sua gênese e *modus operandi* à luz da experiência vivida pela Europa Ocidental a partir do Tratado de Roma (Camargo, 1993).

Com a mesma concepção opera Miriam Gomes Saraiva (1999) ao discorrer sobre os processos latino-americanos e europeu de integração, promovendo um estudo sobre as experiências dos anos 1960 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 1990; ou ainda ao ponderar sobre a habilidade da UE em agir como um ator internacional no diálogo com o Mercosul (Saraiva, 2004). No seio da economia política internacional e comparativa, situam-se as considerações de Robert Rollinat (1998) sobre a questão da moeda única vista como condição *sine qua non* para a continuação dos processos de integração em direção a um pacto federativo. Ainda, privilegiando o comparatismo institucional, Medeiros (1996) confronta as noções de culturalismo e desenvolvimento político a fim de apreciar

teoricamente os avanços da integração mercosulina a partir do referencial da UE. Por outro lado, Bernal-Meza (2000) propõe uma comparação intrabloco ao examinar as percepções que têm Argentina e Brasil do Mercosul, contrastando seus diferentes interesses e sublinhando suas convergências mútuas.

Optando por uma estratégia distinta, Paulo Nogueira Batista Jr. escreve sobre a relação entre blocos tendo em vista as propostas de integração regional concorrentes, a saber: Mercosul e Alca. No artigo “América do Sul em movimento” (2008), Nogueira Jr. traça uma análise de cunho histórico matizado por reflexões de economia política sobre a trajetória percorrida pelo Mercosul. O ponto forte está em demonstrar a vitalidade desse processo de integração, não apenas mensurada por indicadores econômicos e de comércio. Um dos ganhos salientados pelo autor é a influência declinante dos Estados Unidos na região, onde as relações entre Brasil, Argentina e Venezuela, e suas interações com vizinhos menores, tornam-se decisivas. Destaca-se no artigo o fato de que a reflexão do autor dialoga com a perspectiva de interesse nacional brasileiro, aspecto cratológico que tendeu, durante certo período da produção mercosulina, a ser negligenciado quando da perspectiva da ciência política e das relações internacionais.

Outra relevante dimensão das relações do Mercosul é aquela estabelecida com a UE. No campo da integração comparada, sublinha-se a obra organizada por Hélio Jaguaribe e Álvaro de Vasconcelos *The European Union, Mercosur and the new order*, publicado inicialmente em 2005. Com a participação de importantes autores como Aldo Ferrer, Samuel Pinheiro Guimarães, Charles Grant, além dos próprios organizadores, o livro contém artigos sobre tópicos de pesquisa consagrados sobre o tema. Dentre esses, são de expressiva relevância os

textos sobre o multilateralismo na UE e no Mercosul, as relações transatlânticas entre os dois blocos e o papel político do Mercosul. Ademais, o livro fornece ao pesquisador uma visão europeia sobre o bloco em apreço, permitindo comparar as percepções de estudiosos desse continente com as de autores brasileiros e sul-americanos.

Distinto dos enfoques inter-regionais, em um esforço que prioriza o cenário sul-americano, Félix Peña (2008) discute as possibilidades de convergência entre o Mercosul e a Unasul (União de Nações Sul-Americanas). Peña (2008), após uma breve digressão histórica sobre os processos de institucionalização e de integração entre os países da América do Sul como a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração)<sup>2</sup>, considera como ponto culminante do regionalismo na região as experiências do Mercosul e da CAN (Comunidade Andina de Nações), problematizadas atualmente pelo advento da Unasul. Em vez de tratar esses processos como alternativas concorrentes, o autor apresenta as potencialidades de convergência entre os três processos. Inclusive, essa disposição está prevista na própria fundação da Unasul. A discussão no Mercosul sobre os impactos da criação da Unasul e as suas potencialidades positivas para a governabilidade da região são pontos relevantes. Além disso, a incorporação na agenda de pesquisa de novas dimensões da integração, tais como a questão energética e de infraestrutura reforçam a necessidade de estudos relativos às instituições. Essa reflexão aponta para o papel desses elementos para a estabilidade política e a governabilidade no nível regional.

## A economia política da integração

### *Opções institucionais e a dimensão econômica da integração*

Estudos da vertente econômica, em especial versando sobre desenvolvimento e comércio exterior no Mercosul, têm revelado considerável peso na agenda política e de pesquisa. Em período recente, o Observatório Político Sul-Americano, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), publica uma conferência promovida pelo economista argentino, Aldo Ferrer. O documento, intitulado *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*, traz uma análise, do ponto de vista da economia política, sobre os principais impasses e possibilidades do bloco em promover o desenvolvimento econômico. Ferrer (2006) apresenta uma ampla discussão sobre os aspectos que diferenciam a integração mercosulina. Dentre estes, destacam-se as políticas econômicas adotadas pelos países do bloco, o papel dos investimentos externos e as instituições endógenas em comparação com a perspectiva que denomina de *Mercosul Ideal*. Concepção essa amparada por um viés mimético da integração europeia. Por fim, apresenta temas correntes na literatura especializada, como as assimetrias do bloco e os desafios de solução de problemas domésticos como a pobreza e o retorno do desenvolvimento econômico nas agendas nacionais, atestando a retomada do pensamento econômico latino-americano nas análises sobre o Mercosul.

Por outro lado, temáticas socioeconômicas, como desenvolvimento, crescimento econômico e pobreza continuam a fazer parte da agenda política e de pesquisa de representantes da ortodoxia do pensamento

---

2 A Alalc foi estabelecida em 1960 e a Aladi em 1980, ambas pelo Tratado de Montevideu.

econômico. O Banco Mundial tem as questões da pobreza e do crescimento econômico como temas centrais. Um trabalho representativo dessas problemáticas é o artigo de Gleen Harrison *et al.* (2003), no qual são discutidos os impactos para o Brasil das redes de políticas de criação de comércio em vários níveis (bilateral, regional e multilateral). Os autores estimam que as negociações da Alca, o acordo UE-Mercosul e as mudanças no comércio internacional almejadas no âmbito da OMC terão impactos positivos para o Brasil e para o Mercosul. Entendem que a criação de comércio, a partir das negociações nos níveis acima mencionados, favorece o crescimento econômico e possibilita melhores condições para a redução da pobreza.

No que tange ao debate sobre a relação entre instituições e desempenho econômico, o tema das reformas de segunda geração se destaca. Uma *policy area* desse campo versa acerca das políticas de competição e o Mercosul não ficou isento nesse campo de estudos. Um trabalho de destaque do Banco Mundial sobre o Mercosul é o “Competition Policy and Mercosur”, produzido no projeto I Mercosur, no *World Bank’s Latin American and Caribbean Department*. Estudos como o mencionado acima demonstram o interesse do Banco em estimular a proteção da competição através de um sistema jurídico-institucional que resguarde e regule a competição no bloco regional. Representante dessa literatura, Rowat, Lubrano e Porrata (1997) realizaram um estudo publicado pela referida instituição, onde analisaram os sistemas legais dos Estados-partes e a estrutura institucional do Mercosul, de forma a compreender os limites e possibilidades das políticas de competição<sup>3</sup>. A preocupação essencial da

discussão apresentada no texto está na proteção da competição como elemento fundamental para a produção de resultados de mercado eficientes, cujos exemplos seriam preços menores aos consumidores e bens de maior qualidade. No trabalho em apreço, os autores buscam conhecer as possibilidades de harmonização de políticas de competição entre os membros do Mercosul, realizando, para isso, analogias com outros processos de integração regional, como a UE.

Com a evolução do bloco, as relações esperadas entre desenho institucional e impacto na economia política regional tornam-se cada vez mais complexas. Entre outras questões, o alargamento do Mercosul tem sido um tópico importante, dada a lenta incorporação de novos parceiros ao processo de integração regional e aos desdobramentos dele decorrente. Assim, a adesão da Venezuela ao Mercosul é um tema polêmico dessa agenda.

Em número especial dos *Cadernos Adenauer*, que versa sobre a integração mercosulina e europeia, Sandra Rios e Lucia Maduro (2007), ligadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI), participam com um artigo sobre a adesão da Venezuela ao bloco do Cone Sul. As autoras avaliam a entrada da Venezuela nesse arranjo a partir de quatro questões. São elas: (1) a relevância econômica do novo membro; (2) os impactos sobre as condições de acesso ao mercado da Venezuela; (3) as condições de adesão da Venezuela à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul; e (4) a influência desse país na agenda externa do bloco (Rios e Maduro, 2007, p. 44). O argumento defendido pelas pesquisadoras pode ser sintetizado em três aspectos. Primeiramente, atestam que as características da estrutura produtiva e

---

3 Caracterizam-se no conjunto das políticas de competição as políticas de defesa do consumidor, de propriedade intelectual, *anti-dumping* e regulação de investimento externo direto.

do comércio exterior da Venezuela apresentam diferenças importantes em relação às características exibidas pelos demais países do bloco. Segundo, a entrada da Venezuela pode vir a ser um elemento complicador nos já intrincados processos de negociação do Mercosul com terceiros países e blocos. E terceiro, observam um patente desequilíbrio entre direitos e deveres da Venezuela em face do Mercosul. Essa constatação aponta para as peculiaridades do processo de adesão do novo membro no bloco, singularidade esta contrastada com o procedimento de adesão de novos países na UE. Um ponto relevante do artigo é que, mesmo a partir de análises fundamentalmente econômicas, as autoras conseguem problematizar importantes aspectos políticos. Ademais, os testes e dados estatísticos apresentados podem servir de ponto de partida para análises atualizadas, tendo em vista que grande parte dos dados tratados vão até o ano de 2004.

#### *Acordos de livre comércio, governança internacional e o Mercosul*

O debate sobre os aspectos positivos e negativos da Alca foi um ponto expressivo na produção acadêmica mercosulina. No contexto do debate Alca-Mercosul, Flávia de Campos Mello (2002) prestigia a literatura com uma análise sobre a posição da diplomacia brasileira diante da proposição e das tentativas de implementação da Alca. No artigo “A política externa brasileira e os blocos internacionais” (2002), a autora desenvolve o quadro histórico em que o Mercosul passava quando da proposta da Iniciativa para as Américas, forjada pelo presidente norte-americano G. W. Bush. Enquadrando a sua

análise em uma estrutura que dialoga tanto com a história da política externa brasileira como com teorias das relações internacionais, a autora apresenta uma discussão sobre como as negociações da Alca pelo Brasil fizeram parte de sua estratégia regionalista para a região, onde tende a preservar um importante espaço de influência na condução de seus projetos políticos regionais.

A importância desse debate não apenas afeta a produção latino-americana. Ele também se faz sentir em prestigiados centros de pesquisa norte-americanos. Por exemplo, a discussão sobre o Mercosul e os efeitos previstos com a criação da Alca foi tema de uma importante publicação do Programa para América Latina do Woodrow Wilson International Center for Scholars. Editado por Fernando Lorenzo e Marcel Vaillant no documento “*Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas*” (2003), os artigos avaliam os impactos da Alca para o Mercosul, do ponto de vista setorial, econômico e das suas relações com regimes internacionais.

Ao lado de instituições e centros de referência já citados, outras organizações têm se feito presentes nos estudos sobre o Mercosul e a integração sul-americana. Outra organização internacional de relevância é a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). A comissão disponibiliza para politólogos e internacionalistas considerável quantidade de trabalhos sobre Mercosul. Dentre eles, o artigo de Edson Peterli Guimarães e Rodrigo M. Zeidan (2008), “Acordos do Mercosul com terceiros países”, elaborado no âmbito do convênio Cepal-Ipea<sup>4</sup> propõe avaliar os diversos acordos preferenciais firmados pelo bloco com terceiros países ou grupo de países. Com isso,

---

4 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

objetiva-se identificar as potencialidades de futuros acordos como, por exemplo, com a UE. O conteúdo discutido no texto apresenta dimensões atuais sobre a negociação do Mercosul com outros atores internacionais, possibilitando o conhecimento de dados e estudos econométricos sobre o comércio exterior do bloco. Na dimensão política, propõe uma perspectiva sobre a estratégia de negociação externa em assuntos de interesse comum, como o comércio exterior.

Também pertencente ao Sistema ONU, o *United Nations – Comparative Regional Integration Studies* tem produzindo trabalhos rigorosos sobre o Mercosul. Dentre os principais campos de estudo, destaca-se, nos últimos anos, o da governança, tratada como aspecto fundamental dos processos de integração. Em artigo intitulado “Regional integration and global governance”, publicação também ligada ao UNU-CRIS, Langenhove (2004), discute sobre em que nível deve ser enfrentado os efeitos positivos e negativos da globalização, apontando para os múltiplos níveis da governança internacional, como as instituições do sistema de *Bretton Woods* e os processos de integração regional – entre eles o Mercosul. Embora não discuta diretamente sobre o bloco, o autor realiza uma reflexão sobre esta e as demais experiências integracionistas similares. Ao lidar essencialmente com os desafios e possibilidades da globalização, Langenhove observa, inclusive, que uma parte dos mecanismos regulatórios da globalização está situada no nível regional. Assim, o texto defende que a governança global deva ser reformada, permitindo maior participação das organizações regionais.

Como representante desse debate, no artigo “El nuevo regionalismo en América Latina”, Lombaerde (2005) afirma que, com o aprofundamento do processo de globalização, o nível macrorregional terá sua importância elevada como nível de governo e tam-

bém como *governance*. No *paper*, o Mercosul é reconhecido como uma das experiências de maior importância no novo regionalismo latino-americano, onde se notabiliza o fato de que a América Latina se caracteriza pela coexistência e interação dos esquemas de integração, principalmente econômicos, como o Mercosul, CAN, G-3, MCCA e Nafta.

Privilegiando a análise institucional comparada, Mario Filadoro (2009) estudou o impacto das secretarias do Mercosul e da Comunidade Andina nos respectivos processos de integração. O autor busca responder em que extensão tais secretarias são consideradas pelos tomadores de decisão. Além disso, tenta identificar os fatores que explicam ou limitam essa capacidade de ter impacto. Esse tema aborda o problema de como os respectivos processos de integração, que adotam predominantemente o modelo intergovernamental, são influenciados por burocracias internacionais.

Ao lado da literatura acadêmica e de estudos originados no interior de organizações internacionais, um conjunto de iniciativas buscam prover técnicos e pesquisadores de fontes documentais e estatísticas para o estudo do Mercosul. Como parte dessas iniciativas, recentemente, o Mercosul integra o estudo *Trade and development report* (2007), publicado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED/Unctad). Tendo como foco a cooperação regional para o desenvolvimento, este estudo analisa aspectos centrais da economia política, como o novo regionalismo, os processos de cooperação regional e as suas diferentes manifestações entre os países do Norte e do Sul. A parte desse estudo que versa sobre o Mercosul apresenta um rico aporte estatístico, com dados sobre tarifas de comércio, séries históricas, participação do comércio regional no total do realizado por bloco, entre outros aspectos. Na dimensão teórica e quali-

tativa, o documento fornece aos pesquisadores uma análise comparativa entre o Mercosul e os demais blocos econômicos, *e.g.*, a CAN, o MCCA (Mercado Comum Centro-Americano) e o Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático). A publicação permite avaliar as semelhanças e diferenças entre a experiência mercosulina e a de outros processos integracionistas. Também a pesquisa da CNUCD fornece subsídios para a investigação sobre os limites e oportunidades trazidos pelos processos de integração para a promoção do desenvolvimento econômico. Tema este de grande apreço para a literatura que trata da economia política na América do Sul.

Entre as fontes documentais provenientes de organizações internacionais, destaca-se também o material produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esta instituição financeira publica regularmente documentos e pareceres de especialistas em economia regional que fornecem subsídios para os estudiosos da integração interamericana. O BID possui um mecanismo destinado à articulação da integração regional. Trata-se do Instituto para Integração da América Latina e do Caribe (Intal). Esse órgão produz razoável quantidade de material para os estudiosos da área e demais interessados nos processos de regionalização. Os relatórios sub-regionais de integração correspondem a um esforço para a integração na área de atuação do banco e disponibilizam grande quantidade de dados para investiga-

ção dos blocos. Esses documentos detalhados são publicados uma vez por ano em três idiomas<sup>5</sup> (inglês, português e espanhol), tendo por objetivo incentivar o conhecimento e a difusão de informação relativa ao dinâmico processo de integração vigente na América Latina e no Caribe.

Os chamados Informes Mercosul<sup>6</sup> correspondem a relatórios publicados anualmente que apresentam para o público acadêmico uma bem organizada síntese de dados econômicos relativos ao referido bloco regional. O texto apresenta um conjunto de informações sobre a evolução do comércio e do investimento estrangeiro direto, um prospecto do acesso aos mercados, uma análise das condições de competição e um sumário das principais tendências macroeconômicas e comerciais do Mercosul. Em conjunto com os dados puramente econômicos, o documento do Intal oferece uma apreciação geral das políticas comuns, de harmonização de políticas no Mercosul e de outras medidas de aprofundamento do bloco.

Embora isentos da obrigatoriedade do rigor analítico acadêmico, a diplomacia demonstra um esforço de autorreflexão que brinda o Mercosul como tema. Eventos como a I Conferência de Política Externa<sup>7</sup> são exemplos da aproximação do meio acadêmico com a diplomacia brasileira. Publicada posteriormente para o grande público como documento oficial, esta fonte disponibiliza para o pesquisador a perspectiva de autorida-

---

5 O Intal publica anualmente um informe a respeito de cada um dos blocos econômicos da América Latina do Caribe: o Informe Andino, que trata da Comunidade Andina de Nações, o Informe Caribenho, que discorre sobre a Comunidade do Caribe (Caricom); o Informe Centro-Americano, com dados do Mercado Comum Centro-Americano; e o Informe Mercosul, que traz informações sobre o Mercado Comum do Sul.

6 O *Informe Mercosul* n. 15 (2009-2010), publicado pelo BID-Intal, em dezembro de 2010, corresponde ao relatório mais recente sobre a integração sub-regional.

7 Realizada em 2006, pela Fundação Alexandre Gusmão, instituição ligada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

des e de especialistas em política e economia internacional no que tange a uma vasta gama de temas. Sobre o Mercosul, mais especificamente, o texto contém uma apresentação bem estruturada a respeito das negociações entre o Mercado Comum do Sul e a União Europeia, realizada pelo embaixador Regis Arslanian. A conferência fornece um panorama geral dos objetivos econômicos dos dois blocos e seus elementos de complementaridade no campo de bens e serviços. Da mesma forma, o diplomata apresenta as dificuldades técnicas e políticas que se apresentam ao incremento das trocas comerciais entre o Mercosul e a UE, especialmente nos setores em que o Brasil e os demais países do Mercado Comum do Sul são competitivos. O texto mostra o atual estado da barganha entre os dois blocos, fornecendo importantes subsídios para os pesquisadores da diplomacia sul-americana e da política externa brasileira.

#### *A dimensão social da integração*

Ao lado das questões de desenvolvimento econômico, crescimento e reformas estruturais, o debate mercosulino tem na questão social um forte tema organizador. Representantes dessa literatura, Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida (1999) organizam um livro referência sobre o tema, com o título *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*.

Na referida obra, além de Almeida, e Chaloult, um conjunto de notáveis intelectuais realizam contribuições à discussão sobre blocos regionais e os seus impactos sociais. Dividida em três momentos, o primeiro terço do livro lança luz sobre as interações entre processos de integração regional e a questão (política) social. Além do artigo de Almeida, o qual apresenta o panorama geral da discussão do livro, e de Chaloult, que prefere focar no papel do Estado diante dos distintos regionalismos nas Américas, destaca-se o texto

de Costa Vaz. Ele busca chamar a atenção para os desafios enfrentados pelos processos de cooperação intergovernamentais ao levar em conta a participação da sociedade civil. Além da atuação de partidos políticos, grupos empresariais e centrais sindicais jogariam um papel cada vez mais importante para o futuro do Mercosul.

A segunda parte do livro traz os artigos de Vigevani e Mariano, Stuart e Dupas acerca dos movimentos sociais e as experiências integracionistas. Adotando uma perspectiva comparativa entre o Mercosul e o Nafta, Vigevani e Mariano centram a sua análise nas estratégias de articulação de atores sociais nos referidos blocos. Os autores chamam a atenção para os distintos espaços e oportunidades de participação desses grupos em influenciar os rumos dos processos regionais. Vale salientar que existem diferenças significativas entre quem pressiona e os seus objetivos, especialmente ao analisarem as estratégias de distintos atores como sindicatos e empresários em países como Brasil e México. Antecipando parcialmente a subtemática da última seção do livro, Stuart prefere focar a análise nos movimentos sociais e nas organizações sindicais. O debate por ela empreendido se dá à luz do que caracteriza como crise de representação política naquele momento histórico. Ao escolher esse prisma, a autora se volta aos clássicos do pensamento político ocidental, matizando o conceito e os aspectos negativos da globalização, assim como os seus impactos na política de blocos, especialmente para os atores sociais. A análise que realiza apresenta a dimensão da desigualdade econômica e social na distribuição dos benefícios da integração regional.

A última seção apresenta o debate sobre a transnacionalização das práticas sindicais. Nesse momento do livro, Brunelle e Chaloult oferecem ao pesquisador um quadro teórico-analítico para tal questão. Discutindo

aspectos empíricos, autores como Cândia Veiga, Brunelle e Jakobsen escrutam as distintas práticas e estratégias sindicais no Nafta e na Alca, tocando tangencialmente o Mercosul. Nesta seção, é Portella de Castro que dedica a reflexão centrada no bloco mercosulino, especialmente o tema das negociações coletivas.

#### *Atores subnacionais, não estatais e grupos de interesse*

A temática da subnacionalidade e da atuação internacional de governos infraestatais (paradiplomacia) constituem um novo filão de pesquisa nas relações internacionais que se liga de modo bastante sensível ao estudo da integração regional. No Brasil, assumem destaque as coletâneas organizadas por Tullo Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto e Marcelo Passini Mariano: *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (2004) e *Governos subnacionais e sociedade civil integração regional e Mercosul* (2005).

Esses dois livros são resultado de um projeto temático desenvolvido pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), que reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros de várias tendências analíticas sobre a atividade internacional de governos subnacionais. A dimensão privilegiada pelos trabalhos selecionados se relaciona mais fortemente com as mudanças institucionais que visam inserir os governos subnacionais no âmbito dos processos de integração regional (de modo especial, o Mercosul) e com os dilemas fundantes do federalismo e da legalidade da atuação paradiplomática.

Além de fornecer análises de grandes nomes no estudo dos atores subnacionais (como Aldecoa, Keating e Hocking), os compêndios trazem as impressões de pesquisadores brasileiros e argentinos sobre a paradiplomacia, o federalismo e a integração re-

gional sul-americana. A primeira obra versa sobre a subnacionalidade em relações internacionais de modo mais geral. No que tange ao Mercosul, notabiliza-se o artigo de Mariano e Mariano que mostra a paradiplomacia como uma fração relevante das complexas redes de relacionamento político-econômicas no seio dos blocos regionais, apontando também o seu estado no Mercosul. Prazeres escreve sobre a possibilidade de atuação legal dos governos subnacionais brasileiros. Colacrai e Zabelzú trabalham a reforma constitucional argentina e atuação internacional de suas províncias que se relaciona diretamente com o Mercosul.

O segundo trabalho listado se liga de modo mais sensível à questão em apreço, trazendo uma análise do tema a partir de distintos tópicos trabalhados pelos artigos reunidos. Assim, Tullo Vigevani abre o livro com uma digressão histórica sobre a integração latino-americana e as questões subnacionais. Mariano e Mariano apresentam um capítulo de considerações analíticas acerca da paradiplomacia e integração regional. Kugelmas e Simão Branco abordam a situação de vários países federais no tocante a paradiplomacia, inclusive o Brasil no âmbito do Mercosul. Simoens da Silva relaciona a arquitetura financeira do bloco com a atuação subnacional. Por outro lado, W. Wanderley apresenta uma reflexão sobre a atuação da sociedade civil e da opinião pública no Mercosul. Finalmente, Cavariani trata das relações entre o empresariado brasileiro e a Argentina no contexto na integração sul-americana

#### *Política externa brasileira e Mercosul*

Mais recentemente, a literatura acadêmica sobre o Mercosul tem apresentado cada vez maior quantidade de trabalhos que relacionam a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional com a sua atuação re-

gional e intrabloco. Essas obras enfatizam a importância alcançada pelo Mercosul e pela integração sul-americana na condução da política externa brasileira.

Nessa linha de pesquisa, o livro *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*, de Amado Luiz Cervo (2008), oferece uma apreciação do papel do Brasil frente à formação dos blocos regionais, centrando sua análise no regionalismo sul-americano. Cervo trabalha o Mercosul, entendido como o principal processo integracionista do Cone Sul, em quatro momentos distintos. O primeiro e o segundo momentos fornecem um quadro geral e uma análise histórica, que tratam da proliferação dos blocos regionais no pós-Guerra Fria e do nascimento da ideia integracionista sul-americana desde o panamericanismo do século XIX. O autor menciona os antecedentes do regionalismo na sub-região e suas principais motivações e influências, destacando a rivalidade entre Brasil e Argentina, a atuação dos Estados Unidos e a importância do pensamento cepalino. Cervo explica os projetos integracionistas pioneiros como o grupo ABC (Argentina, Brasil e Chile), a Alalc e a Aladi, para, em seguida, descrever o processo de criação do Mercosul com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Avaliando a consolidação do Mercosul, ele elenca uma lista de aspectos positivos, bem como uma relação das fragilidades a ele iminentes. O autor defende que o Mercosul possui vasta gama de relações com outros blocos e países, notabilizando-se, nesse quadro, as articulações do Brasil com blocos de países emergentes. Segundo ele, o alinhamento ideológico da chamada nova esquerda na América do Sul oferece

a possibilidade de avanço para além da integração comercial. O autor discute, ainda, as possibilidades trazidas pelo ingresso da Venezuela no bloco e pela criação da Casa (Comunidade Sul Americana de Nações; atual União das Nações Sul-Americanas).

Trabalhando em uma dimensão eminentemente cratológica, o especialista em política exterior, o argentino Alberto J. Sosa, analisa o Mercosul como projeto político dentro de uma dimensão retrospectiva e prospectiva. Em “El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas” (2008), o autor realiza uma análise do Mercosul como corpo político, através do exame daquilo que denomina de “hegemonia cooperativa” brasileira na região. Sosa, além de fornecer uma revisão histórica das relações políticas desenvolvidas no Mercosul, trabalha a evolução recente do bloco, apresentando uma análise do quadro atual. Aborda inclusive temas referentes à relação do eixo Argentina-Brasil e as possibilidades de parceria com a Venezuela. O autor ainda desenvolve uma reflexão sobre as principais ameaças à estabilidade política na região, com especial destaque para: a problemática dos acordos bilaterais, as disputas entre Brasil e Venezuela pela liderança sul-americana, os contenciosos entre Argentina e Uruguai decorrentes da produção de celulose em região de fronteira, as assimetrias regionais e a falta de coordenação de políticas de repressão ao crime organizado na região.

Outro trabalho consistente sobre o Mercosul, que opta pela dimensão analítica em apreço, é “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, publicado na revista *Contexto Internacional*<sup>8</sup> em 2007. Este artigo de Tullo Vi-

---

8 Esse mesmo artigo foi publicado em inglês sob o título: “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”.

gevani e Gabriel Cepaluni (2007) traz uma análise do comportamento estratégico do Brasil frente ao processo integracionista. Os autores explicam as diferenças fundamentais da política externa dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, descrevendo a estratégia internacional brasileira nesses dois períodos. O artigo inicia a sua exposição discutindo a estratégia multilateralista adotada pelo governo FHC e segue para as mudanças dessa política no final de seu governo e, principalmente, no primeiro governo Lula. O trabalho se detém especialmente na explicação da rejeição da Alca pelo governo FHC, no aumento do unilateralismo norte-americano durante administração G. W. Bush e na cisão ocorrida durante a Cúpula de Mar Del Plata, analisando as suas consequências para o cenário político regional. Esses momentos críticos levaram os tomadores de decisão a adotar o que os autores denominam de “estratégia de autonomia por diversificação”. A base da explicação dos autores é que o Mercosul, enquanto núcleo duro da integração regional sul-americana, é a plataforma básica do projeto brasileiro de se firmar enquanto potência regional e *global player*.

Nessa mesma linha, mas adotando uma postura que sugere uma mudança mais pronunciada entre as políticas externas de Fernando Henrique e Lula da Silva, Soares de Lima e Hirst (2006) analisam o Brasil enquanto potência regional, escrutando três patamares: ação, escolhas e responsabilidades. Enquanto Vigevani e Cepaluni afirmam (2007, p. 1310):

Se não houve ruptura significativa dos paradigmas da política externa brasileira – algumas das orientações sendo reforços de ações já em curso no governo Fernando Henrique Cardoso – houve uma mudança na ênfase dada a certas opções abertas anteriormente<sup>9</sup>. (Tradução livre dos autores.)

Soares de Lima e Hirst (2006, p. 22) anotam:

Embora muitos comentadores tenham notado uma estabilidade no longo prazo da política externa brasileira, não há dúvida de que, desde a inauguração do governo Lula, em janeiro de 2003, a mudança tem predominado sobre a continuidade<sup>10</sup>. (Tradução livre dos autores.)

Ainda nesse campo, Gilberto Calcagnotto (2008), em artigo publicado na revista *Nueva Sociedad*, oferece uma análise do sentido estratégico das relações do Brasil e do Mercosul com a UE. O texto discorre sobre as ações de política externa empreendidas pelo Brasil com o propósito de alcançar o *status* de *global player*, focando na influência da UE para esse projeto enquanto parceira estratégica no aumento do poder de barganha do Brasil frente à hegemonia dos Estados Unidos. Sobre o Mercosul mais especificamente, Calcagnotto identifica que a liderança brasileira é simultaneamente reconhecida e cobrada pelos demais parceiros do bloco. Segundo ele, isso gera um empecilho à consolidação da ambição de rumar de um estado de potência regional para o nível de potência global. O trabalho encerra uma discussão sobre o caráter conflituoso da hegemonia brasileira no Mercosul, focando em aspectos políticos e econômicos do relacionamento Argentina-Brasil diante das negociações com a UE.

---

9 “While there was no significant rupture from the paradigms of Brazilian foreign policy – some of the guidelines being reinforcements of actions already on course in the Cardoso administration – there was a change in the emphasis given to certain options opened previously”.

10 “Although many commentators have noted the long-term stability of Brazilian foreign policy, there is no question that, since the inauguration of the Lula administration in January 2003, change has predominated over continuity.”

A questão do alargamento do bloco tem sido igualmente tratada nos estudos que lidam com a inserção internacional e a política externa brasileira. Demétrio Magnoli (2007) fornece uma análise da entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul. O autor analisa o ingresso do país andino no âmbito mercosulino tomando como referência as linhas diretivas do bloco e da política externa brasileira. Partindo desses princípios, o texto expõe as incongruências presentes no processo. Segundo Magnoli, a inclusão da Venezuela como membro efetivo do Mercosul está em flagrante contradição com o projeto do Mercosul, pautado na aliança política estratégica entre Brasil e Argentina, que engloba os demais países em um modelo de regionalismo, o qual visa promover ideal democrático e progresso econômico entre os Estados-membros. O autor apresenta ainda uma análise do regime chavista, apontando as suas principais características no tocante à política doméstica e internacional. Magnoli preconiza que a associação da Venezuela com o Mercosul é passível de conflitos devido à estrutura da política interna e às prioridades internacionais divergentes desse país em relação ao Brasil e aos demais sócios do bloco. O trabalho conclui assinalando a duplicidade da política externa brasileira no governo Lula, a qual manteve simultaneamente uma linha tradicional de diplomacia técnica e introduziu uma vertente que ideologizou determinados aspectos.

Além das fontes acadêmicas, a literatura sobre o Mercosul tem apresentando uma presença perene e importante de atores ligados à Comunidade de Relações Internacionais do Brasil, especialmente funcionários de alto nível do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entre esses autores está Samuel Pinheiro Guimarães, ex-Secretário-geral do Itamaraty e atual alto representante-geral do Mercosul. No entanto, outros diplomatas de

carreira com visões divergentes também têm se feito presentes nas discussões sobre o bloco do Cone Sul; figuram entre eles o ex-embaixador Rubens Antônio Barbosa e o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer.

Partindo da constatação da dimensão estratégica do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães debate as principais questões da agenda da política externa brasileira e os seus impactos para o bloco. A partir de uma perspectiva holística, em *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Guimarães (2006) trata, no capítulo XII, “Grande Sertão Veredas: o Mercosul no mundo”, das características fundamentais da política externa de países como Estados Unidos, UE, Índia, China e Japão e seus impactos no Mercosul. Segundo o autor, a compreensão dessa dimensão da realidade possibilita criar linhas de ação para a diplomacia nacional, onde o Mercosul é elemento decisivo. Ele conclui que o bloco constitui um instrumento fundamental na realização de objetivos estratégicos do Brasil e que é um fator essencial para o sucesso dos objetivos nacionais e compartilhados entre Brasil-Argentina. O texto se mostra útil, na medida em que permite detectar as linhas diretivas e preferências dominantes no Itamaraty nos últimos anos.

Em artigo publicado na *Revista Interesse Nacional*, Rubens Antônio Barbosa (2008) expôs uma análise crítica da política externa do governo Lula da Silva. Nos assuntos abordados no citado artigo, destaca a importância do Mercosul e da integração sul-americana como um aspecto fundamental da política externa brasileira contemporânea, a qual não é livre de disputa sobre os seus significados e ganhos. Tem relevo a situação analisada por Barbosa, segundo a qual, diferente da retórica oficial do governo, que busca lançar luz sobre o processo de integração, este está perdendo espaço para iniciativas de cooperação bilateral com os vizinhos. Nesse quadro, o

autor destaca a crise vivida no processo de integração, além da inexistência de alternativas e estratégias para solucioná-la. A partir desse marco, os esforços em vários níveis de integração, como a Casa e mais recentemente a Unasul e os seus objetivos são interpretados como ambiciosos demais para as capacidades brasileiras. Ademais, a sobreposição de processos integracionistas em vários níveis é visto como um fator problemático. Ainda em sua análise, o autor exhibe os obstáculos gerados pela politização do processo de integração, como asseveram as negociações dos acordos para a entrada da Venezuela e Bolívia no Mercosul. Notabiliza-se, no trabalho de Barbosa, a sua concepção sobre como o governo Lula alterou a percepção da geopolítica regional e a funcionalidade do bloco diante desse campo de atuação externa, especialmente voltada a tornar o sistema internacional multipolar.

Em trabalho que versa sobre o Brasil na presidência do Mercosul, Barbosa<sup>11</sup> (2007) pontua vários problemas que configuram um período de crise no projeto mercosulino. Entre eles, podem ser mencionados os conflitos e contenciosos entre os Estados-partes, a falta de opções de futuro para o bloco e a emergência de novas iniciativas no nível regional, como a Casa.

No tocante à questão da Alca, Rubens Barbosa permite ao leitor uma avaliação diferente da visão oficial do Itamaraty. Contrariamente a Samuel Pinheiro Guimarães, Barbosa (2004) avalia a Alca como positiva para os interesses do Brasil, inclusive para o Mercosul.

A apreciação crítica do embaixador Rubens Barbosa está colocada de modo sistemático em recente publicação: *O Mercosul e a integração regional* (2010). O livro reúne

ensaios, artigos e entrevistas que compõem um amplo panorama histórico do Mercosul e traz uma análise dos impasses atuais enfrentados pelos países mercosulinos. Barbosa preconiza que a ideologização do Mercosul vem afetando o comércio intrabloco de modo considerável, mediante a adoção frequente de regras de exceção que impõem barreiras protecionistas capazes de minar a integração econômica entendida como a base do Mercosul enquanto união aduaneira. Da mesma forma, o autor constata que, na última década, o pragmatismo econômico que deu origem e possibilitou o avanço do processo de integração, vem perdendo espaço para uma postura político-ideológica cuja maior expressão seria o convite para a entrada da Venezuela no bloco, a qual é descrita pelo embaixador como um fator de risco e de insegurança jurídica para o Mercosul.

Dentre as contribuições analíticas fornecidas por tomadores de decisão e formuladores de política, destaca-se ainda a reflexão empreendida pelo ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer no artigo intitulado “A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas” (2006). Essa visão também representa um contraponto à perspectiva colocada por Pinheiro Guimarães. Nesse artigo, o autor estabelece a conexão entre os níveis internacional, regional e doméstico para explicar os limites e possibilidades da política exterior brasileira desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual esteve à frente do Itamaraty. Compreendendo a política externa enquanto *policy* (política pública), Lafer desenvolve um argumento que estabelece as condições para o exercício eficaz da gestão das relações internacionais do Brasil, com

---

11 Além do presente artigo, na seção de Artigos de Rubens Barbosa & Associados constam uma série de textos de opinião e análise sobre a América do Sul, Mercosul e a política externa do governo Lula.

base no interesse nacional e nas reais possibilidades de atuação do Estado no plano político externo. Dentro dessa perspectiva, a condução da política externa precisa evitar dois riscos opostos. O primeiro é o de não levar em conta o que o país representa para os outros, pois isso levaria à inércia e ao conformismo. O outro perigo é o de superestimar o país e o que ele significa para os outros, pois agir assim conduziria a inconseqüência. O ex-chanceler critica a política externa do governo Lula, afirmando que ela não logrou definir apropriadamente as necessidades internas e não avaliou corretamente as possibilidades externas.

Do ponto de vista da integração regional mais especificamente, Lafer afirma que o governo Lula, mesmo operando em uma conjuntura internacional mais favorável do que a vivenciada pelo governo anterior, não conseguiu evitar a precarização das relações no âmbito do Mercosul. Segundo ele, por questões ideológicas, o governo Lula pôs em curso a integração da Venezuela ao bloco, a qual não se justifica dentro da lógica da aliança estratégica Brasil-Argentina, geradora do Mercosul. Para Lafer, isso representa um risco para os interesses brasileiros devido ao forte antiamericanismo manifesto no projeto bolivariano do presidente Chávez. Outro ponto é a problemática das salvaguardas comerciais negociadas entre Argentina e Brasil. De acordo com o ex-ministro, as conversações entre os dois grandes países do bloco sem a participação do Uruguai e do Paraguai geram tensões dentro da região e colocam em risco a estabilidade do processo integracionista. Lafer conclui que o governo Lula manifesta uma grande pretensão de liderança, mas que foi entravado por uma concepção equivocada e enfrentou a reação e a competição de outros países.

Também sobre esta temática, Luiz Alberto Moniz Bandeira escreve o artigo “O

Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul em sua política exterior”. Nesse documento, Moniz Bandeira (2008) estabelece uma reflexão histórica sobre o Brasil e a região a partir da perspectiva geopolítica, com especial atenção para atributos de poder clássico. É notável, no texto, a atenção prestada pelo autor ao trabalhar o termo América do Sul como um conceito geopolítico, apresentando uma explicação calcada em argumentos de capacidades e projeção de poder. Não podendo deixar de mencionar o debate a respeito da Alca, o autor não se omite em discutir a contraofensiva brasileira, a proposição da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), feita ainda no governo do presidente Itamar Franco. Para os estudos recentes nesta linha de pesquisa, merecem destaque os pontos tratados pelo autor sobre os conflitos existentes no seio da integração regional sul-americana e a proposição da União das Nações Sul-Americanas.

Por outro lado, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) publicou, em 2008, um documento intitulado *Desafios da política externa brasileira*. São contemplados tópicos essenciais como os processos de integração alternativos ao Mercosul (Alca e Alba), aspectos da inserção internacional contemporânea do Brasil, energia, convergência econômica e sociedade civil. Participam da publicação Celso Amorin, Fernando Henrique Cardoso, Hélio Jaguaribe, Maria Regina Soares de Lima, entre outros. O documento apresenta, em textos curtos, as principais dimensões da política externa brasileira, nas quais se destaca o papel do Mercosul e das relações do Brasil com os seus vizinhos.

Finalmente, restam as fontes documentais. Nos últimos anos, várias instituições que se debruçaram sobre integração regional e o Mercosul vêm oferecendo aos estu-

diosos vultosos conteúdos de importância inaudita para a pesquisa. Ao longo da administração Lula, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) publicou um conjunto de documentos oficiais de grande utilidade ao pesquisador. Notabiliza-se entre esses, o *Handbook of Brazilian foreign policy* (2008) que oferece uma seção sobre os aspectos contemporâneos da política exterior do Brasil para o Mercosul. O texto apresenta um conjunto de discursos de altas autoridades sobre os principais tópicos do bloco, como a questão do Parlasul, o problema das assimetrias, o Fundo Estrutural de Convergência do Mercosul (Focem) e as perspectivas do Paraguai e do Uruguai sobre o bloco. Os discursos mencionados trazem a visão oficial das autoridades brasileiras, além de peças documentais do bloco, onde são apresentadas as diretrizes e os objetivos da referida administração. O documento é uma rica fonte primária de pesquisa, destacando os principais posicionamentos da política externa brasileira sobre o Mercosul, indicando inclusive, referências bibliográficas relevantes para o pesquisador.

### **Considerações finais**

O Mercosul é uma experiência dinâmica e, como tal, as formas de abordá-lo evoluem com o tempo. Como demonstrado ao longo do presente trabalho, os estudos mercosulinos passam de uma dimensão predominantemente econômica e jurídica para um espectro analítico mais amplo. Ao longo dessa transição, os estudos de pesquisadores nacionais passam a exibir claramente a importância da dimensão cratológica, onde o poder é uma variável chave. As principais linhas de pesquisa sob as quais o Mercosul

é amplamente estudado estão ligadas à ciência política e às relações internacionais, notabilizando-se o método comparativo, e à economia política internacional, voltada, em muitos casos, a questões ligadas ao desenvolvimento produtivo, econômico e social na região.

Apesar da existência de estudos consistentes sobre o Mercosul, nos últimos anos escassearam as publicações exclusivas sobre o tema, principalmente na linha de pesquisa mais clássica: integração regional comparada. Em contrapartida, o exame da literatura acadêmica especializada dá conta do aumento progressivo de estudos que analisam o Mercosul no contexto da inserção internacional. Nesse enfoque, os autores tendem a conferir maior espaço para a análise do papel do Brasil nas novas configurações de poder mundial, com forte ênfase para o seu papel enquanto potência regional. Inclusive, o país é tratado fundamentalmente como o principal *veto player* do processo da integração mercosulina, na perspectiva de uma integração profunda (*deep integration*), o que reforça a opção desta revisão de literatura em focar os trabalhos que priorizam uma perspectiva brasileira sobre o Mercosul.

Este artigo não pretende ser uma síntese exaustiva dos trabalhos sobre o Mercosul. Antes, o trabalho se esforça no sentido de apresentar as principais linhas de pesquisa sobre o tema e seu aumento de importância na política internacional. Como campo acadêmico ligado à ciência política e às relações internacionais, é essencial compreender as múltiplas dimensões, variáveis e cadeias causais que possibilitem análises e explicações mais robustas sobre o Mercosul.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto (1993). *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras.
- \_\_\_\_\_. (1994a). “Mercosul e União Europeia: vidas paralelas?”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 14, jul.-set.
- \_\_\_\_\_. (1994b). “O Brasil e o Mercosul em face ao Nafta”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 13, abr.-jun.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Mercosul e Alca na perspectiva brasileira”. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez.
- ALMEIDA, Paulo Roberto (coord.) (1992). *Mercosul: textos básicos*. Brasília: IPRI.
- ARAGÃO, José Maria (1993). “Tarifa Externa Comum e interesse nacional”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 9, abr.-jun.
- BADIE, Bertrand; HERMET, Guy (1990). *Politique comparée*. Paris: PUF.
- BARBEIRO, Alan; CHALOULT, Yves (2001). “O Mercosul e a nova ordem econômica internacional”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 22-42.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira (2008). “A América do Sul em movimento”. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2, p. 226-238.
- BAUMANN, Renato (1995). “Dimensões da inserção internacional do Brasil”. In: REIS VELOSO, João Paulo dos (org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- BARBOSA, Rubens Antônio (2004). “Brasil-EUA: relações comerciais e oportunidades de negócios”. In: RUBENS BARBOSA & ASSOCIADOS – Seção Estudos e Publicações, set. Disponível em: <[www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/rel\\_comerciais\\_e\\_opportunidades\\_de\\_neg%C3%B3cios.pdf](http://www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/rel_comerciais_e_opportunidades_de_neg%C3%B3cios.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. (2007). “O Brasil na presidência do Mercosul”. In: RUBENS BARBOSA & ASSOCIADOS – Seção Artigos, 8 jan. Disponível em: <[www.rbarbosaconsult.com.br/artigo\\_o\\_brasil\\_na\\_presidencia\\_do\\_Mercosul.asp](http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo_o_brasil_na_presidencia_do_Mercosul.asp)>. Acesso em: 26 ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. (2008). “A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul”. *Revista Interesse Nacional*, abr.-jun.
- \_\_\_\_\_. (2010). *O Mercosul e a integração regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2000). “Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur”. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez.
- BID/INTAL – Instituto para Integração da América Latina e do Caribe. *Informe Mercosul* n. 13 (2007-2008) [on-line]. Disponível em: <[www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p\\_Informe\\_MERCOSUL\\_13.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_13.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2008). *Handbook of Brazilian foreign policy*. Brasília: Funag.
- CALCAGNOTTO, Gilberto (2008). “O Brasil e a União Europeia: os passos rumo a uma nova potência global?”. *Nueva Sociedad* [edição especial em português], p. 104-122.

- CAMARGO, Sônia de (1993). “Europa Ocidental e América do Sul: duas regiões a procura de sua integração”. *Contexto Internacional*, v. 15, n. 2, p. 193-213
- \_\_\_\_\_. (1999). “União Europeia: uma referência indispensável para o Mercosul”. *Contexto Internacional*, v. 21, n. 1, p. 83-122.
- CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – Cebri (2008). *Desafios da política externa brasileira*, Rio de Janeiro, v. 1, ano 7.
- CERVO, Amado Luiz (2008). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- CHALOULT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto de (orgs.) (1999). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr.
- D’ARCY, François (2001). *Considerações sobre a União Europeia para servir nas reflexões sobre o Mercosul. O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez.
- FERRER, Aldo (2006). *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*. Rio de Janeiro: Iuperj.
- FILADORO, Mario J. (2009). “Incidencia de las secretarías del Mercosur y de la CAN en los respectivos procesos de integración: un análisis comparado”. *UNU-CRIS Working Papers*, n. 10, p. 1-60.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (2006). *I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2000). *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*. São Paulo: IEA/USP. (coleção Documentos – série Economia).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HAAS, Ernst (1958). *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- HARRISON, Glenn W. et al. (2003). “Regional, multilateral, and unilateral trade policies on Mercosur for growth and poverty reduction”. In: BRAZIL. Policy Research Working Paper, WPS3051, v. 1. Disponível em: <[www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/06/06/000094946\\_03052804040643/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/06/06/000094946_03052804040643/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2009.
- HERRERA VEGAS, Jorge Hugo (1999). “Impactos da desvalorização do real sobre o comércio entre o Brasil e a Argentina”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 2, p. 5-17.
- JAGUARIBE, Hélio; VASCONCELOS, Álvaro (orgs.) (2005). *The European Union, Mercosur and the new order*. London: Routledge.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown.
- KRASNER, Stephen (ed.) (1995). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- LAFER, Celso (2006). “A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas”. *Problemas Brasileiros*, n. 375, encarte.
- LANGENHOVE, Luk Van (2004). “Regional integration and global governance”. *UNU-CRIS Occasional Papers*, n. 4, p. 1-6.
- LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica (2006). “Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40.

- LOMBAERDE, Philippe De (2005). “El nuevo regionalismo en América Latina”. *UNU-CRIS Occasional Papers*, n. 3, p. 1-24.
- MAGNOLI, Demétrio (2007). “Mercosul + 1: o chavismo contra o Mercosul”. *Cadernos Adenauer*, v. 7, n. 1, p. 33-39.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida (1996). “O Mercosul e a União Europeia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições”. *Contexto Internacional*, v. 18, n. 1, p. 89-120.
- MELLO, Flávia de Campos (2002). “Política externa brasileira e os blocos internacionais”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, p. 37-43.
- MÉNY, Yves (1993). *Les politiques do mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2008). “O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior”. *Revista Espaço Acadêmico*. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf](http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2009.
- MOTTA VEIGA, Pedro da; MACHADO, João Bosco; CORREA, Paulo Guilherme (1992). “A agenda de Las Leñas e a integração do Mercosul”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 7, out.-dez.
- PAIVA ABREU, Marcelo de (1995). “O Nafta e as relações econômicas Brasil – Estados Unidos”. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- PEÑÁ, Félix (2008). “A integração do espaço sul-americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar?”. *Nueva Sociedad* [edição especial em português], p. 73-85.
- REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.) (1995). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- RIOS, Sandra; MADURO, Lucia (2007). “A adesão da Venezuela ao Mercosul”. *Cadernos Adenauer*, v. 1.
- ROCHA E SILVA, Olavo César da (1991). “A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul – Mercosul”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 2, maio-set.
- ROLLINAT, Robert (1998). “Teorias da integração monetária e mecanismos da unificação das moedas: uma comparação Europa/América Latina”. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 1, pp. 185-217
- ROWAT, Malcolm; LUBRANO, Michele; PORRATA, Rafael (1997). “Competition policy and Mercosur”. *World Bank Technical Paper*, n. 385. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- SARAIVA, Miriam Gomes (1999). “Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90”. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, v. 1, n. 1, p. 167-190.
- \_\_\_\_\_. (2004). “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, p. 84-111.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica (2006). “Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, n. 82, p. 21-40.
- SCHMIED, Julie (2007). “Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (Unasul): o novo caminho da integração na América do Sul”. *Cadernos Adenauer*, v. 7, n. 1, p. 105-126.

- SEITENFUS, Ricardo (1991). *Mercosul: impasses e alternativas*. São Paulo: IEA/USP. (coleção Documentos – série Internacional, 14).
- \_\_\_\_\_. (1992). *Integração regional e Mercosul*. São Paulo: IEA/USP. (coleção Documentos – série Internacional, 15).
- SOSA, Alberto J. (2008). “El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas”. Disponível em: <www.amesur.org.ar>. Acesso em: 5 nov. 2008.
- TRADE and Development Report (2007). *Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCD/Unctad)*.
- VAILLANT, Marcel; LORENZO, Fernando (orgs.) (2003). *Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- VAZ, Alcides Costa (2001). “Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 43-54.
- VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel (2007). “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 7, p. 1309-1326.
- VIGEVANI, T. et al. (orgs.) (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Ed. Unesp.
- VIGEVANI, T. et al. (orgs.) (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Educ/Ed. Unesp/Fapesp.

Artigo recebido em 10/09/2009

Aprovado em 05/09/2011

## Resumo

### *O Mercosul na Agenda de Pesquisa Contemporânea da Política Internacional*

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é uma experiência dinâmica e, como tal, as formas de abordá-lo evoluem com o tempo. De trabalhos pioneiros no campo do Direito e da Economia, publicações recentes tendem a priorizar a dimensão do poder político nas questões da integração regional. O presente artigo apresenta a evolução do debate acadêmico sobre o Mercosul, priorizando a emergência de agendas de política internacional mercosulinas. Inicialmente são apresentados os trabalhos pioneiros sobre o bloco, situados majoritariamente na década de 1990. Logo após são discutidas as publicações mais recentes, organizadas aqui como grandes linhas de pesquisa, a saber: integração regional comparada, economia política da integração e o Mercosul na política externa brasileira. Finalmente, o artigo demonstra como cada uma dessas vertentes de estudo contribui para as pesquisas sobre o Mercosul como objeto da política internacional.

**Palavras-chave:** Mercosul; Agendas de pesquisa; Política internacional; América do Sul; Brasil.

## Abstract

### *Mercosur in the Contemporary Research Agenda of the International Politics*

The Southern Common Market (Mercosur) is a dynamic experience, and as such, the ways to approach it has evolved over time. From the pioneer works about regional integration in the field of law and economy, recent publications tend to emphasize the dimension of political power on issues of regional integration. This article describes the evolution of the academic debate on Mercosur. It gives priority to the emergence of a Mercosur International Politics agenda. It initially presents the pioneer publications about the bloc, located mostly in the 1990s. Soon after, it discusses the latest

publications, here organized as broad research agendas, namely: Comparative Regional Integration, Political Economy of Integration, and Mercosur in the Brazilian Foreign Policy. Finally, the paper seeks to show how each area of study contributes to the research on the Mercosur as an object of International Politics.

**Keywords:** Mercosur; Research agendas; International politics; South-America; Brazil.

## **Resumé**

*Le Mercosur dans l'Agenda de Recherche Contemporaine de Politique Internationale*

Le Marché Commun du Sud (Mercosur) est une expérience dynamique. C'est pourquoi les abordages scientifiques sur ce thème évoluent avec le temps. Ainsi, des publications récentes qui mettent en avant la dimension du pouvoir politique dans les questions d'intégration régionale se succèdent à des travaux pionniers dans les domaines du Droit et de l'Économie. Cet article présente l'évolution à propos du Mercosur et, particulièrement, sur l'émergence des agendas politiques internationaux du Marché Commun du Sud. L'article présente, en premier lieu, les travaux pionniers sur cet ensemble de pays, élaborés, en gros, dans les années 1990. Il présente, ensuite, les dernières publications, regroupées suivant trois lignes principales de recherche, à savoir : l'intégration régionale comparée, l'économie politique de l'intégration, et le Mercosur dans la politique étrangère brésilienne. L'article démontre, en conclusion, comment chacun de ces domaines d'étude contribue aux travaux de recherche sur le Mercosur en tant qu'objet de politique internationale.

**Mots-clés:** Mercosur; Programme de recherche; Politique internationale; Amérique du Sud; Brésil.



### Introdução

Num momento determinado de seu ambicioso projeto intelectual, Marx declarou a intenção de redigir um livro que abordasse o tema do Estado (Marx, 1965, Prefácio). Esse livro nunca foi escrito e tudo o que se pode dizer acerca desse assunto deve sê-lo a partir de passagens esparsas e notas fragmentadas, retiradas de ensaios diversos e desiguais, tanto na forma como no conteúdo (Châtelet *et al.*, 1977). Por isso mesmo, a escassez de referências explícitas sobre a questão do Estado em geral e sobre o Estado capitalista em particular gerou um conjunto de interpretações que, apesar de “autorizadas” por certos textos de Marx (sejam os escritos sobre economia, sejam os textos sobre política europeia), foram elaboradas sobretudo para atender às intenções críticas (por exemplo, Aron, 1967; Colletti, 1979) ou meramente apologéticas dos analistas.

O objetivo deste ensaio é, partindo dessa constatação, identificar em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* algumas proposições gerais sobre a política que mais tarde se tornaram fundamentais noutra direção: para o desenvolvimento e a elaboração de uma *teoria marxista do Estado*.

Apesar das notáveis diferenças encontradas na bibliografia dos “neomarxistas” acerca do Estado capitalista (Miliband, 1969; Poulantzas, 1971, 1976b, 1978; O’Connor, 1973; Offe, 1975, 1982a,

1982b; Vincent *et al.*, 1975; Hirsch, 1976, 1979, 1990; Altvater, 1976; Aglietta, 1976; Boccara, 1978; Laclau, 1978; Wright 1978; Wieviorka e Théret, 1978; Salama, 1979; Block, 1980; Théret, 1992; Therborn, 1989; entre outros), esses autores circulam em um campo teórico comum que já podemos encontrar esboçado naquela obra. O nosso interesse pelo livro de Marx está em reconstruir esses esboços, esses esquemas e suas sugestões de análise sobre o Estado e os processos políticos. Não nos deteremos assim na infinidade de detalhes factuais presentes no texto marxiano, a não ser quando isso for importante para o propósito deste artigo. Da mesma forma, não desejamos discutir as interpretações de Marx sobre a política francesa, nem saber se as informações históricas fornecidas por ele sobre a II República (1848-1852), e as explicações dos acontecimentos construídas a partir daí, estão ou não factualmente corretas. Ou seja: se correspondem ou não ao que a historiografia francesa descobriu nos últimos trinta ou quarenta anos.

Este artigo está organizado assim: na primeira parte, pretendemos demonstrar que *O 18 Brumário* é, do ponto de vista do problema do Estado, uma obra importante não apenas para o desenvolvimento do marxismo posterior a Marx. Ela representa também um *avanço qualitativo* nas considerações do próprio Marx sobre o Estado capitalista, mesmo no ciclo de obras da maturidade. O livro marca uma

variação a mais na teoria desse autor, e essa foi uma mudança mais importante do que frequentemente se tem notado (o que deve ter, por tabela, repercussões sobre a divisão e periodização do seu pensamento político). A segunda parte dedica-se a identificar como os princípios, os raciocínios e as interpretações aí presentes foram apropriados e depois transformados pelos teóricos contemporâneos nas suas considerações, muito mais ordenadas, sobre o Estado capitalista. O artigo não irá, entretanto, rastrear passo a passo o processo de acomodação/assimilação das sugestões teóricas presentes n'*O 18 Brumário* pela literatura especializada, o que significaria fazer uma exegese mais ou menos completa dos escritos dos neomarxistas. Nossa disposição é, ao mesmo tempo, mais modesta e, talvez, mais útil. Pretendemos evidenciar um ponto preciso, mas com diversas ramificações. A questão aqui é saber como os avanços realizados por Marx no domínio da sua concepção geral sobre o Estado capitalista foram na realidade comprometidos pelos exageros funcionalistas cometidos pelas teorias marxistas do Estado. O fato é que – e esse é o argumento principal do nosso ensaio – os neomarxistas tenderam a confundir *definição funcional* do Estado com *explicação funcional* dos papéis do Estado na reprodução do sistema social, ignorando assim a dimensão política dos processos políticos. Na conclusão, retomamos esse problema à luz da discussão sobre a oposição tradicional, na teoria social, entre estrutura e ação.

## A questão do Estado no conjunto da produção clássica

Qual é o significado de *O 18 Brumário* no que toca ao problema do Estado para a produção teórica do próprio Marx?

É preciso reconhecer que Marx abordou mais diretamente o problema do Estado nas suas obras filosóficas de juventude (*Crítica da filosofia política de Hegel*, 1843; *A questão judaica*, 1843 etc.)<sup>1</sup>. No entanto, essas obras partem, pelo menos no que concerne ao tema, de uma problemática bastante distinta daquela presente nas obras posteriores *À ideologia alemã* (1845). Nelas o Estado não é ainda um Estado de classe, a forma política que assume a dominação social, mas uma perversão burocrática a serviço do despotismo burocrático<sup>2</sup>.

Já a partir de *A ideologia alemã*, Marx adota o pressuposto de que numa sociedade de classes o Estado é, *necessariamente*, um Estado de classe e não o agente do interesse coletivo. *O manifesto comunista* (1848) enuncia de forma admiravelmente sintética essa que poderia ser chamada de a súpula de sua *teoria geral* do poder e do Estado: “O poder político no sentido estrito do termo é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (Marx e Engels, 1965, p. 182-183). No entanto, a tese apresentada por Marx e Engels n'*O manifesto* impõe imediatamente uma questão. Se o Estado (isto é, “o poder político organizado”) deve ser visto como o Estado da classe economicamente dominante, como dito anteriormente nesse mesmo texto (cf. Marx e Engels, 1965,

1 Ver, para uma análise recente, Pogrebinski (2009); para uma análise clássica, Avineri (1968).

2 Por essa razão, as considerações a seguir referem-se exclusivamente às chamadas “obras de maturidade”. Entram nessa categoria *As lutas de classe na França* (1848-1850), *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (1852), os artigos do *NYDT* (1852-1861), *A guerra civil na França* (1871) etc. Quanto à diferença das abordagens presentes nessas duas fases, ver Althusser (1973, p. 81 e 108-110) e Saes (1994, p. 53-74).

p. 163), de que maneira devemos pensar a relação entre ambos? Posto de outra forma: como é possível sustentar sem mais a tese segundo a qual uma dada *instituição* (política, no caso) está a serviço de *agentes sociais determinados* (a “classe dominante”) e de *interesses específicos* (“de classe”) que são *exteriores* a ela? Questão ainda mais importante quando se tem em mente o Estado capitalista, isto é, o Estado de uma sociedade cuja característica fundamental é, como notaram Marx e seus seguidores, a autonomia dessa instituição em relação ao universo econômico. Se o Estado capitalista constitui uma esfera separada das relações de produção e, portanto, da própria classe dominante, como explicar o fato de que o primeiro deve atender (porque, *por definição*, não pode deixar de fazê-lo) os interesses dessa última?

Vejamos primeiramente a solução apresentada pelos próprios autores n’*O manifesto comunista*. Nesse panfleto há outra famosa sentença em que Marx e Engels se referem especificamente ao Estado capitalista: “O Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx e Engels, 1965, p. 163). As interpretações usuais dessa passagem concluíram que o seu sentido deveria ser o seguinte: o Estado “moderno” (isto é, capitalista) administraria os interesses da classe burguesa *porque* estaria sob o controle direto de seus membros (e, conclusão necessária dessa ideia, *enquanto* estivesse sobre controle dos seus membros). Até fins da década de 1960, essa tese forneceu a orientação geral que estava por trás da maior parte das considerações dos marxistas sobre o Estado e sobre a relação entre classes sociais e política institucional (Lênin, 1979, 1983). O conteúdo dessa oração, apresentado de forma tão direta, acabou dando origem àquilo que alguns críticos (dentro e fora do marxismo, note-se) chamaram de “instrumentalismo”. Para eles, essa fórmula epigramática (e a filo-

sofia social que estava na base dela) condenava de maneira especialmente clara a compreensão simplista que Marx teria do poder, da política e do Estado, ao entendê-lo como um mero despachante, um “comitê”, uma comissão formada exclusivamente para executar as deliberações “da burguesia”. O Estado moderno seria assim um instrumento manipulável que a classe economicamente dominante utilizaria para impor a sua política e os seus interesses ao restante da sociedade.

Miliband (1988, p. 135), entretanto, chamou a atenção para o fato de que essa frase, cuja brevidade e cujo tom marcial foi responsável por incontáveis simplificações, poderia ser entendida de maneira bem mais complexa. Quando Marx e Engels se referiram ao Estado “moderno” como uma organização que defende os “negócios comuns” de toda a classe burguesa, pressupõe-se que ele deveria fazê-lo em detrimento dos “negócios particulares” desta ou daquela fração de classe, deste ou daquele capitalista em particular, desta ou daquela firma, e, portanto, só poderia fazer assim se possuísse um razoável grau de autonomia em relação aos interesses parciais da classe dominante. Voltaremos a esse ponto mais adiante já que ele constitui uma peça-chave na explicação do problema do Estado n’*O 18 Brumário*.

Embora essa leitura seja plausível (ao menos em termos lógicos), a interpretação instrumentalista é potencializada pelo receituário revolucionário que podemos encontrar no próprio *manifesto comunista*: “O proletariado se servirá da sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo tipo de capital das mãos da burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado” (Marx e Engels, 1965, p. 181). Quanto a este ponto, vale lembrar que, junto à proposição do controle monopolista do aparelho estatal pela classe burguesa, Marx e Engels formulam um con-

junto de preceitos segundo os quais a revolução social deveria expropriar a burguesia não apenas economicamente, mas também *politicamente*: o Estado deveria ser tomado das suas mãos e usado, *esse mesmo Estado*, a favor da transformação socialista da sociedade<sup>3</sup>.

Essa orientação política parece reforçar a ideia de que para Marx e Engels o Estado é, tomado em si mesmo, uma organização neutra (e não “de classe”) e que o sentido social de suas ações e decisões depende, na realidade, da classe que está à frente ou no comando direto dessa instituição. Assim, para que o Estado seja burguês, ou melhor, para que suas decisões tenham um caráter “burguês”, é preciso que a burguesia controle diretamente seu aparelho e influencie quotidianamente suas decisões, quase que o encurralando fisicamente. Logo, a transformação do Estado *da burguesia* em Estado operário (isto é, a serviço dos partidos socialistas) só pode se dar pela expulsão da burguesia dos seus ramos, pela expropriação política do poder político organizado em Estado dessa classe.

Essa perspectiva – o Estado e o seu poder como ferramentas utilizáveis pela classe que afinal o controla e o comanda – foi dominante no campo marxista por um bom tempo. Podemos encontrá-la em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, obra de 1895 em que Engels se refere ao Estado representativo como o “instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado”; como “um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem”; ou mais explicitamente como um aparelho controlado pela burguesia seja por meio da corrupção direta dos funcionários

públicos, seja pela aliança entre o governo e “a Bolsa” (Engels, 1982, p. 194 e 195). Mas podemos achá-la também em obras bem posteriores. Por exemplo, em escritos publicados entre 1966 e 1976, Paul Boccara, na série de análises dedicadas ao “capitalismo monopolista de Estado”, denunciava a fusão entre o Estado francês e os grandes monopólios “numa totalidade orgânica única”, investindo contra o uso do Estado capitalista pela oligarquia monopolista (Boccara, 1978, p. 41). É interessante notar que também faz parte do receituário político de Boccara, pautado pelo “reformismo” e pela transição pacífica ao socialismo, a expropriação política dos grandes monopólios e o uso do aparelho do Estado, *desse mesmo Estado*, pelo “movimento operário e democrático” que poderia enfim colocá-lo a serviço dos interesses da maioria (Boccara, 1978, p. 38).

### **A virada teórica do 18 Brumário**

Qual seria do ponto de vista da relação entre o Estado e a classe economicamente dominante a inovação encontrada num livro como *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*?

A novidade fundamental está condensada numa outra frase breve de Marx. Ela revela uma mudança qualitativa na sua compreensão acerca do Estado capitalista. Referindo-se à centralização política e burocrática promovida pelo aparelho estatal após a primeira Revolução Francesa (1789-1793), Marx (1994, p. 531) avalia que enfim “todas as revoluções [políticas até aqui] aperfeiçoaram esta máquina [centralizada do Estado] em vez de destruí-la”.

---

3 Conforme Marx e Engels são as seguintes as medidas para “revolucionar por completo todo o modo de produção” capitalista, ainda que diferentes aqui e ali de país para país: “1º) Expropriação da propriedade fundiária e emprego da renda da terra nas despesas do Estado. [...] 5º) Centralização do crédito nas mãos do Estado através de um banco nacional com capital estatal em regime de monopólio exclusivo. 6º) Centralização nas mãos do Estado de todos os meios de transporte e comunicação [...]” (Marx e Engels, 1965, p. 182).

A partir dessa sugestão, a mudança mais perceptível reside no modo pelo qual a revolução proletária, segundo Marx, deve lidar com o Estado capitalista. N' *O manifesto comunista*, tratava-se de se apropriar do aparelho de Estado expropriando os capitalistas a fim de utilizá-lo em benefício do “proletariado organizado como classe dominante” (Marx e Engels, 1965, p. 182). Já n' *O 18 Brumário*, Marx percebe que, caso a revolução proletária se limitasse a fazer uso da antiga “máquina” estatal, estaria repetindo o procedimento das revoluções anteriores: a tendência à centralização política, “[sua] extensão, [seus] atributos”, o emprego inadequado dos “servidores do poder governamental” etc. (Marx, 1994, p. 531). Ela, portanto, reproduziria não apenas um tipo de aparelho burocrático e suas condições histórico-sociais, mas, mais importante, uma *forma de dominação* previamente existente. De acordo com o novo receituário, é preciso, ao invés, *destruir* o antigo aparelho de Estado, e não *substituir* o pessoal governante (no caso, a burguesia pelo proletariado). O que é preciso notar é que essa organização não é mais vista como um instrumento manipulável por quem estiver em seu leme. Ao contrário, trata-se de uma instituição que tem um tipo de dominação de classe inscrita na sua própria organização, em sua disposição interna – na forma de indicação dos seus dirigentes, nas hierarquias entre seus ramos, na irresponsabilidade social dos seus processos decisórios. Essa é uma segunda ideia sugerida por Marx e que deve ser explorada: *o Estado capitalista traz em si sua marca de classe* (burguesa).

Em que contexto Marx apresenta essa sugestão? Ele o faz no momento em que está analisando o Estado francês saído da Revolução malograda de 1848, caracterizado pela permanência de um imenso “poder executivo, com a sua enorme organização

burocrática e militar, com a sua vasta e engenhosa maquinaria” administrativa (Marx, 1994, p. 530). Marx avalia que esse “gigantismo” estatal, para aproveitar a expressão de Hal Draper (1977, p. 396), surgiu no tempo da monarquia absolutista. Mas fora “a primeira Revolução Francesa, com a sua tarefa de quebrar todos os poderes particulares, locais, territoriais, municipais e provinciais, para criar a unidade civil da nação”, que desenvolveu “*aquilo que a monarquia absoluta havia iniciado*: a centralização, mas, ao mesmo tempo, a extensão, os atributos e [a quantidade d]os servidores do poder governamental” (Marx, 1994, p. 531, *ênfase nossa*).

Essa é, à primeira vista, uma passagem estranha ao argumento marxiano, tendo em vista a tese anunciada da necessidade de “destruição” do aparelho estatal quando da substituição das classes no poder. A ideia de que à burguesia foi suficiente ampliar aquilo que a monarquia absoluta havia começado seria uma contradição com a tese mais geral segundo a qual todo Estado tem uma característica organizacional correspondente à sua ocasião e à sua função e que as revoluções sociais, para avançarem, precisam destruí-la e substituí-la (mas não adaptar-se a ela). Essa proposição indica, já o sabemos, a percepção de Marx de que os aparelhos burocráticos de Estado não são instrumentos imparciais, mas trazem inscritos, na sua organização, os modos de dominação de classe característicos de determinada época. De acordo com as passagens acima, por outro lado, parece que a tese da destruição seria um empreendimento que só valeria para a construção do futuro Estado socialista, visto que à burguesia bastou só continuar e aprofundar o *processo de centralização* criado pela monarquia absolutista – interpretação essa, aliás, muito próxima da de Tocqueville (Artous, 1999, p. 226).

No entanto, fica claro quando se entende a radicalidade da ideia de “*quebrar todos os poderes* particulares, locais, territoriais, municipais e provinciais” que Marx não é formalista. Apesar da semelhança entre o Estado burguês e o Estado absolutista quanto à centralização administrativa e a concentração política de poder, eles são muito diferentes quanto à forma de organização, ao direito, à ideologia etc. É verdade que, segundo nosso autor, o Estado burguês surgido da Revolução Francesa assemelha-se ao Estado pré-burguês da monarquia absolutista no que se refere à centralização dos recursos administrativos; mas aquele só pôde surgir na medida em que “quebrou”, isto é, destruiu e superou os restos feudais deste.

Como se sabe, esta tese foi reafirmada tanto para o Estado burguês como para o Estado proletário em *A guerra civil na França*, de 1871. Segundo Marx, antes da Revolução Francesa existia uma estrutura estatal de tipo feudal, organizada com base em “direitos senhoriais”, “privilégios locais”, “monopólios municipais”, “códigos provinciais” (Marx, 2003, p. 181). Essa estrutura estatal representava um obstáculo político e jurídico ao avanço da economia burguesa. A burguesia teve que demolir-la e o fez por meio da “escova gigantesca da Revolução Francesa do século XVIII [que] varreu todas essas relíquias de tempos passados, limpando assim, ao mesmo tempo, o solo da sociedade dos últimos obstáculos que se erguiam ante a superestrutura do edifício do Estado moderno” (Marx, 2003,

p. 181). Por essa razão é que “a classe operária”, aprendendo a lição, “não pode limitar-se simplesmente a se apossar da máquina do Estado tal como se apresenta e servir-se dela para seus próprios fins” (Marx, 2003, p. 181). A Comuna, e a revolução proletária em geral, não podem aproveitar-se dessa antiga estrutura estatal porque ela é, afinal, uma estrutura de classe. Utilizá-la implicaria, necessariamente, reproduzir as formas burguesas de dominação correspondentes na estrutura do Estado<sup>4</sup>: burocracia extensa, centralizada e despótica, separada da sociedade e não controlada por ela; representação política sem responsabilidade perante os eleitores e mandatos não revogáveis; exército permanente a serviço do Estado e não da sociedade; liberdade e igualdade puramente formais; separação administrativa entre as funções do Executivo e Legislativo; ausência de eleições para todos os cargos políticos etc.

A tese de que o aparelho estatal é, por assim dizer, uma *forma institucional* que corresponde a uma dada época histórica, e que, por isso, traz inscrita na sua própria organização (em sua “materialidade”, para falar como os neomarxistas) a natureza de classe da sociedade em que opera, sugere outra ideia: para que o Estado atenda aos interesses da classe dominante não é necessário que os membros desta classe controlem nem ocupem os cargos político-burocráticos.

Há várias passagens em *O 18 Brumário* em que Marx parece se dar conta de que o Estado burguês, de um lado, e a socieda-

---

4 O primeiro autor a perceber a originalidade de *O 18 Brumário* em relação a *O manifesto comunista* foi certamente Lênin no seu *O Estado e a revolução* (1917). No entanto, por razões conhecidas, Lênin estava mais interessado em utilizar o novo receituário revolucionário presente no texto de Marx para criticar o reformismo político da socialdemocracia alemã em geral, e o reformismo de Kautsky em particular, do que em identificar as consequências teóricas implícitas em *O 18 Brumário* para a teoria do Estado no marxismo. As considerações de Lênin sobre a guerra civil em França servem ao mesmo propósito. Ver Lênin (1983, cap. II, em especial, p. 30, 35-39, 43-44; cap. III, em especial, p. 45-50).

de burguesa, de outro, mantêm entre si uma relação que transcende as influências pessoais que a burguesia e seus membros possam eventualmente exercer sobre os agentes estatais. Basta lembrar, para isso, a característica mais essencial do processo histórico que leva ao golpe de dezembro de 1851 e ao crescente cerceamento do “poder político” da burguesia por Bonaparte. Como Marx procura demonstrar, quando a “burguesia parlamentar” vê o seu domínio político consolidado (depois de dissolvida a Constituinte em janeiro de 1849 e derrotados os republicanos burgueses junto com a *Montagne* em junho do mesmo ano), abre-se um período de luta entre o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa. Esse processo, como sabemos, leva à conturbação política, à paralisia decisória em função das divisões realistas do Partido da Ordem e ao distanciamento entre a “burguesia extraparlamentar” (isto é, a classe burguesa propriamente dita, os proprietários dos meios sociais de produção) e a “burguesia parlamentar” (isto é, os representantes políticos dessa classe) (Marx, 1994, p. 515-517, para todas as expressões entre aspas). Contrariada com a ameaça que essa instabilidade política gera para os seus negócios, a burguesia extraparlamentar abre mão do seu “*poder político*” (Marx, 1994, p. 514; *itálico no original*), abandonando os seus representantes à própria sorte e apoiando abertamente o golpe de Estado de 1851. O produto líquido é a autonomização completa do Estado frente às classes burguesas sob o segundo Bonaparte (Marx, 1994, p. 532).

Mas quais teriam sido, por sua vez, os resultados históricos dessa autonomização? É o próprio Marx quem afirma: a burguesia pôde enfim “entregar-se plenamente confiante aos seus negócios privados sob os auspícios de um governo forte

e absoluto” (Marx, 1994, p. 516). “Encarnação do Poder Executivo, Bonaparte sente que sua missão consiste em assegurar a ‘ordem cívica’”, isto é, a ordem burguesa (Marx, 1994, p. 540). Essa missão, porém, não é vista por Marx como algo puramente circunstancial, já que “o *interesse material* da burguesia francesa está precisamente ligado do modo mais íntimo com a conservação desse amplo aparelho do Estado com suas numerosas ramificações” (Marx, 1994, p. 477; *itálico no original*) e, ao mesmo tempo, o funcionamento do Estado parece também intimamente entrelaçado com o bom andamento da economia burguesa, pois a sua enorme burocracia depende, via impostos e taxas, dos recursos materiais gerados pela acumulação privada: “O imposto é a fonte de vida da burocracia, do exército, do clero e da corte, em suma, de todo o aparelho do Poder Executivo” (Marx, 1994, p. 537). Por fim, ao avaliar o papel do Segundo Império já em *A guerra civil na França*, Marx afirmará:

[O Império] foi aclamado no mundo inteiro como o salvador da sociedade. Sob ele, a sociedade burguesa *liberada de todas as preocupações políticas* atingiu um desenvolvimento que jamais tinha imaginado. Sua indústria e seu comércio alcançaram proporções colossais; a especulação financeira celebrou orgias cosmopolitas; a miséria das massas fazia um contraste gritante com a ostentação indecente de um luxo suntuoso, artificial e devasso. O *poder estatal*, que parecia *flutuar* bem acima da sociedade, era, entretanto, o maior escândalo dessa sociedade e ao mesmo tempo o foco de todas as suas corrupções (Marx, 2003, p. 183; *ênfases nossas*).

A autonomia do Estado e a supressão do “poder político” da burguesia conjugam-se com um desenvolvimento sem precedentes da sociedade burguesa “que nem ela mesma esperava”. O Estado cumpre a função de garantir a ordem material da sociedade burguesa sem que para tanto precise ser controlado,

dirigido e operado diretamente pelos membros da classe burguesa<sup>5</sup>.

Se isso é verdade, tornam-se discutíveis as várias passagens em que Marx diz que a burguesia perdeu o seu “poder político” ou, por outra, perdeu a sua “vocação para reinar” (Marx, 1994, p. 500). Na verdade, o que a burguesia perdeu foi a sua *influência política*, isto é, a capacidade de controlar indiretamente as decisões do aparelho estatal. Se entendermos o poder político como a capacidade de ter os seus interesses mais amplos assegurados pelo aparelho de dominação política, poderíamos dizer que o Segundo Império, ao contrário, fortaleceu o poder político burguês ao reproduzir a sociedade em que a burguesia ocupava uma posição material privilegiada.

Portanto, uma das grandes inovações temáticas de *O 18 Brumário* foi ter sugerido que a natureza de classe do Estado capitalista independe do seu controle direto pela burguesia.

### **Autonomia do Estado e autonomia da política**

Como fruto dessa constatação empírica, as análises históricas de Marx nos revelam com muita frequência que a existência de conflitos políticos dramáticos entre a burocracia pública e os membros da burguesia não consegue negar o caráter de classe do Es-

tado. Cabe, portanto, perguntar: quais são os conceitos (se é que é possível utilizar essa palavra) mobilizados por Marx para expressar a tese de que o Estado representa determinado interesse de classe ao mesmo tempo que entra em conflito com os membros (grupos, partidos, indivíduos) dessa mesma classe?

Quando Marx analisa o processo em que Bonaparte, ao destituir Changarnier, apodera-se do poder militar e consegue provocar uma série de defecções no Partido da Ordem, destruindo a sua maioria parlamentar, ele se pergunta o que foi que permitiu a derrota desse “partido” para o presidente da República. A resposta aparece por meio da distinção entre “interesse geral” de classe e “interesse privado” dos membros individuais da classe (ver Marx, 1994, p. 502 e 516, por exemplo). Essa contraposição entre interesse geral e interesse particular indica que o primeiro não constitui a mera somatória dos diversos interesses específicos dos seus membros individuais. Como poderíamos, à luz da análise de Marx em *O 18 Brumário*, definir esses dois tipos de interesses?

O interesse privado (“mesquinho”, “tacanho”, “egoísta”) parece residir na conduta do capitalista enquanto agente econômico. Trata-se de uma preocupação exclusiva com os seus “negócios privados” (compra, venda, lucro, concorrência com seus oponentes no mercado econômico etc.). Nesse sentido, todas as opções do burguês privado são orien-

---

5 Hal Draper também atribui a *O 18 Brumário* essa inovação acerca do Estado. Segundo este autor, “Marx e Engels não fizeram do Estado uma mera extensão da classe dominante, sua ferramenta, seu fantoche, ou mero reflexo, num sentido simplista e passivo. Não meramente e certamente não simplesmente, pois a realidade pode de fato ser mais complexa, como mostrou o estudo de Marx sobre o bonapartismo. Ao contrário, o Estado surge e expressa uma necessidade real e geral de organização da sociedade – necessidade esta que existe qualquer que seja a estrutura específica de classe. Porém, desde que exista uma classe dominante nas relações socioeconômicas, ela utilizará esta necessidade para moldar e controlar o Estado de acordo com as orientações de classe”. Draper indica ainda que essa ideia já estava esboçada nos primeiros textos, como numa carta anterior a 1845, em que Marx afirma que “o Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é a organização da sociedade”. Draper observa, entretanto, que naquele momento essa ideia ainda não poderia ser vinculada a uma teoria classista do Estado. Ver Draper (1977, p. 318-319).

tadas em função da lucratividade imediata de suas atividades econômicas. O interesse geral da classe burguesa, por sua vez, é essencialmente um “interesse político” (Marx, 1994, p. 477 e 516), isto é, a garantia da “ordem material” em que essa classe ocupa uma situação privilegiada ou, para usar uma expressão que em Marx parece transcender a economia, o interesse na garantia da “ordem burguesa” (1994, p. 537). É interessante observar, entretanto, que esse interesse geral não foi definido, projetado nem afeiçoado diretamente pela própria burguesia. A tarefa coube ao Estado bonapartista que, a despeito dos constantes conflitos com a classe dos capitalistas, garantiu a reprodução do capitalismo de uma forma que nem mesmo a burguesia teria esperado. Com frequência, Bonaparte feriu os interesses imediatos dos burgueses particulares, mas foi ele próprio que, por meio de um Estado cada vez mais autônomo e centralizado, conseguiu pôr ponto final na revolução republicana e manter enfim a ordem social capitalista (Marx, 1994, p. 531).

No entanto, essa função do Estado – uma instituição independente da classe que deve, *por definição*, servir – de garantir a ordem social burguesa à revelia da própria burguesia é exercida em meio a processos políticos com significativos (ainda que diferentes) graus de autonomia frente às determinações de classe. Queremos dizer com isso que, a partir das análises de Marx em *O 18 Brumário*, é teoricamente plausível pensar que a dinâmica política poderia produzir efeitos inesperados que, por sua vez, afetariam a capacidade do Estado e de seus agentes de reproduzir a ordem social.

A “autonomia da política” – ou mais rigorosamente: a autonomia dos processos políticos diante das funções sistêmicas do

Estado<sup>6</sup> – é implicitamente reconhecida em vários momentos do texto. Por exemplo:

- quando Marx discute a ação política de grupos políticos sem base produtiva, isto é, sem base de classe, como é o caso dos republicanos do *National* (Marx, 1994, p. 447-448);
- quando Marx analisa as complexas relações de representação política e simbólica de classe, revelando, por meio de expressões tais como “burguesia parlamentar” (em oposição à burguesia extraparlamentar), ou de expressões como “a parte da classe que fala e escreve” (em oposição à parte que acumula e lucra), ou ainda de ironias sobre o “cretinismo parlamentar” da classe política (em oposição à onisciência do Estado), uma visão bastante sofisticada do papel independente dos agentes políticos profissionais (Marx, 1994, p. 467, 513 e 516);
- a autonomia da política, no sentido aqui destacado, surge também através daquilo que Antoine Artous (1999, p. 168) chamou de a *dialética das formas políticas* presente nas análises de Marx sobre o período 1848-1851: o movimento das formas políticas (partidos, facções, movimentos) não é o reflexo mecânico da vontade das classes economicamente dominantes, mas, ao contrário, são essas classes que não raro buscam se adaptar às novas condições políticas produzidas à sua revelia no processo político; e, por fim,
- a autonomia da política revela-se nas análises que Marx faz da relação entre *ação política e resultado histórico*, isto é, a ideia de que um resultado histórico é, em grande parte, um artigo não pretendido de antemão, mas sim produzido

---

6 Para desenvolvimento do argumento, ver Codato (2011).

pela interdependência entre as diversas opções e decisões estratégicas tomadas pelos agentes políticos no curso da luta política (Maguire, 1984, p. 137)<sup>7</sup>.

Essa visão de um processo político dotado de uma dinâmica própria e capaz de produzir efeitos não antecipados e desestabilizadores da ordem (como a revolução de 1848 e o golpe de 1851, por exemplo) qualifica de forma especial a tese da *funcionalidade do Estado* para a reprodução do sistema social. Não há dúvida de que o Estado burguês é entendido aqui como uma instituição intimamente integrada à ordem burguesa. Mas como o processo político, do qual ele é parte essencial, é marcado por certo grau de imponderabilidade, a sua eficácia para a reprodução dessa ordem social pode ser mitigada pelos efeitos imprevistos da luta política.

O avanço fundamental que *O 18 Brumário* representa para as considerações clássicas sobre o Estado capitalista reside, portanto, em três pontos fundamentais: (i) na nova percepção, expressa não de forma “teórica” (isto é, através de um discurso ordenado), mas por meio de um novo receituário político-revolucionário, de que o aparelho de Estado *não é uma forma institucional neutra*; (ii) na sugestão de que a ação do Estado

como garantidor da ordem social burguesa *não depende*, para a realização dessa função, *do controle direto da burguesia* sobre os seus recursos políticos e organizacionais; e, por fim, (iii) na convicção de que essa função essencial do Estado – a reprodução da ordem social capitalista – convive com um *processo político que possui uma dinâmica própria* (isto é, um processo político “autônomo”) e que não raro produz efeitos incontroláveis e indesejáveis para esse papel obrigatório do Estado.

Isso posto, como essa nova forma de ver o Estado capitalista se refletiu na teoria marxista do Estado?

### **A influência d’O 18 Brumário na teoria marxista contemporânea do Estado**

Esquemáticamente, poderíamos ordenar essas influências e as dificuldades analíticas delas decorrentes em três eixos:

1) A natureza de classe do Estado capitalista como atributo “objetivo”

A tese de que o Estado é uma instituição política que reproduz a ordem social, e que registra na sua forma de organização interna as relações de classe da sociedade em que

---

<sup>7</sup> Várias passagens corroboram essa interpretação. Por exemplo, quando Marx lembra que o enfraquecimento do Parlamento na França foi fruto de uma decisão da burguesia francesa de afastar de forma radical qualquer força popular daquela instituição, colocando em risco, depois, a sua própria imunidade política (Marx, 1994, p. 473); quando mostra que foi por medo dos efeitos da instabilidade política sobre seus negócios que a burguesia optou por fazer concessões políticas importantes a Bonaparte, o que contribuiu para o golpe contra a sua representação política em 1851 (Marx, 1994, p. 480-481); ou como quando, em função da ascensão política da socialdemocracia nas eleições parciais de março de 1850, Bonaparte, assustado, curvou-se ao Partido da Ordem e como este “não soube tirar proveito deste momento único”. Assim, “em vez de tomar audazmente o poder que lhe ofereciam, não obrigou sequer Bonaparte a repor o ministério destituído em 1 de novembro” (Marx, 1994, p. 483), isto é, o ministério Barrot-Falloux, primeiro e último ministério parlamentar (Marx, 1994, p. 477). Esses são rápidos exemplos que mostram como, seguindo a análise de Marx, o golpe de 1851 é o resultado não de 1848, mas das opções que os atores políticos escolheram a cada momento depois de desencadeada a revolução. É dessa forma que devemos entender a frase de Marx, segundo a qual o golpe foi “o resultado necessário e inevitável do processo anterior” (Marx, 1994, p. 521). Segundo Maguire (1984, p. 144-45), trata-se, na verdade, de uma “crescente inevitabilidade” produzida pelas decisões e escolhas feitas pelos agentes políticos, mas não necessariamente desejada por eles ou imposta por uma necessidade histórica do capitalismo.

opera, reapareceu na teoria marxista contemporânea do Estado mediante o trabalho pioneiro de Nicos Poulantzas, *Poder político e classes sociais* (publicado em 1968). Para Poulantzas (1971), uma teoria marxista do Estado capitalista deveria abandonar de vez as proposições economicistas e instrumentalistas que, respectivamente, entendiam o Estado ou como mera derivação daquilo que se passava na infraestrutura econômica, ou como simples artefato controlado e dirigido pela classe economicamente dominante. Para se compreender o Estado, dois procedimentos deveriam ser fundamentais.

Primeiramente, adotar uma perspectiva funcional acerca do Estado *em geral* (e não apenas acerca do Estado capitalista). Ele deveria ser percebido como a instituição responsável por excelência pela coesão social e, portanto, pela reprodução das relações de classe que caracterizariam um dado modo de produção. De acordo com essa perspectiva, o Estado, e suas diversas ações e decisões, beneficiariam a classe dominante não porque esta controlaria diretamente seu sistema de aparelhos, seus centros de poder, seus níveis decisórios, entre outros, mas porque o Estado é afinal a instituição responsável pela reprodução do sistema social em que aquela classe ocupa a posição dominante (o Estado é o “fator de ordem” social). Em segundo lugar, o analista deveria perguntar-se qual é a maneira específica de o Estado capitalista realizar essa função geral (Poulantzas, 1971, v. 1, p. 40-53 e 128-144).

Essa perspectiva “objetivista” tornou-se praticamente hegemônica no campo da teoria marxista a partir do impacto do primeiro livro de Poulantzas. Não pretendemos sustentar com isso que os neomarxistas tenham

subscrito integralmente a abordagem poulantziana do Estado. Os autores da escola derivacionista, por exemplo, foram críticos contundentes dos excessos do “politicismo” poulantziano<sup>8</sup>. Entretanto, todos eles adotaram essa perspectiva mais geral de que uma teoria marxista do Estado capitalista deveria identificar o caráter de classe do Estado a partir da análise de seus atributos funcionais permanentes, isto é, *a partir de sua função de reprodução da ordem social burguesa*. Este foi o tom que vigorou no campo teórico marxista a partir da década de 1960 e 1970, com a notória exceção de Ralph Miliband (1969).

A ênfase na *dimensão funcional* do Estado acabou por alimentar um funcionalismo exacerbado, não raro produtor de um raciocínio tautológico. Em vez de atentar para o fato de que, como escreveu Offe (1982a, p. 161), o caráter de classe do Estado é algo que se detecta apenas *post faestum*, isto é, apenas pela análise dos efeitos concretos que as decisões estatais produzem sobre o sistema social (daí a obrigação de análises empíricas caso a caso), os especialistas tomaram a funcionalidade do Estado capitalista para a sociedade capitalista como um *pressuposto*. Resulta que, em que pese toda a sofisticação teórica que pode ser encontrada nesses escritos, sua argumentação está apoiada no seguinte juízo: “o Estado é capitalista porque reproduz o sistema capitalista; e reproduz o sistema capitalista porque é um Estado capitalista” e não pode deixar de fazê-lo. Feitas as contas, Miliband (1970) tem razão ao dizer que a autonomia que a teoria poulantziana concede ao Estado com uma mão (ao pensá-lo como uma instituição separada da classe burguesa e da ordem econômica), é retirada imediatamente com a outra, já que o submete às

---

8 Para os principais textos da escola derivacionista, ver Holloway e Picciotto (1978). Para um resumo dos argumentos dessa escola, ver Carnoy (1984, cap. 5) e Barrow (1993, cap. 3).

imposições “objetivas” do sistema capitalista: reproduzir o capitalismo.

Miliband chamou esse raciocínio de *superdeterminismo estrutural*. Poulantzas insiste que a relações que se estabelecem entre a burguesia, de um lado, e o Estado capitalista, de outro, independem das motivações, das concepções e das conexões sociais entre os dirigentes estatais e a classe dominante. Estas são “relações objetivas” (e não subjetivas, isto é, interpessoais) entre o sistema institucional de aparelhos do Estado – e a função que ele é obrigado por definição a cumprir – e o sistema capitalista. Segundo Miliband (1970, p. 56-57), esse juízo “vai muito longe ao descartar a natureza da elite estatal como algo sem importância. O que sua ênfase *exclusiva* nas ‘relações objetivas’ sugere é que o que o Estado faz em cada situação particular e a todo o momento é *completamente* determinado por essas ‘relações objetivas’”. Essa é uma maneira de enganar-se quanto à negação da natureza “instrumental” da relação Estado-classe, uma vez que o que se postula é, em essência, a mesma relação instrumental, só que agora pensada entre o Estado/dirigentes do Estado, de um lado, e o capitalismo como sistema social, de outro. É igualmente uma maneira de enganar-se quanto à função explicativa da noção de “autonomia relativa”, pois a ideia de que o aparelho do Estado tem autonomia diante da classe que ele representa é negada pela heteronomia do Estado diante das funções objetivas impostas a ele pelo sistema capitalista).

2) A oposição entre interesse “geral” da classe e o interesse “egoísta” dos membros da classe

A distinção entre *interesse geral* da classe dos capitalistas e *interesse egoísta* dos membros particulares dessa classe foi uma tese absolutamente fundamental para a teoria

marxista contemporânea do Estado capitalista. Todas as teorizações sobre a função do Estado como *fator de coesão social*, em Poulantzas, e sobre o Estado como *capitalista coletivo ideal*, nos autores vinculados à escola derivacionista alemã (Picciotto e Radice, 1973; Altwater, 1976; Hirsch, 1978), baseiam-se precisamente nessa distinção recomendada por Marx em suas análises políticas. Ela serviu inclusive como uma espécie de antídoto à onda comportamentalista que predominou na Ciência Política não marxista nos anos 1950 e 1960.

De acordo com os behavioristas, as condutas observáveis dos atores políticos e suas preferências manifestas deveriam ser a matéria-prima por excelência de uma ciência da política orientada empiricamente (Dahl, 1984, cap. 4). A distinção marxiana entre *interesse/ação da classe* e *interesse/ação dos membros que compõem a classe* pretende refutar essa ideia. Os agentes sociais (aí incluídos os “atores políticos” dos pluralistas) estão inseridos em condições sociais das quais não têm consciência; por isso, eles tendem a produzir a respeito de si opiniões enganosas e orientar-se por aspirações ilusórias. No nível das classes, portanto, não se pode confundir o interesse geral da classe burguesa – no caso, a manutenção do sistema capitalista – com os pensamentos, os propósitos e os desejos que habitam as cabeças dos burgueses individuais – a busca “mesquinha” pelo lucro individual. Sendo assim, é possível ponderar que o interesse real (mas inconsciente) de um empresário particular (isto é, a manutenção do sistema social no qual ele ocupa posição privilegiada) pode ser realizado não por ele, mas por uma instituição distante dele e dos imperativos do mercado capitalista. Essa instituição é, para os marxistas, o Estado. Mais ainda: é possível imaginar que o Estado, a fim de garantir os *interesses gerais da classe*, seja obrigado a

assumir funções (políticas, ideológicas e econômicas) fundamentais para a reprodução do sistema e, ao fazê-lo, seja obrigado a enfrentar e a contrariar os *interesses imediatos dos membros particulares da classe dos capitalistas*. Essa situação, como nos revela a história do capitalismo, ocorre com muito mais frequência do que supõem os adeptos da versão instrumentalista do marxismo.

Como se vê, a distinção entre interesses gerais da classe e os interesses de seus membros individuais permitiu salvar a teoria marxista do Estado do beco sem saída em que a concepção instrumentalista presente na teorização d' *O manifesto comunista* a colocara. De fato, a perspectiva instrumentalista sofre, do ponto de vista de uma teoria do Estado que se pretende *geral*, de evidente limitação: se a natureza de classe de um Estado depende da origem social dos indivíduos que controlam ou coagem seu aparelho, então seria preciso aceitar a conclusão que decorre desse postulado: em situações em que a burguesia não controla o Estado, esse não poderia ser adjetivado de “burguês”, caindo por terra a tese geral do caráter de classe de todo e qualquer Estado – como defendida por Engels (1982).

De agora em diante, porém, os conflitos entre o Estado capitalista e a classe cujos interesses *gerais* ele representa são antes de tudo a prova do caráter de classe desse Estado e não a sua negação. Para que o Estado seja o representante de uma classe não é preciso mais pressupor uma relação de intimidade entre ambos, ou de controle estrito do primeiro pela segunda. Pelo contrário, ao menos no que concerne ao Estado capitalista, quanto mais separado ele estiver da classe burguesa,

mais eficientemente realizará a sua função. Essa era, de fato, a conclusão de Marx a propósito do “bonapartismo” (Rubel, 1960).

Todavia, a radicalização dessa proposição pelos neomarxistas comprometeu os eventuais avanços da sua própria teoria do Estado.

Dizer que o Estado é funcional para a reprodução da ordem social e, portanto, para os interesses gerais da classe burguesa não exigiria afirmar, como faz Poulantzas e seus seguidores, que todas as modalidades particulares de ação estatal (traduzindo: todas as ações executadas pelo Estado na forma de “políticas públicas”) devem ser entendidas à luz da sua função política principal (Poulantzas, 1971, p. 47-50)<sup>9</sup>. Fazê-lo implica adotar um funcionalismo rígido, cuja consequência é tornar irrelevante não propriamente o trabalho de pesquisa social, mas os achados que daí podem resultar, já que tudo está respondido e/ou resolvido de antemão. Não importa o que o Estado tem de fazer; o que deve ser feito deve sê-lo, necessariamente, porque é funcional para a reprodução do sistema capitalista. E o que não é funcional agora (ou não é percebido como tal no presente) deve mostrar-se funcional “a longo prazo”, “em última instância”, “de uma perspectiva sistêmica” etc.

Esse tipo de estratégia analítica tende então a desprezar os conflitos políticos entre o Estado capitalista e os setores da burguesia e de suas classes aliadas como “conflitos superficiais”. Esses últimos só serviriam para ocultar o fato de que “no fim das contas”, “em termos gerais” etc., o Estado sempre funcionará para atender aos interesses gerais daquela classe. Ora, esses “conflitos superficiais” são absolutamente fundamentais para

---

9 Nem mesmo Robert Merton, eminente defensor da explicação funcional, defendeu a tese de que toda ação ou instituição deveria ter forçosamente uma função e, nem mesmo, serem entendidas como funcional para a reprodução da ordem social. Ver Merton (1967, p. 86).

definir a *dinâmica política* de uma sociedade e podem produzir efeitos bastante desestabilizadores sobre a ordem social, como mostrou Skocpol (1984).

Por fim, o exagero na defesa de uma teoria funcionalista do Estado capitalista superestima a capacidade do Estado e dos agentes estatais de diagnosticar as necessidades funcionais do sistema capitalista e de responder a elas de maneira adequada. Dito de outra forma, como bem notaram Offe (1975) e Skocpol (1996), essa postura teórica superestima a capacidade do Estado de racionalizar o sistema e menospreza a possibilidade de as decisões estatais produzirem efeitos disfuncionais não antecipados para a reprodução da ordem social. O Estado capitalista torna-se, assim, uma espécie de poder supremo, capaz de ver tudo e de fazer tudo em nome do modo de produção capitalista (daí a noção do Estado como um “capitalista coletivo *ideal*”). O problema aqui é que para “o Estado” fazer tudo isso “ele”, ou mais propriamente, os agentes estatais que o comandam e operam teriam de ter muito mais autonomia e liberdade de ação do que essa teoria social pode aceitar.

### 3) A autonomia do processo político

Trata-se de saber agora em que medida a “autonomia do processo político” se fez presente na teoria contemporânea do Estado. Para responder a essa pergunta, é preciso, de saída, fazer uma distinção entre a “autonomia relativa do Estado capitalista” (ou autonomia do Estado) e a “autonomia do processo político” (ou, como utilizado aqui, autonomia da política).

O primeiro conceito, teoricamente sistematizado e desenvolvido por Poulantzas, descreve um “traço constitutivo”, isto é, não contingente, do Estado capitalista (1971, v. 2, p. 5 e segs.). A autonomia do Estado é fruto da própria estrutura do modo de pro-

dução capitalista – que consagra a separação, relativa, entre o nível jurídico-político e o econômico. Nesse sentido, esse conceito não pretende dar conta da “história”, isto é, de conjunturas específicas, situadas no tempo e no espaço.

Por sua vez, o *processo político* remete a situações particulares que se desenvolveriam no interior desse limite estrutural do modo de produção (a separação, constitutiva desse modo, entre a esfera da economia e a esfera do direito e do Estado). O grau de autonomia do processo político dependeria, portanto, de variáveis conjunturais, de como a luta de classes se desenvolvesse num determinado país e das opções feitas pelos grupos políticos que brigariam pelo poder num dado momento. Portanto, como observa Poulantzas em uma de suas réplicas a Miliband, o ritmo e a intensidade desse processo de autonomização da prática política frente às esferas exteriores a ela dependerão de elementos histórico-conjunturais e não estruturais (Poulantzas, 1976, p. 72).

No entanto, esse reconhecimento das contingências e das eventualidades da história – e, por conseguinte, da impossibilidade de uma teoria do processo político nos mesmos moldes de uma teoria geral das funções do Estado – assume, em Poulantzas, um aspecto puramente retórico. Tanto Poulantzas como os demais neomarxistas se preocuparam fundamentalmente em elaborar uma teoria geral do Estado capitalista e, mesmo quando analisaram conjunturas concretas, não centraram sua atenção nos efeitos causados pelas interações estratégicas dos agentes políticos e nos impactos que suas opções concretas poderiam causar (e efetivamente causam) sobre o Estado. Os trabalhos dos neomarxistas operam sempre num altíssimo nível de abstração, em geral marcado pelo objetivo de identificar as macrorrelações entre as formas/

funções assumidas pelo Estado e as fases e estágios de desenvolvimento do capitalismo (O'Connor, 1973; Wright, 1978; Poulantzas, 1978; Offe, 1982a). Nesse sentido, se as sofisticações teóricas dos neomarxistas permitiram, por um lado, a elaboração de uma complexa teoria “do político” e de suas conexões funcionais com “o econômico”, por outro quase nada disseram sobre a prática política propriamente dita. Temos então mais uma Ciência do Estado (no sentido de uma “teoria geral” tradicional) do que uma Ciência da Política (das ações políticas, dos conflitos sociais e dos tomadores das decisões políticas)<sup>10</sup>.

É preciso observar, entretanto, que a ausência dos agentes políticos e de suas práticas concretas nesse sistema explicativo (e essa é uma característica sintomática de todos esses autores) coloca problemas sérios para as análises sociais informadas por esse tipo de visão. Algumas proposições presentes nas teorias marxistas mais contemporâneas do Estado capitalista sofrem de um funcionalismo excessivamente rígido exatamente por essa razão. Segundo elas, o Estado capitalista aparece *sempre* como uma instituição capaz de responder funcionalmente às exigências colocadas pelo sistema social capitalista. Ora, se o processo político pode seguir o seu curso com razoável autonomia, produzindo resultados inesperados, nada impede que as ações estatais possam, *dependendo da dinâmica da luta política*, gerar impactos desestabilizadores sobre a ordem burguesa. Assim, a disfuncionalidade do Estado para a dominação burguesa não é uma possibilidade lógica, mas prática – e aparece exatamente assim nas análises históricas de Marx – e que deve ser pensada teoricamente.

### Considerações finais

Como se sabe, a teoria social foi durante todo o século XX perpassada por uma dicotomia recorrente e improdutiva entre “estrutura” e “ação”. No campo específico da teoria marxista do Estado, essa divisão se expressou de forma particularmente aguda no famoso debate entre Miliband e Poulantzas nos respectivos artigos publicados na *New Left Review* (Miliband, 1970, 1973; e Poulantzas, 1969, 1976). Em *O 18 Brumário*, Marx, ao se dedicar à análise de um acontecimento político muito exclusivo, apresentou um caminho alternativo a essa oposição.

Recorde-se a famosa passagem em que o filósofo declara: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem segundo sua vontade, em circunstâncias livremente escolhidas por eles; ao contrário, estas circunstâncias eles as encontram acabadas, dadas, herdadas do passado” (Marx, 1994, p. 437). Toda a análise do livro orienta-se pelo espírito contido nessa frase. Nela podemos ver que os “atores sociais” estão sempre engajados em condutas estratégicas, porém atuando em contextos (políticos, simbólicos e econômicos) não escolhidos por eles. A análise de Marx mistura elementos que de um lado independem da vontade e da racionalização dos agentes com elementos que, de outro lado, remetem-nos a interações sociais em que as opções desses mesmos atores são fundamentais para definir o resultado do processo histórico (ou ao menos de um processo político específico num momento específico do seu andamento).

Como essa ideia repercute sobre o problema do Estado? Marx consegue conjugar, e não sobrepor, de maneira convincente dois níveis de análise, um “estrutural” e ou-

10 Um antídoto a isso poderia ser o desenvolvimento das sugestões de Therborn (1989), Block (1977, 1980), Miliband (1983), Jessop (1990) e Domhoff (1990a; 1990b), por exemplo.

tro “estratégico”. De um lado, percebe que o Estado capitalista opera sob condições materiais determinadas. Embora esteja “separado da sociedade civil”, ele também depende, para subsistir, dos recursos materiais produzidos pela ordem social burguesa. A reprodução dessa ordem é, portanto, a condição de reprodução dos meios de existência do próprio Estado. Este é um limite estrutural e, após o golpe de 1851, fica ainda mais claro que o Estado do Segundo Império não é o Estado *da* burguesia, mas sim o aparelho que deve garantir a “ordem burguesa”: a acumulação de capital, a dominação social, a ordem global, o desenvolvimento do capitalismo na França etc. Daí que a revolução social não pode simplesmente se apropriar dele; deve, antes de tudo, destruí-lo. Ao mesmo tempo, porém, esse Estado opera num contexto político instável, de lutas e conflitos variados. Essas contradições atravessam sua organização e podem, inclusive, afetar significativamente o desempenho daquela sua função principal. Podemos imaginar, por analogia, que da mesma maneira que o dezembro de 1851 (o golpe de Estado) não estava inscrito como uma inevitabilidade histórica nos acontecimentos de fevereiro de 1848 (a revolução social), também os efeitos funcionais da ação estatal para o sistema social não podem ser tomados como um pressuposto a ser aplicado à análise do seu papel *ex ante*. A ação estatal deve ser avaliada a partir do seu impacto sobre os agentes políticos e da reação destes a essas ações por meio de lutas que podem inclusive afetar – isto é, limitar, circunscrever, precisar – a reprodução da ordem social.

Os autores marxistas mais contemporâneos, ao sistematizarem a teoria do Estado capitalista, tomando-o não como um instrumento passivo de classe, mas como uma *função política* no interior do sistema social, permitiram um salto de qualidade nas formulações da própria teoria política – marxista e não marxista – sobre o Estado. No entanto, por razões que expusemos acima, eles se mostraram também pouco dispostos a conjugar a perspectiva estrutural com uma sociologia empírica dos agentes estatais, de suas ações históricas e opções estratégicas e com uma análise dos “nervos do governo”. Quem lê, por exemplo, os trabalhos da escola derivacionista alemã (Altwater, 1976; Müller e Neusüss, 1978; Salama, 1979; Hirsch, 1990, 2005) fica com a impressão de que o Estado capitalista funciona como uma engrenagem plenamente eficiente, capaz de responder sempre adequadamente às exigências funcionais do processo de acumulação. Nesse sentido, um retorno efetivo às lições de *O 18 Brumário* de Marx é importante para mostrar como a política, isto é, a ação política, o conflito político, as decisões políticas, os interesses especificamente políticos podem causar dificuldades, contratempos e transtornos para o funcionamento dessa engrenagem. Na verdade, para relembrar a advertência de Offe mais uma vez, uma postura ao mesmo tempo materialista e metodologicamente prudente deveria considerar que a função social do Estado capitalista – a reprodução da ordem social classista – só se manifesta *post faestum* (Offe, 1982a, p. 161), isto é, se e quando suas ações transparecem nos conflitos de classe.

## Bibliografia

AGLIETTA, Michel (1976). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI.

ALTHUSSER, Louis (1973). *Pour Marx*. Paris: Maspero.

- ALTVATER, Elmar (1976). "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado". In: SONNTAG, Heinz R.; VALLECILLOS, Hector (eds.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI. p. 88-133.
- ARON, Raymond (1967). *Les étapes de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard.
- ARTOUS, Antoine (1999). *Marx, l'État e la politique*. Paris: Syllepse.
- AVINERI, Shlomo (1968). *The social and political thought of Karl Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARROW, Clyde W. (1993). *Critical theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- BLOCK, Fred (1977). "The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the State". *Socialist Revolution*, v. 33, n. 7 May-June, p. 6-28.
- \_\_\_\_\_. (1980). "Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects". In: MILIBAND, Ralph; SAVILLE, John (eds.). *The socialist register*. London: Merlin Press. p. 227-242.
- BOCCARA, Paul (1978). *Estudos sobre o capitalismo monopolista de Estado: sua crise e solução*. Lisboa: Estampa.
- CARNOY, Martin (1984). *The State & political theory*. Princeton: Princeton University Press.
- CHATELET, François et al. (1977). *Los marxistas e la política*. Madrid: Taurus. v. 1.
- CODATO, Adriano (2011). "O espaço político segundo Marx". *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 32, p. 33-56.
- COLLETTI, Lucio (1979). *Tra marxismo e no*. Bari: Laterza.
- DAHL, Robert A. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- DOMHOFF, William G. (1990a). "Social networks, power, and the State". In: *The power elite and the State: how policy is made in America*. New York: Aldine de Gruyter. p. 1-15.
- \_\_\_\_\_. (1990b). "The ruling class does rule: the State autonomy theory of Fred Block, and the origins of the International Monetary Fund". In: *The power elite and the State: how policy is made in America*. New York: Aldine de Gruyter. p. 153-186.
- DRAPER, Hall (1977). *Karl Marx's theory of revolution: State and bureaucracy*. New York: Monthly Review Press.
- ENGELS, Friedrich (1982). *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HIRSCH, Joachim (1976). "Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y su crisis". In: POULANTZAS, Nicos (org.). *La crisis del Estado*. Barcelona: Editorial Fontanella. p. 123-154.
- \_\_\_\_\_. (1978). "The State apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois State". In: HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol (eds.). *State and capital: a Marxist debate*. London: Edward Arnold.
- \_\_\_\_\_. (1979). "Elementos para una teoría materialista del Estado". *Críticas de la Economía Política*, n. 12/13, p. 3-75.
- \_\_\_\_\_. (1990). "O problema da dedução da forma e da função do Estado burguês". In: REICHELT, H. et al. *A teoria do Estado: materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 143-158.
- \_\_\_\_\_. (2005). Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, n. 24, p. 165-175, jun.

- HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol (eds.) (1978). *State and capital: a Marxist debate*. London: Edward Arnold.
- JESSOP, Bob (1990). "Capitalist States, the interests of capital and bourgeois rule". In: *State theory: putting States in their place*. University Park: Pennsylvania State University Press. p. 144-169.
- LACLAU, Ernesto (1978). "A especificidade do político". In: *Política e ideologia na teoria marxista. Capitalismo, fascismo e populismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 57-85.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch (1979). *Sobre o Estado. Conferência na Universidade Sverdlov*, 11 de julho de 1919.
- \_\_\_\_\_. (1983). *O Estado e a revolução*. São Paulo: Hucitec.
- MAGUIRE, John. M. (1984). *Marx y su teoría de la política*. México: Fondo de Cultura Económico.
- MARX, Karl (1965). "Avant-Propos [Prefácio]: Critique de l'économie politique (1859)". In: *Oeuvres*. Trad. Maximilien Rubel. Paris: Gallimard. v. 1: Économie.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*. In: *Oeuvres*. Trad. Maximilien Rubel. Paris: Gallimard. v. 4, Tomo I: Politique.
- \_\_\_\_\_. (2003). *The civil war in France*. In: CARVER, Terrell (ed.). *Marx: later political writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1965). *Le manifeste comuniste*. In: MARX, Karl. *Oeuvres*. Trad. Maximilien Rubel. Paris: Gallimard. v. 1: Économie.
- MERTON, Robert K. (1967). "Manifest and latent functions". In: *On theoretical sociology: five essays, old and new*. New York: The Free Press.
- MILIBAND, Ralph (1969). *The State in capitalist society*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- \_\_\_\_\_. (1970). "The capitalist State: reply to N. Poulantzas". *New Left Review*, n. 59, Jan.-Feb.
- \_\_\_\_\_. (1973). "Poulantzas and the capitalist State". *New Left Review*, n. 82, Nov.-Dec.
- \_\_\_\_\_. (1983). "State power and class interests". In: *Class power and State power*. London: Verso. p. 63-78.
- \_\_\_\_\_. (1988). "Estado". In: BOTTOMORE, Tom (org.). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MÜLLER, Wolfgang; NEUSÜSS, Christel (1978). "The 'Welfare-State illusion' and the contradiction between wage labour and capital". In: HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol (eds.). *State and capital: a Marxist debate*. London: Arnold.
- O'CONNOR, James (1973). *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- OFFE, Claus (1975). "The capitalist State and the problem of policy formation". In: LINDBERG, Leon N. et al. (orgs.). *Stress and contradictions in modern capitalism*. Lexington: Lexington Books. p. 125-144.
- \_\_\_\_\_. (1982a). "Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas". In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- \_\_\_\_\_. (1982b). "Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista". In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 122-139.
- PICCIOTTO, Sol; RADICE, Hugo (1973). "Capital and State in the world economy". *Kapitalistate*, v. 1, p. 56-68.

- POGREBINSCHI, Thamy (2009). *O enigma do político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- POULANTZAS, Nicos (1969). "The problem of the capitalist State". *New Left Review*, n. 58, Nov.-Dec.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero. 2 v.
- \_\_\_\_\_. (1976a). "Les transformations actuelles de l'État, la crise politique et la crise de l'État". In: POULANTZAS, N. (ed.). *La crise de l'État*. Paris: PUF.
- \_\_\_\_\_. (1976b). "The capitalist State: a reply to Miliband and Laclau". *New Left Review*, n. 95, p. 63-83, Jan.-Feb.
- \_\_\_\_\_. (1978). *L'État, le pouvoir, le socialisme*. Paris: PUF.
- RUBEL, Maximilien (1960). *Karl Marx devant le bonapartisme*. Paris: Mouton & Co.
- SAES, Décio (1994). "Do Marx de 1843-1844 ao Marx das obras históricas: duas concepções distintas de Estado". In: *Estado e democracia: ensaios teóricos*. Campinas: IFCH/Unicamp.
- SALAMA, Pierre (1979). "El Estado capitalista como abstracción real". *Críticas de la Economía Política*, n. 12/13, p. 77- 116.
- SKOCPOL, Theda (1984). *Los Estados y las revoluciones sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research". In: EVANS, P.; RUESHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THERBORN, Göran (1989). *Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4. ed. México: Siglo XXI.
- THERET, Bruno (1992). *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*. Paris: PUF.
- VINCENT, Jean-Marie et al. (1975). *L'État contemporain et le marxisme*. Paris: Maspero.
- WIEVIORKA, Michel; THERET, Bruno (1978). *Critique de la théorie du capitalisme monopoliste d'Etat*. Paris: Maspero.
- WRIGHT, Erik Olin (1978). *Class, crisis and the State*. London: Verso.

Artigo recebido em 14/12/2010

Aprovado em 23/08/2011

## Resumo

### *Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista*

O objetivo deste ensaio é identificar n' *O 18 Brumário*, de Luís Bonaparte, algumas ideias intuídas ou esboçadas por Marx e que se tornaram fundamentais para o estabelecimento e o desenvolvimento da teoria marxista do Estado nos anos 1960-80. Embora a importância dessa obra para o incremento da teoria do Estado capitalista tenha sido amplamente reconhecida por um sem-número de autores, não há, salvo engano, estudos que tenham identificado sistematicamente os vínculos temáticos entre a análise de Marx e os trabalhos dos cientistas sociais e economistas, publicados na segunda metade do século XX, que pretenderam dar uma forma definitiva à "teoria marxista do Estado capitalista".

**Palavras-chave:** Marx; 18 Brumário; Teoria do Estado; Estado capitalista; Marxismo.

## **Abstract**

*Marx and his Legacy to the Contemporary Theory of the Capitalist State*

The purpose of this essay is to identify some ideas outlined by Marx in his *18th Brumaire* of Louis Bonaparte that became fundamental for the development and establishment of the Marxist theory of the State between the years 1960-80. Although the importance of this work for the improvement of Marxist theory of the state has been largely recognized by many authors, there are no, if we are not mistaken, studies dedicated to systematically identifying the thematic links between Marx's analysis and the works of social scientists and economists published during the second decade of the last century whose intention was to define once for all the "Marxist theory of the capitalist state."

**Keywords:** Marx; 18th Brumaire; State theory; Capitalist State; Marxism.

## **Resumé**

*Marx et son Legs pour la Théorie Contemporaine de l'État Capitaliste*

L'objectif de cet article est d'identifier, dans le 18 Brumaire de Louis Bonaparte, quelques idées inspirées ou ébauchées par Marx et qui sont devenues fondamentales pour l'établissement et le développement de la théorie marxiste de l'État dans les années 1960-80. Bien que d'innombrables auteurs aient reconnu l'importance de cette œuvre pour le développement de la théorie de l'État capitaliste, il n'existe pas – sauf erreur de notre part – d'études qui aient identifié systématiquement les liens thématiques entre l'analyse de Marx et les travaux des chercheurs en sciences sociales et les économistes, publiés dans la seconde moitié du XXe siècle et qui ont prétendu donner une forme définitive à la "théorie marxiste de l'État capitaliste".

**Mots-clés:** Marx; 18 Brumaire; Théorie de l'État; État capitaliste; Marxisme.

## Entrada<sup>1</sup>

O crescente interesse dos intelectuais, cientistas sociais, professores, arte-educadores, produtores culturais, jovens das classes médias e crianças em situação de risco social pelo circo e a arte circense nos últimos anos não pode ser visto somente como um fenômeno da moda. Em termos foucaultianos, é possível que esteja em curso a formação discursiva de um “novo objeto” no campo científico no Brasil.

Este ensaio bibliográfico analisa a produção científica brasileira sobre o circo a partir dos anos 1980, com ênfase especial naquela produzida no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Portanto, os discursos sobre o circo ou relativo às artes circenses produzidos nos campos da arte, da memória, na imprensa, entre outros, não serão contemplados neste momento.

Quando comparada a outras formas de manifestações culturais – como o teatro, o cinema e a música –, a produção e divulgação

científica sobre o circo no Brasil ainda é bastante limitada. A respeito do circo ainda paira certo “ar” de mistério e magia, que tem contribuído para a manutenção do exotismo em torno do mesmo ao longo do tempo. À primeira vista, a razão principal pela qual o circo não seduziu os pesquisadores e o mercado editorial até então tem relação com o estatuto do circo no país<sup>2</sup>. Historicamente, comparado aos Estados Unidos, França e Rússia, no Brasil, o circo não gozou de apoio e prestígio junto às políticas oficiais, embora despertasse a atenção das populações locais por onde passava<sup>3</sup>. Soma-se a isso a antiga visão do circo ora como expressão de uma cultura rural, atrasada e alienada, aproximando-o da ideia de “espetáculo de periferia” nas grandes cidades, ora como manifestação cultural de “gente sem endereço fixo”, “coisa de cigano”. A propósito, o circo e os circenses parecem sofrer daquilo que o antropólogo português João de Pina Cabral (1996, p. 45), parafraseando Jean Lave, chama de “participação periférica legiti-

---

\* Agradeço aos participantes do GT Antropologia do Espaço pelos comentários feitos à versão preliminar deste ensaio apresentado na 27ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 1 e 4 de agosto de 2010, Belém (PA). A responsabilidade pelas ideias aqui desenvolvidas é deste autor.

- 1 “Entrada”, na linguagem circense, designa as apresentações rápidas dos palhaços.
- 2 Aos poucos, o circo começa a quebrar o “silêncio” que o ronda, a exemplo de inúmeras manifestações de cultura popular historicamente marginalizadas. Somente em tempos recentes, a cultura popular adquiriu notável visibilidade política e sociológica. Ver Rocha (2009a).
- 3 O estudo de Duarte (1995) sobre os espetáculos de circo e teatro nas Minas Gerais do século XIX é exemplar nesse sentido. Quando comparada aos Estados Unidos, à Rússia e à França, a frequência a circos no Brasil é baixa. Ver Litovski (1975), Hotier (1995) e Davis (2002).

mada”, pois “existem pessoas cuja participação na vida social é periférica, mas cuja presença é, apesar disso, perfeitamente legitimada”. Possivelmente, isso contribuiu para a percepção de Magnani (1980) sobre o circo como “cultura de gente pobre”; quiçá, levou Barriguelli (1974) a situá-lo como expressão cultural alienada e típica do mundo rural. Também as relações do circo com outras formas de manifestação cultural parecem contribuir para esse desprestígio. Apesar dos pesquisadores reconhecerem o intenso e fecundo processo de trocas culturais entre circo, música, dança, teatro, cinema, ópera etc. na atualidade, tais práticas eram, ao tempo da virada dos séculos XIX e XX, desprestigiadas pelas elites e perseguidas pelas autoridades de plantão (Duarte, 1995; Souza Jr., 2008). Exemplar, nesse caso, é a relação entre o circo, a música popular e o cinema, cujos desdobramentos se manifestam nas interações do palhaço com a malandragem e a chanchada, na primeira metade do século XX (Lunardelli, 1995; Tinhorão, 2001; Oliveira, 2005; Silva, 2004; Rocha, 2011). Por fim, esse silêncio sobre o circo aponta ainda para um problema de natureza epistemológica, a saber: as dificuldades em se apreender um “objeto” que escapa e/ou foge aos olhares curiosos e vigilantes das autoridades, das populações e também dos próprios cientistas sociais reside em sua “natureza nômade”. Sempre em movimento, o circo não deixa rastros por onde passa, nem registro histórico, acredita Dantas (1980). Embora permaneça vivo na memória popular, ele entra e sai de cena a exemplo do espetáculo que oferece. O estudo de um objeto nômade requer também uma ciência nômade, quando não um pensamento nômade, pensam Deleuze e Guattari (1997). De modo geral, são comuns as referências ao fato de o circo ser portador de outra lógica ou racionalidade, cuja eficácia parece ser redescoberta em tempos de pós-modernidade e globalização (Cassoli, 2006; Mancilla, 2007;

Ilari, 2007). Isso explica, em parte, o interesse dos cientistas sociais, em tempos recentes, pelo circo e as artes circenses.

No entanto, mais importante do que saber por que se fala pouco sobre o circo no Brasil é saber o que se fala e como isso tem sido dito. Antes, porém, faz-se necessário apresentar o “tipo” de discurso que temos em mãos.

## Fontes e áreas discursivas

O levantamento bibliográfico realizado tem como referência a produção científica nacional sobre o circo a partir de 1980. Até o presente momento, foram identificados quase uma centena de trabalhos, entre artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e pesquisas resultantes de projetos individuais não acadêmicos e institucionais. Não se trata de um levantamento completo, embora se pretenda o mais amplo possível. Mais do que a ausência de estudos, o problema é a pequena divulgação editorial do objeto, sendo poucos os trabalhos que se tornaram livros durante esse período. Com a ampliação e popularização da internet, atualmente um número crescente de textos referentes ao circo e aos grupos performáticos de artes circenses podem ser facilmente acessados. Dentre as inúmeras possibilidades de acesso, destaca-se o *site* <[www.circonteudo.com.br](http://www.circonteudo.com.br)> como uma fonte especial de informação sobre circo no Brasil.

Inicialmente, podem-se distinguir duas grandes áreas discursivas sobre o circo. De um lado, o conjunto de fontes que, apesar do caráter acientífico, não deixam de apresentar discursos críticos e reflexivos sobre o circo: (1) memórias, biografias e autobiografias; (2) artigos e crônicas de jornais, revistas e outras formas de mídia impressa e audiovisual como, por exemplo, cartazes, filmes, documentários etc.; (3) romances, contos, poesias, músicas e artes plásticas. De outro lado, a produção científica propriamente

Tabela 1

Distribuição de dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre circo e artes circenses, por área de conhecimento e estado de origem

Área de conhecimento	Estado de origem								
	Bahia	Distrito Federal	Minas Gerais	Pará	Paraná	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	Santa Catarina	São Paulo
Administração						1M			
Antropologia		1M		1M		1D			2M/1D
Artes			1M						4M/2D
Artes Cênicas	2M/1D								2M/1D
Bens Culturais e Projetos Sociais						1M			
Ciências Política									1D
Ciência da Arte						2M			
Ciências da Comunicação									1M
Comunicação e Artes									1M/1D
Educação		1M				1M		1M	2M
Educação Física							1M	1M	1M
Estudos Linguísticos									1D
Geografia									1M
História								1M	1M/2D
Letras/Literatura					1M	3M			1M
Multimeios									1M
Música	1M								
Psicologia						2M			1M
Sociologia		1D							
Teatro						2D		1M	1M

Legenda: Mestrado (M) / Doutorado (D)

dita, que também envolve as pesquisas não acadêmicas resultantes de projetos pessoais e institucionais. Apesar do volume de dissertações e teses, poucas se tornaram livros, como dito a pouco, sendo exceção algumas pesquisas não acadêmicas e institucionais.

No entanto, é significativo o crescimento na produção científica sobre o circo e ar-

tes circenses no Brasil na última década. Do conjunto de dissertações de mestrado (41) e teses de doutorado (14) avaliadas – no total de 55 –, 3 foram defendidas nos anos 1980, 6 na década de 1990 e 46 a partir de 2000. Na Tabela 1, elas estão distribuídas por área de conhecimento e pelos estados dos programas de origem<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Nessa tabela, não estão incluídos os artigos e pesquisas oriundas de projetos pessoais e institucionais sem vínculo acadêmico. Mesmo não dispondo de estatística, parece crescente o número de monografias de conclusão de cursos de graduação relacionadas ao circo e às artes circenses. Foram consultadas diversas instituições de ensino superior e, em especial, o banco de teses da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior). Salvo engano, desse conjunto, somente cerca de sete trabalhos foram publicados até o momento. Infelizmente, não obtive acesso a cinco trabalhos, mas, a julgar o conteúdo de seus resumos, eles não alteram a análise aqui empreendida.

Não estão sendo computados, nessa tabela, os trabalhos dirigidos especificamente à figura do palhaço, única personagem do mundo do circo que mereceu a atenção de mais de uma dezena de pesquisadores até o momento<sup>5</sup>. A exposição dessa produção tem a finalidade de ilustrar a variação na produção científica, bem como sua distribuição por área de conhecimento e de concentração geográfica. Mas isso não é tudo.

É importante ressaltar o predomínio paulista no conjunto da produção científica sobre o circo no Brasil. Embora seja notório o crescimento dos programas de pós-graduação no país após os anos 1980, ampliando e diversificando a produção científica sobre os estudos de cultura popular no Brasil, certamente a tradição sociológica paulista, aliada à atenção dos modernistas pelos estudos folclóricos desde os anos 1920, com especial interesse na cultura circense e no palhaço Piolin, contribuiu significativamente para que os paulistas continuem se destacando nos estudos sobre o circo. Soma-se à força da tradição do circo-teatro, na periferia e no interior de São Paulo, a crescente diversidade de trupes e companhias artísticas que têm no circo e nas artes circenses sua fonte de produção cultural – mais um motivo que nos faz compreender tal predominância.

Não se pode ainda perder de vista o fato do crescente interesse pelo circo, a partir dos anos 1980, estar associado a um conjunto mais amplo de transformações e reflexões sobre a cultura, o patrimônio e o corpo. Haja vista a combinação histórica das resoluções da Unesco, a partir dos anos 1970, com as reflexões antropológicas em torno do concei-

to de cultura nas perspectivas antropológicas de Clifford Geertz (1989) e Roy Wagner (1981), por exemplo. Desde então, a questão da cultura popular passou a integrar a pauta das discussões acadêmicas e a figurar na agenda das políticas públicas do Estado no Brasil (Miceli, 1984). Nessa linha de reflexões, destaca-se ainda o interesse crescente de sociólogos, antropólogos e historiadores, entre outros pesquisadores, sobre o corpo. David Le Breton (2007, p. 33) nos lembra que, desde fins dos anos 1960, o corpo passou a ser visto como uma “linha de pesquisa e não uma realidade em si”, o que levou a aproximações do circo com o corpo, pois, afinal, o circo tem sido visto como uma cultura corporal *par excellence*, sugerem Angelo (2009) e Santos (2006), entre outros.

Com efeito, quando vistos em perspectiva comparada, os artigos, pesquisas, dissertações de mestrado e teses de doutorado apresentam diferenças significativas: alguns se sobressaem por sua importância histórica (Barriguelli, 1974; Ruiz, 1987; Torres, 1988; Oliveira, 1990), outros por sua originalidade analítica (Magnani, 1984; Silva, 1996; Bolognesi, 2003), e outros ainda pela qualidade teórico-metodológica (Almeida, 2004; Duarte, 1995), quando não por sua amplitude sociológica (Costa, 1999; Vargas, 1981; Viveiros de Castro, 2005). A diversidade de abordagens relativas ao circo fica patente nos títulos das dissertações e teses. Tal abertura muitas vezes provoca a sensação de que o circo permanece em segundo plano, adverte Silva (1996), pois o foco são outros “objetos”, por exemplo: a capoeira (Boainain, 2005); a poesia de Carlos Drummond de Andrade (Band, 2004); os

---

5 Considerando os limites deste ensaio, lamentavelmente as referências bibliográficas sobre o palhaço não serão apresentadas no momento. Contudo, a personagem merecerá algumas breves palavras de apresentação ao final do texto. De resto, vale destacar a concentração dessa produção em São Paulo e nas áreas de Educação e de Educação Física em particular.

“teatros” de Antenor Pimenta, Ariano Suassuna, José Carvalho, Plínio Marcos, Maiakovski e/ou Oswald de Andrade (Pimenta, 2005; Lemos, 2007; Silva, 2008; Meurer, 2002; Macedo, 2002; respectivamente); a produção de espetáculo teatral (Nicoletti, 2003); os cinemas d’*Os Trapalhões* e de Fellini (Lunardelli, 1995; Santos, 2001); a pintura de Portinari (Viana, 2008); o desenvolvimento urbano e a política nacional (Machado, 2010). Ao fim e ao cabo, o circo tem servido ainda para se pensar processos de politização e subjetivação na sociedade moderna (Valério, 2007; De Gaspari e Schwartz, 2007; Ilari, 2007; Mancilla, 2007). Nos termos de Macedo (2002), há mesmo um processo de “cirqueização” invadindo o mundo das artes em geral, e que, nos últimos tempos, tem se estendido ao campo da educação (Silveira, 2001; Ataíde *et al.*, 2009). Por meio do palhaço, se busca pensar o circo como espaço de produção cultural popular (Camargo, 1989; Silva, 2003; Silva, 2004). Tal personagem, típica dos pequenos e médios circos brasileiros, juntamente com o “circo-teatro”, readquire na produção científica recente notória visibilidade nas experiências que caracterizam o chamado “novo circo” no Brasil (Kruger, 2008).

### **Entre o circo tradicional e o “novo circo”**

A produção acadêmica em foco é unânime em apontar os anos 1980 como o período inicial dos estudos sobre o circo no Brasil. E tal concordância não é fruto de coincidência. Este é o momento em que se intensificam os debates teóricos em torno da cultura e em que as reflexões acerca dos rumos das identidades nacionais são ampliadas no cenário da globalização e da pós-modernidade.

No conjunto dessa produção, destaca-se o “circo-teatro”, cuja importância histórica no Brasil reside no fato de ser visto como espécie de “criação brasileira”, ou melhor, uma versão nacional e popular do circo no Brasil<sup>6</sup>. Assinalam-se os trabalhos de Pimenta (2009) e Andrade (2010) sobre as conformações, persistências e transformações do circo-teatro no Brasil, tendo como exemplo o caso do circo-teatro Pavilhão Arethuzza. A verdade é que o circo-teatro sofreu, a partir dos anos 1970, um processo de legitimação junto ao discurso científico-acadêmico paulista em meio a um conjunto de manifestações de ordem política e cultural, tais como as comemorações do cinquentenário do movimento modernista, a ditadura militar, as atividades artísticas do Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPC da UNE), as experiências do cinema novo e do tropicalismo em conjunto com a poesia marginal. Tais manifestações contribuíram para criar um clima de questionamentos e reflexões em torno dos problemas da cultura popular no país. É nesse contexto que temáticas como circo, malandragem e outras ganham não só uma conotação política como também a atenção dos intelectuais quanto aos seus significados culturais, tornando-se objeto de estudo das ciências sociais (Rocha, 2006). Com efeito, a compreensão desse processo de “objetificação” do circo-teatro pelo discurso das ciências sociais e humanas possibilitou um exercício de reflexão não só em torno do circo e da arte circense, mas também da própria cultura brasileira.

O período entre as décadas de 1920 e 1970 marca o tempo áureo do circo-teatro, mas os primeiros sinais de esgotamento aparecem já nos idos de 1950. A julgar pela pró-

---

6 Normalmente se atribui ao palhaço negro Benjamim de Oliveira a patente da criação do circo-teatro. Essa versão já foi relativizada por pesquisadores como Ermínia Silva (2003).

pria singularidade da relação circo-teatro, a temática da mediação cultural, consubstanciada pelas reflexões em torno da circularidade cultural e do hibridismo, permeia a produção acadêmica desde os primeiros trabalhos nos anos 1980. Em outras palavras, já desde os primeiros estudos, a questão da mediação dos conflitos entre a indústria cultural urbana e a cultura popular rural está posta nas interpretações sobre o circo-teatro no Brasil. Contudo, isso não impediu que o circo-teatro fosse classificado como um modo de cultura alienada e alienante, na medida em que funcionaria como um reprodutor dos valores da indústria cultural urbana no meio rural, posição essa defendida, particularmente, por Barriguelli (1974). Posteriormente, a questão da mediação do circo, e no circo, ganharia uma conotação positiva ao revelar uma visão crítica da realidade social. Nesse caso, são exemplares os trabalhos de Montes (1983) e de Magnani (1984, p. 174), para quem “o circo, contudo, tal como existe hoje, não se limita a repetir ou imitar este ou aquele gênero, porque não é nem uma nem outra coisa: o que faz é juntar, num mesmo espaço, e às vezes numa mesma representação, elementos sérios e cômicos, produzindo assim um novo discurso que tem a ver menos com o passado do que com o contexto no qual circula hoje”.

Expressão cultural dinâmica, capaz de adaptar-se às exigências culturais e de mercado, impostas às classes trabalhadoras, o circo-teatro é tanto uma forma de lazer e diversão popular como um veículo de crítica cultural. Promovendo interações entre o circo e a cidade, o erudito e o popular, o rural e o urbano, o tradicional e o moderno, o circo-teatro é a exata medida do hibridismo e da mediação.

Como nos lembra Pimenta (2009, p. 33), no circo-teatro não há “a divisão explícita do espetáculo entre as atividades circenses e o espetáculo teatral, muito menos a presença de espetáculos teatrais estritamente dialogados, não havendo, portanto, a supremacia do texto teatral como definidor de um gênero teatral circense”. A mediação tornou-se um indicativo da própria originalidade histórica e especificidade cultural do circo no Brasil<sup>7</sup>.

Nesses termos, o circo pode ser visto como um espaço de mediação cultural e, como tal, deve ser entendido como espaço simbólico (real e imaginário), por meio do qual se desenvolvem trocas, simbioses, bricolagens, hibridismos, enfim, circularidades culturais entre expressões culturais populares, eruditas e de massa, e entre manifestações culturais distintas, como cinema, teatro, dança, ópera, esporte etc. Segundo o historiador Roberto Ruiz (1987), a administradora Martha Costa (1999) e o pesquisador Marco Camarotti (2004), o circo-teatro pode ser visto como o “produto característico do ‘jeitinho’ brasileiro”. Sua eficácia simbólica reside no fato de as peças do espetáculo (dramas ou comédias) encenarem significados básicos do imaginário familiar, como honra, generosidade, fidelidade, honestidade, amor filial, entre outros, promovendo um exercício de reflexividade no público (Camargo, 1989; Bolognesi, 2003; Silva, 2003). Contudo, há quem veja mais o lado da alienação do que o da crítica cultural nos espetáculos de circo, oposição ilustrada nos trabalhos de Andrade Jr. (2000) e Costa (2006).

Nesse processo de mediação, o melodrama adquire importância singular como atestam, entre outros, Magnani (1984), Andrade Jr. (2000), Pimenta (2005) e Merisio (2005a).

---

7 Esse é, inclusive, um dos destaques dados por Burke (1989) ao circo na história da cultura popular na era moderna. Posição semelhante nos é apresentada por Martin-Barbero (1997) em relação ao *circo crioulo* na América Latina.

Normalmente encenado na segunda parte dos espetáculos, já que na primeira se realizavam números acrobáticos, mágicos, aéreos e outros, o melodrama apresenta estrutura modelada em torno de quatro personagens: o galã, a heroína, o vilão e o bobo. Renildo Meurer (2002, p. 29), parafraseando Pavis, sintetiza a questão chamando a atenção para o seguinte:

[...] o melodrama é a finalização, a forma paródica sem o saber, da tragédia clássica, cujo lado heroico, sentimental e trágico teria sido sublinhado ao máximo, ao multiplicar os golpes de teatro [...] A estrutura narrativa é imutável: amor, infelicidade causada pelo traidor, triunfo da virtude, castigos e recompensas, perseguição como eixo da intriga. As personagens, claramente separadas em boas e más, não tem nenhuma opção trágica possível, elas são poços de bondade ou maus sentimentos, de certezas e evidências que não sofrem contradições. Seus sentimentos e discursos, exagerados até o limite do paródico, favorecem no espectador uma identificação fácil e uma catarse barata.

Também são inúmeras as considerações dos pesquisadores quanto ao potencial pedagógico do melodrama na formação do ator e na produção de sentido crítico no público, mesmo que, a princípio, aparente a formação de uma visão alienada da realidade social (Montes, 1983). Pode-se mesmo sugerir que o melodrama desempenha, em termos cognitivos e afetivos, uma dimensão simbólica próxima daquela sugerida por Geertz acerca da “educação sentimental”. Ao comparar o ritual da briga de galos às experiências do teatro ocidental, Geertz (1989, p. 318) observa:

Você não iria assistir a *Macbeth* para aprender a história da Escócia – você vai para saber como se sente um homem depois que ganha um reino e perde sua alma. Quando você encontra um tipo de pessoa como o Micawber, em Dickens, você não imagina que deva ter existido um homem que Di-

ckens conheceu que fosse exatamente assim: você sente que existe um pouco de Micawber em quase todas as pessoas que você conhece, inclusive você mesmo. Nossas impressões sobre a vida humana são colhidas uma a uma e permanecem, para a maioria de nós, frouxas e desorganizadas. Entretanto, encontramos constantemente na literatura coisas que subitamente coordenam e trazem a foco uma grande quantidade dessas impressões, e isso é parte daquilo que Aristóteles queria dizer com o acontecimento humano típico ou universal.

O melodrama é, nesse caso, exemplar (Andrade, 2010). Espécie de “ópera popular”, o melodrama apresenta características da “arte total”, ideia defendida por Wagner, ao reunir canto, dança, cenário, figurino, mímica etc., lembra Paulo Merisio (2005a). Esse processo educativo será complementado com as performances corporais dramatizadas, tanto nos bastidores como no palco, durante os espetáculos.

Também a “família” adquire relevância sociológica no estudo do circo, principalmente, no caso do circo-teatro; em sua maioria, constituídos por famílias de artistas tradicionais. Nessa linha de interpretação, destaca-se o trabalho da historiadora Ermínia Silva (1996), para quem o “circo-família” representa a instituição social movida por uma organização do trabalho e um processo de socialização/formação/aprendizagem que garantia a transmissão do saber e da arte circense tradicional às famílias de circo, cuja especificidade cultural marcaria a forma do circo brasileiro entre fins do século XIX e meados do século XX. As famílias são, no dizer da autora, “o mastro central” que sustentava toda estrutura circense. Tanto é assim que, concomitantemente ao desaparecimento do circo-família, há a crise do circo-teatro<sup>8</sup>.

8 Para a antropóloga portuguesa Joana Afonso (2002), a família é tão importante na definição cultural do circo que, sem ela, pode-se até dizer que “Os circos não existem”, como sugere o título de seu livro.

**Quadro 1**  
**Principais características e contrastes entre o “circo tradicional” e do “novo circo”**

Circo tradicional	Novo circo
Comunidade fechada de famílias tradicionais de circo	Atores de variados grupos sociais, desde meninos de rua a professores universitários
Profissionais em tempo integral com maioria dos adultos atuando	Frequentemente amadores; principalmente crianças e jovens
“Mistérios” ou “segredos” conhecidos apenas pelas famílias tradicionais	Técnicas acessíveis a todos
Ensaios privados, com foco no produto final: um espetáculo para público pagante	Habilidades aprendidas pelo prazer de compartilhar e para desenvolver autoconfiança: o espetáculo como um evento compartilhado
Ênfase em rotinas e habilidades tradicionais	Habilidades tradicionais e outras, com estímulos à criação de novos números
O espetáculo é uma sequência de números isolados	O espetáculo é frequentemente estruturado a partir de um tema geral (“enredo”)
Presença de animais	Ausência de animais
Apresentação hiperbólica e pomposa	Em geral, verdadeiro e, usualmente, autocrítico ou satírico
Itinerante e fechado em tendas	Fixado em uma localidade ou apresentado-se em variados locais
Saber/fazer transmitido oralmente às gerações de filhos da família circense	Saber/fazer envolvendo outras tecnologias pedagógicas, inclusive, escolas formais
Famílias e artistas especializados em certas práticas e técnicas circenses	Tendência dos artistas em misturar práticas e técnicas circenses em um mesmo número

Os anos 1970 reservaram grandes novidades ao mundo do circo, aguçando o sentimento de perigo e ameaça aos circenses (Santos, 2001; Andrade, 2006). De um lado, embora esta não seja uma interpretação consensual, alguns viam nas novas mídias, como a televisão, um meio potencial de ameaça ao circo, na medida em que estimulava a entrada de “aventureiros” neste mundo, isso quando não tirava o público dos espetáculos<sup>9</sup>. Por outro lado, o surgimento das escolas de circo, dos festivais mundiais e das inúmeras companhias, grupos performáticos e trupes de artistas com forte influência das artes circenses promoveu o fenômeno do chamado “novo

circo”, do qual, atualmente, o Cirque du Soleil é a grande referência (Heward e Bacon, 2006; Wallon, 2009). Ampliando as observações de Ávila (2008), Camarotti (2004) e Góis (2005), o Quadro 1 busca sintetizar e contrastar as principais características dos chamados “circo tradicional” e do “novo circo”<sup>10</sup>.

Do ponto de vista teórico, o “novo circo”, seguindo o exemplo do circo tradicional – para muitos o circo sempre se fez “novo”, portanto, contemporâneo –, continua promovendo novas trocas culturais e simbólicas, ou seja, continua agenciando novos hibridismos, promovendo novas circularidades culturais, performatizando novas mediações

9 Nos últimos vinte anos, o número de circos diminuiu consideravelmente. Segundo Querubim (2003), existem, atualmente, cerca de vinte circos grandes, trezentos médios e quinhentos pequenos.

10 Raquel Nicoletti (2003) apresenta quadro com outras variáveis.

culturais (Costa, 1999; Baroni, 2006). Apesar das alegadas diferenças entre o “circo tradicional” e o “novo circo”, ambos partilham da condição de espaço privilegiado de mediação cultural, ontem e hoje. Não por acaso, Marcus Góis (2005, p. 76) observa que “talvez, hoje, o Novo Circo seja o único gênero artístico capaz de unir as artes cênicas através do corpo e religar o teatro ao sagrado”. Na verdade, a distinção “circo tradicional” *versus* “novo circo” não é fato inquestionável; ao contrário, requer profunda discussão. Afinal, a própria produção científica em foco é a primeira a problematizar e a relativizar os termos dessa oposição.

Nessa perspectiva, as viagens colocam em destaque a dimensão do “fazer” no mundo do circo. O circo se “faz” todos os dias, a cada nova viagem, a cada novo espetáculo. “Fazer” aparece como uma importante categoria nativa na compreensão da estrutura, organização e funcionamento do circo (Rocha, 2003; Sacchi, 2009). Tal categoria contribui assim para relativizar a visão dicotômica em foco, destacando o “fazer” contínuo entre ambas as modalidades de circo<sup>11</sup>. Assim, tanto o circo “tradicional” como o “novo” se abrem às mediações ao se “fazerem” cotidianamente. O fato do chamado “novo circo” estar associado às trupes, aos festivais e escolas de circo, bem como se abrir aos projetos do “circo social”, não exclui a presença de outros elementos constitutivos do “circo tradicional”, a começar pelo compromisso pedagógico.

### **O circo faz escola**

Sem perder de vista a possibilidade de identificarmos algumas das principais cate-

gorias, agentes e estratégias utilizadas pelo circo, contemporaneamente, na constituição de novas formas de produção cultural, e na impossibilidade de serem analisados todos os temas e “objetos” pertinentes a essa abordagem, contemplados na produção científica, podemos identificar estruturalmente aqueles que mais se destacam por sua recorrência ou por seu potencial analítico.

Em particular, assinalamos o trabalho de Eliene Costa (1999), um estudo detalhado sobre algumas das principais contribuições das artes circenses para a formação de novas trupes e produtores culturais no cenário artístico brasileiro contemporâneo. É preciso estar atento ainda para as investigações em torno do espaço cênico (Andrade, 2006), para a organização arquitetural e administrativa das companhias tradicionais e modernas (Novelli, 1980; Vargas, 1981; Costa, 1999; Andrade Jr., 2000; Avanzi e Tamaoki, 2004; Rocha, 2009b), para o papel do melodrama e da comédia na estrutura do espetáculo do circo-teatro (Camargo, 1989; Silva, 2004; Pimenta, 2005; Andrade, 2010), para as aproximações do circo com o imaginário infantil (Fonseca, 1979; Band, 2004; Andrade, 2006; Rodrigues, 2007; Viana, 2008; Rocha, 2004, 2008) e com o folclore (Museu do Folclore, 1987); para o papel da publicidade e do *marketing* na promoção do circo (Araújo, 1981; Querubim, 2003; Duarte, s/d); enfim, para o significado da tragédia (Knauss, 2007) e da viagem na constituição da magia do circo (Rocha, 2003, 2007). Em suma, no conjunto da produção científica em questão, mostram-se relevantes e recorrentes na caracterização do circo, na contemporaneidade, três eixos temáticos: a educação, o corpo e o palhaço.

---

11 Com base em Benjamin (1983), as viagens de circo, combinadas às técnicas corporais artísticas tradicionais, podem ser pensadas como polos fundamentais na constituição da identidade cultural do circense; afinal, é possível vê-las como narrativas sobre o circo.

Historicamente, a relação do circo com a escola é ambígua. De um lado, o circo aparece como exemplo de tradição oral, distante da educação formal, mesmo que a Lei Federal nº 301, de 13 de julho de 1948, garanta o acesso à “escola primária” [*sic*] aos filhos de artistas de circo. De outro lado, o circo se apresenta como espécie de “escola permanente”, que tem no mundo da vida cotidiana sua fonte de inspiração, ao mesmo tempo que representa o berço da educação patrimonial das artes circenses. Muitos circenses tradicionais viram no surgimento das escolas de circo, a partir dos anos 1980, a oportunidade de se tornarem professores. Mas essa não é uma questão isenta de conflitos, como se pode observar em experiências recentes (Rocha, 2009c). Apesar do grande número de escolas de circo e de trupes teatrais que lançam mão das técnicas circenses espalhados pelo país, o número de artistas circenses tradicionais absorvidos nesse processo ainda parece pequeno (Angelo, 2009). Tal situação nos leva a pensar sobre o sentido da educação patrimonial dentro e fora do espaço do circo tradicional. Afinal, com raras exceções, como nos casos de Daher (1991), Silva (1996), Almeida (2004) e Santos (2006), pouca atenção tem sido dispensada ao processo de ensino-aprendizagem das técnicas corporais e das artes circenses, bem como às estratégias de manutenção dos valores tradicionais na formação das crianças ou alunos de escolas de circo. Em contraposição, o expressivo número de experiências envolvendo circo e escola sem o acompanhamento do artista tradicional como professor introduz o fator “risco” nessa história.

O risco surge, então, como tema subliminar na produção acadêmica (Almeida, 2004; Guzzo, 2004). Para além do risco real

inscrito nas práticas circenses, no sentido metafórico há o risco do mau uso do circo. É o que nos sugere, por exemplo, o estudo realizado por Silveira (2006) junto à Escola de Circo Girassol. Em nome da disciplina e da técnica corporal, inspirada no ideal da ginástica, é negado ao aluno o exercício da imaginação e o estímulo à criação na sua formação artística circense. No lugar do circo e da arte circense, oferece-se ao aluno um conjunto de atividades físicas que se aproximam daquelas desenvolvidas nas academias de ginástica.

No entanto, o bom uso do circo sinaliza um processo de reinvenção da escola, sugerem Melo (1984), Souza (2004), Rodrigues (2007) e Rocha (2012). Não se pode perder de vista o papel exercido pelos profissionais (professores, educadores, artistas) no ensino das atividades circenses, na medida em que este papel se constitui elemento chave na compreensão de todo esse processo de produção do “novo circo” (Costa, 1999; Almeida, 2004; Kruger, 2008). Nessa perspectiva, o “novo circo” revelaria, talvez, menos uma mudança estética do que ética, uma vez que tem sido utilizado como instrumento pedagógico de arte-educação para cidadania de crianças e adolescentes em situação de risco social<sup>12</sup>.

Sem pretender inventariar historicamente as inúmeras formas de circo, tais como circo de variedades, circo de rodeio, circo pavilhão, circo-teatro, circo-família, agora, parece ter chegado a hora e a vez do “circo-escola”. Um expressivo número de artigos, dissertações e teses de doutorado em diversas áreas (educação, educação física, psicologia, antropologia, entre outras) tem destacado o papel que o circo vem desempenhando no cenário contemporâneo como instrumento educativo. O circo tem

---

12 O paradigma estético não exclui o sentido ético, como nos ensinam alguns dos movimentos artístico-culturais mais importantes no cenário brasileiro moderno e contemporâneo, como, por exemplo, o modernismo e o tropicalismo.

sido visto e considerado portador de grande eficácia pedagógica (Melo, 1984; Matos, 2002; Bortoleto, 2003; Souza, 2004; Cassoli, 2006; Cardoso Filho, 2007; Figueiredo, 2007; Vendruscolo, 2009). Historicamente separados, agora, circo e educação podem se juntar, observa Duprat (2007); afinal, os *Parâmetros Curriculares Nacionais* (PCNs), de 1997, têm flexibilizado a possibilidade de inclusão de atividades circenses na escola. E mais, renova-se também a aproximação entre o circo e a criança (Rocha, 2004, 2008; Rodrigues, 2007). No cenário atual, de um lado tem-se as escolas que acabam incorporando, mesmo que temporariamente, atividades circenses à sua rotina (Duprat, 2007; Rodrigues, 2007); de outro lado, encontram-se os projetos sociais que veem o circo como mecanismo de inclusão social, instrumento de políticas públicas, utilizado por iniciativas privadas e oficiais, como ONGs, prefeituras, escolas e outras instituições de natureza filantrópica, na promoção da cidadania das crianças e adolescentes em situação de risco social. Assim, projetos sociais como o “Se essa rua fosse minha”, associado à Rede Circo do Mundo Brasil (que conta com o apoio do Cirque du Soleil e da ONG Jeneusse du Monde), utilizam atividades circenses na formação dos jovens inscritos no programa (Mancilla, 2007). Sem visar unicamente à profissionalização dos adolescentes, tais projetos buscam promover a dignidade, a autoestima e a sociabilidade por meio de práticas de arte-educação, como música, danças, malabarismo, equilibrismo, trapézio etc. (Cassoli, 2006; Cardoso Filho, 2007; Figueiredo, 2007). Nesse processo, a formação de educadores é fundamental e representa uma alternativa aos jovens assistidos pelos projetos. Vale destacar que, além da construção de uma consciência corporal, também as dimensões afetivas e cognitivas têm sido

estimuladas nas oficinas de circo, ratificando a perspectiva geertziana enunciada atrás. Exemplificando, Cacilda Melo (1984, p. 106) aponta, em sua leitura semiótica (pierceana) do circo, que “os personagens do circo (signo indiciais) vivenciados pela criança são as pistas que as levarão ao lazer” e, por conseguinte, ao processo de significação.

Certamente, não se pode perder de vista em todo esse processo o papel desempenhado por alguns agentes sociais externos ao mundo do circo, tais como Marcos Frota, Hugo Possolo, Gabriel Vilela e Cacá Rosseti, que incorporaram atividades circenses às suas práticas artísticas, ou, então, professores de educação física que introduzem o circo nas atividades infantis. Embora a maioria das investigações baseadas em trabalhos intensivos de campo aponte para a eficácia de tais projetos, com resultados positivos na melhoria do desempenho escolar, na promoção da cidadania, na construção de sentimentos valorativos e na aproximação com a família, ainda assim algumas advertências são feitas quanto ao risco de dependência das trupes, originadas de tais projetos, das ONGs que os promovem (Lobo e Cassoli, 2006).

O uso do circo para fins pedagógicos culmina na proposta do “circo social”, a qual pretende promover a inclusão social de jovens das periferias das grandes cidades, agindo de maneira filantrópica e preventiva mediante a aliança entre circo, arte, psicologia, educação e esporte (Teixeira e Anastácio, 2000; Silveira, 2001; Matos, 2002). Como sugere Cassoli (2006, p. 101), o circo social não se pretende profissionalizante; na verdade, apresenta-se como “possibilidade da arte criar uma inversão no cotidiano e produzir outros modos de existência que não se fixam em identidades [imutáveis e definidas]”. Nesse sentido, o circo social pode ser visto como um método, um caminho outro, em outra direção, frente à situação de exclusão

social e de crise no sistema do ensino formal. O circo é uma arte democrática e social, não exige conhecimento prévio (saber ler e escrever) e tem grande apelo junto aos jovens na medida em que fala a linguagem do corpo, lembra Figueiredo (2007). Na forma da arte-educação, o circo social encontra no corpo um objeto privilegiado de ação pedagógica (Dal Gallo, 2009).

Sem dúvida, o corpo aparece como a principal categoria de referência na pedagogia circense. Desnecessário destacar, nesse momento, toda a tradição antropológica em torno do corpo, revelando sua importância ritual, simbólica e identitária na construção do indivíduo moderno. O circo e as artes circenses são, antes de tudo, símbolos de cultura corporal (Silveira, 2006a). Daher (1991, p. 110) nos lembra de que, no circo, “todo dia [o corpo] salva a vida, no que vence a morte”. Em outras palavras, o circo é uma cultura de consagração da vida, de desafio à morte. No circo, o corpo nunca é um objeto individual, ao contrário, sua matriz popular o coloca no campo daquilo que é partilhado, dividido, no sentido de disseminado, sendo experienciado coletivamente. O corpo é objeto de arte e performance cultural, de educação, de disciplina, de emoção, de espetáculo, de expressão do grotesco, de manifestação do sublime, enfim, lugar da identidade circense (Soares, 1998; Borges, 2010; Sacchi, 2009). Tanto as crianças do ensino fundamental como os jovens aprendizes das artes circenses descobrem no “corpo circense” um espaço aberto à pedagogia criativa, lúdica, hedonista e, fenomenologicamente, fecunda em significação simbólica (Bortoleto, 2003; Almeida, 2004). Para Luiz Henrique Rodrigues (2007, p. 32), “quando a escola assumir o papel de facilitadora do processo de inserção da atividade circense, estará contribuindo não somente para uma prática inovadora de atividades na Educação Física,

mas também estimulará a apreciação da arte corporal em todas as suas aplicações”. Nessa perspectiva, o aprendizado das técnicas artísticas circenses tradicionais, na escola, adquire dimensões próximas ao de um rito de passagem, uma vez que representa a produção de um novo sujeito social. Vale destacar que, nos últimos anos, a Educação Física parece ter encontrado no circo um objeto especial tanto para estudo do corpo como para a reflexão epistemológica do seu próprio campo de conhecimento (Vendruscolo, 2009).

A aproximação entre as artes circenses e a cultura popular, mesmo atravessada pelos princípios da disciplina, promove a carnavalização do mundo na medida em que deixa ver a possibilidade de outras lógicas e sentidos (Ávila, 2008; Federici, 2004; Ilari, 2007; Gomes, 2007; Mancilla, 2007). Isso parece ficar claro com as experiências dos aprendizes e/ou profissionais de palhaço, como veremos a seguir.

### ***I clown***

Uma análise detalhada da figura do palhaço extrapola os limites deste ensaio; portanto, neste momento, só poderá ser parcialmente anunciada. Como no circo-teatro, no qual o palhaço já apresenta papel de extrema relevância nas comédias encenadas, também no “novo circo” o palhaço ganha notória visibilidade, principalmente nas trupes teatrais contemporâneas. O interesse pela figura do palhaço, combinada aos melodramas do circo-teatro, expressa uma renovação do processo de produção cultural no campo do teatro e do “novo circo” a partir dos anos 1980. A compreensão do sucesso da trupe Parlapatões, Patifes e Paspalhões, estudada por Kruger (2008, p. 74), revela um fenômeno mais amplo, que joga luz sobre o processo de valorização da figura do palhaço hoje, diz o pesquisador/iniciado na arte do *clown*:

[os componentes da trupe são] todos (...) jovens, classe média, homens de famílias ricas ou sem dificuldades financeiras, que, em sua “conversão pessoal” às artes, tomam para si um ideal estético formado pela história do teatro brasileiro e pelo campo teatral paulistano, incorporando as disposições cênicas, que sua atuação teatral será uma das principais responsáveis em difundir.

Essa observação coloca em evidência o processo de invasão do circo pelas classes médias, iniciado anos atrás; fenômeno esse também identificado por Goldwasser (1975) junto às escolas de samba. Soma-se a isso o processo de reinvenção da linguagem artística (cenográfica, teatral, corporal) no cenário brasileiro contemporâneo, como apontam os estudos de Costa (1999), Merisio (2005b), Andrade (2006), entre outros.

O palhaço pode ser visto como um fato social total, no sentido de fenômeno privilegiado, capaz de condensar muito da cultura circense, pois se apresenta como um mediador cultural – ao menos é o que sugere a produção acadêmica sobre a personagem (Dantas, 1980; Camargo, 1989; Lunardelli, 1995; Santos, 2001; Macedo, 2002; Silva, 2003; Silva, 2004). Assim, além da sua performance que, ao fundir linguagens, reordenar tempos e espaços, acaba por mediar relações sociais e situações experimentais, seus tipos – Clown Branco, Augusto/Tony, Tramp e outros – combinados ao seu riso, seu corpo, sua fala, suas paródias, enfim, suas pantomimas, deixam-nos ver o outro lado das emoções, da graça, do ridículo, do trágico e do sublime (Almeida, 2009).

Nos estudos em que os pesquisadores têm algum tipo de envolvimento profissional com a personagem do palhaço, muitas vezes a escrita pretende performatizar o que o “objeto” representa em termos de outra lógica. O palhaço abre grandes possibilidades de experimentações na formação do artista de circo ou de teatro e, por conseguinte,

na construção da pessoa. Essa é uma chave importante na apreensão da especificidade que caracteriza a produção acadêmica sobre o palhaço no Brasil. Em sua experiência de aprendiz na arte do *clown*, Clara Gomes (2007, p. 9 e 11) observa que:

[...] a formação do palhaço na cultura popular é informal e ocorre por meio da troca de experiências com muitas e diferentes pessoas. É uma formação demorada e para toda a vida, se a pessoa escolher esse caminho [e, na sequência, conclui a pesquisadora]: a figura do palhaço me trouxe a rebeldia criativa para questionar padrões, propor algo diferente e lidar com minhas fragilidades de uma maneira divertida.

Nesses termos, o aprendizado na arte do *clown* não se restringe à formação de uma atividade profissional, antes representa a formação de um novo *ethos* e visão de mundo. Aqui, a construção da personagem palhaço se confunde com a construção da pessoa, tema ainda à espera de um estudo antropológico detalhado.

Incorporado à imagem do palhaço, à sua máscara (*persona*), encontra-se a capacidade de carnavalização do mundo, de subversão da ordem social, de possibilidade de propor uma leitura outra do mundo. O palhaço, esse anti-herói oriundo da *commedia dell'arte* e comum aos melodramas e comédias do circo-teatro, tem mil faces (Santos, 2008), ora se mostra um profundo crítico da realidade social (Camargo, 1989), ora se apresenta como eficaz mediador cultural no processo de produção cultural popular (Silva, 2003; Silva, 2004), ora, ainda, torna-se eficaz carnavalizador da ordem social (Lunardelli, 1995; Macedo, 2002; Kruger, 2008), isso quando não é visto como a própria alma do circo e símbolo da cultura popular (Dantas, 1980; Bolognesi, 2003; Viveiros de Castro, 2005). Presença constante na literatura (Fonseca, 1979), no cinema (Santos, 2001; Rocha, 2011), no

teatro (Macedo, 2002; Meurer, 2002) e na música (Cardoso Filho, 2007), o palhaço é, sem dúvida, a personagem mais evocada na cultura do circo e, por isso mesmo, se revela uma figura paradigmática. De resto, o palhaço expressa uma atitude filosoficamente positiva frente à vida (Silva, 2008). Porta voz de

toda uma comunidade cultural, o palhaço é a única personagem com o poder da fala no circo, sua voz expressa o poder dos fracos, seu riso visa expor os ridículos da condição humana. E, como sugere o filme *I clown*, de Fellini, analisado por Santos (2001), o silêncio do palhaço anuncia a morte do circo<sup>13</sup>.

## Bibliografia

- AFONSO, Joana (2002). *Os circos não existem*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- ALMEIDA, Luiz Guilherme V. (2004). *Ritual, risco e arte circense – o homem em situações-limite*. Tese de doutorado em Sociologia, Brasília, UnB.
- ALMEIDA, Nadja Karoliny (2009). “Riso grotesco e melancolia sublime – estudo de Balada de um palhaço, de Plínio Marcos”. *Revista Eutomia*, UFPE, ano 2, n. 1, p. 446-458.
- ANDRADE, José Carlos Santos (2006). *O espaço cênico circense*. Dissertação de mestrado em Artes Cênicas, São Paulo, USP.
- \_\_\_\_\_. (2010). *O teatro no circo brasileiro – estudo de caso: circo-teatro Pavilhão Arethuzza*. Tese de doutorado em Artes, São Paulo, USP.
- ANDRADE Jr., Lourival (2000). *Mascates dos sonhos – as experiências dos artistas de circo-teatro em Santa Catarina: circo-teatro Nh'Ana*. Dissertação de mestrado em História, Florianópolis, UFSC.
- ANGELO, Fábio Henrique B. (2009). *Corpo e subjetividade – um estudo sobre o processo de criação na Escola Nacional de Circo/Funarte*. Dissertação de mestrado em Educação, Rio Claro, Unesp.
- ARAÚJO, Vicente de Paula (1981). *Salões, circos e cinemas de São Paulo*. São Paulo: Perspectiva.
- ATAÍDE, Leonardo Fernandes *et al.* (2009). “Circo – um espetáculo de inspiração” [comunicação]. In: XIV CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA INTERCOM, Rio de Janeiro.
- AVANZI, Roger; TAMAOKI, Verônica (2004). *Circo Nerino*. São Paulo: Pindorama Circus-Códex.
- ÁVILA, Fernando Silva (2008). *Território circense*. Dissertação de mestrado em Geografia, Presidente Prudente, Unesp.
- BAND, Cristina Schwartskopff (2004). *Picadeiro de papel – um convite ao circo na poesia de Carlos Drummond de Andrade*. Dissertação de mestrado em Letras, Rio de Janeiro, PUC.
- BARONI, João Francisco B. (2006). “Arte circense – a magia e o encantamento dentro e fora das lonas”. *Revista Pensar a Prática*, UFG, v. 1, n. 9, p. 81-99.
- BARRIGUELLI, José Cláudio (1974). “O teatro popular rural – o circo-teatro”. *Debate & Crítica – Revista Quadrimestral de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 3, p. 107-120.

---

13 Os estudos sobre o palhaço apontam ainda para sua importância no tratamento de idosos e crianças enfermas, bem como representa um convite ao campo de estudos da performance.

- BENJAMIN, Walter (1983). "O narrador". In: *Textos escolhidos: Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno*. 2. ed. Trad. José Lino Grünnewald et al. São Paulo: Abril Cultural. p. 57-74.
- BOAINAIN, Auiria Ariak (2005). *Capoeira e circo – fragmentos de dois universos provocadores*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Arte na UFF.
- BLOGNESI, Mário Fernando (2002). "O circo 'civilizado'" [comunicação]. In: VI INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION (Brasa), Atlanta, Geórgia (EUA).
- \_\_\_\_\_. (2003). *Palhaços*. São Paulo: Ed. Unesp.
- BORGES, Alluana Ribeiro Barcellos (2010). *Ensaio de um corpo circense*. Dissertação de mestrado em Letras, Rio de Janeiro, PUC.
- BORTOLETO, Marco Antônio Coelho (2003). "A perna de pau circense – o mundo sob outra perspectiva". *Motriz*, Rio Claro, v. 9, n. 3, p. 125-133.
- BURKE, Peter (1989). *A cultura popular na idade moderna*. Trad. Denise Botmann. São Paulo, Companhia das Letras.
- CABRAL, João de Pina (1996). "A difusão do limiar – Margens, hegemonias e contradições na antropologia contemporânea". *Mana*, v. 2, n. 1, p. 25-57.
- CAMARGO, Jacqueline de (1989). *Humor e violência – uma abordagem antropológica do circo-teatro na periferia da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social, Campinas, Unicamp.
- CAMAROTTI, Marco (2004). *O palco no picadeiro*. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife.
- CARDOSO Filho, Juracy do Amor (2007). *Música, circo e educação – um estudo sobre aprendizagem musical na companhia de circo Picolino*. Dissertação de mestrado em Música, Salvador, UFBA.
- CASSOLI, Tiago (2006). *Do perigo das ruas ao risco do picadeiro – circo social e práticas educacionais não governamentais*. Dissertação de mestrado em Psicologia, Niterói, UFF.
- COSTA, Eliene B. A. (1999). *Saltimbancos urbanos – a influência do circo na renovação do teatro brasileiro nas décadas de 80 e 90*. Tese de doutorado em Artes Cênicas, São Paulo, USP.
- COSTA, Maria Cristina Castilho (2006). "Ben-Hur – um herói de muitas guerras". *Intercom*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 143-157.
- COSTA, Martha M. (1999). *A organização circense – um estudo de sobrevivência organizacional pela preservação dos valores institucionais*. Dissertação de mestrado em Administração, Rio de Janeiro, FGV.
- DAHER, Sandra (1991). *Consagrando a vida – corpo e ritual no circo*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social, Brasília, UnB.
- DAL GALLO, Fabio (2009). *Da rua ao picadeiro – escola Picolino, arte e educação na performance do circo social*. Tese de doutorado em Artes Cênicas, Salvador UFBA.
- DANTAS, Arruda (1980). *Piolin*. São Paulo: Pannartz.
- DAVIS, Janet M. (2002). *The circus age – culture & society under the American big top*. Chapel Hill; London: The University North Caroline Press.
- DE GASPARI, Josset; SCHWARTZ, Gisele (2007). "Vivências em artes circenses – motivos de aderências e expectativas". *Motriz*, Rio Claro, v. 13 n. 3, p. 158-164.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix (1997). *Mil platôs – capitalismo e esquizofrenia*. V. 5. Trad. Peter Pál Pelbart e Janice Caiafa. São Paulo: Editora 34.

- DUARTE, Regina Horta (1995). *Noites circenses – espetáculos de circo e teatro em Minas Gerais no século XIX*. Campinas: Ed. Unicamp.
- DUARTE, Regina Horta (s/d). *O circo em cartaz*. Belo Horizonte: Eindhoven.
- DUPRAT, Rodrigo Mallet (2007). *Atividades circenses – possibilidades e perspectivas para a educação física escolar*. Dissertação de mestrado em Educação Física, Campinas, Unicamp.
- FERRAZ, Ana Lúcia C. (2006). “A performance no circo-teatro e o sentido do riso – gênero, representação e vídeo etnográfico”. In: 25ª REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, Goiânia, Goiás.
- FEDERECI, Conrado Augusto (2004). *De palhaço e clown – que trata de algumas das origens e permanências do ofício cômico e mais outras coisas de muito gosto e passatempo*. Dissertação de mestrado em Educação, Campinas, Unicamp.
- FIGUEIREDO, Carolina M. S. (2007). *As vozes do circo social*. Dissertação de mestrado profissionalizante em Bens Culturais e Projetos Sociais, Rio de Janeiro, FGV.
- FONSECA, Maria Augusta (1979). *Palhaço da burguesia – Serafim Ponte Grande, de Oswald de Andrade, e suas relações com o universo do circo*. São Paulo: Polis.
- GEERTZ, Clifford (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC.
- GÓIS, Marcus Villa (2005). *Estradas de sonhos – uma contribuição circense na formação do ator*. Dissertação de mestrado em Artes Cênicas, Salvador, UFBA.
- GOLDWASSER, Maria Júlia (1975). *O palácio do samba – estudo antropológico da Estação Primeira de Mangueira*. Rio de Janeiro: Zahar.
- GOMES, Clara R. C. (2007). *Caminhos do riso*. Dissertação de mestrado em Educação, Brasília, UnB.
- GUZZO, Marina S. L. (2004). *Risco como estética, corpo como espetáculo*. Dissertação de mestrado em Psicologia Social, São Paulo, PUC.
- HEWARD, Lyn; BACON, John (2006). *Cirque du Soleil – a reinvenção do espetáculo*. Trad. Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HOTIER, Hugues (1995). *Cirque, communication, culture*. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- ILARI, Mayumi D. S. (2007). *Teatro político e contestação no mundo globalizado – o Bread & Puppet Theater na sociedade de consumo*. Tese de doutorado em Estudos Linguísticos e Literários em Inglês, São Paulo, USP.
- KNAUSS, Paulo (2007). “A cidade como sentimento: história e memória de um acontecimento na sociedade contemporânea – o incêndio do Gran Circus Norte-Americano, 1961”. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 27, n. 53, p. 25-54.
- KRUGER, Cauê (2008). *Experiência social e expressão cômica – os Parlapatões, Patifes e Paspalhões*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social, Campinas, Unicamp.
- LE BRETON, David (2007). *Sociologia do corpo*. Trad. Sônia Fuhrmann. Petrópolis: Vozes.
- LEMOS, Anna Paula Soares (2007). *Ariano Suassuna, o palhaço-professor e sua Pedra do Reino*. Dissertação de mestrado em Literatura Comparada, Rio de Janeiro, UFRJ.
- LITOVSKI, A. (1975). *El circo soviético – compilación de artículos*. Trad. F. Pita. Moscú: Editorial Progreso.
- LOBO, Lilia; CASSOLI, Tiago (2006). “Circo social e práticas educacionais não governamentais”. *Revista Psicologia & Sociedade*, UFF, v. 3, n. 18, p. 62-67.

- LUNARDELLI, Fatimarlei (1995). *O circo no cinema d'Os Trapalhões*. Dissertação de mestrado em Artes, São Paulo, USP.
- MACEDO, Sandra M. (2002). *Mistério-bufô e o Homem e o cavalo – a arte do circo na dramaturgia de Maiakovski e Oswald de Andrade*. Dissertação de mestrado em Letras Orientais, São Paulo, USP.
- MACHADO, Ana Paula Moretti (2010). *Nos terreiros da cidade – um olhar sobre o circo, o circo-teatro e o parque-teatro em Jaraguá do Sul nos anos de 1920 a 1950*. Dissertação de mestrado em Teatro, Florianópolis, UESC.
- MAGNANI, José G. C. (1980). “Ideologia, lazer e cultura popular – um estudo do circo-teatro nos bairros de periferia de São Paulo”. *Dados*, v. 23, n. 2, p. 171-184.
- \_\_\_\_\_. (1984). *A festa no pedaço – cultura popular e lazer na cidade*. São Paulo: Brasiliense.
- MALARD, Letícia. (1987). *Hoje tem espetáculo – Avelino Fóscolo e seu romance*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- MANCILLA, Cláudio A. B. (2007). *O trampolim da razão subalterna – circo social e pensamento social em Nuestra América*. Dissertação de mestrado em Educação, Niterói, UFF.
- MARTIN-BARBERO, Jesus (1997). *Dos meios às mediações – comunicação, cultura e hegemonia*. Trad. Ronald Polito e Sergio Alcides. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.
- MATOS, Lucília da Silva (2002). *Equilibristas da vida cotidiana – arte circense, lazer e corpo a partir da Escola Circo em Belém – Pará*. Dissertação de mestrado em Antropologia, Belém, UFPA.
- MELO, Cacilda Amaral (1984). *Saber/lazer no espaço escolar – uma oposição fundamental (tentativa de leitura semiótica)*. Dissertação de mestrado em Ciências da Comunicação, São Paulo, USP.
- MERISIO, Paulo Ricardo (2005a). *Um estudo sobre o modo melodramático de interpretar – o circo-teatro no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 como fonte para laboratórios experimentais*. Tese de doutorado em Teatro, Rio de Janeiro, UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2005b). “Teatro de anônimo – elementos do circo-teatro tradicional na cena contemporânea”. *Ouvirouwer*, n. 1, p. 7-26.
- MEURER, Renildo (2002). *A balada do palhaço Frajola – estudo sobre a influência melodramática na obra do dramaturgo Plínio Marcos*. Dissertação de mestrado em Literatura, Curitiba, UFPR.
- MICELI, Sergio (1984). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel.
- MONTES, Maria Lúcia A. (1983). *Lazer e ideologia – a representação do social e do político na cultura popular*. Tese de doutorado em Ciência Política, São Paulo, USP.
- MUSEU DE FOLCLORE EDISON CARNEIRO (1987). *Circo – tradição e arte*. Rio de Janeiro: Funarte/Instituto Nacional do Folclore.
- NICOLETTI, Raquel Vivian (2003). *A multiplicidade de linguagens no teatro contemporâneo – genealogia e análise de um processo*. Dissertação de mestrado em Ciência da Arte, Niterói, UFF.
- NOVELLI, João Baptista (1980). *Circo paulistano – arquitetura nômade*. São Paulo: SMC/Dida/CDIABC.
- O CORREIO DA UNESCO (1998). *O circo, arte universal*. Ano 16, n. 3.
- OLIVEIRA, Aline Mendes de (2005). *Teatro Polytheama – uma visão múltipla do teatro, do circo e do cinema na São Paulo do final do século XIX*. Dissertação de mestrado em Artes Cênicas, São Paulo, USP.
- OLIVEIRA, Júlio Amaral (1990). *Circo*. São Paulo: Biblioteca Eucatex.

- PIMENTA, Daniele (2005). *Antenor Pimenta – circo e poesia: a vida do autor de ...E o céu uniu dois corações*. São Paulo: Imprensa Oficial; Fundação Padre Anchieta.
- \_\_\_\_\_. (2009). *A dramaturgia circense – conformação, persistência e transformações*. Tese de doutorado em Artes, Campinas, Unicamp.
- QUERUBIM, Marlene O. (2003). *Marketing de circo*. São Paulo: Orion.
- ROCHA, Gilmar (2003). *Corpo e alma de uma cultura viajante – um estudo antropológico do Grande Circo Popular do Brasil (Marcos Frota Circo Show)*. Tese de doutorado em Antropologia Cultural, Rio de Janeiro, UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2004). “Dialética da brincadeira’ – representações do circo na literatura infantil”. *Grifos*, Chapecó, Argos, n. 17, p. 145-168.
- \_\_\_\_\_. (2006). “Eis o malandro na praça outra vez’ – a fundação da discursividade malandra no Brasil dos Anos 70”. *Scripta*, v. 10, n. 19, p. 108-121.
- \_\_\_\_\_. (2007). “O maior espetáculo da terra!’ – circos, monstros, fronteiras e ‘self’ na sociedade moderna”. *Transit Circle*, UFF, n. 6, p. 10-31.
- \_\_\_\_\_. (2008). “A cidade em festa” – evocações do circo de infância na arte moderna brasileira”. In: XVI ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, Belo Horizonte, UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2009a). “Cultura popular: do folclore ao patrimônio”. *Mediações*, v. 14, n. 1, p. 218-236.
- \_\_\_\_\_. (2009b). “Fazer a praça’ – a montagem do circo como processo ritual”. In: CAVALCANTI, Maria Laura; GONÇALVES, José Reginaldo. *As festas e os dias – ritos e sociabilidades festivas*. Rio de Janeiro: Contracapa. p. 142-168.
- \_\_\_\_\_. (2009c). “A retórica da tradição’: notas etnográficas de uma cultura em transformação”. *Antropolítica*, UFF, n. 27, p. 63-83.
- \_\_\_\_\_. (2011). “Eternos vagabundos” – malandros, palhaços e caipiras no mundo da chanchada”. *Projeto História*, PUC-SP, n. 43. No prelo.
- \_\_\_\_\_. (2012) “O ‘circo-escola’ e a reinvenção da educação”. In: ROCHA, Gilmar; TOSTA, Sandra (orgs.). *Caminhos da pesquisa – estudos em linguagem, antropologia e educação*. Curitiba: CRV. No prelo.
- RODRIGUES, Luiz Henrique (2007). *Representação das atividades circenses na escola*. Dissertação de mestrado em Educação Física, Florianópolis, UFSC.
- RUIZ, Roberto (1987). *Hoje tem espetáculo? – as origens do circo no Brasil*. Rio de Janeiro: Inacen.
- SACCHI, Wellington (2009). *A identidade saltimbanco*. Dissertação de mestrado em Multimeios, Campinas, Unicamp.
- SANTOS, Ivanildo Lubarini Piccoli (2008). *Os palhaços nas manifestações populares brasileiras – bumba-meu-boi, cavalo-marinho, folia de reis e pastoril profano*. Dissertação de mestrado em Artes, São Paulo, Unesp.
- SANTOS, Kátia Peixoto dos (2001). *A presença do espetáculo circense, mambembe e do teatro de variedades no contexto fílmico de Federico Fellini*. Dissertação de mestrado em Comunicação e Artes, São Paulo, USP.
- \_\_\_\_\_. (2009). “O circo eletrônico – a relevância dos espetáculos populares nos filmes de Federico Fellini”. *Contemporâneos*, n. 4, p. 1-12.
- SANTOS, Maria Clara Lemos (2006). *Transferência de aprendizagem – um percurso entre as técnicas aéreas circenses e a formação do ator*. Dissertação de mestrado em Artes, Belo Horizonte, UFMG.

- SILVA, Cíntia Vieira (2008). "Clownfilosofia ou o que pode um palhaço". In: KANGUSSU, Imaculada *et al.* (orgs.). *O cômico e o trágico*. Rio de Janeiro: 7 Letras. p. 162-172.
- SILVA, Daniel Marques (2004). *O palhaço negro que dançou a chula para o Marechal de Ferro – Benjamin de Oliveira e a consolidação do circo-teatro no Brasil: mecanismos e estratégias artísticas como forma de integração social na belle époque carioca*. Tese de doutorado em Teatro, Rio de Janeiro, UERJ.
- SILVA, Ermínia (1996). *O circo, sua arte e seus saberes – o circo no Brasil no final do século XIX a meados do XX*. Dissertação de mestrado em História, Campinas, Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (2003). *As múltiplas linguagens na teatralidade circense – Benjamin de Oliveira e o circo-teatro no Brasil no final do século XIX e início do XX*. Tese de doutorado em História, Campinas, Unicamp.
- SILVA, Reginaldo Carvalho (2008). *Os dramas de José Carvalho – ecos do melodrama e do circo-teatro no sertão baiano*. Dissertação de mestrado em Artes Cênicas, Salvador, UFBA.
- SILVEIRA, Clélia J. (2001). *Circo – educando com arte*. Rio de Janeiro: Fase.
- SILVEIRA, João Francisco Baroni (2006). *Circo Girassol – o saber circense incorporado e compartilhado*. Dissertação de mestrado em Educação Física, Porto Alegre, UFRGS.
- SOARES, Carmen (1998). *Imagens da educação no corpo – estudo a partir da ginástica francesa no século XIX*. Campinas: Autores Associados.
- SOUZA, Alessandra de (2004). *Vamos brincar de circo? – as brincadeiras das crianças da escola 'Brincando de Circo' e do Reality Circus*. Dissertação de mestrado em Educação, Florianópolis, UFSC.
- SOUZA Jr., Walter de (2008). *Mixórdia no picadeiro – circo, circo-teatro e circularidade cultural na São Paulo das décadas de 1930 a 1970*. Tese de doutorado em Comunicação e Artes, São Paulo, USP.
- TEIXEIRA, Maria Eneida; ANÁSTÁCIO, Vera Lúcia A. (2000). *Circo de Todo Mundo – uma história de magia e cidadania*. Belo Horizonte: [s.ed.].
- TINHORÃO, José Ramos (2001). "Circo brasileiro, local do universal". In: *Cultura Popular – Temas e Questões*. São Paulo: Editora 34. p. 55-84.
- TORRES, Antônio (1988). *O circo no Brasil*. Rio de Janeiro: Funarte.
- VALÉRIO, Manoela (2007). *Passagens circenses*. Dissertação de mestrado em Psicologia, Niterói, UFF.
- VARGAS, Maria Thereza (1981). *Circo – espetáculo de periferia*. São Paulo: SMC/Dida/CDIABC.
- VIANA, Wagner L. (2008). *Portinari menino e o circo*. Dissertação de mestrado em Artes, Bauru, Unesp.
- VENDRUSCOLO, Cinthia Ramos Pereira (2009). "O circo na escola". *Motriz*, Rio Claro, v. 15, n. 3, p.729-737.
- VIVEIROS DE CASTRO, Alice (2005). *O elogio da bobagem – palhaços no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Família Bastos.
- WAGNER, Roy (1981). *The invention of culture*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WALLON, Emmanuel (2009). *O circo no risco da arte*. Trad. Ana Alvarenga, Augustin de Tugny e Cristiane Lage. Belo Horizonte: Autêntica.

## Resumo

### *O Circo no Brasil – Estado da Arte*

A partir dos anos 1980, a produção acadêmica sobre o circo no Brasil revela um intenso e profundo processo de transformação cultural da arte circense. O circo, entendido como cultura viajante organizada em um (para não colocar num) sistema de saberes e técnicas corporais, já não é mais monopólio das tradicionais famílias de artistas circenses. Espaço privilegiado de mediação entre a tradição e a modernidade, o erudito e o popular, a arte e o esporte, a educação e a política, entre outros, o circo se constitui num importante “objeto” de representação das práticas sociais na atualidade. Apresentar as principais categorias, agentes e estratégias utilizadas pelo circo contemporaneamente na constituição de novas formas de produção cultural é o objetivo deste ensaio bibliográfico.

**Palavras-chave:** Circo; Produção científica; Mediação cultural; Educação.

## Abstract

### *The Circus in Brazil – State of the Art*

Brazil's academic production regarding circus starts in the 1980s. It reveals the intense and deep cultural transformation process the circus art has gone through. For instance, the circus, understood as a travel culture organized as a system of knowledge and techniques of the body, is not, anymore, exclusively formed by traditional families of circus artists. By being a privileged space for mediations between tradition and modernity, high culture and popular culture, art and sport, education and politics, etc., the circus can be viewed as an important “object,” since it represents and responds to the social practices in progress. This paper aims at presenting the main categories, agents, and strategies used for the contemporary “new” circus in its constitution and new forms of cultural production.

**Keywords:** Circus; Scientific production; Cultural mediation; Education.

## Resumé

### *Le Cirque au Brésil – l'État de l'Art*

Les recherches sur le cirque au Brésil menées depuis les années quatre-vingts révèlent un processus de transformation culturelle intense et profond. L'art du cirque en tant que culture nomade, organisée comme un (pour ne pas dire «en un») système de savoirs et de techniques du corps n'est plus le monopole de familles traditionnelles d'artistes du cirque. Le cirque est aujourd'hui un espace privilégié de médiation entre, par exemple, la tradition et la modernité, l'érudit et le populaire, l'art et le sport, l'éducation et la politique. Il apparaît comme un objet important des représentations et des pratiques sociales contemporaines. L'objectif de ce travail est de présenter les principaux domaines, acteurs et stratégies utilisées par le cirque contemporain dans la création de nouvelles formes de production culturelle.

**Mots-clés:** Cirque; Production scientifique; Médiation culturelle; Education.

## **Introdução**

Os estudos que se propõem a analisar o tema do tempo da justiça criminal no Brasil são iniciados, geralmente, com a seguinte epígrafe: “A justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”, extraída de “Oração aos moços”, discurso de Rui Barbosa, escrito em 1920, para parabenizar os formandos da Faculdade de Direito do Largo São Francisco.

Essa frase orientou boa parte das análises – sociológicas e jurídicas – brasileiras e, exatamente por isso, durante muitos anos, o foco desses estudos foi a mensuração do tempo, em termos de número de dias para a conclusão de um processo judicial. O grande problema teórico-metodológico dessa abordagem se refere ao fato de que o tempo é uma instituição social e não um fenômeno objetivo ou uma experiência psíquica. Logo, determinado número de dias pode se apresentar para alguém como o prazo razoável para a solução de um conflito, enquanto, para outro, este pode ser totalmente descabido, dado o objetivo que se pretende alcançar.

A questão que se coloca é que, independentemente de se analisado em sua dimensão

objetiva (número de dias de um processo) ou em sua dimensão subjetiva (sentimento relacionado ao número de dias de um processo), o tempo da justiça é uma construção social. Isso significa dizer que o tempo não é algo exterior à matéria jurídica, como um simples conjunto de regras que prescreve a cronologia de uma série de ações, mas algo construído a partir da interação entre indivíduos e instituições jurídicas.

Por isso, contra uma visão positivista que não fez mais do que exteriorizar o tempo, é preciso reificar a ideia de que não é possível “fazer” justiça senão a partir do seu tempo e, por isso, apesar de todas as dificuldades de sua mensuração, é preciso operacionalizar essas métricas para se problematizar a própria capacidade de determinado sistema em institucionalizar o conceito de justiça.

Assim, se o tempo é algo importante, posto que fornece uma medida de como a ideia de justiça é operacionalizada em contextos diferenciados, os seus determinantes são ainda mais relevantes, pois se formos capazes de compreender o que faz com que o tempo de processamento criminal seja maior ou menor, poderemos também manipulá-lo

---

\* Versões preliminares deste trabalho foram publicadas na *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 31 e na *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 10. Contudo, a edição que ora se apresenta foi substancialmente modificada, especialmente no que se refere ao significado do tempo em cada um dos países analisados sob a ótica da diferenciação entre regras de incriminação e regras de decisão. Agradeço, dessa forma, aos pareceristas anônimos que tanto contribuíram para este resultado final.

para que ele seja capaz de atender às necessidades de dada sociedade. Afinal,

[...] O tempo é medida da justiça. Se longo, é cada vez menos provável corrigir falhas técnicas na condução administrativa dos procedimentos ou localizar testemunhas, eventuais vítimas, possíveis agressores. Se curto, corre-se o risco de suprimir direitos consagrados na Constituição e nas leis processuais penais, instituindo, em lugar da justiça, a injustiça. Para o cidadão comum, o tempo é lugar da memória coletiva. Se ele consegue estabelecer vínculos entre o crime cometido e a aplicação de sanção penal, experimenta a sensação de que a justiça foi aplicada (Adorno e Izumino, 2007, p. 132).

Logo, é importante ressaltar que a identificação dos determinantes do tempo da justiça é sempre uma mensuração focalizada em um dado contexto de tempo e espaço, e que, se pode ser generalizável para alguns casos, necessariamente exclui outros. Por isso,

sem dúvida, tendemos a objetivar e exteriorizar a medida que assim construímos (daí o sentimento de que a hora não é construída, mas dada), mas isso não autoriza, em consequência, que se sustente, como o fazia Kant, que a síntese desse modo operada seja inata ou *a priori*: muito antes disso ela é fruto de um aprendizado histórico muito longo e de elaborações diferenciadas de uma sociedade para outra, cada sociedade desenvolve o seu tempo próprio (Ost, 2005, p. 23).

A proposta deste trabalho é analisar o tempo da justiça criminal em uma perspectiva comparada, mas não se trata de dizer que dado sistema de justiça criminal despense  $x$  dias para processamento de

determinado crime enquanto outro sistema despense  $y$  dias para o processamento do mesmo delito. Trata-se de dizer o que contribui com o aumento ou redução desse tempo global em realidades que possuem regras diferenciadas com o objetivo de se compreender quais são as regularidades existentes no processamento criminal.

Nessa tentativa de verificar por que a comparação dos determinantes do tempo da justiça criminal em três culturas jurídicas<sup>1</sup> diferenciadas pode ser útil para pesquisas empíricas, recorreu-se à distinção entre normas morais e regras de decisão, já que a proposta deste artigo é problematizar em que medida as regras de decisão que orientam o tempo de processamento criminal são semelhantes nos três países em questão, sobrepondo-se, portanto, à cultura jurídica de cada localidade. No entanto, é importante destacar que toda a comparação tem como referência o sistema de justiça criminal brasileiro.

Assim, o caso português foi escolhido por possuir uma ossatura institucional muito semelhante ao brasileiro, mesmo porque as instituições implantadas neste país, nessa seara, foram, em boa medida, importadas daquele. Isso ocorreu porque, no ano de 1500, Portugal fez do Brasil sua colônia e, com isso, quando este passou a integrar os mapas geográficos, obteve de Portugal um sistema jurídico já estabelecido (Bajer, 2002). Assim, apesar das inúmeras mudanças vivenciadas pelo sistema de justiça criminal brasileiro em distintos momentos<sup>2</sup>,

---

1 Esse termo será apresentado, de acordo com a elaboração de Garapon e Papadopoulos (2008), mais adiante neste artigo.

2 As alterações mais marcantes nessa ossatura herdada de Portugal foram, em 1832, a edição do Código de Processo Penal Imperial, que contou com duas reformas. A primeira, instituída pela Lei nº 261, de 1841, subtraiu dos juízes de paz as atribuições de investigação do crime, entregando-as aos chefes de polícia e seus delegados, os quais eram nomeados pelo governo. A segunda, pela Lei nº 2.033, de 1871, criou o inquérito policial, nome do instrumento que documenta, ainda hoje, as investigações do crime e autoria realizadas pela polícia para auxiliar os juízes quando da formação de sua convicção. Além dessas mudanças, tem-se, em 1941, a edição do Código de

a sua ossatura institucional ainda se assemelha substantivamente àquela herdada de Portugal. Neste cenário, trazer esse sistema jurídico à comparação tem como objetivo verificar em que medida essa regularidade de funcionamento ainda se faz presente quando o assunto é o tempo da justiça criminal. Então, se regras de decisão importam na determinação do tempo, sendo essas semelhantes, é de se esperar que os resultados dessa análise comparada também o sejam.

Já o sistema de justiça criminal norte-americano foi escolhido como base de comparação em relação aos demais por possuir, simultaneamente, semelhanças estruturais com o Brasil e com Portugal (estruturas políticas e características capitalistas) e distinções em termos de seus modelos jurídicos de controle social. Por ser essa a realidade que possui uma cultura jurídica diferente das demais, são as conclusões dos estudos nela empreendidos que, de fato, poderão indicar se são as regras de decisão (e quais são) que determinam o tempo.

Para a reflexão de como é possível explicar as semelhanças entre essas realidades, apesar de suas culturas jurídicas (Garapon e Papadopoulos, 2008) serem diferenciadas, a distinção entre normas e regras, difundida no Brasil por Vargas (2004), será operacionalizada na seção seguinte.

Após essa contextualização, os pilares do método comparado e as nuances das culturas jurídicas e dos padrões de operação dos três sistemas de justiça criminal serão apresenta-

dos. A quarta seção, por sua vez, apresentará os resultados das pesquisas sobre o tema no Brasil, enquanto a quinta seção fará o mesmo para Portugal e a sexta seção enfatizará os Estados Unidos. Por fim, as principais conclusões serão reunidas em um único quadro e problematizadas com o intuito de se discutir o significado das consonâncias encontradas nas três realidades.

### **Sobre a distinção entre regras e normas e sua conseguinte operacionalização**

O ponto de partida dessa reflexão é o alerta realizado por Vargas (2004, p. 15) quanto à necessidade de os estudos que analisam o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal serem mais cautelosos no emprego das palavras regras, normas e lei. Para a autora, o fato de as três serem usadas como sinônimos e, especialmente, o uso abusivo de “norma”, ora como eufemismo para se referir à lei, ora como sinônimo de costume, é bastante problemático, uma vez que

regras e normas diferem estrutural e substancialmente. Regras são sistemáticas, públicas, inteligíveis, consistentes, estáveis e podem ou não ser escritas. Isto implica que elas requerem uma elaboração legitimada e que tenham valor de previsão, mesmo que este possa ser ignorado ou violado. Já normas são sustentadas privadamente e é pouco provável que sejam conhecidas unanimemente. Sua natureza sistemática deriva da experiência social compartilhada e não de uma autoridade que as promulgue (Greenhouse, 1982 *apud* Vargas, 2004, p. 15).

---

Processo Penal Republicano e, em 2008, a reforma operada pela Lei nº 11.719, que estabeleceu novas regras tanto no que se refere à temporalidade para a prática dos atos processuais penais, como também à forma como estes deverão ser praticados; e pela Lei nº 11.690 (provas), que alterou artigos que se referem à construção das provas no âmbito do processo judicial e pela Lei nº 11.689, que modificou as regras do Tribunal do Júri, estabelecendo: (1) impossibilidade de protesto por novo júri caso a pena fixada seja superior a 20 anos de prisão; (2) mudança das regras para realização de perguntas às testemunhas durante as audiências – que passaram a ser feitas diretamente às testemunhas –, entre outras alterações.

As normas estão, portanto, impregnadas de conteúdo moral, posto que são construídas de maneira diferenciada a partir da interação entre indivíduos em dada sociedade. Por isso, quando os cientistas sociais querem diferenciar as “normas” – análogas ao sentido de regras – das “normas” no sentido empregado por Greenhouse, eles empregam o termo *normas morais*.

Para explicar a questão das normas morais, ponto de partida de qualquer outro tipo de normalidade existente, Filgueiras (2009, p. 399) se baseia em uma concepção habermasiana, na qual a fundamentação de normas morais ocorre através de uma atitude autocrítica, a partir de uma troca empática de perspectivas de interpretação oferecidas por contextos de justificação.

Também com essa mesma fundamentação, Andrews (2002, p. 580) afirma que as normas morais são aquelas com validade universal, ou seja, são as que, em princípio, devem ser consideradas justas e, portanto, válidas para todos os atores envolvidos em certa interação.

Nesse arranjo, os contextos específicos determinam que as normas morais possuam precedência sobre outras, o que apenas é possível por serem estas maneiras de sentir, de pensar e de agir, socialmente definidas e *suscetíveis de sanção* (Roberts, 2007, p. 41). Ou seja, as normas morais são superiores às demais por serem capazes de se consubstanciar em *habitus* – esquemas cognitivos e avaliativos, acionados de forma pré-reflexiva e automática (Bourdieu, 1998), o que ocorre por contarem com alguma espécie de sanção, que aciona uma dada lógica capaz de determinar o comportamento do indivíduo, especialmente ao longo dos seus primeiros anos de aprendizagem social.

No entanto, como todo grupo social cria normas morais e se esforça em fazê-las aplicar em todos os momentos e circuns-

tâncias, é preciso distinguir as diversas “normatividades” existentes em dada sociedade, para, com isso, se compreender como determinadas normas “penetram” no espectro jurídico, se transformando em regras. Já as normas morais podem ser diferenciadas a partir da aplicação de dois critérios: grau de formalização e grau de proximidade com as condutas que se pretende reger. Desse modo, têm-se: (1) as normas diretas, pouco formalizadas e próximas às situações e (2) as normas indiretas, mais formais e mais distantes das situações. As regras jurídicas podem ser encaixadas como normas indiretas e, nesse cenário, torna-se imprescindível apontar algumas de suas especificidades para que o seu conteúdo se torne mais facilmente apreensível e diferenciado do que se denomina, genericamente, de normas. Afinal, é “essa plurinormatividade que permite ao sociólogo enquadrar o direito como um objeto social sem depender do que esse último diz de si mesmo” (Roberts, 2007, p. 47-48).

Uma forma de compreender o conteúdo das regras jurídicas é partir de uma dualidade entre regras primárias e regras secundárias. Enquanto as regras primárias estão vinculadas à substância, as regras secundárias se atrelam ao processo. As regras primárias são também chamadas de regras de incriminação, e as regras secundárias, de regras de decisão. Assim, se as regras de incriminação se voltam tanto para o público como para os órgãos que podem gerir a repressão, as regras de decisão explicam as sanções, definem os procedimentos a serem utilizados pelos operadores da justiça e os prazos a serem cumpridos. Considerando o tema aqui tratado, pode-se afirmar que as regras de incriminação são aquelas inscritas no Código Penal, enquanto as regras de decisão são as constantes no Código de Processo Penal.

Conforme Pinto (2006, p. 31), “em todas as sociedades há regras primárias, que

regulam a conduta do indivíduo; e regras secundárias, fórmulas sociais para aplicar sanções àqueles que não obedeceram às regras primárias”. Sendo as regras secundárias as regras de decisão, elas exigem dos operadores o conhecimento sobre as regras primárias, ou de incriminação (Vargas, 2004).

Portanto, é possível inferir que as normas morais provêm das normas de ação que são seguidas de maneira quase irreflexiva pelos agentes no mundo da vida, enquanto as regras jurídicas constituem o ordenamento jurídico, o qual nada mais é do que um meio gerado artificialmente. No entanto, como regras jurídicas semelhantes podem ser operadas de maneira diferenciada, dependendo da cultura jurídica, a seção seguinte apresenta como essas instituições ganham contornos distintos dependendo da realidade em questão.

### **Comparando culturas jurídicas: Brasil, Portugal e Estados Unidos**

Esta seção tem como objetivo apresentar quais são as principais características dos sistemas judiciais em análise, pois, dependendo da cultura jurídica tratada, termos como processo, opinião judicial ou julgamento significam fenômenos totalmente diferenciados. Então, apesar de os operadores manipularem a mesma palavra, o significado engendrado com o seu emprego é substancialmente diverso e, por isso, é preciso explicitar o *framework* a partir do qual esses conceitos devem ser interpretados (Papadopoulos, 2004, p. 1). Nesse sentido, o exemplo de Kant de Lima (2010, p. 26) sobre o significado do júri no Brasil e nos Estados Unidos parece substantivamente ilustrativo:

[...] o *trial by jury*, na versão dos EUA, representava, por um lado, um direito constitucional universal de todos os cidadãos que se julgavam injustamente acusados, tanto em casos civis como em casos criminais graves; de outro, um

dever de seus concidadãos de se tornarem disponíveis para julgá-los, sendo escolhidos de comum acordo pelas partes, como árbitros que vão decidir, em uma discussão conjunta e secreta, seu destino, uma vez requisitados aleatoriamente entre os membros da lista eleitoral do lugar. Já o “Tribunal do Júri” brasileiro era apenas mais uma fase processual de um processo criminal obrigatório para todos os acusados, em casos de crimes intencionais (dolosos) contra a vida humana, em que os acusados eram julgados por um grupo de cidadãos escolhidos de antemão pelo juiz e sorteados dessa lista – à moda do *trial by jury* inglês – sem se comunicarem entre si.

Ou seja, cada cultura jurídica possui alguns parâmetros que, em conjunto, formam a matriz cultural de um dado sistema, a qual pode ser compreendida como uma espécie de gramática do sistema legal, que concede aos operadores do direito uma maneira de entender as questões a serem administradas e, ainda, as formas substantivas de sua interpretação. De maneira geral, essas duas gramáticas podem ser formalizadas em dois grandes sistemas, quais sejam: Civil Law e Common Law, cujas principais características são apresentadas no Quadro 1.

A sumarização das características dos dois sistemas tem como objetivo criar os fundamentos de um entendimento do termo no sentido empregado por Garapon e Papadopoulos (2008, p. 23) em sua formulação original. Ou seja, para se compreender a cultura jurídica, que é um fenômeno essencialmente dinâmico, faz-se necessário entender quais são as suas forças motores, especialmente no que se refere à forma de produção de provas e às suas funções políticas. Assim, como a cultura jurídica consiste em práticas sociais que viabilizam soluções legítimas para a questão do poder, válidas para toda a sociedade, é possível afirmar que ela é uma forma de cultura política, posto que ao mesmo tempo produz e é produzida pelo sistema político (Kessler, 2004, p. 778).

**Quadro 1**  
**Principais características do sistema Civil Law e Common Law**

Características	Civil Law	Common Law
Origem da lei	Leis criadas de cima para baixo.	Leis criadas de baixo para cima.
Forma de organização do sistema judicial	Sistema centralizado, em razão do compromisso com as ideias de comunitarismo e equidade.	Sistema descentralizado, em razão do compromisso com as ideias de individualismo e igualitarismo.
Forma de organização da cadeia de mando	Cadeia de mando vertical – o juiz diz aos seus assessores o que deve ser feito.	Cadeia de mando horizontal – o juiz discute com os seus assessores o que deve ser feito.
Papel da categoria verdade na construção da decisão final	Caráter único da verdade – há sempre uma única verdade.	Competição entre narrativas levando à criação de uma narrativa para cada caso.
Forma de organização do trabalho burocrático	Integração a partir do centro.	Divisão de responsabilidades.
Papel dos envolvidos (réu e vítima)	Desconfiança nos atores envolvidos.	Confiança nos atores envolvidos.
Papel das partes (testemunhas)	Passividade das partes – apenas se manifestam se acionadas.	Autonomia e ação das partes.
Regra que se sobrepõem	Lei substantiva como a característica mais enfatizada – fazer justiça é sempre uma questão substantiva, a ser analisada em cada caso.	Procedimento como a característica mais enfatizada – fazer justiça é decidir de acordo com os procedimentos.
Relação entre o problema em análise e o sistema normativo	Lei preexistente – atividade do juiz é quase uma geometria política, posto que consiste na ligação da pirâmide normativa (regulamentos) aos fatos (controvérsias).	Relação social preexistente – o juiz é um “narrador” da lei e, para tanto, se baseia nos discursos públicos, ora conectados ora conflitantes, que lhes são apresentados.
Mandato do juiz	Mandato dado por lei.	Mandato concedido regularmente pela sociedade.
Poder do juiz	Poder incondicionado (ausência de mecanismos de <i>check and balances</i> ).	Poder condicionado ( <i>accountability</i> e transparência como características institucionais).
Forma de estabelecer o equilíbrio da instituição com a sociedade	Instituição como requisito para manutenção do sistema.	Autonomia da sociedade <i>vis-à-vis</i> o direito como requisito para a manutenção do sistema.

Fonte: adaptado de Papadopoulos (2004, p. 5).

Nesse sentido, cumpre destacar que Brasil e Portugal se filiam à Civil Law, enquanto os Estados Unidos se filiam à Common Law, com a importante ressalva de que, no caso das instituições processuais penais, o Brasil tem as suas herdadas de Portugal (Bajer, 2002). Contudo, para que as diferenças existentes nessas três realidades possam ser adequadamente compreendidas, é mister destacar quais são as regras de decisão aplicáveis a casos criminais

vigentes em cada um desses países.

Nas três localidades, uma vez que um crime é detectado pelo Estado, suscita-se a realização de uma série de atividades por parte de cada uma das instituições que compõem o sistema de justiça criminal (polícias, ministério público, defensoria e judiciário). No entanto, como essas atividades podem ser diferenciadas no tempo e, ainda, na forma de sua realização, os parágrafos

seguintes descrevem como isso ocorre em cada localidade.

No Brasil, a polícia tem como função verificar se a queixa feita por qualquer indivíduo em relação a determinado crime tem fundamento e, nesse caso, buscar indícios e evidências da autoria e da materialidade do fato. À fase policial, que é um procedimento administrativo, segue-se a processual, que tem início com a denúncia formalizada pelo ministério público (MP). A essa peça se seguem o interrogatório do preso, a oitiva das testemunhas e a defesa prévia realizada pela defensoria pública ou por um advogado particular. Essa fase judicial conta com a participação do juiz, promotores públicos e defensores (que podem ser públicos ou privados) e culmina em uma sentença que absolve ou condena o suspeito do crime. A decisão final pode ser proferida pelo juiz singular (no caso dos “crimes comuns”) ou pelo júri (específica para os crimes dolosos contra a vida<sup>3</sup>). Todos os caminhos do procedimento e o tempo para a prática de cada “ato processual” encontram-se previamente previstos no Código de Processo Penal, sendo que as sentenças aplicáveis a cada crime encontram-se sistematizadas no Código Penal. Não há espaço para a negociação do tipo de rito processual aplicável, nem da penalidade a ser cumprida.

Em Portugal, desde os anos 1980, a justiça criminal tem sido objeto de diferentes reformas, sendo que as mais significativas podem ser agrupadas em duas categorias principais: (1) reformas de desjudicialização, introdução de meios alternativos de resolução de litígios e descriminalização de certas condutas e (2) reformas processuais (Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2009, p. 14). Nos anos 1990, foram inseridas novas nuances na forma de movimen-

tação do sistema de justiça criminal, o que passou a diferenciar essa realidade, substancialmente, da brasileira.

Primeiro, a investigação criminal, mesmo quando realizada por outros órgãos (como a polícia), se encontra a cargo do MP (Dias, Fernando e Lima, 2007, p. 24). Isso porque, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde a agência policial possui total autonomia para realizar essa atividade, em Portugal, ela é supervisionada pelo MP. Uma vez apontado um suspeito e recolhidas as provas sobre quem é o responsável pelo ilícito, cabe ao MP acusá-lo no âmbito judicial, viabilizando o processamento do crime pelo tribunal (Dias, Fernando e Lima, 2007, p. 27). Também ao revés do que ocorre na legislação brasileira, que enumera, com exclusividade, os casos que serão processados e julgados pelo tribunal do júri, a legislação portuguesa estabelece que o júri deve ser considerado um direito do acusado, que em determinados crimes pode escolher entre ser julgado por um único juiz ou por seus pares. Ou seja, o júri apenas intervém quando é requerido pelo MP, pelo assistente ou pelo acusado, para julgar os crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal, os crimes contra o Estado, as violações do direito internacional humanitário e, ainda, os crimes que, não sendo da competência de um tribunal singular, têm pena máxima, abstratamente aplicável, não superior a oito anos de prisão (Jólluskin, 2009, p. 122).

Ao contrário dos sistemas precedentes, nos quais a decisão final é fruto da aplicação de variadas regras, com pouco ou nenhum espaço para acordo entre os envolvidos, nos Estados Unidos, uma vez encerrada a fase de investigação, inicia-se uma série de negociações que tem como objetivo construir

---

3 O júri no Brasil funciona tal como descrito na citação extraída de Kant de Lima (2010).

o desfecho do caso. Assim, o suspeito pelo crime, quando acusado pelo promotor, pode escolher entre barganhar com a promotoria, declarando-se culpado e recebendo punição imediata que se diz ser relativamente menor do que receberia se julgado pelo juiz ou pelo júri – *plea guilty, plea bargain* –, ou se submeter à arbitragem pelo Judiciário, regra aplicável quando o réu insiste em se declarar não culpado – *not guilty*. Isso significa que a verdade é construída pela negociação,

pois o Estado tem por obrigação colocar à disposição do acusado um processo legal específico – *o due process of law* – que terminará, se o *defendant* insistir até em afirmar que está sendo injustamente acusado, em um *verdict*, o qual nada mais é do que uma decisão tomada pelos jurados [júri], negociada, por maioria ou por unanimidade, em um processo público de discussão, entre eles, até chegarem a uma conclusão satisfatória para todos (Kant de Lima, 1999, p. 28).

Dessa descrição sobre as regras que orientam o funcionamento de cada um dos sistemas de justiça criminal a serem analisados, depreende-se que não é possível comparar, objetivamente, o tempo de processamento entre Brasil, Portugal e Estados Unidos, visto que o número de dias pode/deve ser naturalmente distinto em razão da diferença de arcabouços institucionais. No entanto, é possível comparar os determinantes do tempo, uma vez que variáveis semelhantes podem ter efeitos diferenciados e, com isso, até mesmo destacar o que é produto do saber local (ou das regras de decisão) e o que pode ser entendido como fenômeno afim nas diferentes localidades.

Nesse sentido, como a proposta deste artigo é verificar em que medida as regras de decisão que orientam o tempo de processamento criminal são semelhantes nos três países, sobrepondo-se, portanto, à cultura jurídica de cada localidade, a seção seguinte apresentará uma revisão dos estudos sobre o

tema no Brasil, sendo seguida por uma revisão dos estudos em Portugal e, por fim, nos Estados Unidos, para que tal objetivo possa ser alcançado na última seção.

Contudo, antes de apresentar os determinantes do tempo de processamento, é indispensável situar esse fenômeno no âmbito da discussão sobre acesso à justiça. Para isso, é necessário salientar que os casos analisados pelas pesquisas retratadas nas seções seguintes representam, tão somente, uma pequena parcela de todos os casos “incriminados” pelos respectivos sistemas de justiça criminal. Afinal, existe um grande percentual de crimes que, apesar de registrados na polícia, não completa todas as fases de processamento, terminando antes do alcance de uma decisão judicial (Kangaspunta, Joutsen e Ollus, 1998).

Inclusive, tal como demonstrado por distintas pesquisas de vitimização, nem todos os crimes ocorridos são registrados na polícia e, com isso, resta notório que as estatísticas oficiais de criminalidade registram apenas uma parcela dos crimes que são cometidos em uma dada realidade. Com isso, o sistema oficial de justiça (incluindo a polícia, o ministério público, a magistratura e o sistema prisional) pode atuar apenas sobre uma pequena parcela de todos os delitos ocorridos.

Nesses termos, a análise do tempo dos casos que completaram todas as fases de processamento representa, portanto, um percentual reduzido de toda a conflitualidade existente em uma dada sociedade (Lima e Sinhoretto, 2010, p. 235).

Então, se as pesquisas sobre os determinantes do tempo de processamento de um crime se baseiam em apenas um percentual de casos, que, uma vez registrados na polícia, conseguiram alcançar a fase de sentença, em ambas as localidades, cabe indagar qual é a magnitude desse percentual.

Utilizando dados sobre roubo e homicídio, apresentados no trabalho de Shaw, Dijk

e Rhomberg (2003, p. 53-54)<sup>4</sup>, para comparar quantos casos que, registrados na polícia, recebem sentença no judiciário e, assim, ter uma ideia aproximada do quantitativo geral de casos que são analisados em cada uma das pesquisas sobre tempo de processamento<sup>5</sup>, foi possível verificar que: (1) para os casos de roubo, na América Latina (localidade que inclui o Brasil), de cada quinze crimes registrados na polícia, apenas um alcança a fase de sentença; já na América do Norte (inclui os Estados Unidos) e na União Europeia (inclui Portugal), de cada oito casos registrados na polícia, um alcança a fase de sentença; (2) para os casos de homicídio, na América Latina, de cada três casos registrados, um é sentenciado, enquanto, na América do Norte e União Europeia, essa razão é de 2:1.

Nas seções seguintes serão apresentados os resultados das pesquisas que versam sobre os determinantes do tempo de processamento criminal no Brasil, em Portugal e nos Estados Unidos. Assinale-se que, em todas as

localidades, foi considerada apenas uma parte dos crimes ocorridos, quais sejam, aqueles que completaram todas as fases do processamento penal, desde o seu registro na polícia até a sua sentença no judiciário.

### O tempo da justiça criminal no Brasil

No Brasil, o pressuposto inicial de estudos dessa natureza é a definição do delito a ser estudado, já que infrações diferenciadas podem implicar modalidades distintas de processamento e, por conseguinte, tempos prescritos e efetivados diversos<sup>6</sup>. Nesse sentido, é importante enfatizar que a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre essa temática tem como foco o delito de homicídio doloso, devido à maior confiabilidade nos dados que os crimes dessa natureza apresentam.

Um dos primeiros estudos desenvolvidos no país foi o de Pinheiro *et al.* (1999), o qual teve como objetivo analisar os processos de linchamento<sup>7</sup> ocorridos no Brasil

---

4 Esse trabalho foi escolhido como fonte por ser o mais citado em pesquisas internacionais sobre fluxo do sistema de justiça criminal em perspectiva comparada. Apesar de possuir a desvantagem de ter as análises apresentadas por região (isto é, América Latina, América do Norte e União Europeia), tem a vantagem de utilizar a mesma fonte de informação (United Nations Survey of Crime Trends para o período 1990-2000), garantindo, assim, a comparabilidade dos resultados. Sua escolha para este artigo parte do pressuposto de que as taxas de atrito regionais são capazes de representar as taxas de atrito nacionais.

5 Já que essas análises são baseadas, em sua maioria, em casos que percorreram todas as fases, isto é, foram iniciados e encerrados com uma sentença no âmbito do sistema de justiça criminal.

6 Esse é o primeiro procedimento a ser realizado por pesquisas que têm como propósito analisar o tempo da justiça criminal brasileira, porque o fluxo de processamento de um delito no âmbito desse sistema obedece a seqüências de atos específicos (o que o direito processual penal brasileiro denomina de rito) de acordo com a natureza da infração e o *quantum* cominado de pena a cada tipo de crime. Apenas para se ter uma ideia da diversidade de procedimentos existentes, tem-se que o rito ordinário é o procedimento aplicável aos crimes cuja pena máxima cominada for igual ou superior a quatro anos de pena privativa de liberdade; o rito sumário, aos crimes cuja pena máxima privativa de liberdade for inferior a quatro anos; e o sumaríssimo, às infrações de menor potencial ofensivo cujas penas máximas não excederem a dois anos, sendo de competência do Juizado Especial Criminal (Jecrim). Este é ainda o procedimento aplicável às contravenções penais cuja diminuta potencialidade ofensiva faz com que esses delitos sejam processados pelo Jecrim. Por fim, cumpre ressaltar que o rito do Tribunal do Júri é aplicável aos crimes dolosos contra a vida.

7 De acordo com Kahn e Carvalho (1994), os linchamentos podem ser definidos como incidentes que contam com a participação de muitas pessoas (grupos de 5 até 40 a 50 pessoas), nos quais, no meio da massa indefinida

entre 1980 e 1989. Seus resultados apontaram para o fato de que a morosidade no processamento dos casos de linchamento pode ser explicada, basicamente, pela presença das seguintes variáveis: requisições de laudos complementares, solicitação de informações a outros órgãos e mandados de citação e intimação não cumpridos. Ou seja, as causas da morosidade processual estão relacionadas a uma série de atividades indispensáveis ao andamento do processo e que, em razão do excesso de formalismos, implicam um tempo demasiado longo para serem cumpridas.

Vargas (2004) analisou todos os boletins de ocorrência de estupro registrados na cidade de Campinas entre 1980 e 1996. A análise estatística demonstrou que são fatores que influenciam o tempo de processamento deste crime: (1) a idade da vítima, já que réus acusados de estupro de vítimas com até 14 anos de idade têm seus processos tramitando quase quatro vezes mais rápido do que aqueles com vítimas de 14 anos ou mais<sup>8</sup>; e (2) a prisão durante o processo, visto que o fato de o réu ter sido preso nesse momento diminui em cinco vezes o tempo do registro da queixa até a sentença.

Em estudo publicado em 2005, Vargas, Blavatsky e Ribeiro analisaram o tempo dos processos de homicídio no Estado de São Paulo, valendo-se de duas bases de dados: (1) a da Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), que possuía as informações oficiais (da polícia e da justiça) sobre o processamento de todos os casos de homicídio (simples e dolosos) registrados no Estado de São Paulo e cujo registro inicial na polícia

ocorreu entre 1991 e 1998; e (2) a resultante da coleta de informações junto a todos os processos de homicídio doloso (93) cujo arquivamento ocorreu em 2003 na cidade de Campinas. De acordo com as autoras, as variáveis apresentadas no Quadro 2 atuam como predictoras do tempo de processamento do delito de homicídio doloso.

Batitucci, Cruz e Silva (2006) analisaram uma amostra de processos de homicídios dolosos arquivados no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, mas que foram julgados pelos tribunais do júri das comarcas de Belo Horizonte, Ipatinga e Coronel Fabriciano entre 1985 e 2003. Os resultados indicaram que a maior parte do tempo de processamento é referente ao encerramento do inquérito policial. Quando este, já terminado, é devolvido pelo ministério público à organização policial para a continuidade das investigações, o tempo médio também é estendido. Esses resultados, de acordo com os autores, evidenciavam a falência do modelo investigativo adotado pela Polícia Civil em Minas Gerais e sua incapacidade institucional de fazer frente às demandas dos casos de homicídio doloso, sendo esse o principal aspecto que contribuiria para o aumento do tempo de duração de um processo penal.

Ruschel (2006) analisou os casos de homicídio doloso julgados em primeiro grau em 2004, na cidade de Florianópolis, e pôde constatar que a presença de cartas precatórias e de recursos de *habeas corpus*, bem como de outros pleitos ao juiz, os quais prolongaram a duração do processo penal, contribuiu para dar ensejo à morosidade. Casos

---

e anônima, cada qual desfere seu golpe, gerando, como resultado final, a morte da vítima, sem que seja possível identificar o(s) autor(es) de fato.

8 É importante destacar que a análise de Vargas (2004) se restringiu ao crime de estupro porque esse delito possui regras diferenciadas no que se refere ao tempo de processamento quando a vítima tem menos de 14 anos. Isso porque, nesses casos, de acordo com o art. 224 do Código Penal, há presunção de violência.

**Quadro 2**  
**Principais variáveis que explicam o tempo**  
**de processamento do homicídio doloso no Brasil (2005)**

Variáveis	Direção de causalidade com o tempo de processamento
Tipo de crime	Crimes mais graves aumentam o tempo de processamento, pois, em regra, contam com a presença de advogado particular para utilizar os recursos processuais protelatórios que podem levar à materialização da prescrição.
Revelia do réu	Implica o aumento do tempo, dada a dificuldade dos funcionários judiciais em se comunicarem com outros cartórios e delegacias de polícia para, dessa forma, encontrar o réu.
Problemas na fase da polícia	A fase com maior tempo de duração é a do inquérito policial, dada a dificuldade de obtenção de provas, de demora na realização de perícias e, até mesmo, de identificação do autor do delito.
Adiamento do julgamento	O adiamento do julgamento, em qualquer fase do processo, faz com que o tempo de processamento seja aumentado. Advogados particulares manejam esse instituto nesse sentido, e a ausência de defensores públicos faz com que a prática termine por ocorrer sucessivas vezes.
Dificuldade na localização de testemunhas	Implica o aumento do tempo em razão da demora dos tribunais em processarem as cartas precatórias.
Prisão do indivíduo ao longo de todo o processo ou em algum momento do processo	Trata-se de fator a ser mais bem compreendido, já que, até a sentença intermediária, os processos correm mais rapidamente para réus presos do que para réus não presos. Após essa fase, a relação se inverte, passando os réus presos a ter andamento mais lento em seus processos.
Natureza da defesa	Advogados particulares fazem com que o processo dure mais, ou para que seu cliente seja beneficiado com a prescrição, ou para que alcance pena menor.
Número de recursos	O uso de recursos legalmente previstos visa atender os interesses do acusado da prática do delito de homicídio, dado que os atrasos no processamento podem implicar uma punição menor ou mesmo a extinção do processo por decurso do tempo.

Fonte: Vargas, Blavatsky e Ribeiro (2005).

com recursos aos tribunais superiores são os que demandam mais tempo, pois, para tanto, são necessários de um a nove meses para a volta da resposta ao fórum, acrescidos de mais dois meses para agendamento de uma nova data para o julgamento na concorrida agenda do juiz.

Ribeiro e Duarte (2008) analisaram 624 casos de homicídio doloso cujo processo fora iniciado e encerrado nos quatro tribunais do júri da cidade do Rio de Janeiro entre 2000 e 2007, e constataram que o flagrante atua como fator de redução do tempo. Por outro lado, o fato de o caso se encerrar com uma condenação atua como fator de extensão do tempo global de

processamento do caso. Já outras variáveis (homicídio qualificado, homicídio praticado com concurso de agentes e presença de testemunhas) não interferiram expressivamente no tempo de duração do processo.

Analisando 131 casos de homicídio doloso ocorridos entre 1977 e 1992, e cujo arquivamento do processo criminal se deu em um dos quatro tribunais do júri do Fórum Central da cidade do Rio de Janeiro em 1996, Ribeiro (2009) constatou que, controlando pelas características dos envolvidos, pelas características legais e processuais, as variáveis idade do réu, sexo da vítima, presença de assistente da acusação, presença de arma de fogo e presença de flagrante são as

que melhor explicam a variação do tempo da justiça criminal brasileira. Se a vítima é do sexo feminino, o tempo de processamento é inferior aos que possuem vítimas do sexo masculino. Por outro lado, a presença de assistente da acusação reduz o tempo de processamento em comparação com os casos nos quais essa figura não se faz presente. Já a presença de arma de fogo aumenta o tempo de processamento em comparação a crimes cometidos com outros instrumentos. Por fim, a presença de flagrante reduz o tempo de processamento em comparação a casos em que a investigação policial é iniciada por portaria.

Todas essas pesquisas parecem indicar que, no Brasil, as variáveis que contribuem para o aumento do tempo de processamento na justiça criminal são: (1) o fato de o crime ter sido praticado na forma qualificada, e não na forma simples; (2) a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; (3) a presença de liberdade provisória durante o processo em detrimento da prisão em flagrante; (4) a existência de cartas precatórias; (5) os problemas enfrentados durante a fase de investigação; e (6) os recursos para os tribunais superiores.

### **O tempo da justiça criminal em Portugal**

Em Portugal, a preocupação com o monitoramento e avaliação do tempo da justiça criminal não é algo recente, sendo uma linha de pesquisa iniciada há vinte anos na Universidade de Coimbra a partir do convênio entre o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) e o Centro de Estudos Sociais (CES). Este trabalho culminou, em 1996, na criação do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – OPJ e, com isso, o tempo da justiça criminal passou a ser uma temática em constante análise (Santos, Gomes e Santos, 2007, p. 11).

No âmbito do OPJ, o monitoramento do tempo da justiça e entendimento dos fatores que contribuem para o aumento ou redução do tempo de processamento é atividade constante, uma vez que o sistema jurídico português foi, nas últimas duas décadas, objeto de sucessivas reformas. Todas elas incluíram medidas que visavam contribuir para o aumento de sua eficácia e para o reforço dos direitos dos cidadãos, em especial do direito de acesso à justiça e à obtenção de uma decisão judicial em tempo útil. Muitas dessas, contudo, não lograram atingir os objetivos a que se propunham e, por vezes, tiveram impacto negativo, fenômenos que, em conjunto, indicavam a importância da contínua realização de análises dessa natureza (Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2009, p. 39).

O primeiro estudo realizado sobre o tema foi coordenado por Boaventura de Souza Santos e encontra-se reportado no livro *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*, de 1996. Essa pesquisa tinha como objetivo problematizar o número de dias despendido no processamento completo de um crime registrado entre os anos de 1989 e 1993. O principal resultado dessa análise foi que o tempo compreendido entre a data do crime e a data da sentença se alterava ligeiramente ao longo dos anos, denotando que, com o passar do tempo, a justiça criminal tendia a ser mais morosa.

Ferreira e Pedroso (1997) continuaram o primeiro esforço de Santos (1996) e colegas, desenvolvendo uma estratégia teórico-metodológica para a análise do problema. Com o objetivo de testar essa metodologia, eles analisaram a duração dos processos criminais findos nos tribunais de primeira instância entre 1990 e 1995. Com isso, constataram que a média de tempo se manteve relativamente estável no período (879 dias em 1990 e 880 dias em 1995). No entan-

to, os valores medianos<sup>9</sup> indicaram ligeira degradação da capacidade da justiça criminal em processar rapidamente os crimes que chegavam ao seu conhecimento.

Além da análise estatística, os autores realizaram seis estudos de caso que tinham como propósito auxiliar na compreensão de quais eram, do ponto de vista qualitativo, as causas da morosidade nesse país. Os resultados indicaram que o aumento do tempo de processamento é explicado pela complexidade processual, que interfere na forma como ocorre a administração da justiça em Portugal. Foi constatado ainda que o primeiro bloqueio situa-se na fase da investigação policial, a qual é excessivamente demorada, especialmente quando são necessárias perícias médicas. Uma vez no tribunal, o desaparecimento de arguidos (seja por fuga ou por não comparecimento às audiências) é o fator que mais contribui para a excessiva demora dessa fase (Ferreira e Pedroso, 1997, p. 50-51).

Na tentativa de melhor compreender os determinantes do tempo da justiça criminal, a equipe do CES, sob a coordenação da professora Conceição Gomes, analisou três casos de longa duração em cada um dos seguintes tribunais: Coimbra, Setúbal, Lisboa e Monsanto. Constatou-se, assim, que são fatores que aumentam a probabilidade de morosidade: (1) não pronunciamento do ministério público no prazo adequado; (2) não comparecimento de testemunhas e do próprio acusado nas audiências de inquirição; (3) demora no cumprimento das cartas precatórias para a oitiva de testemunhas; e, (4) demora do próprio magistrado em marcar a data da audiência (Gomes, 1998).

No entender de Fonseca (2004), uma das razões para o aumento do tempo da justiça criminal, especialmente no período compreendido entre os anos de 1992 e 2001, é a queda da produtividade judicial. A ausência de um sistema de punição de magistrados, escrivães e promotores pela demora excessiva no processamento do delito fez com que muitos desses atores permanecessem com o processo por mais tempo que o razoável. Por exemplo, se no ano de 1992 cada funcionário era responsável por 117 processos, em 2004 cada qual era responsável por apenas 69 processos; no entanto, o tempo de processamento durante a fase judicial tinha aumentado sobremaneira nesse período, indicando incapacidade dos tribunais em coordenarem o volume de trabalho.

Gomes (2005), por sua vez, argumentava que um dos determinantes do tempo da justiça criminal era, exatamente, o tipo de delito em questão. Assim, no intuito de demonstrar o seu argumento, a autora calculou médias de tempo de processamento para distintos crimes contra a vida (Tabela 1).

Com essa divisão de tempo de acordo com o tipo de crime contra a vida, Conceição Gomes pode constatar que o homicídio privilegiado (ou infanticídio) é o que possui menor tempo de processamento, enquanto os outros tipos de crime contra a vida, que incluem modalidades diversas de homicídio, são os que possuem maior tempo.

Investigando os determinantes desses tempos diferenciados, a autora concluiu que, em todos os casos, são fatores que contribuem para o aumento da morosidade: (1) a insuficiência de infraestruturas judiciárias

---

9 A mediana é o valor estatístico que divide uma série de números em dois conjuntos de igual tamanho. Ao contrário da média, que contempla os valores extremos (tanto zeros, como discrepâncias no valor máximo), a mediana tem a vantagem de demonstrar, nesse caso, qual foi o tempo demandado para encerramento de 50% dos casos iniciados naquele período.

Tabela 1

**Tempo médio, em meses, para o processamento das causas criminais em Portugal\* – Processos julgados (encerrados) (2000 a 2004)**

Crimes contra a vida	2000	2001	2002	2003	2004
Homicídio simples e qualificado	13	11	9	10	10
Homicídio privilegiado a pedido da vítima ou infanticídio	20	21	16	5	3
Homicídio por negligência	18	17	16	15	16
Tentativa de homicídio	16	14	12	11	10
Outros crimes contra a vida	43	9	77	62	43
Todos os crimes contra a vida	17	16	15	14	14

Fonte: Ministério da Justiça Português/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2005).

\* Dados agregados segundo a natureza da causa criminal; apenas crimes contra a vida.

e de recursos humanos; (2) o aumento considerável de litígios, em razão das alterações legislativas, sociais e econômicas; (3) a crescente complexidade dos casos; (4) a ausência ou limitação de acesso aos meios alternativos de resolução de conflitos; (5) a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; e (6) a opacidade do sistema judicial.

Duarte (2007), por sua vez, analisou uma amostra de processos criminais julgados no ano de 2005 e concluiu que o tempo de processamento de um delito é aumentado, substantivamente, em razão dos recursos aos tribunais superiores. Por isso, os processos que contam com advogados particulares são mais lentos, já que estes não poupam esforços em manejar todos os tipos de medidas previstas nos códigos penais e de processo penal portugueses para atrasar o julgamento do caso e, se possível, garantir o seu esquecimento. De acordo com o autor, isso explica porque um terço do tempo do processo criminal é destinado apenas ao recurso às instâncias superiores.

Nos últimos anos, é possível observar o surgimento de uma série de trabalhos que tem como propósito compreender o papel do Tribunal Europeu de Direitos Humanos

(TEDH) enquanto mecanismo que interfere no tempo da justiça criminal. Esse órgão é relevante porque possui competência para aplicar, em relação aos países-membros da União Europeia, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual, por sua vez, foi um dos primeiros diplomas a estabelecer o direito ao processo em prazo razoável.

Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida (Art. 10, Declaração Universal dos Direitos do Homem).

Em 1976, Portugal tornou-se membro do Conselho da Europa e, em 1978, ratificou a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH). Logo, com o objetivo de compreender que tipo de demanda os cidadãos portugueses apresentavam ao TEDH, Santos *et al.* (2010, p. 13) mapearam todos os casos em que Portugal era parte e que foram julgados por esse organismo entre 1997 e 2007. Além disso, os autores analisaram oito casos emblemáticos em profundidade e

entrevistaram os operadores do direito que neles atuaram. Com isso, puderam constatar que, durante o período analisado, o Estado português pagou mais de 200 indenizações devido a atrasos na justiça, fenômeno que indica que, caso o Estado não seja capaz de adimplir as suas regras, os seus cidadãos podem recorrer a um organismo supranacional para alcançar esse direito.

Diante dessa nova realidade, é possível inferir que a existência de organismos como esse pode contribuir para a redução do tempo de processamento, já que a demora pode implicar a punição do próprio Estado e, assim, com o objetivo de se evitar esse fato, pode ser que a justiça portuguesa se torne mais ágil. No entanto, essa observação apenas poderá ser feita com maior propriedade quando a investigação atualmente em curso por parte do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2009) estiver concluída.

Nessa pesquisa, como destacam Gomes e Lopes (2009, p. 12), além do papel do TEDH, é analisada a mudança gerada pela reforma processual penal de 2007, considerando o seu impacto para os cidadãos (arguidos, vítimas/assistentes) e para o desempenho funcional dos operadores judiciários (magistrados judiciais e do ministério público, advogados, funcionários judiciais) e das organizações que compõem o sistema de justiça criminal (tribunais, incluindo serviços do ministério público, órgãos de polícia criminal, sistema prisional, sistema de reinserção social e sistema de perícias médico-legais). De acordo com os autores,

o resultado desta monitorização vai permitir um balanço crítico da reforma penal no que respeita à relevante dimensão da concretização de uma política criminal integrada que leve em consideração, não só a repressão, mas, sobretudo, a prevenção criminal e qual o seu efeito no necessário equilíbrio entre a concretização prática das garantias constitucionais dos arguidos e das vítimas e a efi-

cácia na prevenção e repressão da criminalidade (Gomes e Lopes, 2009, p. 13).

Portanto, de acordo com os estudos portugueses, são fenômenos que contribuem para o aumento do tempo de processamento pela justiça criminal: (1) características organizacionais do sistema, especialmente no que diz respeito à complexidade da fase policial; (2) o não pronunciamento do ministério público no prazo adequado, especialmente quando este desempenha a função de acusador; (3) a presença de advogado particular, que termina por manipular recursos diferenciados com o objetivo de apenas protelar a aplicação da lei penal; (4) dificuldade de comunicação entre os diversos atores envolvidos (testemunhas, acusadores, defensores e acusado); (5) a ausência de um efetivo mecanismo de controle não apenas dos prazos judiciais, como ainda da própria produtividade dos atores, algo que poderia impedir cenários em que os operadores têm um número menor de processos sob sua responsabilidade e, mesmo assim, terminam por demandar mais tempo para o seu processamento.

### **O tempo da justiça criminal nos Estados Unidos**

Nos Estados Unidos, a polêmica em torno do tempo despendido pelos sistemas judiciais no processamento de um conflito, seja no meio acadêmico, seja na sociedade, tornou-se evidente quando do julgamento do caso *Klopfers versus North Carolina* em 1967.

Nesse caso, *Klopfers* sentia-se vencido por um promotor que, incapaz de conseguir sua condenação em primeiro julgamento, decidiu suspender a acusação indefinidamente. *Klopfers*, o réu, pressionou a justiça para obter julgamento ou um acordo mais rapidamente. Sem sucesso, ele questionou

que a decisão do promotor em processá-lo indefinidamente feria a sexta emenda da Constituição norte-americana, a qual garantia o direito a um julgamento rápido para todos os indivíduos.

No julgamento, a Suprema Corte estabeleceu que um promotor não poderia processar um indivíduo indefinidamente sem fornecer uma razão para agir dessa maneira. Na exposição de motivos dessa interpretação, foi dito que o direito ao julgamento rápido deveria ser efetivado em todos os casos, na medida em que apenas dessa forma seria possível: (1) aumentar a credibilidade no processo, fazendo com que o caso pudesse ser apresentado ao tribunal o mais rápido possível; (2) evitar que os acusados permanecessem presos por tempo superior ao necessário; (3) afastar a excessiva publicidade dos tribunais que, muitas vezes, apresentavam essas instâncias como pouco efetivas, dado que excessivamente morosas; (4) evitar que os promotores de justiça viessem a impetrar recursos desnecessários; e (5) evitar qualquer tipo de demora que pudesse afetar a habilidade do acusado em se defender (Siegel e Senna, 2007).

A grande questão apresentada no julgamento desse caso foi, portanto, compreender o que deveria ser entendido como um processamento rápido. A resposta a esse questionamento ocorreu apenas em 1974, após o julgamento do caso *Barker versus Wingo Factors*, que motivou o Congresso a publicar, no mesmo ano, uma interpretação da sexta emenda constitucional.

Essa interpretação foi denominada *Federal Speedy Trial Act* e estabelecia que o tempo para a averiguação da autoria e da materialidade do delito e, por conseguinte, do apontamento de um suspeito (*indictment*), não poderia ser superior a trinta dias. Imediatamente após a acusação de um suspeito, o processamento (*trial*) deveria ser en-

cerrado em até setenta dias, totalizando cem dias (Listokin, 2007).

No entanto, essa solução “mágica” foi amplamente criticada por advogados, promotores, juízes e cientistas sociais. Na perspectiva desses atores, o problema era que esse tipo de solução (publicação de uma interpretação que fixa o prazo do processo em determinado número de dias) não seria capaz de alterar as práticas cotidianas dos tribunais. O efeito perverso dessa medida poderia ser, portanto, levar a um maior descrédito dos tribunais, dada a pouca probabilidade de estes respeitarem o novo “limite” temporal. O entendimento era de que a mudança efetiva no tempo de processamento poderia apenas ocorrer se os operadores compreendessem quais eram os determinantes do tempo e, assim, auxiliassem na formulação de políticas públicas que visassem exatamente ao enfrentamento desse problema (Talarico, 1984).

Uma das primeiras pesquisas de fôlego realizadas sobre o tema foi o *survey* empreendido pelo National Center for State Courts (NCSC), cuja análise buscava compreender os determinantes do tempo de processamento dos tribunais cíveis e criminais em diversas regiões dos Estados Unidos. Os resultados finais demonstraram como principais fatores que explicavam a variação do tempo de processamento das demandas criminais os que são apresentados no Quadro 3.

Swigert e Farrell (1980) analisaram a informação de 50% de todos os homicídios dolosos que resultaram em condenação entre 1955 e 1973 em uma grande jurisdição urbana nos Estados Unidos. Os resultados indicaram que os preditores mais importantes do tempo de processamento foram a liberdade dos réus durante o processo e o fato de o réu ser de cor branca, sendo que ambos atuavam como causas de extensão do tempo de processamento. Ou seja, os réus que gozavam de liberdade provisória e que eram de

**Quadro 3**  
**Principais variáveis que explicam a duração do tempo**  
**de processamento das causas criminais nos Estados Unidos (1976)**

Variáveis	Importância
Prisão durante o processo	A prisão durante o processo reduz o tempo de duração deste porque: (1) o réu deseja sair logo da prisão; (2) o Estado norte-americano não deseja ser processado por manter o réu na prisão por prazo além do necessário.
Recursos para a Suprema Corte	Especialmente nos casos que contam com <i>advogado particular</i> e nos quais o réu está em <i>liberdade</i> enquanto o processo tramita, os recursos são usados especificamente com o expediente de protelar a decisão. Ou seja, considerando que o réu possui o direito de apelar para as últimas instâncias, ele o faz sabendo que tal ato apenas resultará no retardo da decisão.
Complexidade do caso ou procedimentos aplicáveis a este	Casos que incluem júri popular tendem a demandar mais tempo pela própria complexidade da causa. Afinal, processos que possuem esse tipo de procedimento duram, em média, duas semanas a mais do que os processos julgados pelo juiz singular ou os que se encerram por meio da <i>plea bargaining</i> (acordos entre advogados, promotores e juízes para punição e encerramento do caso sem a promulgação de uma sentença).
Atuação de advogados públicos no processo	A presença de advogados públicos contribuiria para a menor duração do processo na medida em que eles, em razão do excesso de trabalho, não poderiam se dedicar à causa sobremaneira, tal como o fazem os advogados particulares. Um reflexo direto dessa não dedicação à causa seria o pequeno número de recursos impetrados. Esse fato, por si só, implicaria a redução do prazo de duração do processo, já que o desejo do advogado público é encerrar o processo o mais rápido possível, algo que no sistema de justiça criminal americano se reflete na realização de acordos em vez da continuidade do caso até a fase de sentença.
Presença de advogados particulares no processo	Os advogados particulares recebem por hora trabalhada e, dessa forma, quanto mais tempo o processo demandar, maiores serão seus honorários. Além disso, em diversas circunstâncias, os advogados são contratados para garantir que o tempo de duração do processo seja o maior possível, de tal modo que o caso seja descolado do calor dos acontecimentos e o réu possa receber uma punição menos severa.
Lugar do processamento da causa	Como nos EUA cada estado tem liberdade para estabelecer quais são os procedimentos a serem aplicados quando da lesão ou ameaça de lesão a determinado bem jurídico, a pesquisa verificou que essa diferenciação de procedimentos é também responsável pelas diferenças no tempo despendido para o processamento de uma demanda criminal de mesma natureza.
Tempo de duração da causa nos anos pretéritos	Existe uma inflexão da curva do tempo demandado para o processamento da causa ao longo dos anos e, assim, o tempo de processamento nos anos anteriores é um importante preditor desse tempo nos anos vindouros.

Fonte: Church Jr. *et al.* (1978).

cor branca tendiam a ter um processo mais demorado do que réus mantidos em custódia ou de cor escura.

Neubauer e Ryan (1982), por sua vez, testaram a ideia de que as características dos envolvidos têm papel importante na determinação do tempo de processamento e, com isso, constataram que: (1) crimes qualificados demandam mais tempo para serem processados do que crimes comuns; (2) a existência de

recursos à segunda instância contribui para o prolongamento do caso em termos temporais; (3) a custódia do réu reduz em 60% o tempo de processamento; (4) o advogado privado, por sua vez, aumenta em 30% esse tempo. No que se refere às características pessoais do réu (sexo, idade, grau de escolaridade e renda), apesar de importantes para o controle, não influenciavam no tempo de duração. Uma explicação lançada para esse fenômeno foi o fato

de essas variáveis representarem o mesmo tipo de característica representado pela liberdade provisória e pela presença de advogado privado. Isso porque, em certa medida, a presença ou a ausência dessas variáveis indica a capacidade socioeconômica do réu para manejar determinados mecanismos de administração da justiça em cada caso concreto.

Em artigo publicado um ano depois, Neubauer (1983) questionou que o problema principal das pesquisas conduzidas nesse campo, até aquele momento, estava relacionado à ausência de comparação entre o tempo despendido por cada uma das agências encarregadas de processar um determinado crime. Sua perspectiva era a de que cada agência do sistema de justiça criminal possui um sistema de crenças, valores e atitudes diferenciados, contribuindo de maneira distinta para a duração global do processo. Assim, é de esperar que atrasos em uma fase impliquem atrasos ainda maiores em outras, o que não ocorre necessariamente quando se considera, por exemplo, uma terceira agência desse sistema.

Usando os dados de quatro tribunais distintos (Providence, Dayton, Las Vegas e Detroit), Neubauer pôde dividir o tempo de duração do processo em três fases específicas (investigação policial, acusação e julgamento). Com isso, constatou que a fase da promotoria pública é a que possui maior peso no total do tempo despendido no processamento de um delito. Uma das possíveis explicações para esse fenômeno diz respeito ao fato de ser nessa fase que os acordos entre defensores e promotores têm lugar, visando alcançar uma pena mais branda em vez do processo criminal completo.

Por outro lado, a pesquisa demonstrou ainda que a longa duração da fase da promotoria pública explicaria o porquê da duração reduzida (ou mesmo da inexistência) da fase judicial. Em outras palavras, se a negociação

na fase da promotoria pública é eficiente, não há que se falar em fase judicial, já que o processo será encerrado pela via de acordos, e não por meio de sentenças formais.

Na segunda parte de seu estudo, Neubauer se concentrou na compreensão de quais eram os fatores que poderiam explicar as diferenças de tempo de processamento entre os quatro tribunais. Entre as principais variáveis que apareceram como estatisticamente significantes, têm-se as seguintes: (1) incidente de insanidade mental; (2) não comparecimento do réu nos interrogatórios ou audiências; e (3) ano no qual o processo foi iniciado (que, na perspectiva do autor, era um representante dos atrasos passados do próprio tribunal).

Luskin e Luskin (1986) analisaram os dados oficiais referentes aos casos criminais encerrados em Detroit, entre abril de 1976 e março de 1978, para compreender os determinantes da variação do tempo dos processos criminais. Dentre os principais resultados encontrados, destacam-se os apresentados no Quadro 4.

Para estimar o tempo de processamento, Ostrom e Hanson (1999) utilizaram a informação disponibilizada por alguns tribunais, quais sejam: Albuquerque (Novo México); Austin (Texas); Birmingham (Alabama); Cincinnati (Ohio); Grand Rapids (Michigan); Hackensack (Nova Jersey); Oakland (Califórnia); Portland (Oregon) e Sacramento (Califórnia). Com base nos bancos de dados desses tribunais (com informações sobre todos os casos iniciados durante certo período), os autores amostraram quatrocentos casos encerrados no ano de 1994 para coleta de informações minuciosas não apenas a respeito do caso, mas também dos envolvidos. Com essa amostra, foi possível constatar que, em regra, os casos de homicídio demoram mais tempo para ser encerrados. Esses crimes são ainda aqueles em que as características do réu são as que melhor explicam as diferenças em

#### Quadro 4

### Principais variáveis que explicam o tempo de processamento das causas criminais iniciadas e encerradas entre abril de 1976 e março de 1978 em Detroit (EUA)

Variáveis	Direção de causalidade entre a variável e o tempo de processamento
Natureza da defesa	Advogados públicos tendem a dar menos atenção ao caso, fazendo com que este demande mais tempo para alcançar a fase de sentença.
Prisão durante o processo	Como o réu está preso e a prisão é entendida como um dos piores efeitos do processo nos EUA, todo o esforço do sistema de justiça criminal é concentrado a fim de reduzir o máximo tal efeito.
Seriedade do delito	Quando o réu é acusado de um delito extremamente grave e, por isso, sujeito a pena de morte, ele possui razões estratégicas para contribuir com a demora do processo e, com isso, retardar ao máximo a condenação.
Condenação anterior	A condenação anterior atua como elemento de extensão do prazo do processo porque influi no tamanho e na gravidade da pena. Dessa forma, a menos que o réu já esteja preso, ele tende a contribuir estrategicamente com a dilação do prazo.
Natureza do juízo	Juízos especiais fazem com que o caso demande mais tempo para ser processado do que casos mais simples, que podem ser julgados diretamente pelo juízo singular. Isso significa que casos julgados pelo Tribunal do Júri tendem a ser naturalmente mais longos do que os que se encerram por meio da <i>plea bargaining</i> .
Número de acusados	Quanto maior o número de acusados, maiores os problemas de coordenação e, por conseguinte, maior o tempo despendido no processamento da causa.
Provas adicionais	O pedido de provas adicionais para a supressão de qualquer dúvida quanto aos indícios de autoria e materialidade resulta em extensão do tempo de processamento.
Avaliação psicológica	O simples pedido de avaliação psicológica implica o deslocamento do réu e, por conseguinte, o retardo do processo.
Ausência do acusado	A ausência do acusado em qualquer dos atos processuais implica a morosidade, uma vez que o procedimento tem de ser adiado e, por conseguinte, marcado para outra data.
Interrogatório do acusado	O fato de o acusado não ser interrogado imediatamente ou o fato de ser interrogado duas vezes em momentos distintos do processo faz com que este seja moroso.
Fatores organizacionais do Tribunal	A necessidade de revisão dos atos da corte por um tribunal central, o número de casos que cada tribunal possui para julgar (de anos passados inclusive), a obrigação de processar o caso dentro do tempo delimitado pela Suprema Corte, a descentralização da negociação para o nível local (em vez do estadual) e o número de casos que cada juiz tem obrigação de julgar são fatores que influenciam sobremaneira o tempo de duração do processo.

Fonte: Luskin e Luskin (1986).

termos do tempo necessário para o processamento criminal. Outras variáveis que apareceram como determinantes do tempo de processamento foram a severidade da ofensa, o método de resolução (julgamento ou acordo) e o estado do réu durante o processo (se em custódia ou em liberdade provisória).

Wilson e Klein (2006), por sua vez, analisaram o processamento criminal de 342 homens originalmente detidos por violência

doméstica dentro da jurisdição da corte de Massachusetts (EUA) entre fevereiro de 1995 e março de 1996. O acompanhamento desses casos permitiu verificar que a condenação prévia por um crime violento na juventude faz com que o tempo de processamento seja reduzido em 64% em comparação com homens com até 46 anos de idade que nunca haviam sido processados ou condenados pela prática de um delito violento.

O sumário das pesquisas realizadas nos Estados Unidos parece denotar que o tempo da justiça criminal é, na realidade, o produto combinado das características legais e processuais do caso, das características dos envolvidos e ainda das características organizacionais do próprio tribunal.

### **Problematizando os resultados: será mesmo que as normas morais se sobrepõem às regras legais?**

A proposta deste artigo foi apresentar as pesquisas já realizadas sobre os determinantes do tempo da justiça criminal no Brasil, em Portugal e nos Estados Unidos dentro de uma perspectiva comparada, com o objetivo de se problematizar em que medida as regras de decisão, que orientam o tempo de processamento criminal, são semelhantes nos três países, sobrepondo-se, portanto, à cultura jurídica de cada localidade.

Assim, este texto teve início com uma apresentação do que esse termo (regras de decisão) significa, sendo seguida por uma descrição das principais características da cultura jurídica vigente em cada um dos três países. Nesse caso, a proposta era apresentar, em linhas gerais, as diferenças estruturais existentes entre os sistemas brasileiro, português e estadunidense, as quais inviabilizam comparações diretas ou que tenham como objetivo denotar que sistema é mais eficiente no sentido de processar determinada demanda mais rapidamente. Exatamente por isso, o tempo da justiça criminal, ou o número de dias necessários para o processamento de uma infração em cada localidade, não foi discutido ou contrastado.

No entanto, se o tempo de processamento em si não pôde ser comparado, as variáveis que explicam sua extensão em uma localidade puderam ser identificadas para salientar quais são as regras de decisão que

influenciam esse fenômeno de maneira determinante nos três países. Com a inclusão dessa perspectiva, foi possível verificar determinados padrões quanto ao funcionamento do sistema de justiça criminal em cada realidade (Quadro 5).

O quadro acima parece denotar que, em boa medida, os estudos realizados no Brasil apontam para o fato de que o tempo da justiça criminal é o resultado combinado das mesmas variáveis que explicam o tempo da justiça criminal em Portugal e nos Estados Unidos.

Além disso, quando o impacto das características processuais e legais sobre o tempo é contrastado nas três localidades, constata-se que as regras de decisão parecem serão semelhantes. Isso porque os fenômenos que mais contribuem para aumento do tempo, nesses grupos de variáveis, são exatamente os derivados de previsões legais como indispensáveis para que uma decisão final seja construída. Nessa descrição, enquadram-se questões como a obrigatoriedade de perícia médica, a necessidade de provas adicionais, de cartas precatórias para se “coletar” o depoimento de testemunhas que residem em localidades distintas do juízo em questão e, ainda, os recursos para os tribunais superiores.

Por outro lado, ao demonstrar que algumas variáveis importantes para estudo do tempo em uma localidade ainda não foram contempladas nas análises de outra, esse estudo contribui para o avanço no entendimento do tema, demonstrando que a inclusão de novas dimensões – relevantes para a compreensão do tempo de processamento no sistema de justiça criminal dos Estados Unidos – nas análises relacionadas a esse mesmo objeto no Brasil e em Portugal pode, sim, lançar novas luzes ao entendimento do fenômeno, dadas as regularidades anteriormente constatadas.

Em razão dessas especificidades, fica evidente que o método comparado pode viabili-

## Quadro 5

**Sumário das variáveis apontadas pelas pesquisas realizadas no Brasil, em Portugal e nos Estados Unidos como explicativas do tempo da justiça criminal, de acordo com o efeito que cada qual possui sobre o tempo global de processamento em cada uma dessas realidades**

Variáveis (causas da morosidade processual)	Brasil	Portugal	EUA
<i>Características dos envolvidos</i>			
Réus de cor branca	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Réus do sexo masculino	Aumenta o tempo	Não testado	Não interfere
Réus jovens	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Vítimas de cor branca	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Vítimas do sexo masculino	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Vítimas jovens	Diminui o tempo	Não testado	Aumenta o tempo
<i>Características processuais</i>			
Uso de arma de fogo	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Presença de advogado particular	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Ausência do acusado em quaisquer atos do processo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Lugar do processamento da causa	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Grande número de acusados	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
Ausência de interrogatório imediato do réu	Não testado	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
<i>Características legais</i>			
Tipo de crime (crimes mais graves ou cujo código apresente penas mais elevadas)	Não testado	Diminui o tempo	Aumenta o tempo
Crimes qualificados (casos mais complexos)	Aumenta o tempo	Diminui o tempo	Aumenta o tempo
Julgamento do caso por um Juízo Especial	Aumenta o tempo	Não testado	Diminui o tempo
Liberdade provisória	Aumenta o tempo	Não testado	Aumenta o tempo
Pedido de perícia médica	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Pedido de provas adicionais	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Presença de cartas precatórias	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Recursos para os tribunais superiores	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Condenação do acusado por crime anterior	Não testado	Não testado	Aumenta o tempo
<i>Características temporais</i>			
Problemas no andamento da fase de investigação	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
<i>Características do Tribunal</i>			
Excessiva burocratização dos procedimentos judiciais	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Ausência de órgãos específicos destinados a monitorar o tempo dos tribunais	Não testado	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Insuficiência de infraestruturas judiciárias e de recursos humanos	Não testado	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Aumento considerável de litígios	Não testado	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo
Natureza da relação pessoal existente entre promotores, defensores e juízes	Não testado	Aumenta o tempo	Aumenta o tempo

Obs.: Dados da pesquisa realizada pela autora.

zar o maior conhecimento de uma realidade com base no uso de categorias que explicam o funcionamento do mesmo fenômeno em outra realidade. Entretanto, exatamente para se evitar que semelhanças abstratas se tornem diferenças concretas, é preciso explicitar quais são as características estruturais e estruturantes de cada sistema que devem ser consideradas quando da operacionalização de estudos dessa natureza.

Outro ponto que parece evidenciar a importância dessa ressalva é o pressuposto que estrutura os estudos sobre o tempo do sistema de justiça criminal no Brasil. Nesse contexto, o primeiro procedimento adotado é a escolha do delito a ser analisado, já que as regras legais desta localidade estabelecem formas e tempos de processamento diferenciados (ritos), de acordo com o delito em análise<sup>10</sup>. Desse modo, como o rito, por si só, implica maior ou menor duração do tempo de processamento, bem como a realização de uma série de atos processuais que não necessariamente serão realizados quando do processamento de outros delitos, essa é uma variável a ser considerada quando da operacionalização da pesquisa.

Nos Estados Unidos e em Portugal, por sua vez, crimes distintos são submetidos a processamentos semelhantes, e, assim, é possível considerar todos os delitos em conjunto para compreender o tempo de duração

de um processo. Inclusive, em análises realizadas no âmbito desses sistemas de justiça criminal, um dos determinantes do tempo de processamento é exatamente a modalidade de crime em questão. Ostrom e Hanson (1999), por exemplo, constataram que os casos de homicídio são aqueles em que as características do réu são as que melhor explicam as diferenças em termos do tempo necessário para o processamento criminal, algo que não ocorre com outros delitos. Já Gomes (2005) indicou que os homicídios, por terem o seu processamento iniciado, geralmente, a partir de um flagrante, são os que demandam menor tempo para percorrer todas as fases processuais e, ainda, os que possuem menor chance de serem bloqueados na primeira fase do fluxo.

Portanto, em que pesem as tradições jurídicas diferenciadas do Brasil, de Portugal e dos Estados Unidos, o contraste dos estudos de uma localidade com os de outra parece denotar que alguns fenômenos são importantes para o entendimento do tempo da justiça criminal de uma perspectiva global, sendo estes muitas vezes relacionados às regras de decisão existentes em todas essas realidades. Contudo, para que esses fenômenos possam ser prontamente identificados, faz-se indispensável conhecer as características da ossatura institucional de cada sistema.

## Bibliografia

- ADORNO, S.; IZUMINO, W. P. (2007). "Justice in time and the time of justice". *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 131-155
- ANDREWS, C. W. (2002). "A ética do discurso e o modelo dos consensos democráticos: uma réplica a J. Eisenberg". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 577-597.
- BAJER, P. (2002). *Processo penal e cidadania*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

---

10 Por exemplo, atualmente (após a edição das Leis nº 11.719/08 e nº 11.689/08), para os crimes comuns, encontram-se prescritos 150 dias como prazo de processamento; para os crimes dolosos, 315 dias.

- BATTUCCI, E. C.; CRUZ, M. V.; SILVA, B. I. (2006). Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal de Minas Gerais. In: 30º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Anpocs), Caxambu, MG.
- BOURDIEU, P. (1998). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CHURCH JR., T. W. et al. (1978). *Justice delayed: the pace of litigation in urban trial courts*. Williamsburg, VA: National Center for State Courts.
- DIAS, J. P.; FERNANDO, P.; LIMA, T. M. (2007). *O Ministério Público em Portugal: que papel, que lugar?* Coimbra: CES. (Oficina do CES, n. 272).
- DUARTE, M. (2007). *Acesso ao direito e à justiça: condições prévias de participação dos movimentos na arena legal*. Coimbra: CES. (Oficina do CES, n. 270).
- FERREIRA, A. C.; PEDROSO, J. (1997). *Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual*. Coimbra: CES. (Oficina do CES, n. 99).
- FILGUEIRAS, F. (2009). “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov.
- FONSECA, G. (2004). “Recentrar o debate sobre a justiça em Portugal”. In: VII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, Coimbra, Portugal.
- GARAPON, A.; PAPADOPOULOS, I. (2008). *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e Common Law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.
- GOMES, C. (1998). *Por que são tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra: CES.
- \_\_\_\_\_. (2005). *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*. Coimbra: CES.
- GOMES, C.; LOPES, J. M. (2009). “As recentes transformações no sistema penal português: a tensão entre garantias e a resposta à criminalidade”. *Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 22-32, jul.-dez.
- JÓLLUSKIN, G. (2009). “O tribunal do júri no ordenamento jurídico português: uma abordagem na perspectiva da psicologia”. *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*, Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa, n. 6, p. 116-126.
- KAHN, T.; CARVALHO, S. E. (1994). “Questões da violência. Dossiê Neonazismo nº 2”. *Boletim de Informação do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e da Comissão Teotônio Vilela. Revista de História*, São Paulo, n. 129-131, p. 243-266.
- KANGASPUNTA, K.; JOUTSEN, M.; OLLUS, N. (1998). *Crime and criminal justice systems in Europe and North America 1990-1994*. Heuni: Helsinki.
- KANT DE LIMA, R. (1995). *Da inquirição ao júri, do trial by jury à plea bargaining: modelos para produção da verdade e negociação da culpa em uma perspectiva comparada Brasil/Estados Unidos*. Tese apresentada ao Concurso de Professor Titular em Antropologia do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 23-38.
- \_\_\_\_\_. (2010). “Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada”. *Anuário Antropológico 2009*. v. 2, p. 25-51.

- KESSLER, A. D. (2004). "Book Review – Antoine Garapon & Ioannis Papadopoulos, *Juger en Amérique et en France*". *The American Journal of Comparative Law*, v. 52, n. 3, p. 777-785, Summer.
- LIMA, R.; SINHORETTO, J. (2010). "Os estudos de fluxo do sistema de justiça criminal e o tratamento integrado de informações". In: LIMA, R. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Casa Editorial.
- LISTOKIN, Y. (2007). Crime and (with a lag) punishment: the implications of discounting for equitable sentencing. *American Criminal Law Review*, v. 44, n. 1.
- LUSKIN, M. L.; LUSKIN, R. C. (1986). "Why so fast, why so slow? Explaining case processing time". *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 77, n. 1.
- NEUBAUER, D. W. (1983). "Improving the analysis and presentation of data on case processing time". *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 74, n. 4.
- NEUBAUER, D. W.; RYAN, J. P. (1982). "Criminal courts and the delivery of speed justice: the influence of case and defendant characteristics". *Justice System Journal*, v. 7, n. 2.
- OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (2005). *Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juzgos cíveis*. Coimbra: CES.
- \_\_\_\_\_. (2009). *A justiça penal: uma reforma em avaliação*. Coimbra: CES.
- OST, F. (2005). *O tempo do direito*. Bauru: Edusc.
- OSTROM, B. J.; HANSON, R. A. (1999). *Efficiency, timeliness, and quality: a new perspective from nine state criminal trial courts*. Williamsburg, VA: National Center for State Courts/National Institute of Justice/The State Justice Institute.
- PAPADOPOULOS, I. (2004). "Introduction to comparative legal cultures: the civil law and the common law on evidence and judgment (oral presentation of the book by Antoine Garapon & Ioannis Papadopoulos, *Juger en Amérique et en France: Culture judiciaire française et common law*". *Cornell Law Faculty Working Papers*. Paper 15. Disponível em: <[http://scholarship.law.cornell.edu/clsoops\\_papers/15](http://scholarship.law.cornell.edu/clsoops_papers/15)>. Acesso em: 15 jul. 2011.
- PINHEIRO, P. S. et al. (1999). *Continuidade autoritária e construção da democracia*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência/USP.
- PINTO, N. (2006). *Penas e alternativas: um estudo dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- RIBEIRO, L. M. L. (2009). *Administração da justiça criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio*. Tese de doutorado em Sociologia, Rio de Janeiro Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- RIBEIRO, L. M. L.; DUARTE, T. L. (2008). Padrões de seleção no processamento dos homicídios dolosos: o tempo dos casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entre os anos 2000 e 2007. In: 32º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Anpocs), Caxambu, MG.
- ROBERTS, P. (2007). *Sociologia do crime*. Petrópolis: Vozes.
- RUSCHEL, A. J. (2006). *Análise do tempo dos processos penais de homicídio no Fórum de Justiça de Florianópolis julgados em 2004*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

- SANTOS, B. D. (org.) (1996). *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*. Lisboa: Afrontamento.
- SANTOS, B. S.; GOMES, C.; SANTOS, E. (2007). *O Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: estrutura e funcionamento. Relatório de Pesquisa*. Coimbra: CES.
- SANTOS, C. M.; SANTOS, A. C. et al. (2010). *Reconstruindo direitos humanos pelo uso transacional do direito? Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Relatório Final de Pesquisa*. Coimbra: CES.
- SIEGEL, L. J.; SENNA, J. J. (2007). *Essentials of criminal justice*. Belmont, CA: Thomson Higher Education.
- SWIGERT, V. L.; FARRELL, R. A. (1980). "Speedy trial and the legal process". *Law and Human Behavior*, v. 4, n. 3.
- TALARICO, S. M. (1984). "The trials and tribulations of court reform: a review essay". *Justice Quarterly*, v. 1, n. 1.
- VARGAS, J. D. (2004). *Estupro: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça criminal para o crime de estupro*. Tese de doutorado em Sociologia, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- VARGAS, J. D.; BLAVATSKY, I.; RIBEIRO, L. M. L. *Metodologia de tratamento do tempo e da morosidade processual na justiça criminal*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2005.
- WILSON, D.; KLEIN, A. (2006). *A longitudinal study of a cohort of batterers arraigned in a Massachusetts District Court 1995 to 2004*. Massachusetts: The National Institute of Justice.

Artigo recebido em 13/09/2009

Aprovado em 16/05/2011

## Resumo

*Determinantes do Tempo da Justiça Criminal: Perspectiva Comparada entre Brasil, Portugal e Estados Unidos*

Este artigo tem por objetivo apresentar o tema dos determinantes do tempo da justiça criminal, enfatizando as consonâncias e dissonâncias existentes entre Brasil, Portugal e Estados Unidos. Para tanto, preliminarmente, são apresentadas as discussões relacionadas ao significado do tempo do direito desde um ponto de vista sociológico, o qual é seguido pelo debate acerca da distinção existente entre normas e regras, indispensável para se problematizar em que medida as regras de decisão que orientam o tempo de processamento criminal são semelhantes nos três países, sobrepondo-se, portanto, à cultura jurídica de cada localidade. Brasil, Portugal e Estados Unidos foram escolhidos por possuírem culturas jurídicas diferenciadas e uma intensa produção sobre essa temática.

**Palavras-chave:** Tempo do direito; Homicídio; Regras; Normas; Sociologia jurídica; Estados Unidos; Portugal; Brasil.

## Abstract

*Criminal Justice Time Determiners: a Comparative Perspective between Brazil, Portugal and the United States*

This article aims at presenting the issue of determining the time spent by the criminal justice system, emphasizing the consonances and dissonances between Brazil, Portugal, and the United States. To do so, firstly, we present the discussions related to the meaning of time regarding right from a sociological point of view, which is followed by the debate on the distinction between norms and rules, essential to discuss to what extent the decision rules that guide the criminal processing time are similar in the three countries, overlapping, therefore, the legal culture of each location. Brazil, Portugal, and the United States were chosen for both their different legal cultures as well as an intense production on this theme.

**Keywords:** Time of law; Homicide; Rules; Standards; Legal sociology; the United States; Portugal; Brazil.

## Resumé

*Aspects Déterminants du Temps de la Justice Criminelle: une Perspective Comparée entre le Brésil, le Portugal et les États-Unis*

L'objectif de cet article est de présenter le thème des aspects déterminants du temps de la justice criminelle, en mettant l'accent sur les consonances et les dissonances existantes entre le Brésil, le Portugal et les États-Unis. Nous présentons, préliminairement, les discussions liées au sens du temps dans le droit d'un point de vue sociologique, suivi par un débat sur la distinction existante entre les normes et les règles. Ce débat est indispensable pour comprendre dans quelle mesure les règles de décision qui orientent le temps de la procédure criminelle sont semblables dans les trois pays et se superposent à la culture juridique de chacun d'eux. Le Brésil, le Portugal et les États-Unis ont été choisis car ils possèdent des cultures juridiques différenciées et une intense production sur ce sujet.

**Mots-clés:** Temps du droit; Homicide; Règles; Normes; Sociologie juridique; États-Unis; Portugal; Brésil.

## As Tensões entre Segurança Doméstica e Direitos Civis nos Estados Unidos pós-11 de Setembro\*

Cleber da Silva Lopes e Andrei Koerner

### Introdução

As tensões entre as instituições e políticas de segurança e os direitos civis da população são parte constitutiva da dinâmica política de qualquer democracia. Essas tensões podem se manifestar de diversas maneiras, por exemplo: quando a polícia age brutalmente e/ou discrimina sistematicamente grupos de cidadãos; quando a polícia é usada politicamente para promover espionagem ou ações contra grupos políticos opositores; quando crises de segurança nacional eclodem, levando o governo a adotar medidas restritivas das liberdades e garantias individuais (estados de sítio, exceção). Os conflitos entre as instituições e políticas de segurança e os direitos civis estão presentes na história norte-americana sob essas diversas formas, como mostra o cinema, a literatura e a bibliografia acadêmica sobre organizações policiais e organizações do setor de inteligência. Esses conflitos reapareceram com força na sociedade americana em razão das políticas de combate ao terrorismo levadas a cabo após os atentados

contra o Pentágono e o World Trade Center, em 2001. Sobre esses conflitos já se acumula uma produção acadêmica relativamente extensa, mas pouco conhecida no Brasil.

Este artigo explora a literatura acadêmica que tratou das tensões que eclodiram com as políticas de segurança doméstica adotadas pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro. O objetivo é mapear e sistematizar parte da bibliografia que abordou os conflitos entre os direitos civis e as políticas antiterror dos dois governos do Presidente George W. Bush. A revisão da literatura não é feita de forma exaustiva, mas de forma parcial e com a intenção de oferecer ao leitor uma visão geral dos debates que apareceram no período pós-11 de setembro em função das políticas de segurança interna adotadas pela administração Bush<sup>1</sup>.

Trabalhos de quatro tipos foram identificados: (i) os que defendem radicalmente um dos lados da tensão entre segurança doméstica e direitos civis; (ii) os que abordam o tema do ponto de vista das *policies*; (iii) os que analisam o problema de uma perspectiva

---

\* Este artigo contou com o apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Versão preliminar foi apresentada no 3º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

1 Os termos “segurança interna” e “segurança doméstica” serão usados alternadamente ao longo do texto para se referir aos esforços realizados pelo governo dos EUA, logo após os atentados de 11 de setembro, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade do território norte-americano a ataques terroristas. Embora segurança doméstica ou segurança interna sejam termos distintos de segurança pública, que se referem aos esforços para garantir lei e ordem dentro de um Estado, em muitas situações a distinção pode ser obscurecida pela dificuldade de enquadrar determinadas ações como terrorismo (problema de segurança doméstica) ou crime comum (problema de segurança pública).

constitucional; e (iv) os que tentam lançar um olhar mais positivista e analítico sobre as relações entre segurança doméstica e direitos civis nos Estados Unidos após o 11 de setembro. As seções que seguem procuram descrever trabalhos representativos dessas linhas de análises, produzidos durante o governo Bush. O artigo começa debatendo alguns dos trabalhos que Tushnet (2005) chamou de estudos de “primeira geração”, marcados pela polarização entre os que viam em praticamente toda a ação da administração Bush um sinal de restrição das liberdades individuais (chamados pelo autor de alarmistas) e os que viam as ações dessa administração como prudentes e adequadas aos novos desafios postos à segurança nacional (os complacentes). Na sequência, são apresentados os trabalhos representativos das demais linhas de análise. Nas considerações finais, apontamos algumas lacunas presentes na literatura resenhada e damos algumas indicações de como essas lacunas podem ser preenchidas.

### **Alarmistas versus complacentes**

Uma primeira linha de interpretação sobre as políticas de segurança implementadas pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro reflete uma polarização ideológica existente na sociedade norte-americana entre defensores das liberdades

individuais e defensores do Poder Executivo forte e atuante na área de segurança. Parte das interpretações contidas nas obras editadas logo após os atentados de 11 de setembro refletiram essas posições políticas. Libertários que já desconfiavam das intenções de Bush na área de segurança interna passaram a encarar suas ações como mais um exemplo de sua insensibilidade em relação aos direitos civis (Brown, 2003; Chang, 2002; e Leone, 2003). Já os defensores de um Executivo forte aproveitaram a janela de oportunidade que se abriu após os ataques terroristas para defender suas teses junto ao governo e à sociedade (Ashcroft, 2005; e Yoo, 2005, 2006).

Num texto que é a transcrição de um discurso proferido em 2003, Ashcroft (2005), então procurador-geral dos Estados Unidos<sup>2</sup>, faz uma defesa entusiasmada do Patriot Act, lei que ajudou a criar e da qual foi um dos principais defensores<sup>3</sup>. A partir de uma citação de Thomas Jefferson, Ashcroft sustenta que a primeira responsabilidade de um governo é preservar a vida e a liberdade das pessoas. Considerando essa função primordial, o autor/ator defende que o Patriot Act foi uma peça chave para melhorar as ferramentas necessárias para um desempenho governamental adequado na área de segurança. A defesa do Patriot Act é feita com base em três argumentos: (i) ele permitiu que as

---

2 Nos EUA, o termo procurador-geral (*attorney general*) designa o chefe do Departamento de Justiça, autoridade nomeada pelo presidente e responsável pelas políticas de lei e ordem do governo federal. Sobre a organização do Poder Executivo nos EUA, ver Katz (2007) e Toinet (1994).

3 Patriot Act é como ficou conhecida a Lei pública nº 107-56, assinada pelo Presidente George W. Bush em 26 de outubro de 2001, cujo título completo é The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act. Trata-se da mais conhecida e importante medida antiterror adotada pelo governo Bush imediatamente após os atentados de 11 de setembro. O ato alterou várias leis federais, incluindo: (i) Wiretap Statute (Title III), (ii) Electronic Communications Privacy Act (ECPA), (iii) Computer Fraud and Abuse Act, (iv) o Foreign Intelligence Act (FISA), (v) Family Education Rights and Privacy Act, (vi) Pen Register and Trap and Trace Statute, (vii) Money Laundering Act, (viii) Immigration and Nationality Act, (ix) Money Laundering Control Act, (x) Bank Secrecy Act, (xi) Right to Financial Privacy Act, e (xii) Fair Credit Reporting Act.

autoridades combatessem o terrorismo mediante instrumentos já aprovados por cortes e que vinham sendo utilizados com sucesso no combate às drogas, fraudes e crime organizado; (ii) adequou as leis para que fizessem frente ao avanço das tecnologias de informação que se desenvolveram rapidamente nas últimas décadas, dificultando a investigação de pessoas mal intencionadas que fazem uso de tais tecnologias; e (iii) ampliou os recursos legais para que as agências de execução de lei pudessem cooperar e compartilhar informações, melhorando a capacidade do governo para prevenir ataques.

Outro ator governamental que se posicionou no debate acadêmico em defesa do Executivo e das políticas de segurança da administração Bush foi John Yoo (2005). Como assessor jurídico do Departamento de Justiça, Yoo foi o mentor intelectual dos argumentos legais que embasaram a guerra ao terror. O pano de fundo das reivindicações de que o Executivo poderia conduzir a guerra ao terror sem levar em consideração tratados internacionais e com poderes ilimitados encontra-se exposto no livro *The powers of war and peace: The Constitution and foreign affairs after 9/11*, que propõe uma interpretação dos dispositivos constitucionais na área de relações externas radicalmente a favor do Executivo.

A interpretação de Yoo é construída a partir de uma análise da estrutura constitucional, do texto constitucional e da história do Executivo norte-americano. Yoo defende que a Constituição do país não definiu um método correto ou singular para decidir sobre a guerra e sobre os acordos e leis internacionais, permitindo aos poderes cooperar ou competir conforme suas prer-

rogativas em matéria de política externa. E, nessa matéria, Yoo defende a tese de que o texto constitucional revestiu o Executivo de toda a autoridade, deixando ao Legislativo apenas a capacidade de exercer *check* por meio da negativa de fundos orçamentários para projetos do Executivo. Para sustentar essa tese, Yoo procura identificar a intenção original dos fundadores que ratificaram a Constituição. Segundo ele, os fundadores desenharam o sistema constitucional norte-americano de acordo com o modelo britânico vigente na época, que reservava a um Executivo forte e unitário a competência para decidir e agir sobre assuntos externos, mas assegurava ao Legislativo a capacidade de dar a última palavra sobre o financiamento das ações executivas. Nesse modelo, as declarações de guerra por parte do Legislativo foram previstas como declarações legalistas primordiais para que uma variedade de relações jurídicas pudessem se estabelecer durante o período de hostilidade entre as nações, e não como uma autorização para fazer a guerra. Tendo isso em conta, Yoo adverte que o artigo primeiro da Constituição dos Estados Unidos não deve ser interpretado como um dispositivo que condiciona a capacidade do presidente fazer guerra à uma declaração formal do Congresso<sup>4</sup>. O único *check* disponível ao Congresso nessa área seria negar recursos destinados a sustentar intervenções militares.

É com base nessa teoria constitucional flexível, consequencialista e apoiadora da supremacia do Poder Executivo em assuntos externos que Yoo pensa os problemas levantados pela guerra ao terror. Para ele, a guerra atual é diferente das guerras anteriores e exige ações na área de segurança tão duras

---

4 O Art. 1, seção 8, item 11, da Constituição dos EUA define como uma das competências do Congresso “declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar”.

quanto as inicialmente adotadas pelo Presidente Bush. Este teria agido legalmente ao declarar guerra ao terrorismo e ter se negado a observar tratados como a Convenção contra a Tortura e a III Convenção de Genebra. Por sustentar esses pontos vista e pela sua posição chave dentro do poder Executivo, Yoo é considerado o grande porta-voz da corrente que Tushnet chamou de complacente.

Os argumentos defendidos por Ashcroft e Yoo foram veementemente repelidos por autores situados do outro lado do espectro político, caso de Brown (2003), Chang (2002) e Leone (2003). Chang pode ser considerada representativa desse grupo, chamado por Tushnet de alarmistas. A autora foi uma das primeiras a explorar sistematicamente o impacto das políticas de segurança do governo Bush sobre os direitos civis. Chang defende dois pontos de vista.

O primeiro é o de que as várias medidas antiterror adotadas pelo governo Bush afetaram as liberdades civis de maneira negativa: prisões foram efetuadas sem a observação do devido processo legal e de forma discriminatória, mudanças legislativas permitiram ao governo processar grupos políticos e dissidentes por suposto envolvimento em atividades terroristas e ampliaram a capacidade de vigilância e intrusão do Estado na vida das pessoas. O segundo ponto de vista defendido por Chang, complementar ao primeiro, é o de que, embora essas medidas tenham impactado negativamente os direitos civis nos Estados Unidos, dificilmente poderiam resultar em maior segurança. Para a autora, as medidas de segurança adotadas logo após os atentados poderiam trazer mais insegurança. Isso porque, como o próprio governo teria reconhecido, os atentados ocorreram não pela falta de poderes adequados por parte das agências de execução da lei, mas pela incapacidade dessas agências perceberem os sinais de alerta que foram transmitidos, fato

que estaria relacionado à sobrecarga de informações existentes, ausência de tradutores treinados e falhas de comunicação entre as agências. Nesse sentido, Chang defende que a reorganização do Federal Bureau Investigation (FBI) e o afrouxamento das regras para a obtenção de informações a partir de atividades de inteligência doméstica provavelmente resultariam em maior sobrecarga de informações, rebaixando a qualidade das ações de segurança. Mais agentes perseguiriam mais pistas falsas e mais tempo, energia e atenção seriam desviadas de informações que não poderiam ser perdidas, deteriorando assim a capacidade do governo de prevenir atentados contra o país.

Como é possível notar no trabalho de Chang, a perspectiva alarmista defende posições frontalmente contrárias às políticas de segurança da administração Bush. Chang, por exemplo, não reconhece nos acontecimentos de 11 de setembro algo que justificaria mudanças legais e institucionais profundas na forma como a segurança era anteriormente conduzida. Contrariando Yoo e Ashcroft, que defenderam como condição para maior eficiência no combate ao terrorismo alterações profundas na área de segurança interna, Chang considera que tais mudanças foram, na verdade, contraproducentes, além de terem afetado direitos civis de forma inadmissível. Foi nesses termos, sem concordar quanto à necessidade de novas políticas de segurança ou sobre o seu impacto sobre os direitos civis, que alarmistas e complacentes interpretaram as primeiras políticas de segurança da administração Bush.

### **Analisando e melhorando as políticas de segurança**

Um segundo conjunto de trabalhos que emergiu no pós-11 de setembro pode ser lido nas publicações preocupadas em

disputar a direção e o formato das políticas de segurança doméstica da administração Bush. Muitas dessas publicações são relatórios patrocinados por *think tanks* e outras instituições interessadas em pautar mais concretamente o debate público acerca desse acontecimento. Tais trabalhos procuram diagnosticar as políticas de segurança do ponto de vista da sua eficiência e aderência aos princípios constitucionais norte-americanos para, a partir daí, propor políticas alternativas. Esse é o caso das análises de Schulhofer (2002), Crishti *et al.* (2003) e Heymann e Kayyem (2005).

O livro de Stephen Schulhofer (2002) é o resultado de um relatório produzido para o The Center Foundation<sup>5</sup>. Nele o autor considera que os atentados de 11 de setembro colocaram ameaças sérias à segurança dos Estados Unidos, tornando compreensível medidas de segurança tomadas às pressas e sem escrutínio público. Todavia, o autor ressalva que isso não poderia se tornar permanente e que as políticas de segurança doméstica dos Estados Unidos deveriam ser avaliadas tendo como parâmetro as características centrais da estrutura política do país: separação de poderes, *check and balances* e o mais alto grau possível de discussão e debate público. Partindo dessa premissa, Schulhofer procura avaliar as políticas de segurança do pós-11 de setembro preocupado, de um lado, com o seu impacto sobre os direitos e liberdades civis, e, de outro lado, com sua eficiência.

Segundo Schulhofer, as políticas de segurança doméstica implementadas logo após aqueles atentados apresentaram problemas de três tipos: compromissos ruins, oportunismo e o fortalecimento do Poder Executivo em face dos *checks and balances*.

O primeiro tipo de problema teria ocorrido com leis e políticas que restringiram as liberdades civis em troca de ganhos limitados ou duvidosos para a segurança. O segundo ocorreu com a inclusão oportunista de poderes de investigação em pacotes legislativos antiterrorismo com o intuito de evitar as objeções que essas propostas enfrentariam caso fossem vinculadas a projetos de lei relacionados ao combate da criminalidade comum. Por fim, os problemas de *checks and balances* vieram à tona quando o Executivo obstruiu a possibilidade de revisão e *accountability* em várias políticas: nas detenções de tanto de cidadãos norte-americanos como de estrangeiros por tempo indeterminado e sem aprovação judicial; no sigilo sobre as audiências de detenção e sobre a identidade dos presos; no isolamento a que alguns presos foram submetidos ao serem proibidos de se comunicar com advogados, familiares e ter acesso às cortes; e no uso de novos poderes para realizar vigilância intrusiva com pouca ou nenhuma supervisão judicial.

Schulhofer formulou dez recomendações genéricas para contornar os problemas identificados por ele nas políticas de segurança analisadas, dentre as quais destacamos a retirada dos obstáculos ao funcionamento dos *checks and balances*, a limitação do uso dos novos poderes somente contra os crimes de terrorismo, o reenquadramento das atividades de inteligência ao padrão estabelecido pelo Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 (FISA) e a criação de uma comissão independente para investigar as causas dos atentados de 11 de setembro e para propor alternativas. Vale notar que muitas das medidas criticadas por Schulhofer não foram alteradas e sim consolidadas com a

---

5 The Center Foundation é um *think tank* que atua na área de políticas públicas com a crença de que a prosperidade e a segurança dos EUA dependem de uma combinação entre governo eficiente, democracia aberta e livre mercado.

atualização do Patriot Act, em 2006<sup>6</sup>. A sugestão de criar uma comissão independente para investigar as causas dos atentados, por outro lado, foi levada adiante pelo Presidente George W. Bush. Conhecida como 9-11 Commission, ela entregou seu relatório final em julho de 2004, encerrando os trabalhos um mês depois<sup>7</sup>.

Outro trabalho que se insere na perspectiva das *policies* é o relatório de pesquisa assinado por Crishti *et al.* (2003) e apoiado pelo Migration Policy Institute (MPI)<sup>8</sup> com o propósito de construir recomendações nas quais as políticas de segurança doméstica e as liberdades civis apareçam como complementares e não como competitivas. Segundo esses autores, as políticas adotadas pelos Estados Unidos na área de imigração nos dezoito meses que se seguiram aos atentados de 11 de setembro fracassaram em três aspectos: não tornaram o país mais seguro, violaram liberdades civis fundamentais e minaram a unidade nacional. Para eles, a política de segurança doméstica empreendida pelo governo Bush atribuiu, equivocadamente, importância central ao sistema de imigração. O governo teria repetido o padrão histórico de usar seletivamente as políticas de imigração para atingir pessoas de nacionalidades e etnias específicas, com o pretexto de promover a segurança interna. Contudo, o foco no sistema de imigração não teria produzido resultados substantivos em termos de redução das ameaças terroris-

tas. Isso porque, na avaliação de Crishti e colegas, o sistema de imigração tem eficácia antiterrorista limitada quando comparado às ações de inteligência internacional, cooperação policial e informações fornecidas por detenções efetuadas no estrangeiro. Como esses autores mostram, a grande maioria dos cidadãos presos por iniciativas de imigração não o foram por suspeitas de terrorismo e sim por crimes comuns ou violações rotineiras de leis de imigração.

Além de ineficaz, o uso do sistema de imigração no combate ao terrorismo impôs dois custos aos Estados Unidos: ameaçou as liberdades civis e erodiu a unidade nacional. Violações dos direitos civis ocorreram com as prisões de estrangeiros, que foram encarcerados sem acusações formais, com o direito à assistência jurídica e à comunicação com familiares na prática negados, além de terem sido submetidos a audiências fechadas. O governo também teria violado a Constituição ao usar a origem nacional como *proxy* da evidência de periculosidade – em vez da suspeita individualizada – para orientar algumas de suas políticas governamentais e ao se empenhar em ocultar a quantidade, a identidade e o paradeiro dos detidos de origem árabe e muçulmana. Essas práticas, segundo os autores, danificariam o tecido social dos Estados Unidos e a identidade do país como nação de imigrantes, contribuindo para o aprofundamento da percepção de que o país é anti-islã e que seus princípios são hipócritas. O apro-

---

6 O Patriot Act promulgado em 2001 definiu que várias cláusulas da lei expirariam no final de 2005, como as autorizações para escutas telefônicas em casos de terrorismo, o compartilhamento de escutas e informações entre agências de segurança doméstica e agências de inteligência externa, as escutas itinerantes, a autoridade para *trap and trace* e o acesso a dados de empresas, entre outras.

7 Mais informações disponíveis em: <[www.9-11commission.gov/](http://www.9-11commission.gov/)> (acesso em: 3 out. 2010).

8 O MPI é um *think tank* independente, dedicado ao estudo de movimentos migratórios. O Instituto realiza pesquisas, desenvolve propostas de políticas e oferece avaliação de políticas de migração e refugiados em nível local, nacional, e internacional. Mais informações disponíveis em: <[www.migrationpolicy.org/](http://www.migrationpolicy.org/)> (acesso em: 3 out. 2010).

fundamento dessa percepção poderia, ao invés de produzir mais segurança, tornar o país ainda mais vulnerável ao terrorismo.

Como alternativa às políticas até então empreendidas, Crishti *et al.* (2003) sugeriu que o governo melhorasse sua capacidade de inteligência e de troca de informação de modo a permitir que o sistema de imigração trabalhasse articulado com os demais sistemas de segurança. Para proteger a segurança do transporte aéreo, terrestre e marítimo nas fronteiras, esses autores sugeriram também que o governo adotasse políticas baseadas na administração de riscos. Salvaguardas para assegurar o cumprimento do devido processo legal para pessoas detidas por violações de leis de imigração também foram defendidas por eles, os quais ainda propuseram que o governo realizasse esforços para engajar as comunidades árabes e muçulmanas no combate ao terrorismo, para o que seria necessário cultivar novas relações e construir elos de confiança com essas comunidades.

Outro trabalho desenvolvido com o objetivo geral de oferecer recomendações práticas para que as políticas governamentais do pós-11 de setembro compatibilizassem segurança e direitos civis é o trabalho de Heymann e Kayyem (2005). Assim como os trabalhos de Schulhofer (2002) e Crishti *et al.* (2003), o de Heymann e Kayyem é originalmente um relatório de recomendações produzido junto a um projeto independente, desenvolvido na Universidade de Harvard, que ouviu dezenas de especialistas norte-americanos de diversos matizes político-ideológicos<sup>9</sup>. Concebendo as relações entre segurança e direitos civis como um *trade-off*, Heymann e Kayyem reconheceram

que não seria possível minimizar o risco de ataques terroristas e maximizar as proteções das liberdades individuais no limite ideal, mas seria viável prever e regular noventa por cento de tudo o que preocupa em cada lado da relação. Definir regras sobre temas polêmicos (interrogatórios coercitivos, detenções indefinidas, comissões militares, assassinato de alvos, interceptações de comunicações, coleta de informações e vigilância de religiões e encontros públicos) seria algo fundamental para evitar tanto abusos como correções excessivas que normalmente ocorrem quando desvios vêm à tona, interferindo na eficácia dos agentes estatais que combatem o terrorismo. Para atingir esse duplo objetivo de evitar/controlar abusos e garantir eficiência no combate ao terrorismo, os autores defenderam a existência de regras claras, inequívocas e que levassem em conta três importantes critérios: “*accountability*”, de modo a garantir revisão judicial e legislativa dos poderes reivindicados e mobilizados pelo Executivo; “transparência” para permitir o debate público sobre as políticas de segurança dos Estados Unidos e a supervisão dos demais poderes e da sociedade sobre tais políticas; e “reavaliações precisas”, que deveriam definir medidas revogáveis (*sunset provisions*) para novos poderes executivos amplos, e que só poderiam vigorar durante os períodos excepcionais para as quais fossem justificadas.

A fim de delimitar uma estratégia legal válida no longo prazo, Heymann e Kayyem defenderam uma linha racional que definisse os indivíduos e a localização das atividades abrangidas pelas regras de exceção, por eles defendidas, bem como “zonas de combate ativo”, onde tais regras dariam lugar às nor-

---

9 Intitulado *Long-Term Legal Strategy Project for Preserving Security and Democratic Freedom in the War on Terrorism*, o projeto promoveu encontros fechados com alguns observadores britânicos e com dezessete especialistas norte-americanos, entre os quais Rand Beers, Robert McNamara e Michael Chertoff.

mas de guerra. Assim, os autores defenderam que os Estados Unidos deveriam cumprir os tratados que proíbem tortura (sem exceções), que qualquer cidadão norte-americano ou estrangeiro detido nos Estados Unidos seria mantido preso sob acusação criminal, que demandas não judiciais, como a Nacional Security Letter, seriam mantidas em segredo e válidas por apenas sessenta dias etc.<sup>10</sup>.

Esses três trabalhos rejeitam interpretações unilaterais, preocupadas apenas com um dos lados do debate segurança *versus* liberdades. Os trabalhos ligados a *think tanks* reconhecem a necessidade de políticas de segurança alternativas para fazer frente às ameaças representadas pelo terrorismo fundamentalista, mas rejeitam que tais ameaças justifiquem violações do devido processo legal e uma grande mudança na balança histórica que equilibra os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos Estados Unidos. Assim, em vez de se imbuir de uma perspectiva justificadora ou negadora das políticas de segurança levadas a cabo após os atentados de 11 de setembro, os trabalhos que adotaram a perspectiva das *policies* procuram, a partir das análises empreendidas, oferecer alternativas para que os *policy makers* implementem políticas de combate ao terrorismo igualmente comprometidas com o propósito de proporcionar segurança e assegurar respeito aos direitos humanos e aos demais princípios estruturadores das instituições norte-americanas: divisão de poderes com *checks and balances*, devido processo legal e transparência pública nas ações governamentais.

## O debate constitucional

Paralelamente aos trabalhos discutidos acima, um terceiro conjunto de estudos explora as tensões entre direitos civis e políticas de segurança doméstica do ponto de vista da Constituição norte-americana. Uma parte desses trabalhos discutiu o significado e o legado constitucional da guerra ao terror declarada pelo Presidente George W. Bush (Pfiffner, 2008; e Cole e Dempsey, 2005). Outra parte dedicou-se a entender o problema mais amplo da Constituição e dos direitos civis em tempos de crise. À luz das várias medidas polêmicas adotadas durante o governo Bush, alguns autores voltaram-se deliberadamente para propor modelos constitucionais que permitissem aos governos responder às ameaças terroristas com eficiência e respeito aos direitos civis (Gross, 2003, 2005; Dyzenhaus, 2005; Ackerman, 2006), enquanto outros optaram por abordagens mais historicistas e analíticas sobre as ações do Executivo (Luban, 2005; Graber, 2005) e do Judiciário em tempos de guerra (Issacharo e Pildes, 2005).

### *Abordagens normativas sobre a administração Bush*

Dois trabalhos centrais e representativos do debate constitucional sobre as respostas governamentais aos atentados de 11 de setembro podem ser lidos nos livros de Pfiffner (2005) e de Cole e Dempsey (2005), que lançaram mão de uma perspectiva normativa para descrever e analisar o impacto da administração Bush sobre duas dimensões inter-relacionadas: o

---

10 National Security Letter (NSL) é uma forma de intimação administrativa utilizada pelo FBI e outras agências governamentais para constranger empresas e organizações a enviar informações sobre indivíduos suspeitos de atividades criminosas. O instrumento pode ser usado sem autorização judicial ou apresentação de uma causa provável de que a pessoa investigada é suspeita de crime. Os intimados pela NSL foram inicialmente impedidos de falar a respeito do episódio com investigados, imprensa, ativistas ou outras pessoas interessadas em informações públicas sobre o uso dessas prerrogativas por parte das agências do governo norte-americano. Contudo, essa mordaza foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte no caso *Doe versus Ashcroft*.

equilíbrio entre os poderes (Pfiffner, 2008) e as garantias legais relativas aos direitos civis.

Pfiffner (2008) procurou analisar o governo do Presidente George W. Bush do ponto de vista do seu impacto sobre o império da lei e sobre o equilíbrio entre os poderes constitucionais. O autor parte de uma interpretação da Constituição e do Poder Executivo que é diametralmente oposta à de Yoo (2005). Segundo Pfiffner, diante da experiência inglesa, que sofreu com o domínio do Executivo, os fundadores escreveram uma Constituição que repartiu o poder em três ramificações, de modo a evitar que uma se sobrepusesse à outra. Ao conceber essa divisão, os poderes de fazer a guerra teriam sido compartilhados entre Legislativo e Executivo e foram submetidos aos constrangimentos constitucionais. Assim, diferentemente da interpretação de Yoo sobre a Constituição e a divisão dos poderes nos Estados Unidos, que favorece a visão de que o Presidente Bush agiu legalmente na guerra contra o terror, Pfiffner argumenta que as ações do Presidente Bush perturbaram a divisão dos poderes e feriram o espírito da lei suprema dos Estados Unidos.

Para Pfiffner, o Presidente George W. Bush e o Vice-presidente Dick Cheney entendiam, mesmo antes dos atentados de 11 de setembro, que a reação do Congresso ao “presidencialismo imperial” dos Presidentes Johnson e Nixon tinha ido longe demais e desequilibrado a balança dos poderes em favor do Legislativo. Para eles, esse desequilíbrio constrangia a capacidade do Executivo de responder aos desafios enfrentados pelos Estados

Unidos na área de segurança. A administração Bush teria aproveitado a oportunidade aberta pelos atentados de 11 de setembro e trabalhado consciente e sistematicamente para tornar o Executivo mais independente dos outros dois poderes. Manifestações concretas dessas reivindicações de independência, segundo o autor, podem ser vistas em quatro ações polêmicas da administração Bush: a negação do direito a *habeas corpus* para os presos detidos como combates inimigos em Guantánamo; a suspensão da III Convenção de Genebra e a permissão e encorajamento de métodos de interrogatórios duros, considerados por muitos como tortura; a autorização para que a National Security Agency (NSA) realizasse escutas, sem mandado judicial, de cidadãos norte-americanos suspeitos de se comunicar com terroristas; e os questionamentos presidenciais de constitucionalidade, que declararam que o presidente tinha a opção de não cumprir partes de leis que conflitavam com sua autoridade.

Essas quatro ações da administração Bush, levadas a cabo sob o argumento de que sua autoridade constitucional como presidente o isentava de obedecer a certas disposições legais, teriam violado o império da lei e comprometido a estrutura constitucional de divisão de poderes criada pelos fundadores da república estadunidense. Segundo Pfiffner, o Legislativo e, especialmente, o Judiciário, reagiram às manifestações de unilateralismo do Executivo, mas a reação não teria sido capaz de obstaculizar as investidas do governo no primeiro mandato do Presidente George W. Bush<sup>11</sup>. Em relação ao Legislativo, em par-

---

11 No momento em que escreveu o texto, antes da decisão da Suprema Corte no caso *Boumediene versus Bush*, a avaliação de Pfiffner a respeito das derrotas impostas ao presidente pela Suprema Corte nos casos *Rasul versus Bush*, *Hamdi versus Rumsfeld* e *Hamdan versus Rumsfeld* era a de que elas não tinham sido suficientes para impedir a expansão dos poderes presidenciais, já que na sequência do caso *Hamdan* o Congresso aprovou o *Military Commission Act (MCA)*, que negou aos presos de Guantánamo o direito a *habeas corpus*. Quanto ao Legislativo, Pfiffner considera que a única derrota efetiva imposta pelo Congresso ocorreu com a aprovação do *Detainee Treatment Act (DTA)*, que vetou a prática de tortura cometida por agentes norte-americanos em qualquer parte do mundo.

ticular, Pfiffner considera que a aprovação do Patriot Act e, especialmente, do Military Commission Military Act (MCA) não deve ser vista simplesmente como um sinal de que o sistema constitucional funcionou a favor de um presidente que reivindicou para si poderes extraordinários. Do ponto de vista constitucional, o problema que teria permanecido é o de que a reivindicação do direito de organizar comissões militares sem a autorização do Congresso, sustentada por Bush antes da aprovação do MCA, pode ser usada como argumento para que outros presidentes reivindiquem autoridade extraordinária em momentos futuros de ameaça à segurança doméstica. Assim, segundo Pfiffner, o prejuízo que a administração Bush impôs ao equilíbrio dos poderes e ao império da lei poderia ter consequências duradouras.

Uma análise das políticas de segurança da administração Bush também centrada na Constituição, mas mais preocupada com as consequências para as liberdades civis, pode ser lida no estudo de Cole e Dempsey (2005), que exploraram o modo como o governo norte-americano equilibrou, no contexto pós-11 de setembro, a necessidade de segurança interna com o dever de respeitar direitos civis. Segundo os autores, as respostas governamentais às ameaças terroristas deveriam ser analisadas com base em três princípios normativos. Primeiro, o governo não deveria incorrer nos mesmos erros que governos passados cometeram ao lidar com crises de segurança. Segundo, o combate ao terrorismo não deveria sacrificar seletivamente as liberdades de minorias étnicas em nome da segurança das majorias. Por fim, as políticas antiterroristas não deveriam admitir infrações àqueles que seriam os alicerces fundadores da democracia constitucional norte-americana: liberdade política, devido processo, *accountability*, transparência governamental, privacidade individual e igualdade de tratamento.

Ao analisar as respostas governamentais aos ataques terroristas de 11 de setembro a partir dos princípios normativos apontados acima, Cole e Dempsey consideram que elas falharam em todos os três critérios: incorreram em muitos dos mesmos erros cometidos no passado; transformaram minorias étnicas em alvos privilegiados do sistema de justiça criminal, não por causa de condutas ilegais, mas por causa do seu discurso, atividade política ou identidade grupal; lançaram mão de varreduras amplas em bases de dados públicas e privadas em vez de realizar investigações baseadas em suspeitas individualizadas de irregularidades; e ignoraram as salvaguardas do devido processo legal em relação aos detidos na guerra ao terror, com base em poderes unilaterais e não passíveis de *checks*.

Cole e Dempsey consideram que, a despeito da retórica de tempos de guerra utilizada pelo Presidente George W. Bush, a ameaça terrorista nunca será eliminada. Nesse sentido, o desafio colocado para a sociedade norte-americana não seria o de vencer uma guerra que não teria fim, mas sim o de dar respostas equilibradas às ameaças terroristas, ou seja, respostas eficientes e que respeitem os princípios fundamentais que caracterizam a identidade dos Estados Unidos enquanto nação. Para isso, os autores sustentaram a ideia presente em muitos trabalhos de que um dos maiores trunfos dos Estados Unidos na luta contra o terror residiria justamente no seu sistema político democrático liberal, capaz de ouvir as preocupações de dissidentes sem que esses necessitem recorrer à violência. Para os autores, o melhor caminho para combater o terrorismo seria então aderir aos princípios liberais que fundamentam a ideia de que o governo deve ser controlado, usar as leis criminais para punir aqueles que planejam ou executam atos violentos (em vez de ações gerais contra pessoas suspeitas por sua

identidade étnica, religiosa ou ideológica) e convidar os críticos do governo a praticar a democracia e a tolerância.

### *Abordagens propositivas sobre a Constituição em tempos de guerra*

Do lado propositivo, estão os trabalhos de Gross (2003, 2005), Dyzenhaus (2005) e Ackerman (2006), que giram em torno do seguinte problema: em que medida o império da lei pode e deve ser conservado em momentos de grave crise que precisam ser debeladas? Gross (2003) e Dyzenhaus travaram um interessante debate a partir de diferentes interpretações e ênfases da obra de Albert Venn Dicey, jurista e constitucionalista britânico, autor de *An introduction to the study of the law of the Constitution* (1885). Gross (2003, 2005) defende um “modelo de medidas extralegis” como forma de garantir os princípios constitucionais fundamentais e os poderes necessários para que o governo proteja a sociedade numa situação de emergência. A defesa do modelo é feita com base na suposição de que, em momentos de emergência ou crise aguda, o Executivo poderá ser impelido a agir de forma ilegal ou extraconstitucional para proteger a nação e a sociedade. Nessas circunstâncias, a conduta do Executivo não poderia ser julgada segundo os padrões constitucionais vigentes em situações de normalidade, mas deveria estar sujeita a ratificações democráticas *a posteriori*.

O modelo de medidas extralegis proposto por Gross contém três componentes: desobediência oficial, divulgação e ratificações *ex post*. A desobediência consiste na decisão discricionária da autoridade pública de se desviar de uma norma jurídica para lidar com uma situação excepcional. A norma desrespeitada continuaria válida para outras situações e também para o caso concreto. Desobediência oficial, explica Gross, não

significa cancelamento ou suspensão da norma, mas sim descumprimento da mesma. Para que o modelo funcione, o autor defende que o descumprimento da norma deve ser divulgado. A divulgação permitiria que a sociedade se manifestasse sobre o ocorrido, elogiando a autoridade ou responsabilizando-a. Caberia ao Legislativo deliberar sobre a concessão ou não de Atos de Isenção Legal que referendariam as ações do Executivo. Até que a ação extralegal fosse ratificada *ex post*, a autoridade não saberia qual a consequência pessoal de se ter violado determinada lei. Assim, defende o autor, o modelo permitiria que as autoridades públicas agissem diante de situações de emergência com flexibilidade, agilidade e poderes necessários para proteger a sociedade. Ao mesmo tempo, as avaliações *ex post* assegurariam que tais autoridades seriam responsabilizadas democraticamente por eventuais violações de direitos civis decorrentes de suas ações.

Esse sofisticado argumento em defesa de medidas extralegis foi criticado por Dyzenhaus (2005), que fez outra leitura da obra de Dicey. Para ele, o modelo legal preferido por Dicey em situações de emergência não seria o referendo de ações ilegais do Executivo *a posteriori*, e sim a concessão antecipada, pelo Legislativo, de recursos legais para que o Executivo trate situações de emergência de acordo com o império da lei. Com base nessa interpretação, ele propõe um “modelo de legalidade” acordado. Segundo esse modelo, em tempos de emergência, os governantes deveriam se adaptar às novas circunstâncias por meio da criação de instituições desenhadas de modo a contemplar a competência necessária para rever decisões de segurança nacional. Essas instituições não se conformariam estritamente a concepções formais de separação de poderes, mas seriam capazes de preservar a legalidade, caso fossem concebidas de modo

tal que permanecessem sensíveis às circunstâncias especiais de terrorismo que podem afetar a segurança dos Estados Unidos.

Uma tese constitucional menos teórica e mais inserida no contexto dos debates sobre segurança e liberdades civis dos Estados Unidos pós-11 de setembro foi defendida por Ackerman (2006). A preocupação central de Ackerman é com as consequências que ataques futuros poderiam trazer para as liberdades civis. Segundo o autor, o 11 de setembro deixou claro que o clima de terror e pânico gerado por um grande ataque terrorista cria condições para reações governamentais exageradas, que são ameaçadoras das liberdades civis. O remédio constitucional presente no sistema político norte-americano para evitar reações desse tipo são as cortes, mas Ackerman considera que historicamente elas nunca desempenharam esse papel a contento, e provavelmente não o farão no futuro. Para impedir que um ciclo patológico de terror-ameaça-repressão traga consequências perversas para as liberdades individuais, Ackerman defende que os Estados Unidos tenham uma “Constituição de emergência”, que contemple medidas capazes de evitar um segundo ataque no curto prazo, mas que também estabeleça regras firmes de modo a evitar que os políticos explorem o momento de pânico, impondo restrições de longo prazo às liberdades civis.

Para Ackerman, nem guerra nem crime captariam os desafios que ataques terroristas de grande escala colocam para os Estados Unidos. O autor sustenta que essa falsa dicotomia guerra-crime deva ser substituída por uma tricotomia que dê proeminência à noção de “estado de emergência”. Numa situação de emergência, medidas extraordinárias são necessárias, mas estas devem ser definidas racionalmente num documento legal (uma “Constituição de emergência”), que defina o escopo e a duração dos poderes

que podem ser mobilizados para a normalização da situação. Segundo ele, esse documento legal deveria conter um sistema de *checks and balances* adequado aos desafios de segurança que os Estados Unidos enfrentarão no século XXI. Nesse sentido, primeiro e antes de tudo, a “Constituição de emergência” deveria impor limites estreitos ao poder presidencial unilateral. O poder do presidente de declarar uma emergência deveria ser limitado ao período necessário para que o Congresso analisasse o assunto (uma ou duas semanas). A Constituição também deveria prever que poderes emergenciais como o de prender pessoas sem levar em consideração o devido processo legal caducariam automaticamente caso não fossem aprovados por tempo predeterminado por maiorias escalonadas em ambas as casas – maioria simples para a primeira autorização, supermaioria de 60% para a autorização seguinte, e assim por diante. Com esse procedimento, Ackerman acredita que o uso de poderes emergenciais seria restringido a períodos realmente necessários e relativamente curtos, preservando assim liberdades individuais que poderiam ser ameaçadas caso alterações legais fossem introduzidas nas leis penais norte-americanas.

#### *Abordagens históricas e explicativas sobre a Constituição em tempos de guerra*

Distanciando-se dos trabalhos mais teóricos e propositivos, outros autores procuraram analisar e explicar o modo como a atuação do Judiciário (Issacharo e Pildes, 2005) e do Executivo (Lobel, 2005; Graber, 2005) impactam os direitos civis em tempos de crise.

Issacharo e Pildes procuram entender o modo como a Suprema Corte dos Estados Unidos tem se comportado nos momentos de crise, quando ameaças à segurança nacional eclodem, provocando tensões entre os

esforços do Executivo para obter segurança e os direitos civis da população. Ao analisar diversos momentos da história norte-americana em que demandas por segurança e valores liberais entraram em conflito, levando a Suprema Corte a se manifestar, os autores notaram que os magistrados têm se mostrado relutantes em referendar tanto as reivindicações de autoridade unilateral do Executivo como as demandas dos liberais para que direitos civis sejam protegidos mesmo em tempos de crise. Em vez de decisões favoráveis a um ou outro lado do conflito, os autores encontraram que as cortes têm preferido deslocar a responsabilidade sobre decisões difíceis para os poderes democráticos: o Executivo e o Legislativo. Quando o Poder Executivo implementa políticas de segurança restritivas das liberdades individuais com a autorização expressa ou tácita do Congresso, a Suprema Corte tende a referendar as ações do Executivo. Por outro lado, quando o presidente age por conta própria ou sem autorização legislativa, a Suprema Corte tende a invalidar suas ações. O resultado dessa abordagem é um padrão de decisão no qual a Suprema Corte não endossa nem a autoridade executiva unilateral durante tempos de crise, nem assume para si o papel de definir diretamente as disputas substantivas por direitos.

Segundo Issacharo e Pildes, esse padrão histórico de atuação da Suprema Corte reemergiu no pós-11 de setembro nas disputas em torno do direito e do *status* dos presos de Guantánamo. Essa reemergência não deixa de ser surpreendente, pois a abordagem baseada em direitos ganhou importân-

cia a partir dos anos 1960 entre filósofos do direito e teóricos constitucionalistas, ao passo que a abordagem baseada em processo chegou à década de 1980 sob intensa crítica intelectual. A despeito das críticas acadêmicas, os autores argumentam que a aproximação baseada em processo tem exercido grande influência sobre a Suprema Corte, particularmente nos momentos de crise. A explicação para isso, segundo eles, pode estar no próprio desenho institucional do sistema político. Os tribunais norte-americanos atuam dentro de um sistema de poderes em que o Legislativo e o Executivo estão divididos e separados, ao invés de integrados de forma orgânica, como ocorre nos sistemas parlamentaristas<sup>12</sup>. Quando as cortes americanas enfatizam a importância da aprovação institucional de ambos os poderes políticos em temas polêmicos da área de segurança, elas o fazem porque podem confiar em dois atores que possuem diferentes linhagens democráticas, diferentes incentivos e diferentes interesses.

Deslocando o olhar do Judiciário para o Executivo, outros autores também lançaram mão de análises históricas para contextualizar (Lobel, 2005) e explicar (Graber, 2005) a atuação do Executivo em tempos de crise e o seu impacto sobre os direitos civis.

O trabalho de Jules Lobel procura criticar uma ideia recorrente no debate sobre liberdade e segurança: a de que, em tempos de guerra ou emergência, as leis se calam mediante o pressuposto de que guerra/emergência é um evento distinto e passageiro que logo dará lugar à normalidade, com plena vigência das leis. Segundo ele, os fundadores

---

12 Uma das diferenças centrais entre sistemas políticos presidencialistas e parlamentaristas reside especificamente nesse ponto. Nos sistemas parlamentaristas, há delegação de poderes do Legislativo para o Executivo (a maioria parlamentar escolhe o primeiro-ministro), enquanto que, no sistema presidencialista, há separação e divisão de poderes, cada qual eleito em pleitos independentes. Para uma comparação entre presidencialismo e parlamentarismo sob a ótica da ciência política, ver Cintra (2007).

da república estadunidense assumiram que a paz seria o estado normal do país, ao passo que guerras e situações de emergência seriam aberrações. O autor considera que as guerras do século XX – especialmente a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria – desafiaram esse pressuposto constitucional da guerra e da paz, emergência e não emergência, como realidades excludentes, em que a paz/não emergência é a norma. A Primeira Guerra Mundial já havia introduzido a ideia de que havia elementos civis no interior do país que não eram confiáveis nem em tempos de paz, razão pela qual a Washington's Military Intelligence Division (MID), que poderia ter sido desmantelada após a guerra, se manteve ativa, juntamente com o FBI, na vigilância de indivíduos considerados subversivos. A partir da Segunda Guerra Mundial, a distinção entre guerra e paz e a ideia de que guerras duram períodos relativamente curtos teria caído completamente por terra, uma vez que o conflito contra o comunismo tornou o estado de exceção permanente.

Na avaliação de Lobel, esse estado de emergência permanente justificou a expansão do Poder Executivo e violações de direitos civis, especialmente de imigrantes, não cidadãos e dissidentes políticos, em diversos momentos do século XX. Segundo o autor, a atual guerra contra o terror representa uma continuidade dessa tradição histórica de ampliar o Poder Executivo e restringir direitos e liberdades civis em nome da segurança nacional. Entendendo que o comunismo foi substituído pelo terrorismo numa guerra de longo prazo, permanente e na qual não se sabe ao certo quem é o inimigo, Lobel considera que a sociedade norte-americana está diante de graves ameaças às liberdades civis, que somente poderiam ser combatidas se os excessos e violações ocorridas durante a Guerra Fria fossem constantemente lembrados.

Graber (2005) também olhou para a história dos conflitos militares dos Estados Unidos, mas com o objetivo de qualificar afirmações presentes no debate sobre as políticas de segurança levadas a cabo pelo governo Bush. Ao explorar diversos períodos e momentos de crise na história dos Estados Unidos, o autor descobriu que alguns direitos civis foram expandidos ao invés de restringidos. Esses períodos e momentos teriam sido ignorados por muitos historiadores e constitucionalistas, que olharam apenas para o modo como as crises foram debeladas por meio de reações governamentais excessivas, que restringiram as liberdades individuais. Ele considera que, ao narrar de forma seletiva o modo como conflitos e tensões militares influenciaram os direitos e liberdades civis ao longo da história dos Estados Unidos, grande parte dos trabalhos não puderam captar adequadamente como e por que alguns direitos e liberdades civis são restringidos em tempos de crise enquanto outros são expandidos ou consolidados.

A análise de Graber dos episódios e fatos geralmente ignorados no debate sobre a Constituição em tempos de guerra revela que a explicação a respeito do comportamento do governo em relação aos direitos civis estaria menos relacionada à crise *per se* do que à presença de condições específicas durante as crises. Segundo o autor, tanto as histórias de violações como as histórias de proteção e expansão sugerem que as políticas de direitos civis quando os Estados Unidos estão em guerra são determinadas por quatro fatores: necessidade de mobilização, justificação ideológica para a guerra, identidade dos potenciais detentores de direitos e predisposição dos atores centrais ao sistema político.

Graber argumenta que, sempre que houver a combinação de alguns desses quatro fatores em momentos de crise, é provável que haja políticas governamentais que afetarão os

direitos civis. Direitos e liberdades civis serão protegidos durante um conflito quando: (i) a guerra exigir a mobilização econômica ou militar de larga escala dos beneficiários potenciais das políticas de proteção de direitos; (ii) a guerra for combatida sob premissas ideológicas que ditam avanços em direitos e liberdades civis; (iii) os beneficiários dos direitos ou liberdades civis forem, por razões étnicas ou ideológicas, identificados como norte-americanos leais ou aliados dos Estados Unidos na guerra; (iv) atores políticos importantes, internos ou externos ao governo, entenderem o conflito como uma oportunidade adicional para avançar compromissos existentes em relação a liberdades e direitos civis específicos. Por outro lado, direitos e liberdades civis tendem a ser restringidos quando as pessoas alvo das políticas são ideológica ou etnicamente identificadas como inimigos dos Estados Unidos ou quando as autoridades governamentais veem os conflitos militares como uma oportunidade para implementar políticas que sejam limitadoras dos direitos e liberdades civis.

Segundo Graber, esses fatores ajudariam a explicar as políticas sobre direitos civis nas guerras anteriores, assim como na guerra contemporânea contra o terror, que apresentaria repercussões positivas e negativas sobre os direitos civis. Na avaliação do autor, George W. Bush e seus auxiliares assumiram o governo predispostos a considerar estrangeiros como portadores de poucos direitos e com a convicção de que o Executivo deveria ter uma atuação mais incisiva na área de segurança. A crise de segurança desencadeada pelos atentados de 11 de setembro, praticados por terroristas estrangeiros com características étnicas e ideológicas bem definidas, propiciou ao governo Bush apoio público suficiente para que levasse adiante políticas de segurança agressivas em relação aos direitos civis da população que possuía as mesmas características étnicas e ideológicas dos terroris-

tas (populações árabes e muçulmanas). Mas a alteração na correlação de forças a favor do presidente e o crescimento do poder dos militares dentro do governo também levaram ao fortalecimento de duas posições favoráveis às liberdades individuais, mas nunca lembrada nos debates: o direito, assegurado pela Segunda Emenda e defendido pelo governo Bush, de os cidadãos norte-americanos possuírem armas de fogo e o direito de os *gays* ingressarem nas Forças Armadas sem discriminações, defendido por militares que, desde antes de 11 de setembro, já estavam comprometidos com uma força armada racialmente diversa. Assim, conclui o autor, o destino das liberdades civis em tempos de guerra dependeria em grande medida do modo como as crises militares efetivamente transferem poder para atores políticos inclinados ou não a apoiar os direitos e liberdades civis.

Ao explorar a história dos Estados Unidos em momentos de crise com um olhar mais analítico do que descritivo, Graber não apenas qualificou o debate sobre o constitucionalismo em tempos de guerra, refutou também as justificativas da administração Bush de que em tempos de guerra restrições às liberdades individuais são necessárias e inevitáveis. Como Graber mostra, a história não apoia esse ponto de vista. Governos anteriores agiram de outra forma quando se viram diante de conflitos militares que ameaçaram a segurança interna dos Estados Unidos. A política de restringir direitos, no passado e no presente, parece ser muito mais fruto de uma escolha política do que o resultado de necessidades objetivas de tempos de conflito. O fato parece ficar mais claro quando as respostas norte-americanas às ameaças terroristas são comparadas com as respostas de outros países. Essa comparação foi, até o momento, pouco explorada na literatura que tem discutido as relações entre segurança e direitos civis nos Estados Unidos pós-11 de

setembro, mas aparece numa quarta e última perspectiva de análise sobre o tema: os trabalhos de caráter mais positivista, preocupados em descrever e explicar as ações do governo Bush na área de segurança e suas implicações para os direitos civis.

### **As análises positivistas**

Um quarto e último conjunto de estudos sobre o tema segurança e direitos civis que apareceu após os atentados de 11 de setembro é formado por trabalhos de cunho mais positivista, que procuram descrever e caracterizar as tensões entre direitos civis e as leis e políticas antiterror adotadas pelos Estados Unidos a partir do final do ano de 2001. Deixando de lado as abordagens normativas que marcam muitos dos trabalhos discutidos anteriormente, alguns autores se concentraram em descrever as implicações para os direitos civis das mudanças legais ocorridas nos Estados Unidos (Levin, 2007), do modelo de guerra ao terror (Luban, 2005) e do cenário pós-11 de setembro (Banks, 2005). Outros trabalhos focaram nas chamadas políticas da segunda onda (Sidel, 2007; Klosek, 2007), enquanto outros mobilizaram análises comparadas (Moran, 2007), a fim de entender melhor as respostas dos Estados Unidos às ameaças terroristas e seu impacto sobre os direitos civis.

#### *Interpretações descritivas*

Levin (2007) explorou as medidas legais e políticas adotadas pelo governo Bush para prender e julgar terroristas após 11 de setembro e o modo como o Legislativo, o Judiciário e a sociedade civil reagiram a tais medidas. Diante das várias derrotas que a Suprema Corte impôs ao governo a respeito da autoridade presidencial para julgar e prender cidadãos e não cidadãos suspeitos de terro-

rismo, e diante das reações do governo Bush a tais derrotas, Levin sustentou que uma recalibragem entre a autoridade para acusação e as liberdades civis parecia estar em curso durante o governo Bush. Entretanto, o autor não fez nenhum esforço para caracterizar o que seria essa recalibragem, produzindo uma análise meramente descritiva das políticas da administração Bush e das resistências que elas suscitaram, especialmente no Judiciário.

A ideia de uma recalibragem dos poderes governamentais na área de segurança também foi explorada por Banks (2005), que realizou uma análise um pouco mais elaborada sobre o significado das respostas governamentais aos ataques terroristas de 11 de setembro. Segundo ele, as leis e políticas propostas e aprovadas durante a administração Bush sugeriam a emergência de uma nova normalidade: um realinhamento permanente e de longo prazo da importância relativa da segurança entre os objetivos governamentais, que aparentemente estaria ocorrendo às expensas de um diagnóstico aprofundado sobre o terrorismo e seus antídotos. Para o autor, as principais evidências desse realinhamento eram notadas em quatro iniciativas da administração Bush:

- nas medidas de segurança voltadas para deter e interrogar suspeitos de terrorismo, que teriam afetado diversas proteções legais criadas para preservar as liberdades civis: envolvimento do FBI em atividades de inteligência interna, uso do sistema de justiça criminal contra não cidadãos, esforços para negar aos presos na guerra ao terror as garantias do devido processo legal etc.;
- na mais ampla revisão das agências e funções governamentais desde a Segunda Guerra Mundial, algo que resultou na criação de um novo departamento para orientar a segurança doméstica dos Estados Unidos – o Department of

Homeland Security (DHS), incumbido de desenvolver e coordenar a implementação de uma estratégia nacional abrangente para a segurança dos Estados Unidos contra ataques ou ameaças terroristas;

- no aumento da participação dos militares em assuntos de segurança interna mediante a criação do United States Northern Command (NORTHCOM), que se tornou a primeira entidade militar com uma missão no interior dos Estados Unidos desde a Guerra Civil; e
- na iniciativa de invadir o Iraque como parte da guerra ao terror e de uma nova estratégia de “guerra preventiva”.

Banks considera que essas quatro políticas teriam profundas implicações de longo prazo para a governança e os direitos civis, daí a sua conclusão de que uma nova normalidade estaria se configurando nos Estados Unidos. Assim como Levin, Banks também não arriscou nenhum prognóstico sobre a posição que os direitos civis ocupariam dentro desse novo normal. No plano interno, as implicações de longo prazo que essa nova normalidade poderia trazer para as liberdades civis dependeriam de a Suprema Corte decidir limitar ou não a configuração do normal levando em conta princípios do devido processo legal.

David Luban (2005), por outro lado, arriscou um prognóstico a respeito da situação dos direitos humanos no período pós-11 de setembro. O modelo de guerra ao terror implementado pela administração Bush teria rebaixado o padrão de proteção aos direitos humanos, ao combinar seletivamente o modelo de guerra com o modelo de lei criminal no melhor interesse dos Estados Unidos, preocupado em maximizar sua capacidade de eliminar, capturar e julgar terroristas da Al Qaeda. Segundo ele, a administração Bush entendeu que tratar os suspeitos de terro-

rismo como *criminosos comuns* representaria um risco elevado à segurança nacional, pois como criminosos eles teriam que ser presos e levados à justiça de acordo com as regras do devido processo legal. Por outro lado, reconhecer os inimigos como *prisioneiros de guerra* e conceder a eles os direitos estabelecidos pela III Convenção de Genebra não parecia adequado, tendo em vista que a Convenção restringe a definição de prisioneiros de guerra a soldados de exércitos regulares ou membros de milícias e outros corpos voluntários que obedecem a um comando e podem ser identificados como combatentes. A saída da administração Bush teria sido a de declarar os presos da guerra ao terror como “combatentes inimigos ilegais”, categoria mista que permitiria rebaixar as proteções aos direitos humanos dos dois modelos. De acordo com Luban, o perigo desse modelo híbrido residiria no fato de ele estar sendo usado numa guerra pouco convencional. Como não há Estados ou grupos inimigos com quem se possa negociar uma trégua ou a rendição, a guerra ao terror não poderia acabar até que os Estados Unidos a abandonasse. Nesse sentido, o rebaixamento da proteção dos direitos humanos contido no modelo híbrido da guerra-lei não seria temporário e sim permanente. Daí sua conclusão forte de que a guerra contra o terror representaria o fim dos direitos humanos.

Embora Luban tenha feito uma caracterização mais interessante do que a realizada por Levin e Banks sobre o padrão de respostas governamentais que emergiu nos Estados Unidos após o 11 de setembro e de suas implicações para os direitos humanos, seu prognóstico mostrou-se equivocado. O modelo guerra-lei descrito por ele foi em parte descaracterizado pelas decisões da Suprema Corte, que concedeu aos presos de Guantánamo o direito de impetrar *habeas corpus* para contestar prisões perante a justiça norte-americana. De qualquer forma, o trabalho de Luban pa-

rece ter sido mais bem sucedido do que os trabalhos de Levin e Banks no esforço de captar e sistematizar analiticamente as intenções do governo Bush ao declarar a guerra ao terror.

*Interpretações centradas na segurança, onda de leis e políticas antiterror*

Independentemente dos méritos ou deméritos dos trabalhos de Levin, Banks e Luban, eles tiveram como foco primordial aquilo que Sidel (2007) chamou de “primeira onda” de leis e políticas antiterror: as primeiras e mais imediatas respostas do governo Bush aos ataques de 11 de setembro – a aprovação do Patriot Act e os esforços para julgar os presos na guerra ao terror como combatentes inimigos. Trabalhos mais recentes procuraram estender as análises às políticas da segunda onda, que a partir de 2002 começaram a se sobrepor às políticas da primeira onda. No centro dos trabalhos que analisaram essa segunda onda de iniciativas antiterror está a tensão entre o direito à privacidade, de um lado, e os esforços de inclusão da sociedade civil no combate ao terrorismo e os programas de mineração de dados, de outro. Essa tensão é discutida nos trabalhos de Klosek (2007) e Sidel (2007).

Klosek discute o modo como o direito de privacidade foi e pode ser afetado pelas políticas de segurança doméstica, levadas a cabo pelo governo Bush depois dos ataques ao Pentágono e ao World Trade Center, especialmente os esforços do governo federal para ter acesso a dados do setor privado e desenvolver programas de mineração de dados. Segundo a autora, o maior problema dessas iniciativas é que elas foram implementadas ou desenvolvidas sob grande segredo, impedindo avaliações públicas e eventuais contestações sobre violações do direito à privacidade.

Para Klosek, os esforços governamentais para ter acesso a dados do setor privado cria-

ram tensões tanto nas relações das empresas com os seus clientes como nas relações das empresas com o governo. As tensões vieram à tona quando foi divulgado, em maio de 2006, que a National Security Agency (NSA) havia firmado um acordo, logo após os atentados de 11 de setembro, para adquirir das empresas de telecomunicações AT&T, Verizon e BellSouth registros de comunicação de cerca de 200 milhões de usuários. Relatos sobre iniciativas semelhantes desenvolvidas junto a empresas aéreas, instituições financeiras, supermercados e redes de utilidade também apareceram na imprensa. Essas notícias levaram diversos clientes dessas empresas à Justiça, alegando que a divulgação dos registros violava a política de privacidade das empresas. Segundo Klosek, até 2007 essas ações judiciais não tinham resultado em condenações, mas haviam motivado a AT&T a alterar sua política de privacidade, que passou a considerar registros de chamadas telefônicas e de uso de internet como propriedade corporativa, evitando assim ações futuras de usuários que poderiam alegar que dados não autorizados foram enviados ao governo. Na avaliação da autora, tal mudança seria muito significativa, pois poderia estabelecer um precedente para que outras empresas de dentro e de fora do setor de telecomunicações seguissem a AT&T, dando início a um novo momento na história das relações entre direito à privacidade, empresas privadas e governo.

Paralelamente ao enfraquecimento dos mecanismos corporativos que visam proteger o direito à privacidade, Klosek também relata que o cenário pós-11 de setembro foi marcado por um crescimento do interesse governamental em desenvolver e implementar novos sistemas de mineração de dados para combater o terrorismo. Programas de mineração de dados abrangentes como o Carnivore, o Computer Assisted Passenger Prescreening System II (CAPPS II), o Threat and Local Observation Notice (Talon) e o Multistate

Anti-Terrorism Information Exchange (Matrix) foram propostos, trazendo para a agenda dos defensores das liberdades civis preocupações relativas à ausência de precisão, possibilidade de erros e intrusões de privacidade decorrentes do uso de tais programas. Em relação às intrusões na privacidade, a autora dá destaque a quatro preocupações diferentes. Em primeiro lugar, os programas de mineração de dados apresentam grande potencial para abusos e seria uma questão de tempo para que os dados passem a serem usados por razões políticas e outras que não a prevenção e o combate ao terrorismo. Outra preocupação tem a ver com a existência de grande quantidade de informações disponíveis em bases de dados cuja segurança pode ser violada. Uma terceira preocupação é que os programas de mineração de dados realizam análises abrangentes, invertendo a bem estabelecida tradição de monitorar apenas indivíduos suspeitos da prática de algum crime ou ilegalidade. Por fim, ela aponta a incerteza quanto ao grau de efetividade desses programas.

Compartilhando das mesmas preocupações de Klosek acerca das ameaças que as políticas da segunda onda trazem à privacidade individual, Mark Sidel (2007) realizou uma análise descritiva mais abrangente das iniciativas governamentais que se seguiram ao Patriot Act. Além de alertar para a existência de um projeto de lei ainda mais draconiano do que o Patriot Act – o Domestic Security Enhancement Act de 2003, projeto que ficou conhecido como Patriot Act II –, que poderia ser aprovado caso um novo ataque ocorresse, Sidel descreve e analisa dois conjuntos de iniciativas governamentais para combater o terrorismo: os programas de mineração de dados projetados pelo governo Bush (o CAPPs II, o Matrix e o Total Information Awareness – TIA), também discutidos por Klosek; e os programas voltados para a inclusão da sociedade civil no combate ao terrorismo na

condição de “olhos e ouvidos” das agências de execução da lei – o Terrorism Information and Prevention System (TIPS), o Eagle Eyes, o Airport Watch e o Highway Watch.

Propostas num contexto em que o medo e o ufanismo começavam a arrefecer, essas iniciativas do governo Bush enfrentaram forte reação da sociedade civil e foram bloqueadas. Segundo Sidel, na maioria dos casos, a reação veio de uma aliança inusitada e *ad hoc* que uniu, na mesma frente, defensores das liberdades civis, grupos liberais e organizações conservadoras. Essa aliança entre forças políticas situadas em diferentes posições do espectro político foi capaz de bloquear programas como o TIA, o CAPPs II e o TIPS. Ainda segundo Sidel, há indícios de que o governo Bush reagiu a essa oposição com duas estratégias: incluiu parte das medidas inicialmente bloqueadas em outras leis e programas de combate ao terrorismo e deslocou para os estados a implementação das políticas e programas que enfrentaram oposição. Segundo o autor, a trajetória do CAPPs II e do TIPS são exemplos mais ou menos claros da primeira estratégia. Abandonado em seu formato original, o CAPPs II deu lugar a um programa chamado Secure Flight, que grupos de privacidade e defensores das liberdades civis acusaram de ser um pequeno CAPPs II travestido de outro nome. Já o TIPS teria renascido em outros programas de responsabilização da sociedade civil no combate ao terrorismo, caso do Airport Watch e do Highway Watch. Em relação à estratégia de descentralizar os programas, Sidel sustenta que ela pôde ser vista em relação ao programa de mineração de dados TIA, encerrado pelo Congresso em 2003, mas que reapareceu com um formato parecido na agenda política de treze estados com o nome de Matrix. Incentivado pelo Department of Homeland Security e viabilizado pela parceria com uma empresa privada, esse programa também enfrentou protestos e acabou encerrado em 2005.

Segundo Sidel, esses exemplos ilustram o que teria sido mais significativo nessa segunda onda de leis e políticas antiterror: o uso de diferentes estratégias governamentais para aprovar novas e mais duras medidas antiterror e o fortalecimento das estratégias e táticas de resistência a essas tentativas. Colocando a questão em perspectiva comparada, Sidel sustenta que o fortalecimento e o sucesso das estratégias de resistência seria um dos elementos que diferenciaria os Estados Unidos de países como Grã-Bretanha, Austrália e Índia, onde a construção de uma coalizão ampla entre grupos liberais e forças conservadoras não foi tão bem-sucedida.

### *Uma análise comparativa*

Em uma análise comparativa entre Estados Unidos e Inglaterra a respeito do avanço dos poderes do Estado no cenário pós-11 de setembro, Moran (2005) também argumentou que a reação da sociedade civil organizada em defesa das liberdades individuais foi mais efetiva nos Estados Unidos do que na Inglaterra. Mas o mesmo não teria ocorrido em relação ao Judiciário e ao Legislativo, que foram mais atuantes na Inglaterra. Sua análise contém uma tese menos alarmista do que as teses presentes em boa parte da literatura produzida por autores norte-americanos a respeito das políticas de segurança seguidas ao 11 de setembro e seu impacto sobre os direitos civis. Segundo o autor, as medidas de segurança adotadas pelo governo Bush promoveram a expansão do poder estatal, mas isso não deve ser visto de maneira isolada e sem considerar o modo como esses poderes têm sido usados pelas agências governamentais. O autor reconhece, por exemplo, que várias das mudanças introduzidas pelo Patriot Act ocorreram sob bases legais claras e racionais, estendendo poderes já usados contra o crime organizado

para ações de combate ao terrorismo. Considera também que os poderes legais disponíveis ao Estado foram, até 2005, usados pelo governo norte-americano de maneira relativamente comedida. Além disso, as relações entre Estado e sociedade não podem ser vistas como se fossem relações de soma zero, na qual o aumento do poder estatal implicaria em diminuição de liberdades civis. Para o autor, a expansão do poder estatal nos Estados Unidos (e na Grã-Bretanha) ocorreu sob as estruturas de *accountability* democrática e sob os constrangimentos impostos pela mídia e organizações da sociedade civil.

Embora não endosse as teses mais alarmistas de que a expansão do poder estatal nos Estados Unidos após o 11 de setembro arruinou as liberdades civis e o sistema político norte-americano, Moran defende a tese de que os poderes do Estado ampliaram-se de tal forma naquele período que as teorias sociais que apostaram no declínio do Estado no final do século XX e começo do século XXI foram colocadas na berlinda. Segundo o autor, nos Estados Unidos e na Inglaterra, os poderes estatais de parar, investigar, vigiar, capturar, aprisionar e acusar foram, em alguns casos, expandidos para além dos parâmetros da Guerra Fria. No caso dos Estados Unidos, a face interna mais evidente da ampliação desses poderes estaria estampada no modo como os estrangeiros passaram a ser tratados pelo governo, bem como nos esforços para aumentar a capacidade de vigilância estatal, seja por meio do FBI ou de técnicas de mineração de dados.

Ao analisar as políticas antiterror dos Estados Unidos de uma perspectiva comparada, Moran também pôde mostrar que tais políticas não devem ser vistas como o resultado necessário de uma realidade adversa que clama pelo aumento do poder do Estado em detrimento das liberdades civis. Como o autor destaca, outros países que so-

freram ataques terroristas de grande magnitude não consideraram o ataque um ato de guerra e, conseqüentemente, não reagiram com políticas e restrições às liberdades civis típicas de períodos de guerra. Além disso, o aumento do poder do Estado e o seu impacto sobre as liberdades civis não pode ser considerado isoladamente, sem que se leve em conta as limitações impostas pela sociedade civil, Legislativo e Judiciário. Como Klosek e Sidel apontaram, várias das políticas da segunda onda foram barradas pela sociedade civil e pelo Congresso, enquanto outras políticas da primeira onda foram limitadas por decisões da Suprema Corte.

### **Considerações finais**

Este artigo revisou parte da literatura acadêmica que trata das tensões entre segurança doméstica e direitos civis no período pós-11 de setembro. Os livros e artigos revisados indicam a existência de trabalhos de quatro tipos: os que defendem radicalmente um dos lados da tensão entre segurança e direitos civis; os que tratam o tema com a abordagem das políticas públicas; os que analisam o problema de uma perspectiva constitucional; e os que tentam lançar um olhar mais positivista e analítico sobre as relações entre segurança e direitos civis nos Estados Unidos após o 11 de setembro.

Embora os conflitos entre direitos civis e as políticas de segurança nacional implementadas pela administração Bush tenham sido abordados por diferentes ângulos, a literatura revisada ainda carece de estudos comparativos, amplos e densos do ponto de vista analítico. Com exceção do trabalho de Morris, não localizamos estudos sistemáticos desenvolvidos com o objetivo de explorar, em perspectiva comparada, as tensões entre direitos civis e combate ao terrorismo. A ameaça de ataques terroristas em massa é um

problema que afeta ou já afetou outros países do mundo – Reino Unido, Espanha, Indonésia, Israel, Arábia Saudita, dentre outros –, que responderam a tais ameaças com leis e políticas variadas. Acreditamos que análises comparativas que considerem a experiência desses países constituem um caminho frutífero para explorar as circunstâncias que levam um país de sólida tradição liberal e que reivindica o *status* de nação de imigrantes a aprovar leis e políticas antiterror com forte impacto sobre direitos e liberdades individuais, especialmente de imigrantes.

A literatura revisada também se mostrou carente de estudos preocupados em entender as implicações para os direitos civis de medidas antiterror levadas a cabo pelos governos estaduais, governos locais e atores privados. Os trabalhos analisados deram atenção quase exclusiva para as leis, instituições e políticas propostas e/ou implementadas pelo governo federal. O foco é justificado pelo fato de a segurança interna ser em grande parte responsabilidade dessa esfera de governo. Todavia, como atesta a *National Strategy for Homeland Security*, lançada em julho de 2002, a promoção da segurança doméstica foi concebida pelo governo norte-americano como uma estratégia cuja execução requer a ação do governo federal, dos governos estaduais, dos governos locais, do setor privado e da população residente nos Estados Unidos. Sabemos pouco sobre as eventuais políticas antiterror que podem estar sendo propostas e executadas pelos governos estaduais, pelos governos locais e/ou por atores privados responsáveis pela gestão de informações ou infraestruturas críticas. Estudos voltados para o preenchimento dessa lacuna é outro tópico que merece atenção.

Na literatura analisada, notamos também predominância de ensaios críticos e de trabalhos que realizaram levantamento sistemático de informações sobre legislações e políticas anunciadas pela administração

Bush. Com diferentes ênfases, esses trabalhos indicam que as leis e políticas implementadas pela administração Bush propiciaram aumento da capacidade de vigilância e investigação do Estado norte-americano, que pode agora usá-la no controle da criminalidade comum e até mesmo de opositores e dissidentes políticos. Uma das questões centrais para pesquisas futuras é saber em que medida o governo norte-americano tem feito uso das novas capacidades adquiridas. Nesse sentido, análises baseadas em pesquisa empírica aprofundada sobre a implementação de leis e políticas específicas que tiveram algum tipo de repercussão sobre direitos civis são importantes para a agenda de pesquisa relativa às relações entre segurança doméstica e direitos humanos nos Estados Unidos pós-11 de setembro.

Finalmente, estudar as eventuais continuidades e descontinuidades das políticas de promoção da segurança doméstica iniciadas na era George W. Bush é outro tópico de interesse. Barack Obama assumiu a presidência dos Estados Unidos trazendo consigo a expectativa de que as tensões entre segurança nacional e direitos humanos, geradas durante a administração Bush, iriam diminuir. Em que medida isso efetivamente ocorreu, ou seja, em que medida o governo Obama esteve mais preocupado com direitos civis do que esteve o seu antecessor é outro tópico que merece a atenção da literatura. Para cobrir esse tópico, um bom começo seria dar continuidade a essa revisão, colocando no centro da análise a política de segurança doméstica executada pelo governo do Presidente Barack Obama.

## Bibliografia

### **Alarmistas versus complacentes**

ASHCROFT, John (2005). "Preserving life and liberty". In: BAKER, Thomas E.; STACK Jr., John F. (orgs.). *At war with civil rights and civil liberties*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield Publishers.

BROWN, Cynthia (2003). *Lost liberties: Ashcroft and the assault on personal freedom*. New York: The New Press.

CHANG, Nancy (2002). *Silencing political dissent: how post-September 11 anti-terrorism measures threaten our civil liberties*. Canada: A Seven Stories Press First Edition.

LEONE, Richard C. (2003). *The war on our freedoms: civil liberties in an age of terrorism*. New York: BBS Public Affairs.

YOO, John (2005). *The Powers of War and Peace: The Constitution and foreign affairs after 9/11*. Chicago: University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. (2006). *War by other means: an insider's account of the war on terror*. New York: Atlantic Monthly Press.

### **Analisando e melhorando as políticas de segurança**

CRISHTI, M. A. et al. (2003). *America's security, civil liberties and national unity after September 11*. Washington: Migration Policy Institute (MPI).

HEYMANN, P.; KAYYEM, J. (2005). *Protecting liberty in an Age of Terror*. Cambridge: The MIT Press.

SCHULHOFER, Stephen (2002). *The enemy within: intelligence gathering, law enforcement and civil liberties in the wake of September 11*. Washington: The Century Foundation Press.

## O debate constitucional

- ACKERMAN, Bruce (2006). *Before the next: preserving civil liberties in an age of terrorism*. New Haven: Yale University Press.
- COLE, D.; DEMPSEY, J. (2005). *Terrorism and the Constitution: sacrificing civil liberties in the name of national security*. 3. ed. New York: The New Press.
- DYZENHAUS, D. (2005). "The state of emergency in legal theory". In: RAMRAJ, Victor V.; HOR, Michael; ROACH, Kent (orgs.). *Global anti-terrorism law and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRABER, Mark A. (2005). "Counter-stories: maintaining and expanding civil liberties in wartime". In: TUSHNET, Mark (org.). *Constitution in wartime: beyond alarmism and complacency*. Durham: Duke University Press.
- GROSS, Oren (2003). "Chaos and rules: should responses to violent crises always be constitutional?". *Yale Law Journal*, n. 112, p. 1011-1134.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Stability and flexibility: a dicey business". In: RAMRAJ, Victor V.; HOR, Michael; ROACH, Kent (orgs.). *Global anti-terrorism law and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ISSACHARO, S.; PILDES, R. H. (2005). "Between civil libertarianism and executive unilateralism: an institutional process approach to rights during wartime". In: TUSHNET, Mark (org.). *Constitution in wartime: beyond alarmism and complacency*. Durham: Duke University Press.
- LOBEL, Jules (2005). "The war on terrorism and civil liberties". In: BAKER, Thomas E.; STACK Jr., John F. (orgs.). *At war with civil rights and civil liberties*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield Publishers.
- PFIFFNER, James P. (2008). *Power play: the Bush presidency and the Constitution*. Washington: Brookings Institution Press.
- TUSHNET, Mark (2006). *Constitution in wartime: beyond alarmism and complacency*. Durham: Duke University Press.

## As análises positivistas

- BANKS, W. C. (2005). "United States responses to September 11". In: RAMRAJ, Victor V.; HOR, Michael; ROACH, Kent (orgs.). *Global anti-terrorism law and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEVIN, Brian (2007). "Trials for terrorists: the shifting legal landscape of the post-9/11 era". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 23, n. 2, p. 140-141.
- LUBAN, David (2005). "The war on terrorism and the end of human rights". In: TUSHNET, Mark (org.). *Constitution in wartime: beyond alarmism and complacency*. Durham: Duke University Press.
- KLOSEK, J. (2007). *The war on privacy*. Westport: Praeger Publishers.
- MORAN, Jon (2005). "State power in the war on terror: a comparative analysis of the UK and USA". *Crime, Law & Social Change*, n. 44, p. 335-359.
- SIDEL, Mark (2007). *More secure, less free?: antiterrorism policy and civil liberties after September 11*. Michigan: University Michigan Press.

## Literatura de apoio

- CINTRA, A. O. (2007). "Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?". In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Ed. Unesp.
- KATZ, Richard S. (2007). *Political institutions in the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- TOINET, Marie-France (1994). *El sistema político de los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Artigo recebido em 21/12/2010

Aprovado em 25/11/2011

## Resumo

*As Tensões entre Segurança Doméstica e Direitos Civis nos EUA pós-11 de Setembro*

As tensões entre as instituições e políticas de segurança e os direitos civis da população são constitutivas da dinâmica política das democracias. Este artigo apresenta parte da bibliografia acadêmica que abordou as tensões entre os direitos civis e as políticas antiterror dos dois governos do Presidente George W. Bush com o objetivo de mapear e sistematizar os tipos de análises realizadas sobre o tema. São revisados trabalhos de quatro tipos: os que adotam uma das posições polarizadas postas pela tensão entre segurança e direitos civis; os que abordam o tema da perspectiva das *policies*; os que analisam o problema de uma perspectiva constitucional; e os que tentam lançar um olhar mais positivista e analítico sobre as relações entre segurança doméstica e direitos civis nos EUA pós-11 de setembro.

**Palavras-chave:** Estados Unidos; Segurança doméstica; Terrorismo; George W. Bush; Direitos civis.

## Abstract

*Tensions between Homeland Security and Civil Rights post September 11*

The tensions between institutions and security policies and population civil rights are constitutive of the political dynamics of any democracy. This paper discusses a part of the academic literature that addressed the tensions between civil rights and homeland security policies of both President George W. Bush mandates, in order to map out and systematize the types of analysis adopted to deal with the theme. Four types of studies are revised: the analyses that adopt one of the polarized sides of the tension between security and civil rights, those which deal with the theme from the public policies' perspective, those that analyze the problem from a constitutional perspective, and those which propose a positivist and analytical focus in analyzing the relationship between homeland security and civil rights post September 11.

**Keywords:** The United States; Homeland security; Terrorism; George W. Bush; Civil rights.

## Résumé

*Les Tensions entre la Sécurité Intérieure et le Droits Civils suite aux Attentats du 11 Septembre*

Les tensions entre les institutions, les politiques de sécurité et les droits civils de la population constituent la dynamique politique des démocraties. Cet article examine une partie de la bibliographie académique qui a abordé les tensions entre droits civils et politiques antiterroristes au cours des deux mandats du président George W. Bush, en vue d'organiser une systématisation des types d'analyse sur le sujet. Quatre groupes différents de travaux ont été analysés: ceux qui adoptent une des positions polarisées issues de la tension entre sécurité et droits civils; ceux qui adoptent la perspective des politiques publiques; ceux qui analysent le problème d'un point de vue constitutionnel; et ceux qui se lancent dans une voie positiviste et plus analytique pour aborder le rapport entre la sécurité intérieure et les droits civils après le 11 septembre.

**Mots-clés:** États-Unis; Sécurité intérieure; Terrorisme; George W. Bush; Droits civils.

## Introdução

Desde fins dos anos 1980, no Brasil, têm-se multiplicado a abertura de espaços de debate e gestão de políticas públicas, sob o mote da participação e do controle social. A abordagem mais disseminada nos estudos sobre este fenômeno indica a proeminência da sociedade civil como protagonista dessas instâncias, reflexo do fato de que, após a Constituição de 1988, vem se consolidando o entendimento de que a democratização da ação do Estado implica sua participação nas instâncias gestoras de políticas.

Talvez a mais festejada dessas novas iniciativas de democratização do Estado seja o orçamento participativo (OP). Essas experiências tiveram sua origem em administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 1989-92, e se ampliaram nos anos 1990, também em governos comandados por outros partidos (Ribeiro e Grazia, 2003). De maneira geral, os OPs possuem características semelhantes. São processos de debate sobre a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara de Vereadores. Suas assembleias têm base local, no nível dos bairros ou distritos dos municípios. Na maioria das experiências, são eleitos delegados e, dentre estes, conselheiros, que são os responsáveis por levar as demandas discus-

tidas e priorizadas nas reuniões de bairro às esferas mais altas de deliberação, os fóruns de delegados e os conselhos do OP. Nessa última instância, onde em geral têm voto apenas cidadãos representantes da sociedade civil – talvez daí a particularidade e o fascínio dessas experiências, uma vez que em outros espaços, como os conselhos de saúde, por exemplo, o poder de voto se divide entre gestores, prestadores de serviço e os usuários – são determinadas as demandas que comporão a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo municipal.

Nestas duas décadas, as experiências de orçamento participativo se espalharam por todo o país e no exterior. Talvez o auge da percepção do OP como modelo de política pública de participação e controle social tenha se dado no final dos anos 1990, após a Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, em 1997, que premiou e indicou sua replicação, com base na experiência porto-alegrense. Até os dias atuais, tais políticas permanecem sendo realizadas em dezenas de cidades brasileiras e recomendadas por organizações como o Banco Mundial (Shah, 2007) e as Nações Unidas. Mantém-se ativo o engajamento de gestores públicos e ativistas da democracia participativa no debate e divulgação dos resultados de suas experiências<sup>1</sup>.

---

1 Em 2007, foi fundada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, que reúne atualmente mais de cinquenta municípios. A Rede possui organizações similares em outros países, como a Argentina.

Quanto à literatura acadêmica, Leonardo Avritzer se destaca como uma das principais referências teóricas sobre as novas “instituições participativas” (Avritzer, 2009), especialmente quanto aos estudos sobre o OP. Para o autor, estas experiências guardariam sua origem mais remota na atuação dos movimentos sociais no Brasil, nos anos 1970 e 1980. Tal visão se fundamenta em determinado modo de compreender o papel da sociedade civil no recolhimento das ditaduras na América Latina, nos anos da redemocratização.

É bastante plausível, e mesmo inegável, a identificação de uma espécie de linha evolutiva das relações entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, que conecta a atuação dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980 no confronto com a ditadura militar e o surgimento de experiências de democracia participativa como as do OP, logo no início dos anos 1990. No entanto, aqui se argumentará que, embora tal visão possua considerável validade explicativa, ela produziu uma agenda de pesquisas que diminuiu as possibilidades de análise dos sentidos da existência dessas instâncias participativas e, mais que isso, do sentido da própria atuação da sociedade civil e da sociedade política nelas. A grande maioria dos trabalhos acadêmicos acerca do OP se baseou na busca, constatação ou mesmo na problematização sobre o caráter protagonista da sociedade civil nessas instâncias. Pouco se focou no debate sobre os interesses da sociedade política em sua produção e manutenção ou, de maneira mais ampla, na relação dos partidos e governos no processo político do OP<sup>2</sup>. Além disso, prevaleceu

uma visão dicotômica que separa sociedade civil e Estado em categorias analíticas estanques, qualificando-se, em geral, a sociedade civil como o polo positivo e o Estado como o polo negativo no âmbito da democracia participativa<sup>3</sup>. Isso, por um lado, gerou uma visão unívoca e quase metafísica da participação da sociedade civil nessas instâncias – o que dificultou a análise sobre a variedade de interesses permeados nesse campo – e, por outro lado, se refletiu na limitação em se tratar o papel dos governos e partidos políticos junto a essas experiências por meio da noção de *vontade política*, em si pouco explicativa, pois limita a análise à constatação sobre o maior ou o menor empenho dos governos e partidos na implementação das instâncias de participação.

Propõe-se, neste artigo, passar em revista a produção teórica de Leonardo Avritzer, o principal intérprete dessa visão sobre o OP e também sobre outros espaços de encontro entre o Estado e a sociedade civil. A escolha pela análise de sua obra para tecer o argumento que será apresentado se dá, em primeiro lugar, porque Avritzer construiu o mais bem estruturado edifício teórico para a compreensão das novas instâncias participativas, em especial o OP. O autor não só foi um dos pioneiros a jogar luzes sobre um fenômeno recém-descoberto, ainda em meados dos anos 1990, mas também permanece sendo referência fundamental para os pesquisadores instigados pelas experiências de democracia participativa, no Brasil e no mundo. Em segundo lugar, porque, muito embora aqui se faça a crítica dessa visão, é preciso reconhecer a extrema coerência

---

2 Com algumas exceções, como D'Ávila Filho (2000), Márcia Dias (2002), Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), Bezerra (2004), Teixeira e Tatagiba (2005), Teixeira e Albuquerque (2006), João M. Dias (2006), Goulart (2006), Ottmann (2006), Wampler (2007), Rizek (2007), Rodgers (2009), Romão (2010a), Souza (2010).

3 Sobre esse aspecto da crítica, ver Gurza Lavalle (2003).

teórica do autor, ao longo de quase duas décadas de intensa produção acadêmica. O artigo se estrutura a partir dessa produção, e sustenta que a relativa ausência da sociedade política nos estudos sobre o OP pode ser explicada pelos embates de Avritzer com a teoria da democracia e pelas escolhas analíticas que o levaram a plasmar, sobretudo no OP, as expectativas de democratização do Estado e do sistema político pela ação da sociedade civil.

Além desta introdução e das considerações finais, este texto se estrutura em mais quatro momentos. De início, se procede à análise dos estudos de Leonardo Avritzer sobre a teoria democrática contidos em *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática* (1996). O livro é composto por artigos escritos na primeira metade da década de 1990 e tem seu fio condutor na elaboração de uma perspectiva crítica às teorias da democracia produzidas ao longo do século XX, estabelecidas em torno do elitismo democrático e das teorias da escolha racional. Seu principal alicerce teórico é o pensamento de Jürgen Habermas; nele Avritzer localiza as possibilidades da construção de uma alternativa às teorias acima mencionadas, sobretudo no contexto sociopolítico latino-americano.

Em seguida, a obra analisada é *Democracy and the public space in Latin America* (2002), que sintetiza as preocupações de Avritzer no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Neste livro, o autor estabelece os principais parâmetros de sua visão sobre os processos de democratização na América Latina. Segundo ele, tais processos seriam bastante limitados se não fossem incorporadas, pelos atores estatais, as inovações na esfera pública, produzidas pelos atores da sociedade civil que nos anos 1970 e 1980 teriam revertido a tradição clientelista e particularista típica da América Latina. Sem

esse processo histórico, não haveria oportunidade para o surgimento de “públicos participativos” – expressão utilizada pelo autor para designar novos espaços de participação e seus públicos – como os observados nas experiências de OP.

O quarto tópico é dedicado à análise dos principais textos do autor focados no OP (Avritzer, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2005). Avritzer estrutura sua visão sobre o OP a partir dos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, nos quais a força e a tradição do associativismo teriam gerado a oportunidade do surgimento das mais bem sucedidas experiências de OP. Serão indicados os principais fatores que caracterizam o OP, na visão de Avritzer.

Depois, será apresentada uma breve leitura da mais recente proposta analítica do autor, contida em *Participatory institutions in democratic Brazil* (2009), sobretudo no que se refere ao estudo sobre o OP. Nessa obra – embora existam ganhos em relação a trabalhos anteriores, sobretudo vinculados à incorporação da sociedade política à análise –, Avritzer mantém a perspectiva fundada sobre a noção de vontade política, já presente em trabalhos anteriores, que pouco amplia o referencial investigativo e interpretativo das dinâmicas competitivas presentes nesses processos, de fundamental importância para que o OP seja mais bem compreendido.

Importante esclarecer que este artigo tem como mote a análise dos caminhos teóricos que levaram Leonardo Avritzer a fundamentar sua leitura sobre as experiências de OP, em que são apontadas as lacunas que tornaram frágil sua leitura do processo político que envolve o OP. Não se trata, portanto, de proceder a uma exegese dos textos dos autores que o influenciaram nessa leitura, o que ultrapassaria os limites propostos para este texto. Este tema será tratado em trabalho em elaboração.

## Avritzer e a moralidade da democracia

Leonardo Avritzer inicia o primeiro ensaio de *A moralidade da democracia* sugerindo que as revoluções ocorridas no Leste europeu no ano de 1989, que promoveram a derrubada das ditaduras comunistas até então em vigor naqueles países, ocorreram não pela “reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas (pel) a redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ponto de vista desta última” (Avritzer, 1996, p. 14). Esse fortalecimento progressivo da sociedade seria indicativo da existência de novas formas de relação entre esta e o Estado, dessa vez com a iniciativa das ações situada no nível societário. Nesse novo contexto democrático – também presente nos desafios institucionais das sociedades latino-americanas saídas de regimes ditatoriais<sup>4</sup> –, a teoria social habermasiana seria de grande valia analítica e normativa, uma vez que seu ponto de chegada envolveria “um diagnóstico da política moderna cujo centro constitui a análise do empobrecimento das práticas políticas contemporâneas, do surgimento de novos atores e movimento sociais e da possibilidade de aprimorar democracias contemporâneas” (Avritzer, 1996, p. 15).

Da tensão entre as estruturas *sistêmicas* e as do *mundo da vida* (Habermas, 1984) resulta o “surgimento de uma esfera de autonomia social identificada com o processo de produção da democracia” (Avritzer, 1996, p. 18). Os movimentos sociais aparecem como os representantes das “formas de comunicação e de interação”, próprias do mundo da vida, no embate com as estruturas sistêmicas. Essa visão implicaria

o (re)estabelecimento de um “significado normativo à democracia”, pois os processos de democratização seriam fruto da demarcação da especificidade do mundo da vida frente ao avanço das estruturas econômicas e administrativas (essas últimas burocráticas, próprias da lógica estratégica do poder, relativa ao Estado), o que originaria a “esfera de autonomia social” indicada.

Vista dessa ótica:

A democracia depende, para a sua reprodução, não apenas daqueles processos que ocorrem no sistema político *strictu sensu* – aglutinação da opinião pública em partidos, atividades parlamentares e eleições –, mas depende também dos processos de formação e renovação de uma cultura política democrática. Tais processos estão ligados à formação de associações e à reprodução da solidariedade social (Avritzer, 1996, p. 20).

Assim, a renovação da cultura política teria seu elemento dinâmico não nas estruturas formais do sistema político, mas na esfera societária, caracterizada pelo associativismo. Ela aparece na perspectiva de uma “racionalidade comunicativa” em que são estabelecidas “regras de um processo de comunicação livre de constrangimentos”, no qual “o princípio ético envolvido na prática democrática estaria relacionado à qualidade dos processos de comunicação ligados à democracia” (p. 21). Essa visão de uma vida associativa pautada por um conjunto de regras propiciador de processos comunicativos democráticos leva Avritzer a qualificar a leitura habermasiana da democracia “enquanto problema moral, isto é, enquanto procura intersubjetiva das regras mais adequadas ao desenvolvimento de uma sociabilidade coletiva” (p. 22).

Desse primeiro movimento analítico, cabe ressaltar:

---

4 Embora o autor não indique a validade de suas teses para a América Latina neste primeiro capítulo de seu livro, essa ideia será sugerida nos capítulos finais e também em outra obra sua (Avritzer, 2002a).

- (a) a perspectiva que vincula a democratização à constituição de uma esfera societária autônoma (esfera pública) em relação ao Estado – subtende-se, também, em relação ao mercado, embora essa dimensão seja pouco explorada –, de certo modo produzida no embate de movimentos sociais contra as estruturas sistêmicas. Essa perspectiva dialoga, na visão de Avritzer, com a “integração de novos atores, novas práticas e novas relações entre Estado e sociedade civil” (p. 22);
- (b) o estabelecimento de um “significado normativo à democracia”, relacionado ao reconhecimento da esfera societária como seu núcleo dinâmico. A “crítica ao exercício do poder” deverá ser feita pelos “públicos não institucionalizados e não institucionalizáveis”, no âmbito da “esfera pública” (p. 75);
- (c) a vinculação de certa “cultura política democrática” à ação comunicativa livre de constrangimentos próprios das estruturas sistêmicas, com as regras próprias das modalidades de interação social (mundo da vida).

A segunda confrontação de Avritzer é com os teóricos da escolha racional. Segundo o autor, as teorias da escolha racional compreendem um arsenal explicativo da “realidade” social pelo qual o indivíduo estabelecerá sua ação no mundo a partir da “maximização individual da utilidade” (Avritzer, 1996, p. 79), orientação esta tanto do *homo economicus* como do *homo politicus*. Tal foco no indivíduo é oposto à visão propugnada por Avritzer – amparada em Habermas –, centrada na ação coletiva, uma vez que sua concepção de democracia é estruturada pela ação comunicativa em busca da formação de consensos em uma esfera pública. Esta seria fundada “não somente no reconhecimento do outro enquanto alguém capaz de tornar

os recursos da sociabilidade escassos, mas também enquanto alguém que eu reconheço como potencialmente capaz de adquirir os mesmos direitos que eu” (p. 81).

As teses da escolha racional pautariam a ação humana pelo interesse egoísta típico das situações de mercado. Como alternativa a essa visão única, Avritzer acentua a visão habermasiana da existência de estruturas sistêmicas e do mundo da vida, regidas por lógicas distintas. Para o autor, os teóricos da escolha racional ensejariam uma visão da política

que nega as bases consensuais da ação, transformando a defesa de interesses privados em único critério para a ação, ao substituir a ideia de argumentação própria à política pela ideia de barganha própria ao mercado. Com isso, acentua-se a dinâmica das instituições políticas encarregadas de coordenar a disputa estratégica entre atores sociais, ao mesmo tempo que as dimensões pactuadas e negociadas da política são ignoradas (Avritzer, 1996, p. 93-94).

Reforça-se, portanto, no pensamento de Avritzer, uma separação de fundo entre dinâmicas próprias do agir político. Por um lado, uma dinâmica *estratégica*, relacionada às disputas entre atores sociais concorrentes. Por outro lado, a dinâmica *comunicativa*, relacionada à negociação e formação de consensos. No momento da análise dos textos do autor sobre o OP, veremos como essa *divisão do agir político* dificultará o estabelecimento de uma visão mais ampla e completa do autor sobre essas experiências de participação.

A leitura de Avritzer sobre o elitismo democrático está relacionada à observação de uma ruptura teórica com a concepção clássica de democracia, calcada na noção de soberania popular absoluta, como no contrato social rousseauiano. Para autores como Max Weber e Joseph Schumpeter, o funcionamento efetivo dos regimes democráticos, no âmbito da complexidade e dimensão inerente às sociedades nacionais modernas,

só seria possível a partir de um “estreitamento da participação e do campo das decisões políticas possíveis de serem implementadas” (p. 102). Tal limitação no âmbito da participação política se daria, sobretudo, pela

substituição de um conceito holístico de racionalidade cuja pretensão é o alcance de uma ideia unificada de bem comum por um conceito técnico de racionalidade de acordo com o qual o aumento da complexidade das sociedades modernas apontaria na continuidade da separação entre a população e os meios de produção e administração (Avritzer, 1996, p. 104).

Para Weber, a generalização dos direitos políticos a todos os cidadãos se realizaria na possibilidade de todos poderem concorrer às eleições para o governo. A ação governamental estaria restrita aos eleitos para o comando do aparato estatal. Já a crítica de Schumpeter à concepção clássica de democracia teria se centrado na reprovação à ideia de que seria possível aos indivíduos entrarem em acordo sobre o significado do bem comum e também à crença sobre um comportamento racional dos indivíduos na esfera política (p. 106). Essa visão, conjugada à crítica weberiana, teria formado o substrato teórico para as teses de Anthony Downs (1956) sobre a democracia.

Downs, por sua vez, conecta a visão do indivíduo como um maximizador de benefícios – própria da escolha racional – ao comportamento de instituições no ambiente democrático. Avritzer (1996, p. 111) chama a atenção a isso na seguinte passagem:

Downs elabora um conceito de democracia no qual os interesses dos indivíduos e dos grupos políticos estão permanentemente em conflito. Na verdade, o conflito passa a constituir a noção estruturante do sistema político na medida em que

Downs inverte os termos da relação entre interesse, solidariedade e conflito. Para ele, os partidos políticos não têm como objetivo formular programas de governo, mas ganhar eleições. Os governos tampouco visam à realização de qualquer tipo de bem comum. Pelo contrário, o objetivo dos governos é se manter no poder.

As teses de Downs serão refutadas por Avritzer com base nos trabalhos de Robert Dahl e Habermas. Dahl teria reintroduzido a dimensão normativa e moral à teoria democrática. Preocupado com a dimensão prática do exercício democrático, incorporada à sua avaliação da qualidade de uma poliarquia, Dahl conecta a dimensão do interesse à dimensão coletiva: “Todos os indivíduos são suficientemente qualificados para participar das decisões coletivas de uma associação que afete significativamente os seus interesses” (Dahl, 1989, p. 98 *apud* Avritzer, 1996, p. 117). A racionalidade, portanto, se reconectaria à dimensão moral da democracia, embora estivesse ainda centrada no indivíduo<sup>5</sup>.

Os limites do trabalho de Dahl estariam relacionados à sua incapacidade em estabelecer os parâmetros de uma sociedade poliárquica. Dahl “não consegue converter a sua teoria da democracia em uma teoria da democratização devido à ausência de uma concepção sobre as práticas capazes de tornar uma sociedade normativamente desejável” (Avritzer, 1996, p. 118). Avritzer parece perseguir a diferenciação entre práticas propiciadoras de uma sociedade democrática, em um contexto de democratização. Essa preocupação encontrará abrigo no modo como trabalha o conceito de cultura política, como se verá mais a frente.

Outro conjunto de insuficiências dos escritos de Dahl, relacionado à sua dificuldade

5 Para Avritzer (1996, p. 114), “Dahl ocupa um lugar intermediário entre o ‘elitismo democrático’ e uma concepção normativa e participativa da democracia”.

em “separar administração de esfera pública [...] [e de] postular a reintrodução das arenas participativas e discursivas na política” (Avritzer, 1996, p. 120), seria satisfeito pela teoria habermasiana, como já indicamos no início deste artigo. Não cabe agora retomar aqueles argumentos. No entanto, vale reforçar a visão de Avritzer sobre como Habermas encararia a “qualificação” da prática democrática. Segundo o autor:

Se o ponto de partida habermasiano é a impossibilidade da associação da racionalidade com uma noção substantiva de bem comum, o ponto de chegada é a constatação de um princípio de universalização presente nas próprias regras do discurso, princípio esse capaz de fundamentar a igualdade da prática democrática (Avritzer, 1996, p. 122).

O critério de validade possível à democracia, portanto, estaria ligado à “qualidade do processo de argumentação e de discussão próprio à democracia” (p. 122). Isso só seria possível em ambientes coletivos, produzidos pelo reconhecimento do outro enquanto igual. Tal critério de validade seria indicativo da potência democratizante da esfera pública junto ao sistema político.

Habermas nos oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. A compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político (Avritzer, 1996, p. 123).

Essa visão de democratização e da democracia foi determinante para a leitura elaborada por Avritzer sobre as experiências de OP, pela qual a sociedade civil protagoniza o embate pela incorporação de práticas societárias de deliberação política no ambiente estatal. Outros elementos analíticos serão a seguir indicados, desta vez com relação à crí-

tica elaborada pelo autor aos estudiosos da transição democrática, fundamentalmente embasada na categoria cultura política.

No sexto capítulo de *A moralidade da democracia* (publicado originalmente em Avritzer, 1995), o autor confronta-se com os teóricos da transição para a democracia (Linz e Stepan, 1996; Przeworski, 1991). Acompanhem a síntese proposta:

Tais teorias partem do suposto de que o autoritarismo constitui um processo temporalmente localizado de ruptura com a ordem democrática. Esta se romperia em virtude da incapacidade de negociação entre atores políticos em uma determinada conjuntura. A partir desse ponto, certos atores adquiririam a capacidade de vetar resultados no interior do sistema político. Em contraste com o autoritarismo, a democratização consistiria na entabulação de um processo que reconstituiria as condições para a negociação e favoreceria a retirada dos atores autoritários da cena política. A partir desse momento, a democracia, entendida como a livre coordenação da ação no interior do sistema político, se reconstituiria (Avritzer, 1996, p. 125-126).

Em oposição a esse diagnóstico, Avritzer proporá uma visão da transição democrática marcada pela categoria cultura política. As teorias teriam falhado ao focar suas avaliações sobre a democratização de um país apenas pela ausência de veto à livre prática da ação política. Não bastaria que os atores políticos considerados não democráticos deixassem de vetar aspectos ou práticas institucionalmente legitimadas do sistema político. Avritzer chama a atenção para o fato de que as teorias da transição não avaliariam a “internalização ou não pelos atores políticos de uma normatividade democrática devido à insuficiente problematização sobre o papel a ser jogado pelos atores políticos não democráticos após a completude do processo de transição” (p. 128). Além disso, indica-se que “a ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático por atores

políticos de convicções não democráticas ou semidemocráticas implica constrangimentos para o exercício da democracia” (idem).

A concepção de democracia talhada por Avritzer se refere às ações práticas – e mesmo às “convicções” – de atores políticos, que deveriam ser guiadas por uma “cultura política democrática”. Assim, à concepção de democracia como ausência de vetos sobre o sistema político, Avritzer justapõe outra concepção em que a “democracia deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político” (p. 128)<sup>6</sup>.

Com essa visão, Avritzer estabelece sua segunda crítica aos teóricos da transição, para os quais a democracia seria “um fenômeno relacionado exclusivamente à operação das instituições e do sistema político” (p. 129). Para o autor, de outro modo, “a democratização deve ser ligada às práticas dos atores sociais e sua luta contra a predominância de formas sistêmicas no interior dos domínios societários” (p. 130). Ou, nos termos da categoria cultura política, Avritzer entenderá o processo de democratização “como uma disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas” (idem).

Nesse ponto, o autor é bastante explícito ao destacar *atores* democráticos ou tradicionais (não democráticos), o que o encaminha para certa essencialização de sua ação, ao situar o foco de análise menos nas práticas e mais nos próprios atores políticos – democráticos ou tradicionais –, portadores inequívocos de práticas democráticas ou autoritárias.

A tese da convivência entre duas diferentes culturas políticas será o mote das próximas formulações de Avritzer. O processo de democratização – mais longo do que suporiam os teóricos da transição – deverá se consolidar na incorporação de um “sistema de valores” à ação no interior do sistema político. Os agentes para tanto estarão localizados na esfera societária. Avritzer afirma que “as relações entre Estado e sociedade não devem ser concebidas apenas enquanto continuidade. Concebê-las desse modo implicaria prescindir da capacidade de explicar formas coletivas e solidarísticas de ação social e seu impacto sobre a renovação do sistema político” (p. 134).

É clara a vinculação estrita entre cultura política democrática e esfera societária/movimentos sociais e, mais que isso, de uma perspectiva que verifica ação ativa democratizante apenas no sentido da sociedade para o Estado. Nela, justapõem-se a categoria cultura política e o arcabouço teórico habermasiano, na medida em que os movimentos sociais e a sociedade civil – representantes do “mundo da vida” e da cultura política democrática – atuam como fatores democratizantes do “sistema” político, permeado este pela lógica das formas estratégicas de ação próprias do Estado, portador de cultura política autoritária/tradicional. Assim, apresenta-se a seguinte leitura:

a democratização, no caso brasileiro, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizantes e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização que persiste com as suas práticas tradicionais. [...] A democratização brasileira virá, precisamente, se essa disputa encontrar uma solução favorável à sociedade (Avritzer, 1996, p. 148).

---

6 A principal referência do autor para essa concepção de democracia baseada na cultura política é Taylor (1985).

A essa visão, vincula-se a ideia de que a democratização deve ser avaliada pela “capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo” (idem). Veremos a seguir como esta ideia se desenvolverá.

### **Democracia e conformação do espaço público na América Latina**

Em *Democracy and the public space in Latin America* (Avritzer, 2002a), o autor reelabora e amplia sua crítica à teoria democrática vigente, sobretudo no que se refere às teses do elitismo democrático. Reforça-se, mais que no livro anterior, o que seriam características próprias da situação sociopolítica em países latino-americanos, como o Brasil, México e Argentina. As particularidades dos processos políticos de saída de cena das ditaduras<sup>7</sup>, no final da década de 1970 e na década de 1980, teriam gerado, no nível societário – e apenas nele –, as condições para o pleno restabelecimento da democracia naqueles países.

Para além da manutenção das críticas ao elitismo democrático e às teorias da transição para a democracia elaboradas em *A moralidade da democracia*, na obra publicada em 2002, Avritzer atualiza sua visão sobre a democracia *necessária* à América Latina. Porém, dessa vez também surgem críticas a Habermas. Avritzer indica insuficiências na obra habermasiana, o que o impediria de produzir maiores contribuições à teoria democrática. Essas insuficiências estariam ligadas ao fato de que aquele autor “limita a relação entre a esfera pública e o sistema

político à transmissão de influência; e isso reduz dramaticamente a deliberação pública por limitá-la à elaboração de legislação” (Avritzer, 2002a, p. 49)<sup>8</sup>. Em seguida, o autor cita o seguinte trecho de *Between facts and norms*, que esclarece bem a posição de Habermas (1995) e prepara a indicação da alternativa a ser proposta por Avritzer:

Dentro das fronteiras da esfera pública ou pelo menos de uma esfera pública liberal, *atores podem obter apenas influência, não poder político*. A influência de uma opinião pública gerada de maneira mais ou menos discursiva em controvérsias abertas é certamente uma variável empírica que pode fazer a diferença. *Mas a persuasão pública é transformada em poder administrativo apenas após passar pelos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de opinião e vontade democrática, aderindo* (ao sistema político) *por meio dos debates de produção de leis no interior de um parlamento legítimo*. O fluxo informal das questões estabelecidas na opinião pública gera a convicção de que elas foram testadas do ponto de vista da generalização dos interesses. Não se trata de influência em si, mas de influência transformada em um contexto de decisões politicamente legitimadas pelo poder comunicativo (Habermas, 1995, p. 371 *apud* Avritzer, 2002a, p. 49; grifos meus).

Ora, como vimos, a avaliação anterior de Avritzer era de que a classe política no Brasil pós-ditadura ainda estaria marcada por uma cultura política autoritária, não democrática, dificilmente influenciável pela esfera pública societária. Essa seria a limitação principal da teoria habermasiana, em que a decisão sobre as deliberações promovidas no processo público e racional de argumentação seria deixada aos donos do poder.

Amparado por Bohman (1996) e Cohen (1997), Avritzer estrutura uma alternativa à visão habermasiana. Essa seria in-

7 No caso mexicano, o autor refere-se ao período de crise institucional desencadeada nos últimos anos de prevalência do Partido Revolucionário Institucional (PRI) naquele país.

8 Os trechos citados de Avritzer (2002a) e Avritzer (2009) foram traduzidos pelo autor deste artigo.

suficiente por comprometer a deliberação alcançada na esfera pública no momento de sua efetivação pela sociedade política. Propõe-se o aumento das possibilidades de institucionalização da deliberação ocorrida na esfera pública. Segundo Avritzer, com Cohen, “os membros de uma comunidade política ou esfera pública poderiam compartilhar ‘um compromisso de coordenar suas atividades no seio de instituições que tornam possível a deliberação’” (Cohen, 1997, p. 72 *apud* Avritzer, 2002a, p. 50).

Avritzer conforma um modelo de deliberação pública, relacionando o que para ele é possível preservar do conceito habermasiano de esfera pública – livre expressão e discussão, formação de identidades plurais, e livre associação –, com a busca por formas públicas e institucionalizáveis de deliberação (*public fora*) e a ideia de *accountability* (p. 51). Assim, entende Avritzer que “apenas dando aos processos públicos de comunicação e deliberação uma dimensão institucional podemos transformar a teoria da esfera pública, de uma teoria da possibilidade da democracia participativa em uma teoria verdadeiramente democrática e deliberativa” (p. 52).

Propõe, então, a concepção de *participatory publics* (públicos participativos), uma forma de “desenho democrático” que sintetiza as ideias indicadas ao longo desta exposição. Nela estão presentes os seguintes elementos: (a) ênfase em mecanismos de deliberação coletiva, no nível público, permeados pela ideia da livre expressão e associação de seus componentes; (b) indicação dos movimentos sociais e entidades de associação voluntária como os portadores de práticas alternativas de ação no nível público, numa rerepresentação da temática da cultura política e da vinculação de determinadas práticas democratizantes a determinados atores sociais; (c) indicação dos me-

canismos de participação como desafiadore do “acesso exclusivo dos técnicos aos fóruns de tomada de decisões”; nessa conjunção entre técnica e participação, os públicos participativos também monitoram a implementação de suas deliberações no nível da administração pública; e (d) caráter experimental dos públicos participativos, em busca de formatos e mecanismos que pudessem reproduzir, no nível institucional, os temas contenciosos no nível público.

Em publicações posteriores – que serão analisadas mais à frente – o autor retomará essa dimensão sobre o desenho institucional de públicos participativos (algo que já perseguia desde o ensaio de 1997). Seu principal referencial empírico para o desenvolvimento desse modelo de mecanismos institucionais será o OP, principalmente as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Em *Democracy and the public space in Latin America*, Avritzer reforça sua interpretação culturalista dos processos de democratização, com base na leitura de Canclini (2008). Nela, a presença “híbrida” de elementos modernos e não modernos na política latino-americana geraria a combinação dos seguintes fenômenos, que teriam prejudicado a construção e consolidação da democracia nessa região do mundo: (a) incompleta diferenciação entre o público e o privado; (b) pouco desenvolvimento das tradições associativas na região; e (c) tradição em que a mobilização social era exercida e compreendida de maneira indiferenciada, calcada na ideia do “popular”, cujo repertório de ação coletiva permanecia também indiferenciado, guiado pela associação entre as categorias de classe e povo, no entrelaçamento de tradições marxistas e românticas. Esses três fatores comporiam a matriz do diagnóstico sobre a cultura política dominante na América Latina, conformando uma situação de hibridismo político, carac-

terizado pela “instrumentalização em relação às instituições políticas e desigualdade deliberativa no nível público” (Avritzer, 2002a, p. 78), que explicariam o raquitismo da esfera pública democrática.

Após a afirmação desse quadro negativo sobre a constituição da esfera pública na América Latina, Avritzer muda o foco da análise e explora o que considera ser o seu grande momento de renovação. Essa teria ocorrido, segundo o autor, “na compreensão de que a infraestrutura moral precede a competição política, e [...] na ocupação da esfera pública” pelos atores sociais (*idem*). O passo seguinte será indicar três movimentos sociais de luta contra o autoritarismo, ocorridos na Argentina, Brasil e México, como exemplos da renovação na esfera pública nesses países (Avritzer, 2002a, p. 86-98)<sup>9</sup>.

Avritzer destaca com frequência a “dimensão racional dos atores sociais”. No texto, o autor afirma que “o assalto à democracia levou os atores sociais a reavaliar o significado dos elementos centrais das tradições locais de ação coletiva”. Essa “reavaliação” teria produzido as seguintes “novas tradições”:

uma tradição de ocupação da esfera pública para vocalizar demandas sociais; uma tradição de ocupação do público em torno de demandas pluralistas e identidades plurais; e uma nova tradição de formação de associações voluntárias organizadas de maneira autônoma com relação ao Estado (Avritzer, 2002a, p. 78).

Para o autor, uma das principais inovações dos “novos movimentos sociais”, foi deixar de lado concepções de transformação social baseadas em políticas estatocêntricas. Avritzer argumenta que esse teria sido o mote das ações nos anos 1950 e 1960 e,

por isso, os atores autoritários teriam tão facilmente se apoderado do controle político. Assim, a primeira grande revisão nas práticas políticas dos atores sociais durante o ocaso das ditaduras na região teria sido a mudança do foco político, do Estado para o nível societário (Avritzer, 2002a, p. 80).

A segunda alteração citada teria ocorrido no âmbito da “dimensão moral” da política. Para Avritzer, naqueles anos a dimensão moral da política estava subordinada a uma “concepção substantiva de emancipação política”. Em geral, haveria pouco apego às formalidades do jogo político democrático. Tal visão teria ensejado sucessivas quebras nas regras formais da competição eleitoral, e a legitimação da suspensão de garantias civis nos processos ditatoriais (p. 81). Lembra o autor, ainda, que a nova esfera pública própria dos anos 1970 e 1980 teria se moldado por modelos de atuação e organização próprios dos movimentos sociais e das associações voluntárias.

Embora não seja indicado de maneira explícita, transparece a visão de que a perspectiva racionalista, teleológica e monoidentitária sobre o ator social relevante na tradição dos anos 1950 e 60 teria sido ultrapassada ao longo do processo de liberalização (é o termo utilizado para os processos de ocaso das ditaduras, pois o autor evita utilizar o termo “democratização”), em nome da construção de identidades mais plurais e democráticas (Avritzer, 2002a, p. 83). Tais identidades se formaram a partir de necessidades básicas de sobrevivência das populações (moradia, saúde, transporte, educação etc.).

É conhecida a visibilidade que o processo acima indicado adquiriu nos anos 1980.

---

9 (1) movimentos de direitos humanos na Argentina e no Brasil; os movimentos sociais urbanos no Brasil e no México; (2) campanha pelas eleições diretas a presidente da República no Brasil; e (3) monitoramento contra fraudes eleitorais levado a cabo pela Alianza Cívica, no México.

A essa formação de identidades, Avritzer agrega a dimensão associativa. O autor se utiliza de estatísticas sobre o aumento do número de associações voluntárias criadas nos anos 1970 e 1980 para dar conteúdo palpável ao que considera uma prova da ampliação da esfera pública democrática no período (p. 85). Entretanto, o autor falha ao não demonstrar empiricamente as eventuais alterações na relação dessas associações com os agentes estatais, como pretende formular em trechos como este:

esta transformação ao nível da expressão, formação de identidade, e associação no Brasil, Argentina e México representou uma quebra da tradição latino-americana de formas heterônomas de representação de interesses e mobilizações de massa e o surgimento de uma esfera pública mais autônoma, democrática e horizontal (Avritzer, 2002a, p. 86).

O destaque a essa dimensão autônoma, democrática e horizontal do associativismo e dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 será central nas análises sobre o OP elaboradas por Avritzer. O autor interpreta o surgimento do OP como resultado das ações dos movimentos sociais e da formação de uma esfera pública naquelas décadas. Isso o leva a marcar sua leitura sobre o OP de maneira a destacar, nas experiências que analisa e também no modelo conceitual do OP (como veremos a seguir), as qualidades que teriam caracterizado o associativismo e a nomeada constituição de uma esfera pública societária no período da redemocratização. Buscam-se, portanto, expressões da autonomia da sociedade civil frente ao Estado e da conformação de uma esfera pública nos fóruns de participação. E as expressões do poder estatal – nomeadas como Estado, ou como sociedade política, ou ainda pelas categorias governo e partidos políticos – permanecem ausentes na análise.

Com o conceito de *públicos participativos* Avritzer estabelecerá a conexão entre as críticas elaboradas à teoria democrática tradicional, aos teóricos da transição e a Habermas ao próprio OP. A continuidade do autoritarismo no período dito democrático levaria à não validade no ambiente latino-americano das teorias que ligam diretamente os consensos originados da esfera pública às deliberações tomadas pela sociedade política. Os sistemas de *accountability*, previstos pelos teóricos da transição – os quais, segundo Avritzer, seriam também componentes da visão habermasiana – não produziram efeito na região.

Assim, os públicos participativos se apresentam como um meio de se substituir essa perspectiva pelas “formas públicas de deliberação” (p. 133). O autor busca conjugar: (a) os novos atores sociais (membros de associações de moradores e ativistas de direitos humanos); (b) os novos valores (autonomia societária) dos quais são portadores; e (c) as novas formas de comportamento político (monitoramento) por eles inventadas – em instituições políticas deliberativas de caráter permanente.

O problema institucional nas novas democracias não pode ser reduzido à renovação das conexões ao nível público a partir das formas tradicionais de representação e deliberação (isto é, partidos, parlamento e tribunais). Ele tem que ser compreendido em termos distintos, ou seja, como projetar instituições que possam reforçar inovações que surgiram ao nível público enquanto se enfraquecem as continuidades da cultura política tradicional no nível do sistema político. (p. 134)

Estes novos espaços públicos e suas deliberações precisam ser desenvolvidos em três sentidos: “em sua capacidade de encorajar reflexão sobre participação; em sua capacidade de reforçar valores democráticos; e em sua capacidade de incrementar as ocasiões nas quais ocorre deliberação” (p. 134). So-

bre esses aspectos e sobre a noção de públicos participativos, se estruturará a visão de Avritzer acerca das experiências de OP.

O que até aqui se buscou expor foi como a crítica de Avritzer às teorias tradicionais da democracia (Weber, Schumpeter, Downs, Dahl), a crítica aos teóricos da transição para a democracia (fundamentalmente, em seus textos, Przeworski, Stepan e Linz) e também a crítica posterior à posição de Habermas quanto à impossibilidade de se institucionalizar a esfera pública societária levaram Avritzer, em companhia de Bohman e Cohen, a promover o encontro entre a teoria democrática e a “realidade” social. O OP é visto como uma nova instituição considerada o “elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil” (Avritzer e Wampler, 2004, p. 219-220). Se é imperativo considerar o forte impacto e o potencial agregador dessa ousada e original construção teórica, também é forçoso indicar que ela gerou uma sobrevalorização da perspectiva sobre o papel da sociedade civil nessas experiências, sob os marcos da autonomia e de uma racionalidade democratizante oposta ao Estado.

### **A visão de Avritzer sobre o orçamento participativo**

O modelo de públicos participativos está baseado em duas ideias, coerentes com a argumentação de Avritzer aqui analisada: de que a inovação na cultura democrática ocorre a partir da esfera societária; e de que as práticas democráticas se institucionalizam ao se colocarem em uma relação direta entre Estado e sociedade (Avritzer, 2002a, p. 136). O autor entende ser possível a existência de um desenho institucional para onde confluem atores sociais democráticos que deliberem de acordo com regras que corrijam a desigual-

dade hierárquica e coíbam o clientelismo, e em que todos possam argumentar racionalmente, com grau elevado de informação.

Seu olhar sobre as experiências de OP em Porto Alegre e Belo Horizonte será guiado pela constatação *empírica* de que, afinal, é possível que esse modelo de ambiente deliberativo-participativo venha *realmente* a ocorrer. Avritzer indica a seguinte definição, dada no contexto da discussão sobre os públicos participativos:

Orçamento participativo é uma política local que envolve atores sociais, membros de associações comunitárias, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação. Isto se dá em dois níveis: um nível participativo, no qual a participação é direta, e um nível representativo, no qual a participação ocorre por meio de delegados e/ou conselheiros eleitos (Avritzer, 2002a, p. 138).

Em texto publicado na coletânea *A inovação democrática no Brasil* (Avritzer e Navarro, 2003), o autor amplia essa definição, propondo quatro elementos que caracterizariam o OP. São eles: (a) a cessão de soberania do Executivo eleito às assembleias formadas pelos cidadãos em geral; (b) a reintrodução de elementos de participação local, como as assembleias, e de delegação, como os conselhos (trata-se dos dois níveis da definição anterior); (c) o princípio da autorregulação soberana, em que suas regras seriam definidas pelos próprios participantes; e (d) a busca pela reversão de prioridades na distribuição de recursos públicos através de fórmulas técnicas que privilegiariam os setores mais carentes da população (Avritzer, 2003a, p. 14-15).

As preocupações de Avritzer nas duas definições referem-se basicamente aos predicados do OP relacionados: (a) à caracte-

rização do OP como composto por cidadãos comuns e entidades locais de moradores, com a renúncia do Executivo a formular diretamente o orçamento e mesmo de formular as regras do processo participativo – o OP, portanto, seria uma instância de *autonomia* plena sobre as deliberações quanto ao orçamento e ao seu próprio funcionamento; e (b) à redução da desigualdade social, relacionada à reversão de prioridades, embasada em *critérios técnicos*, racionais de distribuição de recursos públicos.

Nos parágrafos dedicados à interpretação das origens do OP, a experiência de Porto Alegre ganha protagonismo. E, embora Avritzer considere que o OP teria nascido da “ação pública de muitos atores diferentes” (Avritzer, 2003a, p. 145), é na chamada “tradição associativa” gaúcha que o autor irá buscar as raízes mais primordiais do OP. A particularidade do processo de formação social e econômica do Rio Grande do Sul e a tradição política do estado teriam gestado “elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (Avritzer, 2003a, p. 21). Processos de organização social ocorridos na década de 1950 e 1960 e, mais recentemente, nos anos da redemocratização, teriam gerado um associativismo mais “denso” e “reivindicativo” (p. 22). Reflexo disso seria o uso do termo *orçamento participativo* em documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa).

O primeiro documento por nós localizado, no qual aparece a expressão “Orçamento Participativo”, é um documento da UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Em uma reunião realizada em 26 de março de 1986, com o objetivo de discutir a participação dos movimentos populares no governo Alceu Collares (PDT), aparece o diagnóstico acerca da centralidade do orçamento público: “o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai

o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar sua aplicação”. E, mais à frente, o documento diz: “queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”. Este parece ter sido o ponto de partida para um processo no qual o orçamento e sua elaboração foram se tornando os elementos centrais do debate político na cidade de Porto Alegre (Avritzer, 2002b, p. 28).

O autor se utiliza dessa descoberta como a principal evidência empírica do protagonismo da sociedade civil na elaboração da proposta do OP. A relevância desse documento quanto às suas origens é continuamente mencionada em seus textos (Avritzer, 2002a, 2002b, 2003a, 2005, 2009; Avritzer e Wampler, 2004).

Entretanto, o autor não menciona as observações realizadas por Baierle (1992) sobre o elevado grau de partidarização das direções da Uampa desde os primeiros momentos de sua fundação, em 1983. Baierle indica que essas se revezavam entre a influência do PT e do PDT, nas disputas pela diretoria da entidade. Os presidentes da Uampa foram Waldir Bohn Gass (1984-1988) – que, em 1989, seria eleito o primeiro presidente municipal do PT da capital gaúcha – e Paulo Guarnieri (1989-1992), este filiado ao PDT. Ainda segundo Baierle (1992, p. 67), “todos os anos de realização de congressos pela Uampa foram anos eleitorais, o que parece indicar a utilização destes eventos como instrumento de campanha eleitoral pelas oposições”.

A não menção de Avritzer a esses elementos que sugerem a confluência de posições das associações de moradores com as disputas partidárias no campo da esquerda está diretamente relacionada ao seu referencial teórico. Nele, a sociedade civil se contrapõe às estruturas próprias do sistema político – partidos incluídos –, com as quais apenas

estabelece relações estratégicas para a obtenção da institucionalização de suas práticas de renovação democrática. A ação dos partidos e dos governos aparece como suplementar às iniciativas da sociedade civil. Eles são analisados apenas na dimensão relativa à vontade política na implementação de políticas participativas (Avritzer, 2003a, p. 34), dando guarida às reivindicações de participação da sociedade civil.

Ora, a mera avaliação da maior ou menor vontade política para a criação do OP e sua salvaguarda de pressões externas pouco explica as motivações de um prefeito para a delegação das deliberações sobre o orçamento público municipal – algo que lhe é atribuído por força do cargo que ocupa – àqueles que ocuparão a arena do OP. Ou seja, a avaliação sobre a maior ou menor vontade política não parece ser suficiente para que sejam problematizados os fatores que levam os Executivos municipais a criarem e manterem o OP. Voltaremos logo mais à frente a esse tema.

Outro exemplo da visão de Avritzer sobre o tema da presença partidária no OP se dá na polêmica com relação ao artigo de Navarro (2003), publicado no mesmo *A inovação democrática no Brasil*, em que esse critica o “clientelismo de quadros (ou partidário)” presente no OP, principalmente pela influência do PT. Para Navarro, teria se conformado outro padrão de clientelismo, em que

os espaços de mobilização social do OP [...] passaram gradualmente a ser vistos como espaços privilegiados de reprodução política, aproveitando-se da intensa imbricação de operadores partidários-governamentais com as lideranças comunitárias e, por extensão, com os cidadãos (e eleitores). Sem surpresa, a manutenção do OP como uma exclusiva “inovação petista” tem igualmente o propósito instrumentalista de manter tal mecanismo preso a uma órbita partidária específica, bastando acompanhar os resultados das sucessivas eleições para perceber seus resultados práticos (Navarro, 2003, p. 119).

Navarro defende a tese de que a instrumentalização do OP pelo governo e pelo PT prejudicaria o caráter universalizante dos procedimentos deliberativos do processo de participação. Avritzer não enfrenta diretamente essa crítica. Ao trazer a argumentação de Navarro meramente para a discussão sobre “a caracterização da dimensão pública do OP e sua relação com a hegemonia de um partido político – o PT – nesse processo” (Avritzer, 2003a, p. 53), o autor opta por considerá-la somente “como uma consequência inevitável da presença dos partidos em todas as formas de institucionalização da participação [...], que implicam inevitavelmente escolhas institucionais”. Ou seja, novamente o autor retoma a dimensão partidária exclusivamente da ótica da vontade política, intrinsecamente ligada ao Executivo municipal como instituidor do processo participativo ou à opção de determinado partido em promover participação. A autonomia dos atores sociais e a observação das regras formais do processo deliberativo não se colocariam em risco:

A questão que se coloca não é a de saber se há presença partidária no OP, mas de se perguntar quais as consequências desta presença, em particular para a igualdade do processo distributivo e para a autonomia do processo associativo. Nesse sentido, identificar a presença partidária como elemento de particularismo, tal como o faz Navarro, parece insuficiente para caracterizar o neoclientelismo. É necessário também demonstrar, e essa pode ser a direção de trabalhos futuros, que há desautonomização social ou mecanismos diretos de pressão da sociedade política sobre o processo decisório. Até o momento não parece haver evidências empíricas nessa direção (Avritzer, 2003a, p. 53-54).

Os limites analíticos sustentados por Avritzer forçam uma apreensão dos OPs calcada no desenho institucional de cada experiência. O autor entende que “o limite da plasticidade do OP parece ser um só: a manutenção dos elementos deliberativos do de-

senho” (Avritzer, 2003a, p. 51), descartando eventual vinculação entre esses elementos e a influência que podem ter sobre eles os institutos da política partidária, dos interesses governamentais e outros aspectos constitutivos do jogo político, e muito menos como esses podem alterar a própria natureza de tais ambientes de participação e deliberação. Uma vez que haja desenho institucional adequado, condizente com o modelo porto-alegrense, parece estar garantido o protagonismo da sociedade civil e a validade deliberativa de determinada experiência.

Subentendida a essa está a visão de que quem participa é uma sociedade civil una, cujas eventuais disputas internas se contém e são resolvidas nos limites do processo deliberativo do OP. O modelo não dá conta da possibilidade de que ela própria possa conter fraturas, grupos de interesse que possam se aliar aos agentes governamentais e aos partidos políticos no âmbito local, de maneira a que haja interação entre o que, no conceitual habermasiano, seriam as estruturas sistêmicas e o mundo da vida. Também essa leitura de Avritzer repõe, em última instância, uma *divisão do agir político* – de um lado, o agir estratégico, próprio da competição da política partidária, e de outro lado, o agir comunicativo, próprio das instituições participativas como o OP – que afasta as possibilidades de uma compreensão mais acurada sobre como os processos participativos se conectam às disputas próprias ao mundo da política partidária.

Em geral não há, nos textos do autor, menção alguma ao sentido político-estratégico do OP e de como ele se relaciona à competição política própria da democracia representativa. As conexões entre a sociedade civil e a sociedade política são compreendidas a

partir do pressuposto da preservação plena das identidades específicas dessas esferas. Compreendemos que essa visão é equivocada e colabora para a divulgação de uma concepção mistificadora e limitada sobre o OP.

Em livro mais recente, Avritzer mantém o essencial de suas teses sobre a dimensão democratizante da sociedade civil junto ao Estado brasileiro e, embora incorpore uma discussão mais robusta acerca do papel da sociedade política na criação das instituições participativas, também mantém suas análises reservadas à maior ou menor vontade política dos governos e partidos em colocar em funcionamento tais instituições, o que parece ser insuficiente para uma análise mais aprofundada das experiências de OP. É sobre esse livro que nos deteremos a seguir<sup>10</sup>.

### **Avritzer e as instituições participativas**

Em *Participatory institutions in democratic Brazil*, Avritzer rediscute e amplia a análise sobre experiências de OP nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, e também apresenta estudos sobre mais duas instituições participativas – os conselhos municipais de saúde e os processos de formulação dos planos diretores urbanísticos nessas cidades, e também em Salvador.

Propondo desenvolver uma “teoria das instituições participativas”, o autor reconhece que “os partidos políticos e a sociedade política permanecem pouco teorizados na maior parte da literatura sobre participação, por causa do caráter elitista da literatura ou das concepções antissistêmicas da teoria dos movimentos sociais” (Avritzer, 2009, p. 4). Isso constituiria uma lacuna na literatura pois, sobretudo no contexto brasileiro, “em que o Partido dos Trabalhadores

---

10 Já analisado em outros dois lugares (Romão, 2010a, 2010b).

(PT) mostrou o caminho ao introduzir arranjos participativos, a conexão entre partidos políticos e sociedade civil na implementação de modelos de participação vem a ser uma variável chave – mas que não é esclarecida pela teoria” (p. 7). Assim, a principal diferença desse livro para seus trabalhos anteriores é o reconhecimento dessa lacuna e a tentativa de incorporar a dimensão político-partidária à análise.

Sua proposta teórica sobre as instituições participativas relaciona três elementos: a sociedade civil, a sociedade política e o desenho institucional. Retomando trabalhos anteriores, repõe seus argumentos sobre o papel da sociedade civil na redemocratização brasileira, sobretudo por meio do avanço do associativismo nas grandes cidades a partir de meados dos anos de 1970.

O autor direciona suas observações às mudanças ocorridas na sociedade política brasileira e latino-americana nos anos de 1980 e 1990. É então que começa a ser incorporada à análise a dimensão partidária, pois Avritzer passa a enfatizar o modo como a sociedade política, os partidos políticos de esquerda e, especificamente, o Partido dos Trabalhadores teriam atuado para a formalização do que chama de instituições participativas, incorporando demandas sobre participação presentes em suas origens externas às instituições políticas formais.

A sociedade política, no interior das instituições participativas, relaciona concepções de participação originárias dos atores da sociedade civil. Nesse sentido, reforça concepções gerais de participação que estão na raiz da formação dos partidos políticos de massas e de esquerda. [...] O PT, no Brasil, desempenha exatamente este papel de relacionar ideias de participação presentes em suas origens com atores da sociedade civil que demandam participação. Na maior parte dos casos de participação analisados neste livro, a iniciativa foi tomada por atores da sociedade política (Avritzer, 2009, p. 10).

Essa nova demarcação teórica, dada pela incorporação dos partidos políticos à análise, dá-se de modo bastante específico:

Afirmo que a distinção entre partidos de massa e partidos eleitorais ainda é válida. Além disso, argumento que o lado identitário da formação do partido continua a ser relevante no debate sobre partidos políticos de massa. Demonstro que um partido de massas com ligações externas ao sistema político é o *veículo* ideal para trazer demandas participativas ao Estado (Avritzer, 2009, p. 13, grifo meu).

Assim, mesmo quando pretende incorporar a sociedade política à sua análise, tal se dá pelo viés da sociedade civil, uma vez que o PT é visto como um partido de origem nela e tão somente um *veículo* de suas demandas participativas. As mudanças na sociedade política – em suma, o aparecimento do PT – são derivadas das mudanças ocorridas na sociedade civil: o PT, herdeiro direto do associativismo revigorado nos anos de 1970 e 1980, teria atuado como cabeça de ponte da participação popular no sistema político, facilitando a inserção de práticas democratizantes da sociedade civil no Estado. Em um mesmo movimento, Avritzer revê e reforça seu argumento original.

Dessa forma, assim como no caso da sociedade civil, a caracterização do surgimento do PT se dá na chave da *autonomia*: “o projeto político do PT nasce das demandas por autonomia em relação ao Estado feitas pelo novo sindicalismo e pela Igreja Católica” (Avritzer, 2009, p. 47). No caso do novo sindicalismo, tratar-se-ia de autonomia diante da tutela do controle do Estado sobre as organizações sindicais. No caso da Igreja Católica, Avritzer indica que “autonomia significou a habilidade dos atores sociais de demandar bens públicos – terra, serviços sociais, saúde, ou melhorias urbanas, como pavimentação ou saneamento – independentemente do Estado” (idem). Ao novo

sindicalismo e à Igreja Católica, o autor agrega o que chama de *new left*, parcela da esquerda crítica aos comunistas – ou seja, também “autônoma” ao campo tradicional da esquerda. Além disso, também como um componente identitário do PT, figuram a crítica ao clientelismo e a adoção da democracia participativa. Esses fatores teriam contribuído para que o PT tivesse inovado com a introdução das instituições participativas.

A partir desse ponto, o autor introduz o que potencialmente seria o principal ganho analítico de *Participatory institutions in democratic Brazil*. Ele argumenta que, para que sejam investigadas as causas dos sucessos e dos fracassos das políticas participativas das diversas administrações petistas, devem ser conhecidas as seções locais do PT, sobretudo quanto à relação entre identidade e estratégia no nível local. E avalia que o PT, como todo partido político de esquerda e de massas de perfil social-democrata, teria passado pelo dilema de manter sua identidade sociopolítica, construída sobre o princípio da autonomia dos movimentos sociais dos quais seria originário, e, ao mesmo tempo, tornar-se competitivo no sistema político – a dimensão estratégica. As variações desses dois polos (identidade e estratégia) deveriam ser consideradas no âmbito local (municipal e/ou estadual). Desse conjunto de fatores, teria se originado maior ou menor vontade política da seção local do PT e de seus governos municipais para com as instituições participativas (Avritzer, 2009, p. 50 e seguintes).

O livro denota relativo deslocamento nas teses anteriores de Avritzer, sobretudo quanto ao OP. De fato, era insustentável a pouca importância teórica dada ao contexto político-partidário das localidades, especialmente quanto aos posicionamentos do PT local e às disputas no interior do partido. Embora o tema não estivesse totalmente ausente em seus textos anteriores, o autor não

havia ainda tratado do papel central dos governos e dos partidos que os sustentam na proposição e no controle dos processos de OP. Não havia estabelecido como preocupação teórica a natureza das relações entre os partidos políticos e a sociedade civil para explicar a configuração das instâncias participativas. Avritzer pouco se debruçara sobre o problema dos padrões de comportamento e composição local dos partidos que ajudariam a explicar as variações de vontade política nas experiências de OP.

É possível que esse passo analítico tenha se dado pelo relativo fracasso do OP paulistano. Outrora saudado como “potencializador da dinâmica participativa na cidade” (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004), a postura adotada pelo autor com relação a esse caso se torna mais crítica nesse livro. A incorporação de São Paulo ao rol de cidades estudadas traz a necessidade de explicar por que não teria sido satisfatória a experiência do OP em uma cidade com movimentos sociais tradicionalmente tão vigorosos.

Embora os oito anos de malufismo (1992-2000) entre a primeira e a segunda administração petista em São Paulo sejam indicados como perniciosos para a estruturação de instituições participativas na cidade, o argumento explicativo central se baseia na verificação das divisões internas no PT paulistano sobre as prioridades dadas à participação popular, já presentes no governo de Luiza Erundina e acentuadas no governo de Marta Suplicy.

É fundamental ao argumento do autor caracterizar o PT como um partido necessariamente pró-participação. Os casos em que isso não se configura são ora explicados pelas fissuras internas ao partido – entre setores mais ou menos afeitos às instituições participativas –, ora indicados como concessões ao sistema político formal para que o partido não “perca votos”, como na justificativa pela

“opção” do governo de Marta Suplicy em não privilegiar o OP como política de gestão, pela necessidade eleitoral que o teria levado a realizar acordos com a direita política na Câmara de Vereadores (Avritzer, 2009, p. 113).

Para Avritzer, quando há harmonia intrapartidária nas seções locais do PT, as chances de que o OP vingue são maiores. Esse argumento vale tanto para o caso negativo (São Paulo), em que não teria havido acordo no interior do partido sobre a dimensão a ser dada às políticas participativas, como para o caso positivo (Porto Alegre), em que teria havido um “pacto” entre as principais facções para que as disputas internas não atrapalhassem o projeto político maior na cidade.

Em Porto Alegre, Olívio Dutra tomou posse com o apoio de todos os grupos internos ao PT, liderando um pacto segundo o qual cada facção local do PT iria indicar o prefeito nas eleições subsequentes. Tarso Genro seguiu Dutra, e Pont seguiu Genro, mostrando como este pacto no âmbito das lideranças produziu uma durável hegemonia do PT na cidade (Avritzer, 2009, p. 58).

Afirmações de tal natureza indicam os limites da análise de Avritzer e demonstram as insuficiências da compreensão apresentada pelo autor quanto aos padrões internos da competição político-partidária. É sabido que as disputas entre as forças políticas internas do PT de Porto Alegre – e gaúcho de maneira geral –, nos anos de 1990, talvez tenham sido ainda mais conflagradas que as do PT paulistano. Segundo Filomena (2006), de 1993 a 1999, estabeleceu-se uma aliança entre as tendências Articulação de Esquerda e Democracia Socialista (DS), adversárias do PT Ampla (grupo liderado por Tarso Genro). Tanto é que em 1996 houve prévias entre Raul Pont (DS) e José Fortunati (PT

Ampla) para a escolha do candidato a prefeito, vencidas pelo primeiro. Fortunati, então, torna-se vice de Pont. Já em 2000, mesmo com a vigência da possibilidade da reeleição, as novas prévias envolvem Pont, Fortunati e Genro, que as venceu. Essas situações e os muitos casos de desfiliações de figuras locais proeminentes – como o próprio Fortunati e, antes dele, Antonio Hohlfeldt, que fora o primeiro vereador do partido em Porto Alegre, eleito em 1982 – indicam que o ambiente interno do PT gaúcho pouco diferia do habitual em outras seções do partido. Ou seja, as disputas por indicações a cargos majoritários deram-se em geral na base do voto e da quantidade de delegados que cada candidato ou facção conseguia arregimentar. Tal aritmética, da mesma forma, era a base para a nomeação de mais ou menos correligionários aos cargos no governo ou no partido<sup>11</sup>. O prestigiado OP porto-alegrense tornou-se também um anexo a essa disputa, um espaço político-estratégico de fortalecimento dos grupos internos do partido (Baierle, 2002; Filomena, 2006).

É também interessante verificar como Avritzer trata de um caso negativo de OP, o de São Paulo na gestão de Marta Suplicy (PT). Para o autor, a explicação para o fracasso se deve aos seguintes fatores combinados: (a) o núcleo de assessores mais próximos de Suplicy seria cético em relação à participação, e teria deixado o comando do OP aos setores esquerdistas do PT na capital paulista, com pouco poder político no interior do partido e da gestão; (b) a opção de governabilidade executada fora a incorporação de setores conservadores e malufistas à maioria governista, sobretudo por meio das nomeações de subprefeitos. Isso teria dificultado a realização do OP em subprefeituras

---

11 O que não quer dizer que tenha sido o único critério para nomeações.

dominadas por membros de partidos não comprometidos com a participação. Ou seja, no caso paulistano, o OP fracassara pela *vontade política débil* do Executivo em mantê-lo prestigiado junto ao governo e a salvo das pressões da sociedade política.

A justificativa do fracasso ou sucesso do OP se aplica a uma concepção que o vê por uma perspectiva que reforça o papel da sociedade civil em seu protagonismo. Ao considerar apenas a vontade política positiva ou negativa como elementos para o sucesso ou fracasso do OP, Avritzer permanece com uma leitura que exclui a sociedade política e suas dinâmicas de atuação *no* OP, ou seja, a mantém fora do próprio OP. Quando traz a dimensão da sociedade política, permanece preso ao referencial teórico que enxerga nela apenas um ator em chave positiva ou negativa com relação ao OP, que cria ou não cria, fortalece ou não fortalece as experiências de OP. E, desse modo, o OP permanece pairando no ar, como um instituto intrínseco à sociedade civil, embora sua existência seja condicionada à vontade da sociedade política.

Isso também se reforça quando trata do PT. Não se quer aqui negar as origens históricas do Partido dos Trabalhadores, realmente distintas da vasta maioria dos outros partidos políticos brasileiros e amplamente analisadas pela literatura (Meneguello, 1989; Keck, 1991; Doimo, 1995; Secco, 2011). Meu argumento é o de que, novamente quando parece encaminhar-se para trilhar o caminho de uma análise mais propriamente política sobre a importância do OP no projeto partidário petista – e isso significa problematizar os eventuais dividendos políticos e eleitorais que possam ser colhidos pela implementação do OP –, Avritzer trata de ver o PT como mero *veículo* das demandas participativas da

sociedade civil. Seguramente, não se trata *apenas* disso.

Repõe-se, assim, a limitação em se considerar os partidos políticos e governos apenas com relação à vontade política, para se implementar ou não propostas participativas. Em suma, a incorporação da sociedade política em sua argumentação é restringida por seu arcabouço teórico anterior, o que impede Avritzer de avançar significativamente na incorporação das dinâmicas próprias da sociedade política à análise.

### Considerações finais

O debate acadêmico sobre o orçamento participativo tem discutido, nos anos recentes, as relações entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política. A maior parte dessa literatura se refere à verificação empírica de elementos organizativos do OP que se relacionam à atuação direta do governo e dos partidos governistas no processo participativo<sup>12</sup>. Outros trabalhos têm procurado apontar alternativas teórico-metodológicas para a compreensão das instituições participativas considerando a confluência entre sociedade civil e sociedade política (Cortes e Silva, 2010; Gurza Lavalle, 2011).

Esse veio de análise não foi trilhado por Avritzer, pois poria à prova suas teses originais sobre uma sociedade civil que demanda espaços de participação e atua neles de maneira autônoma pela democratização do Estado. O argumento de que “o elemento analítico relevante é como sociedade civil e sociedade política interagem” (Avritzer, 2009, p. 165) mantém intacto o espírito de seus textos desde *A moralidade da democracia*. É notável como, em *Participatory institu-*

---

12 Ver nota 2.

*tions in democratic Brazil*, embora se avance na observação do contexto local das relações internas dos governos e partidos, sociedade civil e sociedade política permanecem como categorias estanques. Pouco se diz sobre o quanto a dimensão substantiva da sociedade civil – tal como conceituada por Avritzer –, em vez de se afirmar, pode ser diminuída nas experiências de OP e em outras das novas instâncias participativas.

Uma vez que as preocupações teórico-analíticas de Avritzer se referem, desde seus primeiros trabalhos, ao papel da sociedade civil no processo de democratização do Brasil e da América Latina, fica eclipsada nos textos do autor a dimensão estatal, governamental ou mesmo a referente aos partidos políticos, à exceção do PT, por suas origens ligadas aos movimentos sociais. De modo geral, o foco sobre a dimensão societária e democratizante do OP obscurece sua dimensão político-estratégica, tanto aquela referida

nos governos e partidos líderes de governos, como na dimensão mais propriamente vinculada às novas dinâmicas possibilitadas pela criação desse espaço participativo, na interação daqueles representantes eleitos aos fóruns de delegados e aos conselhos do OP com a competição político-partidária própria da democracia representativa. Trata-se, enfim, dos limites que lhe sugerem sua própria trajetória de pesquisa sobre as relações entre sociedade civil e Estado e as inovações institucionais da democracia participativa.

A agenda de pesquisa que se coloca, sobretudo quando as discussões se encaminham para o debate sobre a efetividade das instituições participativas (Pires, 2011), deve combinar preocupações metodológicas e teóricas sobre as relações e entrelaçamentos entre sociedade civil e sociedade política nelas. E, talvez, sobre a própria validade analítica das distinções estanques entre essas duas categorias no estudo das instituições participativas.

## Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo (1995). “Cultura política, atores sociais e democratização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, p. 109-122.
- \_\_\_\_\_. (1996). *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- \_\_\_\_\_. (1997). “Um desenho institucional para o novo associativismo”. *Lua Nova*, v. 1, n. 39, p. 149-174.
- \_\_\_\_\_. (2002a). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2002b). “O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (2003a). “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2003b). “Prefácio”. In: RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (orgs.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP).
- \_\_\_\_\_. (2005). “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- \_\_\_\_\_. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo (2004). “O associativismo na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian (2004). “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- BAIERLE, Sergio (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de mestrado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2002). “OP ao termidor?”. In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (orgs.). *Construindo um mundo novo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayá.
- BEZERRA, Marcos (2004). *Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de Orçamento Participativo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BOHMAN, James (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- CANCLINI, Nestor G. (2008). *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. Trad. Heloísa Cintrão e Ana Regina Lessa. 4. ed. São Paulo: Edusp.
- COHEN, Joshua (1997). “Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press.
- CORTES, Soraia; SILVA, Marcelo K. (2010). “Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos”. *Estudos de Sociologia*, FCL-Unesp, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 425-444.
- DAHL, Robert (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- D’ÁVILA FILHO, Paulo (2000). *Democracia, clientelismo e cidadania. A experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- DIAS, Márcia (2002). *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.
- DIAS, João M. (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de mestrado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, PUC.
- DOIMO, Ana Maria (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Anpocs.
- DOWNS, Anthony (1956). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Brothers.
- FILOMENA, César (2006). *O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre*. Dissertação de mestrado, Porto Alegre, PUC-RS.
- GOULART, Jefferson (2006). “Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78.

- GURZA LAVALLE, Adrian (2003). “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos*, n. 66, p. 91-109.
- \_\_\_\_\_. (2011). “Participação: valor, utilidade, efeitos e causa”. In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab (2004). “Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- HABERMAS, Jürgen (1984). *Theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press.
- KECK, Margaret (1991). *PT: A lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.
- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MENEGUELLO, Rachel (1989). *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz e Terra.
- NAVARRO, Zander (2003). “O ‘Orçamento Participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- OTTMANN, Göetz (2006). “Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil”. *Novos Estudos*, n. 74, p. 155-175.
- PIRES, Roberto R. C. (org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- PRZEWORSKI, Adam (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (orgs.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP).
- RIZEK, Cibele (2007). “São Paulo: orçamento e participação”. In: Oliveira, F.; Rizek, C. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.
- RODGERS, Dennis (2009). “Subvertendo os espaços participativos? Políticas locais e orçamento participativo na Buenos Aires pós-crise”. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública.
- ROMÃO, Wagner de Melo (2010a). *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2010b). “Entre a sociedade civil e a sociedade política: participatory institutions in democratic Brazil”. *Novos Estudos*, n. 87, p. 199-206.
- SECCO, Lincoln (2011). *História do PT*. São Paulo: Ateliê Editorial.
- SHAH, Anwar (ed.) (2007). *Participatory budgeting*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

SOUZA, Luciana (2010). *Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

TAYLOR, Charles (1985). *Philosophy and the human sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

TEIXEIRA, Ana Claudia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (2006). “Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”. In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. Unicamp.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TATAGIBA, Luciana (2005). *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise de políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).

WAMPLER, Brian (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Artigo recebido em 24/01/2011

Aprovado em 25/11/2011

## Resumo

### *O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo*

A literatura acadêmica sobre os novos espaços de participação surgidos no Brasil da redemocratização tem privilegiado sua caracterização como lugares de protagonismo da sociedade civil. Essa visão se torna ainda mais marcante nos textos sobre as experiências de Orçamento Participativo. Este artigo sustenta que tal enfoque limita a compreensão sobre tais instâncias de participação, pois obscurece a influência fundamental que as dinâmicas próprias da sociedade política exercem sobre esses espaços. Busca-se reconstituir as origens dessa lacuna a partir da análise da obra de Leonardo Avritzer sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado e as inovações institucionais da democracia participativa.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Sociedade civil; Sociedade política; Democracia participativa; Estado.

## Abstract

### *The Eclipse of the Political Society in the Studies on Participatory Budgeting*

The academic literature on the new spaces of participation emerged in Brazil's re-democratization has focused its characterization as areas of civil society protagonism. This view becomes even more pronounced in the papers on the experiences of participatory budgeting. This article argues that such approach limits the understanding about these instances of participation, because it obscures the fundamental influence that the political society dynamics have on these spaces. We aim at reconstructing the origins of this gap, by analyzing the work of Leonardo Avritzer on relations between civil society and state and institutional innovations of participatory democracy.

**Keywords:** Participatory budgeting; Civil society; Political society; Participatory democracy; State.

## Resumé

### *L'éclipse de la Société Politique dans les Études sur le Budget Participatif*

La littérature académique sur les nouveaux espaces de participation qui sont apparus au Brésil à partir du retour à la démocratie, privilégie leur caractérisation en tant qu'arènes protagonistes de la société civile. Cet abordage ressort

davantage dans les textes sur les expériences du Budget Participatif. Cet article défend qu'un tel abordage limite la compréhension sur ces instances de participation, car il cache l'influence fondamentale exercée par les dynamiques propres de la société politique sur ces espaces. Il cherche à reconstituer les origines de cette lacune à partir de l'analyse de l'œuvre de Leonardo Avritzer sur les relations entre la société civile et l'État et les innovations institutionnelles de la démocratie participative.

**Mots-clés:** Budget participatif; Société civile; Société politique; Démocratie participative; État.

# 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

Águas de Lindóia | SP  
Hotel Majestic | Hotel Monte Real  
21 a 25 outubro 2012

conferências | fóruns  
mesas redondas | grupos de trabalho  
sessões de vídeo | exposições | cursos  
lançamento de livros | feira de livros  
[www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)

Realização

**ANPOCS**

Associação Nacional de  
Pós-Graduação e Pesquisa  
em Ciências Sociais

Patrocínio



FAPESP



FAPEMIG



Apoio



## Programas de Pós-Graduação e Centros de Pesquisa Filiados à Anpocs

Casa de Oswaldo Cruz Departamento de  
Pesquisa – COC  
[www.coc.fiocruz.br](http://www.coc.fiocruz.br)

Centro Brasileiro de Análise e  
Planejamento – CEBRAP  
[www.cebrap.org.br](http://www.cebrap.org.br)

Centro de Estudos Africanos – CEA – USP  
[www.fflch.usp.br/cea](http://www.fflch.usp.br/cea)

Centro de Estudos de Cultura  
Contemporânea – CEDEC  
[www.cedec.org.br](http://www.cedec.org.br)

Centro de Estudos da Religião – CER – USP  
[www.fflch.usp.br/cer](http://www.fflch.usp.br/cer)

Centro de Estudos Rurais e Urbanos  
CERU-USP  
[www.fflch.usp.br/prpesq/ceru/htm](http://www.fflch.usp.br/prpesq/ceru/htm)

Centro de Pesquisa e Documentação  
História Contemporânea – CPDOC –  
FGV-RJ  
[www.cpdoc.fgv.br](http://www.cpdoc.fgv.br)

Centro Josué de Castro  
[www.josuedecastro.org.br](http://www.josuedecastro.org.br)

Centro Recursos Humanos – CRH – UFBA  
[www.crh.ufba.br](http://www.crh.ufba.br)

FGV – Programa de Pós-Graduação em  
Administração Pública e Governo  
[www.easp.fgvsp.br](http://www.easp.fgvsp.br)

Fundação Casa de Rui Barbosa  
[www.casaruibarbosa.gov.br](http://www.casaruibarbosa.gov.br)

Fundação Joaquim Nabuco Instituto de  
Pesquisas Sociais – FJN  
[www.fundaj.gov.br](http://www.fundaj.gov.br)

Instituto de Estudos da Religião – ISER  
[www.iser.org.br](http://www.iser.org.br)

Instituto de Relações Internacionais IRI-  
PUC-RJ  
[www.puc-rio.br/sobrepec/depto/iri](http://www.puc-rio.br/sobrepec/depto/iri)

IUPERJ – Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política  
[www.iuperj.br/pos\\_graduacao](http://www.iuperj.br/pos_graduacao)

IUPERJ – Programa de Pós-Graduação em  
Sociologia  
[www.iuperj.br/pos\\_graduacao](http://www.iuperj.br/pos_graduacao)

Museu Paraense Emilio Goeldi – UFPA  
[www.museu-goeldi.br/informacaocientifica](http://www.museu-goeldi.br/informacaocientifica)

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos –  
NAEA – UFPA  
[www.naea.ufpa.br](http://www.naea.ufpa.br)

Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Demo-  
cracia e Desenvolvimento – NADD/USP  
[www.nadd.prp.usp.br](http://www.nadd.prp.usp.br)

Núcleo de Documentação Cultural – UFC  
[www.ch.ufc.br](http://www.ch.ufc.br)

Núcleo de Documentação e Informação  
Histórica – NDHIR/UFPA  
[www.reitoria.ufpb.br/ndhir](http://www.reitoria.ufpb.br/ndhir)

Núcleo de Estudos de Gênero – PAGU – UNICAMP  
[www.unicamp.br/pagu/consulta.htm](http://www.unicamp.br/pagu/consulta.htm)

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP – UNICAMP  
[www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)

Núcleo de Estudos de População – NEPO – UNICAMP  
[www.unicamp.br/nepo](http://www.unicamp.br/nepo)

Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais – NEPS – UFC  
[www.ch.ufc.br](http://www.ch.ufc.br)

PUC-MG – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Gestão Cidades  
[www.pucminas.br/cursos/mestrado](http://www.pucminas.br/cursos/mestrado)

PUC-RJ – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.puc-rio/ensino/pesquisa/ccpg](http://www.puc-rio/ensino/pesquisa/ccpg)

PUC-SP – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.pucsp.br/pos](http://www.pucsp.br/pos)

UEL – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.uel.br/cch/pos/mestsoc](http://www.uel.br/cch/pos/mestsoc)

UENF – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política  
[www.uenf.br/uenf.pages](http://www.uenf.br/uenf.pages)

UERJ – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.2.uerj.br/~ppcis](http://www.2.uerj.br/~ppcis)

UFAL – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.ufal.br/propeg/posgraduacao](http://www.ufal.br/propeg/posgraduacao)

UFBA – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.ppgs.ufba.br](http://www.ppgs.ufba.br)

UFC – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.ufc.br/posgraduacao](http://www.ufc.br/posgraduacao)

UFF – Programa de Pós-Graduação em Antropologia  
[www.uff.br/ppga/dissertacoes.htm](http://www.uff.br/ppga/dissertacoes.htm)

UFF – Programa de Mestrado em Ciência Política  
[www.uff.br/pgcp](http://www.uff.br/pgcp)

UFF – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito  
[www.uff.br/ppgsd](http://www.uff.br/ppgsd)

UFG – Programa de Mestrado em Sociologia  
[www.mestsociologia@fchf.ufg.br](mailto:mestsociologia@fchf.ufg.br)

UFJF – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.mestradosociais,ufjf.br](http://www.mestradosociais,ufjf.br)

UFMA – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.pgsc.ufma.br](http://www.pgsc.ufma.br)

UFMG – Programa de Mestrado em Ciência Política  
[www.fafich.ufmg.br/dcp/mestrado.htm](http://www.fafich.ufmg.br/dcp/mestrado.htm)

UFMG – Programa de Mestrado em Sociologia e Antropologia  
[www.fafich.ufmg.br/soa](http://www.fafich.ufmg.br/soa)

UFMG – Programa de Pós-Graduação em Antropologia  
[www.fafich.ufmg.br/antro-pos](http://www.fafich.ufmg.br/antro-pos)

UFPA – Programa de Mestrado em Antropologia  
[www.ufpa.br/cfch](http://www.ufpa.br/cfch)

UFPB – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.prgp.ufpb.br](http://www.prgp.ufpb.br)

UFPE – Pós-Graduação em Ciência Política  
[www.politica.ufpe.br](http://www.politica.ufpe.br)

UFPE – Programa de Pós-Graduação em Antropologia  
[www.ufpe.br/antropologia](http://www.ufpe.br/antropologia)

UFPE – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.ufpeppgs.hpg.ig.com.br](http://www.ufpeppgs.hpg.ig.com.br)

UFPR – Programa de Pós-Graduação em Antropologia  
[www.humanas.ufpr.br/pos/antropol](http://www.humanas.ufpr.br/pos/antropol)

UFPR – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.humanas.ufpr.br/pos/socio](http://www.humanas.ufpr.br/pos/socio)

UFRGS – Programa de Pós-Graduação e Planejamento Urbano Regional  
[www.ufrgs.br/propur](http://www.ufrgs.br/propur)

UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social  
[www.ufrgs.br/ifch/ppgas](http://www.ufrgs.br/ifch/ppgas)

UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
[www.cienciapolitica.ufrgs.br](http://www.cienciapolitica.ufrgs.br)

UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.ufrgs.br/ifch/posgrad/sociologia](http://www.ufrgs.br/ifch/posgrad/sociologia)

UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – Museu Nacional  
[www.acd.ufrj.br/~museu hp/pesq.htm](http://www.acd.ufrj.br/~museu hp/pesq.htm)

UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
[www.ifcs.ufrj.br/~ppgcp](http://www.ifcs.ufrj.br/~ppgcp)

UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia Social  
[www.ifcs.ufrj.br/~ppgsa](http://www.ifcs.ufrj.br/~ppgsa)

UFRN – Programa de Mestrado em Ciências Sociais  
[www.cchla.ufrn.br](http://www.cchla.ufrn.br)

UFRN – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social  
[www.cchla.ufrn.br](http://www.cchla.ufrn.br)

UFRRJ – Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
[www.alternex.com.br/~cpda](http://www.alternex.com.br/~cpda)

UFS – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.posgrap.ufs.br](http://www.posgrap.ufs.br)

UFSC – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social  
[www.chf.ufsc.br/~antropos](http://www.chf.ufsc.br/~antropos)

UFSC – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política  
[www.reitoria.ufsc.br/prpg](http://www.reitoria.ufsc.br/prpg)

UFSCar – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
[www.ppgpol.ufscar.br](http://www.ppgpol.ufscar.br)

UFSCar – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.ufscar.br/~ppgcs](http://www.ufscar.br/~ppgcs)

UFSCar – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.ppgs.ufscar.br](http://www.ppgs.ufscar.br)

UNB – Programa de Mestrado em Ciência Política  
[www.unb.br/ipol](http://www.unb.br/ipol)

UNB – Programa de Mestrado em Relações Internacionais  
[www.unb.br/dpp.ppg.htm](http://www.unb.br/dpp.ppg.htm)

UNB – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social  
[www.unb.br/ics/dan/manual\\_pos](http://www.unb.br/ics/dan/manual_pos)

UNB – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.unb.br/ics/sol/posgraduacao](http://www.unb.br/ics/sol/posgraduacao)

UNESP – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
[www.marilia.unesp.br/ensino/pos-grad/ciencias\\_sociais](http://www.marilia.unesp.br/ensino/pos-grad/ciencias_sociais)

UNESP-Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.fclar.unesp.br/possoc](http://www.fclar.unesp.br/possoc)

UNESP/UNICAMP/PUC-SP – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
[www.unesp.br/santiagodantassp](http://www.unesp.br/santiagodantassp) ;  
[www.unicamp.br/santiagodantassp](http://www.unicamp.br/santiagodantassp);  
[www.pucsp.br/santiagodantassp](http://www.pucsp.br/santiagodantassp)

UNICAMP – Programa de Doutorado em Ciências Sociais  
[www.ifch.unicamp.br/pos](http://www.ifch.unicamp.br/pos)

UNICAMP – Programa de Mestrado em Antropologia Social  
[www.ifch.unicamp.br/pos](http://www.ifch.unicamp.br/pos)

UNICAMP – Programa de Mestrado em Ciência Política  
[www.ifch.unicamp.br/pos](http://www.ifch.unicamp.br/pos)

UNICAMP – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.ifch.unicamp.br/pos](http://www.ifch.unicamp.br/pos)

UNICAMP – Programa de Política Científica Tecnológica  
[www.ige.unicamp.br/dcpt](http://www.ige.unicamp.br/dcpt)

UNISINOS – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas  
[www.unisinos.br/ppg.ciencias\\_sociais](http://www.unisinos.br/ppg.ciencias_sociais)

USP – Programa de Pós-Graduação em Antropologia  
[www.fflch.usp.br/da](http://www.fflch.usp.br/da)

USP – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
[www.fflch.usp.br/dcp](http://www.fflch.usp.br/dcp)

USP – Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
[www.fflch.usp.br/ds](http://www.fflch.usp.br/ds)

### Arquivos e Centros de Documentação

Anarchy Archives

[dwardmac.pitzer.edu/anarchist\\_archives/](http://dwardmac.pitzer.edu/anarchist_archives/)

Archiv der sozialen Demokratie

[www.fes.de/archive/index\\_gr.html](http://www.fes.de/archive/index_gr.html)

Archives de France

[www.archivesdefrance.culture.gouv.fr](http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr)

Arquivo Ana Lagôa

[www.arqanalagoa.ufscar.br](http://www.arqanalagoa.ufscar.br)

Arquivo Central do Sistema de Arquivos da Unicamp

[www.unicamp.br/suarq/siarq/](http://www.unicamp.br/suarq/siarq/)

Arquivo de História da Ciência do MAST

[www.mast.br/histciencia2.htm](http://www.mast.br/histciencia2.htm)

Arquivo do Centro de Comunicação da Unicamp

[www.unicamp.br/cco/areas/acervo/index.htm](http://www.unicamp.br/cco/areas/acervo/index.htm)

Arquivo do Estado de São Paulo

[www.arquivoestado.sp.gov.br/](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/)

Arquivo Edgar Leuenroth

[www.arquivo.ael.ifch.unicamp .br](http://www.arquivo.ael.ifch.unicamp.br)

Archivo General de Indias

[www.mcu.es/lab/archivos/AGI.html](http://www.mcu.es/lab/archivos/AGI.html)

Archivo General de la Guerra Civil Española

[www.mcu.es/lab/archivos/SGV.html](http://www.mcu.es/lab/archivos/SGV.html)

Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro

[www.rio.rj.gov.br/arquivo/](http://www.rio.rj.gov.br/arquivo/)

Arquivo Histórico da Universidade Federal de Juiz de Fora

[www.clionet.ufjf.br/ahufjf/](http://www.clionet.ufjf.br/ahufjf/)

Arquivo Histórico do Museu Histórico Nacional

[www.visualnet.com.br/mhn/](http://www.visualnet.com.br/mhn/)

Arquivo Histórico do Museu Imperial

[www.museuimperial.gov.br/](http://www.museuimperial.gov.br/)

[arquivohistorico.htm](http://arquivohistorico.htm)

Arquivo Histórico Municipal de Salvador

[www.pms.ba.gov.br/fgm](http://www.pms.ba.gov.br/fgm)

Arquivo Histórico Municipal de São Paulo

[www.prodiam.sp.gov.br/dph](http://www.prodiam.sp.gov.br/dph)

Arquivos do Komintern

e-mail: [iisgmofl@glasnet.ru](mailto:iisgmofl@glasnet.ru)

Arquivos Históricos/Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência da Unicamp

[www.cle.unicamp.br/arquivoshistoricos/](http://www.cle.unicamp.br/arquivoshistoricos/)

Arquivo Multimeios/Instituto de Artes/ Unicamp

[www.iar.unicamp.br/multimeios/arquivo.htm](http://www.iar.unicamp.br/multimeios/arquivo.htm)

Arquivo Nacional

[www.arquivonacional.gov.br](http://www.arquivonacional.gov.br)

Arquivo Público da Cidade de  
Belo Horizonte  
[www.pbh.gov.br/cultura/arquivo](http://www.pbh.gov.br/cultura/arquivo)

Arquivo Público do Distrito Federal  
[www.arpdf.df.gov.br/](http://www.arpdf.df.gov.br/)

Arquivo Público do Estado da Bahia  
[www.apeb.ba.gov.br/](http://www.apeb.ba.gov.br/)

Arquivo Público do Estado do Espírito  
Santo (APEES)  
[www.ape.es.gov.br/web/index2.htm](http://www.ape.es.gov.br/web/index2.htm)

Arquivo Público do Estado do Pará  
[www.arqpep.pa.gov.br/](http://www.arqpep.pa.gov.br/)

Arquivo Público do Estado do Rio de  
Janeiro  
[www.aperj.rj.gov.br/](http://www.aperj.rj.gov.br/)

Arquivo Público do Estado do Rio Grande  
do Sul  
[www.sarh.rs.gov.br/apers/](http://www.sarh.rs.gov.br/apers/)

Arquivo Público de Mato Grosso  
[www.apmt.mt.gov.br/](http://www.apmt.mt.gov.br/)

Arquivo Público Estadual Jordão Emeren-  
ciano (Estado de Pernambuco)  
[www.fisepe.pe.gov.br/apeje/](http://www.fisepe.pe.gov.br/apeje/)

Arquivo Público Estadual do Rio Grande  
do Norte  
[www.ape.rn.gov.br/](http://www.ape.rn.gov.br/)

Arquivo Público do Paraná  
[www.pr.gov.br/arquivopublico/](http://www.pr.gov.br/arquivopublico/)

Arquivo Público Mineiro (APM)  
[www.cultura.mg.gov.br/programas/  
cultura027.htm](http://www.cultura.mg.gov.br/programas/cultura027.htm)

Arquivo Público Municipal de Além Paraíba  
– MG (Arquivo Público Municipal Geraldo  
de Andrade Rodrigues)  
[www.arquivodealemparaiba.hpg.ig.com.br/  
index.html](http://www.arquivodealemparaiba.hpg.ig.com.br/index.html)

Centro Brasileiro de Análise e  
Planejamento (Cebrap)  
[www.cebrap.org.br](http://www.cebrap.org.br)

Centro de Documentação Cultural  
Alexandre Eulalio – Unicamp  
[www.unicamp.br/iel/cedae/cedae.html](http://www.unicamp.br/iel/cedae/cedae.html)

Centro de Documentação e Informação em  
Arte da Funarte (Cedoc)  
[www.funarte.gov.br/cdoc/](http://www.funarte.gov.br/cdoc/)

Centro de Documentação e Memória –  
Unesp  
[www.cedem.unesp.br/](http://www.cedem.unesp.br/)

Centro de Documentação e Referência Itaú  
Cultural (CDR)  
[www.itaucultural.org.br/quemsomos/  
bd0.cfm?cd\\_pagina=120&cd\\_pagina=120](http://www.itaucultural.org.br/quemsomos/bd0.cfm?cd_pagina=120&cd_pagina=120)

Centro de Documentação Maurício  
Tragtenberg  
[www.nobel.com.br/-cdmt/](http://www.nobel.com.br/-cdmt/)

Centro de Documentação Memória  
Sindical – CUT  
[www.cut.org.br/index.htm](http://www.cut.org.br/index.htm)

Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEAA)  
[www.candidomendes.br/ceaa](http://www.candidomendes.br/ceaa)

Centro de Estudos da Metrópole  
[www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

Centro de Estudos de Cultura  
Contemporânea (Cedec)  
[www.cedec.org.br](http://www.cedec.org.br)

Centro de Memória da unicamp  
[www.unicamp.br/suarq/cmu/](http://www.unicamp.br/suarq/cmu/)

Centro de Pesquisa e Documentação de  
História Contemporânea do Brasil  
(CPDOC)  
[www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/](http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/)

Consórcio de Informações Sociais ( CIS/  
NADD)  
[www.nadd.prp.usp.br/piloto/index.aspx](http://www.nadd.prp.usp.br/piloto/index.aspx)

Fundação Arquivo e Memória de Santos  
[www.web@santos.sp.gov.br](mailto:www.web@santos.sp.gov.br)

Fundação Casa de Rui Barbosa  
[www.casaruibarbosa.gov.br/](http://www.casaruibarbosa.gov.br/)

Fundação Joaquim Nabuco  
[www.fundaj.gov.br/](http://www.fundaj.gov.br/)

Fundação Osvaldo Cruz/Departamento de  
Arquivo de Documentação  
[www.fiocruz.br/coc/dad1.html](http://www.fiocruz.br/coc/dad1.html)

Fundação Patrimônio Histórico da Energia  
de São Paulo  
[www.fphesp.org.br/](http://www.fphesp.org.br/)

Marxists.org Internet Archive  
[www.marxists.org/](http://www.marxists.org/)

National Archives and Records  
Administration (Nara)  
[www.nara.gov/](http://www.nara.gov/)

National Archives of Australia  
[www.naa.gov.au/](http://www.naa.gov.au/)

National Archives of Canada  
[www.archives.ca/](http://www.archives.ca/)

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)  
[www.naea.ufpa.br](http://www.naea.ufpa.br)

Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da  
Unicamp (Nepp)  
[www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)

### **Associações e Conselhos**

Arquivistas Associados (ARQAS)  
[znap.to/arqas/](http://znap.to/arqas/)

Associação Brasileira de Educação em  
Ciência da Informação (Abecin)  
[www.abecin.org/Home.htm](http://www.abecin.org/Home.htm)

Associação Brasileira de Normas Técnicas  
(ABNT)  
[www.abnt.org.br/](http://www.abnt.org.br/)

Associação Brasileira de Arquivologia  
(Abarq)  
[www.montess.com.br/dominio/abarq/forum/  
default.asp](http://www.montess.com.br/dominio/abarq/forum/default.asp)

Associação de Amigos do Arquivo Público do  
Estado de Santa Catarina  
e-mail: [associacaoamigos.sc@bol.com.br](mailto:associacaoamigos.sc@bol.com.br)

Associação de Arquivistas de São Paulo  
(ARQ-SP)  
[www.arqsp.org.br/](http://www.arqsp.org.br/)

Associação dos Arquivistas do Estado do  
Rio Grande do Sul (AARS)  
[www.arquivologia.ufsm.br/aars/](http://www.arquivologia.ufsm.br/aars/)

Associação dos Arquivistas Brasileiros  
(AAB)  
[www.aab.org.br/](http://www.aab.org.br/)

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-  
Graduação em Ciência da Informação e  
Biblioteconomia (Ancib)  
[www.alternex.com.br/~aldoibct/ancib.html](http://www.alternex.com.br/~aldoibct/ancib.html)

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)  
[www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)

Conselho Nacional de Arquivo (Conarq)  
[www.arquivonacional.gov.br/conarq/  
index.htm](http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/index.htm)

Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos  
Municipais  
e-mail: [forumdam@uol.com.br](mailto:forumdam@uol.com.br)

International Council on Archives  
[www.ica.org/](http://www.ica.org/)

## **Bibliotecas Virtuais**

ABU: la Bibliothèqure Universelle  
[abu.cnam.fr/](http://abu.cnam.fr/)

Bibliomania  
[www.bibliomania.com/](http://www.bibliomania.com/)

Biblioteca Virtual Carlos Chagas  
[www.prossiga.br/chagas/](http://www.prossiga.br/chagas/)

Biblioteca Virtual de Ciências Sociais  
[www.prossiga.br/csociais/pacc/](http://www.prossiga.br/csociais/pacc/)

Biblioteca Virtual de Estudos Culturais  
[www.prossiga.br/estudosculturais/pacc/](http://www.prossiga.br/estudosculturais/pacc/)

Biblioteca Virtual Prof. José Roberto do  
Amaral Lapa  
[143.106.59.6/index.htm](http://143.106.59.6/index.htm)

Biblioteca Virtual do Estudante Brasileiro  
[www.bibvirt.futuro.usp.br/](http://www.bibvirt.futuro.usp.br/)

Bibliotecas Virtuais Temáticas  
[www.prossiga.br/bvtematicas/](http://www.prossiga.br/bvtematicas/)

UNESBIB – Bibliographic records of  
Unesco documents, publications an Library  
collections  
[unesdoc.unesco.org/ulis/unesbib.html](http://unesdoc.unesco.org/ulis/unesbib.html)

The Library of Congress  
[www.loc.gov](http://www.loc.gov)  
<http://catalog.loc.gov>

SiBi/USP  
[www.usp.br/sibi](http://www.usp.br/sibi)

## **Faculdades e Institutos**

Instituto Brasileiro de Informação em  
Ciência e Tecnologia (IBICT)  
[www.ibict.br/](http://www.ibict.br/)

Instituto de Estudos Brasileiros (IEB)  
(Especialização em Organização de  
Arquivos)  
[www.ieb.usp.br/](http://www.ieb.usp.br/)

Instituto Superior de Estudos da Religião  
[www.iser.org.br](http://www.iser.org.br)

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio  
de Janeiro (iuperj)  
[www.iuperj.br](http://www.iuperj.br)

Pontifícia Universidade Católica de Minas  
Gerais (Graduação em Ciência da Informa-  
ção)  
[www.inf.pucminas.br/ci/](http://www.inf.pucminas.br/ci/)

Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo (Mestrado e Doutorado em Comuni-  
cação e Semiótica – área: Tecnologias da  
Informação)  
[www.pucsp.br/~cos-puc/](http://www.pucsp.br/~cos-puc/)

Universidade do Rio de Janeiro  
(Graduação em Arquivologia)  
[www.unirio.br/cch/index.htm](http://www.unirio.br/cch/index.htm)

Universidade Estadual de Londrina/Depto.  
de Ciências da Informação/Depto. de  
História (Graduação em Arquivologia;  
Especialização em Gerência de Unidades e  
Serviços de Informação)  
[www.uel.br/ceca/cinf/arquivologia.htm](http://www.uel.br/ceca/cinf/arquivologia.htm)

Universidade Federal de Santa Maria/  
Arquivologia (Graduação em Arquivologia)  
[www.arquivologia.ufsm.br/](http://www.arquivologia.ufsm.br/)

Universidade Federal Fluminense/Depto.  
de Documentação (Graduação em Arqui-  
vologia, Especialização em Planejamento,  
Organização e Direção de Arquivos)  
[www.uff.br/#](http://www.uff.br/#)

Universidade Nacional de Brasília/Depto.  
de Ciência da Informação e Documentação  
(Bacharelado em Arquivologia)  
[www.unb.br/deg/cursos.htm](http://www.unb.br/deg/cursos.htm)

Universidade Nacional de Brasília/Depto.  
de Ciência da Informação e Documentação  
(Mestrado em Biblioteconomia e Docu-  
mentação – área: Planejamento de Proces-  
sos Documentários)  
[www.unb.br/dpp/stricto/stricto-13.htm#s](http://www.unb.br/dpp/stricto/stricto-13.htm#s)

Universidade Nacional de Brasília/Depto. de Ciência da Informação e Documentação (Doutorado em Ciência da Informação – área: Transferência da Informação)  
[www.unb.br/dpp/stricto/stricto-13.htm#s](http://www.unb.br/dpp/stricto/stricto-13.htm#s)

Universidade de São Paulo/Depto. de Biblioteconomia e Documentação (Mestrado e Doutorado em Ciências – área: Ciências da Informação e Documentação)  
[www.eca.usp.br/departam/cbd/cursos/postgrad/index.htm](http://www.eca.usp.br/departam/cbd/cursos/postgrad/index.htm)

### **Guias, Banco de Dados e Listas de Discussão**

Comissão de Patrimônio Cultural (CPC)  
[www.usp.br/cpc/cpcinfo.html](http://www.usp.br/cpc/cpcinfo.html)

Guia da Internet no Brasil para Cientistas Sociais, Historiadores e Arquivistas (do CPDOC)  
[www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/](http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/)

infocafé  
[www.infocafe.cjb.net/](http://www.infocafe.cjb.net/)

Lista de Arquivistas, Arquivos e Arquivologia  
[br.egroups.com](http://br.egroups.com)  
e-mail: [owner@egroups.com](mailto:owner@egroups.com)

Lista Eletrônica de História do Brasil (HBrasil-L)  
[www.clionet.ufjf.br/hbr-l/index.htm](http://www.clionet.ufjf.br/hbr-l/index.htm)  
e-mail: [hbr-mod@ah.ufjf.br](mailto:hbr-mod@ah.ufjf.br)

Rede Eletrônica de História do Brasil (ClioNet)  
[www.clionet.ufjf.br/](http://www.clionet.ufjf.br/)

### **Museus**

International Museum of Photography and Film (George Eastman House)  
[www.eastman.org/](http://www.eastman.org/)

Memorial do Imigrante  
[www.memorialdoimigrante.sp.gov.br/](http://www.memorialdoimigrante.sp.gov.br/)

Museu da Pessoa  
[www2.uol.com.br/mpessoa/](http://www2.uol.com.br/mpessoa/)

Museum of Television & Radio, The  
[www.mtr.org/](http://www.mtr.org/)

### **Publicações Eletrônicas**

Archival Science  
[www.wkap.nl/journals/archival\\_science](http://www.wkap.nl/journals/archival_science)

Arquivologia no Brasil  
[www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/](http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/)

ASIS Thesaurus of Information Science, 2nd Edition (by Jessica Milstead)  
[www.asis.org/Publications/Thesaurus/tnt/home.htm](http://www.asis.org/Publications/Thesaurus/tnt/home.htm)

Boletim do Arquivo Edgard Leuenroth – o AEL via Internet  
e-mail: [andrew@unicamp.br](mailto:andrew@unicamp.br)

Boletim Eletrônico da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (anpocs *on-line*)  
[www.anpocs.org.br/boletim/boletim.htm](http://www.anpocs.org.br/boletim/boletim.htm)

Bulletin des Archives de France-Publications  
[www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/fr/publications/](http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/fr/publications/)

Bulletin of the American Society for Information Science and Technology  
[www.asis.org/Bulletin/](http://www.asis.org/Bulletin/)

Journal of the American Society for Information Science and Technology  
[www.asis.org/Publications/JASIS/jasis.html](http://www.asis.org/Publications/JASIS/jasis.html)

Informação e Sociedade – Estudos  
[www.informacaoesociedade.ufpb.br/](http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/)

Revista Brasileira de História  
[www.fflch.usp.br/dh/anpuh/public\\_html/revista.htm](http://www.fflch.usp.br/dh/anpuh/public_html/revista.htm)

Revista Ciência da Informação (*Cionline*)  
[www.ibict.br/cionline/300101/index.htm](http://www.ibict.br/cionline/300101/index.htm)

Scientific Electronic Library Online (Scielo  
Brazil)  
[www.scielo.br/](http://www.scielo.br/)

**BIB 1**

*Eli Diniz Cerqueira e Renato Raul Boschi*, “Estado e Sociedade no Brasil: Uma Revisão Crítica”.

**BIB 2**

*Anthony Seeger e Eduardo Viveiros de Castro*, “Pontos de Vista sobre os Índios Brasileiros: Um Ensaio Bibliográfico”.

**BIB 3**

*Luiz Werneck Vianna*, “Estudos sobre Sindicalismo e Movimento Operário: Resenha de Algumas Tendências”.

**BIB 4**

*Lúcia Lippi Oliveira*, “Revolução de 1930: Uma Bibliografia Comentada”.

**BIB 5**

*Bolívar Lamounier e Maria D’Alva Gil Kinzo*, “Partidos Políticos, Representação e Processo Eleitoral no Brasil, 1945-1978”.

**BIB 6**

*Alba Zaluar Guimarães*, “Movimentos ‘Mesiânicos’ Brasileiros: Uma Leitura”.

**BIB 7**

*Roque de Barros Laraia*, “Relações entre Negros e Brancos no Brasil”.

**BIB 8**

*Amaury de Souza*, “População e Política Populacional no Brasil: Uma Resenha de Estudos Recentes”.

**BIB 9**

*Maria Valéria Junho Pena*, “A Mulher na Força de Trabalho”; *Pedro Jacobi*, “Movimentos Sociais Urbanos no Brasil”.

**BIB 10**

*Lia F. G. Fukui*, “Estudos e Pesquisas sobre Família do Brasil”.

**BIB 11**

*Luiz Antonio Cunha*, “Educação e Sociedade no Brasil”; *Licia do Prado Valladares e Ademir Figueiredo*, “Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente”.

**BIB 12**

*Maria Teresa Sadek de Souza*, “Análise sobre o Pensamento Social e Político Brasileiro”; *José Guilherme C. Magnani*, “Cultura Popular: Controvérsias e Perspectivas”.

**BIB 13**

*Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima*, “Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: Uma Resenha Bibliográfica”.

**BIB 14**

*Licia Valladares e Magda Prates Coelho*, “Pobreza Urbana e Mercado de Trabalho: Uma Análise Bibliográfica”.

**BIB 15**

*José Cesar Gnacarini e Margarida Moura*, “Estrutura Agrária Brasileira: Permanência e Diversificação de um Debate”; *Bila Sorj*, “O Processo de Trabalho na Indústria: Tendências de Pesquisa”.

**BIB 16**

*Aspásia Camargo, Lucia Hippolito e Valentina da Rocha Lima*, “Histórias de Vida na América Latina”; *Neuma Aguiar*, “Mulheres na Força de Trabalho na América Latina: Um Ensaio Bibliográfico”.

**BIB 17**

*Julio Cesar Melatti*, “A Antropologia no Brasil”; *Luiz Werneck Vianna*, “Atualizando uma Bibliografia: ‘Novo Sindicalismo’, Cidadania e Fábrica”.

**BIB 18**

*Rubem Cesar Fernandes*, “Religiões Populares: Uma Visão Parcial da Literatura Recente”; *Mariza Corrêa*, “Mulher e Família: Um Debate sobre a Literatura Recente”.

**BIB 19**

*Edmundo Campos Coelho*, “A Instituição Militar no Brasil”.

**BIB 20**

*Maria Alice Rezende de Carvalho*, “Letras, Sociedade & Política: Imagens do Rio de Janeiro”.

**BIB 21**

*Sonia Nahas de Carvalho*, “Um Questionamento da Bibliografia Brasileira sobre Políticas Urbanas” e *Tania Salem*, “Famílias em Camadas Médias: Uma Perspectiva Antropológica”.

**BIB 22**

*Inaiá Maria Moreira de Carvalho*, “Urbanização, Mercado de Trabalho e Pauperização no Nordeste Brasileiro: Uma Resenha de Estudos Recentes”.

**BIB 23**

*Roque de Barros Laraia*, “Os Estudos de Parentesco no Brasil”; *Pedro Jacobi*, “Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura dos Anos 70 e 80”.

**BIB 24**

*Angela de Castro Gomes* e *Marieta de Moraes Ferreira*, “Industrialização e Classe Trabalhadora no Rio de Janeiro: Novas Perspectivas de Análise”.

**BIB 25**

*Giralda Seyferth*, “Imigração e Colonização Alemã no Brasil: Uma Revisão da Bibliografia”; *Maria Helena Guimarães de Castro*, “Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico”.

**BIB 26**

*Maria Rosilene Alvim* e *Licia do Prado Valladares*, “Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise da Literatura”.

**BIB 27**

*Teresa Pires do Rio Caldeira*, “Antropologia e Poder: Uma Resenha de Etnografias Recentes”; *Cláudia Fonseca*, “A História Social no Estudo da Família: Uma Excursão Interdisciplinar”.

**BIB 28**

*Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna*, “A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira”; *Anette Goldberg*, “Feminismo no Brasil Contemporâneo: O Percurso Intelectual de um Ideário Político”; *Maria Cecília Spina Forjaz*, “Cientistas e Militares no Desenvolvimento do CNPq (1950-1985)”.

**BIB 29**

*Emília Viotti da Costa*, “Estrutura versus Experiência, Novas Tendências da História do Movimento Operário e das Classes Trabalhadoras na América Latina: O Que se Perde e o Que se Ganha”; *Berta G. Ribeiro*, “Perspectivas Etnológicas para Arqueólogos: 1957-1988”.

**BIB 30**

*José Sávio Leopoldi*, “Elementos de Etnoastromia Indígena do Brasil: Um Balanço”; *Rafael de Menezes Bastos*, “Musicologia no Brasil Hoje”; *Lais Abramo*, “Novas Tecnologias, Difusão Setorial, Emprego e Trabalho no Brasil: Um Balanço”.

**BIB 31**

*Helena Hirata*, “Elisabeth Souza Lobo 1943-1991”; *Elisabeth Souza Lobo*, “O Trabalho como Linguagem: O Gênero no Trabalho”; *Maria Helena Guimarães de Castro*, “Interesses, Organizações e Políticas Sociais”; *Antonio Sérgio Alfredo Guimarães*, “Classes, Interesses e Exploração: Comentários a um Debate Anglo-Americano”.

**BIB 32**

*Angela M. C. Araújo* e *Jorge R. B. Tapia*, “Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de

Duas Trajetórias”; *José Ricardo Ramalho*, “Controle, Conflito e Consentimento na Teoria do Processo de Trabalho: Um Balanço do Debate”; *Marcos Luiz Bretas*, “O Crime na Historiografia Brasileira: Uma Revisão na Pesquisa Recente”.

#### **BIB 33**

*Paulo Freire Vieira*, “A Problemática Ambiental e as Ciências Sociais no Brasil: 1980-1990”; *Guita Grin Debert*, “Família, Classe Social e Etnicidade: Um Balanço da Bibliografia sobre a Experiência de Envelhecimento”; *Marco Antonio Gonçalves*, “Os Nomes Próprios nas Sociedades Indígenas das Terras Baixas da América do Sul”.

#### **BIB 34**

*Olavo Brasil de Lima Junior, Rogério Augusto Schmitt e Jairo César Marconi Nicolau*, “A Produção Brasileira Recente sobre Partidos, Eleições e Comportamento Político: Balanço Bibliográfico”; *Arabela Campos Oliven*, “O Desenvolvimento da Sociologia da Educação em Diferentes Contextos Históricos”; *Wilma Mangabeira*, “O Uso de Computadores na Análise Qualitativa: Uma Nova Tendência na Pesquisa Sociológica”.

#### **BIB 35**

*Sérgio Adorno*, “A Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: Um Recorte Temático”; *Christian Azais e Paola Cappellin*, “Para uma Análise das Classes Sociais”; *Guillermo Palacios*, “Campesinato e Historiografia no Brasil – Comentários sobre Algumas Obras Notáveis”; “Arquivo de Edgar Leuenroth”.

#### **BIB 36**

*Maria Lígia de Oliveira Barbosa*, “A Sociologia das Profissões: Em Torno da Legitimidade de um Objeto”; *Maria da Glória Bonelli*, “As Ciências Sociais no Sistema Profissional Brasileiro”; *Marieta de Moraes Ferreira*, “O Rio de Janeiro Contemporâneo: Historiografia e Fontes – 1930-1975”.

#### **BIB 37**

*Fernando Limongi*, “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-

Americana Recente”; *Nadya Araujo Castro e Marcia de Paula Leite*, “A Sociologia do Trabalho Industrial no Brasil: Desafios e Interpretações”; *Maria Julia Carozzi*, “Tendências no Estudo dos Novos Movimentos Religiosos na América: Os Últimos 20 Anos”.

#### **BIB 38**

*Theodore Lowi*, “O Estado e a Ciência Política ou Como nos Convertemos Naquilo que Estudamos”; *Luis Fernandes*, “Leituras do Leste: O Debate sobre a Natureza das Sociedades e Estados de Tipo Soviético (Primeira Parte – As Principais Interpretações Ocidentais)”; *Julia Silvia Guivant*, “Encontros e Desencontros da Sociologia Rural com a Sustentabilidade Agrícola: Uma Revisão da Bibliografia”.

#### **BIB 39**

*Marta T. S. Arretche*, “Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas”; *Luis Fernandes*, “Leituras do Leste II: O Debate sobre a Natureza das Sociedades e Estados de Tipo Soviético (Segunda Parte – As Principais Interpretações Marxistas)”; *Ronald H. Chilcote*, Teoria de Classe”; *Adélia Engrácia de Oliveira e Lourdes Gonçalves Furtado*, “As Ciências Humanas no Museu Paraense Emílio Goeldi: 128 Anos em Busca do Conhecimento Antropológico na Amazônia”.

#### **BIB 40**

“Florestan Fernandes: Esboço de uma Trajetória”; *Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho e Manuel Palacios Cunha Melo*, “As Ciências Sociais no Brasil: A Formação de um Sistema Nacional de Ensino e Pesquisa”; *Lais Abramo e Cecília Montero*, “A Sociologia do Trabalho na América Latina: Paradigmas Teóricos e Paradigmas Produtivos”.

#### **BIB 41**

*Gustavo Sorá*, “Os Livros do Brasil entre o Rio de Janeiro e Frankfurt”; *Mario Grynszpan*, “A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada”; *Jorge Ventura de Moraes*, “Trabalhadores, Sin-

dicatos e Democracia: Um Ensaio Bibliográfico sobre Democracia Sindical”; *Maria da Gloria Bonelli e Silvana Donatoni*, “Os Estudos sobre Profissões nas Ciências Sociais Brasileiras”.

#### BIB 42

*Alba Zaluar, Antonio Augusto Prates, Claudio Beato Filho e Ronaldo Noronha*, “Antônio Luiz Paixão, Intelectual e Amigo”; *José Maurício Domingues*, “Evolução, História e Subjetividade Coletiva”; *Marcia de Paula Leite e Roque Aparecido da Silva*, “A Sociologia do Trabalho Frente à Reestruturação Produtiva: Uma Discussão Teórica”; *Marco A. C. Cepik*, “Sociologia das Revoluções Modernas: Uma Revisão da Literatura Norte-Americana”; *Angela Alonso*, “De Positivismo e de Positivistas: Interpretações do Positivismo Brasileiro”.

#### BIB 43

*Sérgio Costa*, “Categoria Analítica ou *Passe-Partout* Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil”; *Luis Fernandes*, “Leituras do Leste III: O Debate sobre a Natureza das Sociedades e Estados de Tipo Soviético (Parte Final – As Leituras Centradas na Prevalência do Capitalismo de Estado e/ou Burocrático e a Convergência Problemática no Conceito de Stalinismo”); *Eduardo C. Marques*, “Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estadais e Atores Políticos”; *Paulo J. Krischke*, “Cultura Política e Escolha Racional na América Latina: Interfaces nos Estudos da Democratização”.

#### BIB 44

*Luis Donisete Benzi Grupioni e Maria Denise Fajardo Grupioni*, “Depoimento de Darcy Ribeiro”; *Christina de Rezende Rubim*, “Um Pedaco de Nossa História: Historiografia da Antropologia Brasileira”; *Gláucia Villas Bôas*, “A Recepção da Sociologia Alemã no Brasil: Notas para uma Discussão”; *Carlos Pereira*, “Em Busca de um Novo Perfil Institucional do Estado: Uma Revisão Crítica da Literatura Recente”; *Flávia de Campos Mello*, “Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Um Balanço dos Debates”.

#### BIB 45

*Eli Diniz*, “Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: Um Balanço da Literatura Recente”; *Terry Mulhall e Jorge Ventura de Morais*, “Mapeando o Reino da Sociologia Histórica: Reflexões Acerca do Modelo Teórico-metodológico de Theda Skocpol”; *Alfredo Wagner Berno de Almeida*, “Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997)”; *Lúcio Rennó*, “Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes”.

#### BIB 46

*Julia S. Guivant*, “A Trajetória das Análises de Risco: Da Periferia ao Centro da Teoria Social”; *Carlos Aurélio Pimenta de Faria*, “Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social”; *Aloísio Ruscheinsky*, “Nexo entre Atores Sociais: Movimentos Sociais e Partidos Políticos”; “Debates sobre Autonomia Universitária: *Carlos Benedito Martins e Sérgio de Azevedo*, “Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior”; *José Vicente Tavares dos Santos*, “A Construção da Universidade Autônoma”; *Gilberto Vello*, “Universidade, Autonomia e Qualidade Acadêmica”; *Tomaz Aroldo da Mota Santos*, “A ANDIFES e a Autonomia”.

#### BIB 47

*Eduardo G. Noronha*, “A Contribuição das Abordagens Institucionais-Normativas nos Estudos do Trabalho”; *Cecília Loreto Mariz*, “A Teologia da Batalha Espiritual: Uma Revisão da Bibliografia”; *Mauro Guilherme Pinheiro Koury*, “A Imagem nas Ciências Sociais do Brasil: Um Balanço Crítico”; *Jawdat Abu-El-Haj*, “O Debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica”.

#### BIB 48

*Priscila Faulhaber*, “Entrevista com Roberto Cardoso de Oliveira”; *Fernanda Wanderley*, “Pequenos Negócios, Industrialização Local e Redes de Relações Econômicas: Uma Revisão Bibliográfica em Sociologia Econômica”; *Celina Souza e Márcia Blumm*, “Autonomia Política Local: Uma

Revisão da Literatura”; *Fabiola Rohden*, “Honra e Família em Algumas Visões Clássicas da Formação Nacional”; *Clarice Ehlers Peixoto*, “Antropologia e Filme Etnográfico: Um *Travelling* no Cenário Literário da Antropologia Visual”.

#### **BIB 49**

*Licia Valladares e Roberto Kant de Lima*, “A Escola de Chicago: Entrevista com Isaac Joseph”; *Marcos Chor Maio e Carlos Eduardo Calaça*, “Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação”; *Luis Felipe Miguel*, “Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social”; *Mario Fuks e Karl Monsma*, “James C. Scott e a Resistência Cotidiana no Campo: Uma Avaliação Crítica”.

#### **BIB 50**

*Marcus André Melo*, “Política Regulatória: uma Revisão da Literatura”; *Roberto Kant Lima, Michel Misse e Ana Paula Mendes de Miranda*, “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma Bibliografia”; *Alejandro Frigerio*, “Teorias Econômicas Aplicadas ao Estudo da Religião: Em Direção a um Novo Paradigma?”; *Angela Xavier de Brito*, “Transformações Institucionais e Características Sociais dos Estudantes Brasileiros na França”.

#### **BIB 51**

*Maria Hermínia Tavares de Almeida*, “Federalismo, Democracia e Governo no Brasil”; *Liszt Vieira*, “Notas Sobre o Conceito de Cidadania”; *Santuzza Cambraia Naves e outros*, “Levantamento e Comentário Crítico de Estudos Acadêmicos Sobre Música Popular no Brasil”; *Lúcio Rennó*, “A Estrutura de Crenças de Massa e seu Impacto na Decisão do Voto”; *Priscila Faulhaber*, “A Fronteira na Antropologia Social: As Diferentes Faces de um Problema”.

#### **BIB 52**

*Ângela Maria Carneiro de Araújo*, “Globalização e Trabalho”; *Clara Araújo*, “Participação Política e Gênero: Algumas Tendências Analíti-

cas Recentes”; *Fabiano Toni*, “Novos Rumos e Possibilidades para os Estudos dos Movimentos Sociais”; *Celso F. Rocha de Barros*, “A Transição para o Mercado no Leste Europeu: Um Balanço do Debate sobre a Mudança do Plano ao Mercado”; *Luiz Henrique de Toledo*, “Futebol e Teoria Social: Aspectos da Produção Científica Brasileira (1982-2002)”.

#### **BIB 53**

*Gláucio Ary Dillon Soares*, “Homenagem a Vilmar Faria”; *José Carlos Durand*, “Publicidade: Comércio, Cultura e Profissão (Parte I)”; *Ângela Alonso e Valeriano Costa*, “Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um Balanço Bibliográfico”; *Antônio Sérgio Araújo Fernandes*, “*Path dependency* e os Estudos Históricos Comparados”; *Leonardo Mello e Silva*, “Qualificação *versus* Competência: um Comentário Bibliográfico sobre um Debate Francês Recente”; *Carlos Benedito Martins, Gláucia Villas Boas, Maria Lígia de Oliveira Barbosa e Yvonne Maggie*, “Mestres e Doutores em Sociologia”.

#### **BIB 54**

*Maria Helena de Castro Santos*, “Política Comparada: Estado das Artes e Perspectivas no Brasil”; *José Carlos Durand*, “Publicidade: Comércio, Cultura e Profissão (Parte II)”; *Maria Lucia Maciel*, “Ciência, Tecnologia e Inovação: A Relação entre Conhecimento e Desenvolvimento”; *Leila da Costa Ferreira e Lúcia da Costa Ferreira*, “Águas Revoltas. Um Balanço Provisório da Sociologia Ambiental no Brasil”; *Paolo Ricci*, “A Medida das Leis: do Uso de Noções Genéricas à Mensuração do Imponderável”.

#### **BIB 55**

*Fernando Limongi*, “Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório”; *João Feres Jr.*, “A Consolidação do Estudo Sociocientífico da América Latina: uma Breve História *cum* estudo bibliográfico”; *Jorge Zaverucha e Helder B. Teixeira*, “A Literatura sobre Relações Civis-Militares no Brasil (1964-2002): uma Síntese”; *Delma Pesanha Neves*, “O Consumo de Bebidas Alcoólicas:

Prescrições Sociais”; *Ana Maria Kirschner*, “A Sociologia Brasileira e a Empresa”.

#### BIB 56

*Walquiria Leão Rêgo*, “Norberto Bobbio, um Clássico das Ciências Sociais”; *Pedro Simões*, Religião, “Espiritualidade e Assistência Social”; *Paulo César Nascimento*, “Dilemas do Nacionalismo”; *Marcelo Ayres Camurça*, “Secularização e Reencantamento: a Emergência dos Novos Movimentos Religiosos”; *José Celso Cardoso Jr.*, “Fundamentos Sociais das Economias Pós-industriais: uma Resenha Crítica de Esping-Andersen”; *Diana Nogueira de Oliveira Lima*, “Antropologia do Consumo: A Trajetória de um Campo em Expansão”.

#### BIB 57

*Maria Armanda do Nascimento Arruda*, “Homenagem a Octavio Ianni”; *Giralda Seyferth*, “A Imigração no Brasil: Comentários sobre a Contribuição das Ciências Sociais”; *Christine Jaquet e Livia Alessandra Fialho da Costa*, “A Sociologia Francesa diante das Relações *Beaux-parents*: Enteados nas Famílias Recompuestas após Divórcio ou Separação”; *Marcelo Medeiros*, “As Teorias de Estratificação da Sociedade e o Estudo dos Ricos”; *Marcia Contins*, “Objetivos e Estratégias da Ação Afirmativa: Uma Bibliografia”; *Cloves L. P. Oliveira*, “O que Acontece quando um Cavalo de Cor Diferente Entra na Corrida? O Painel das Estratégias Eleitorais dos Políticos Afro-americanos nas Eleições Municipais nos Estados Unidos”.

#### BIB 58

*Argelina Cheibub Figueiredo*, “O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos”; *R. Parry Scott*, “Família, Gênero e Poder no Brasil do Século XX”; *Andrei Koerner*, “Direito e Regulação: uma Apresentação do Debate Teórico no Réseau Européen Droit et Société”; *Sérgio Eduardo Ferraz*, “Os Dados do Normativo: Apontamentos sobre a Recepção das Teorias Contemporâneas de Justiça no Brasil (1990-2003)”; *Pablo Alabarces*, “Veinte años de Ciencias Sociales y Deporte en América Latina: un balance, una agenda”.

#### BIB 59

*Luiz Felipe Miguel*, “Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento”; *Alfredo Alejandro Gugliano*, “O Impacto das Democracias Participativas na Produção Acadêmica no Brasil: Teses e Dissertações (1988-2002)”; *Simone Bohm*, “Política Comparada: Um Mapeamento do Debate entre Propostas Teóricas e Metodologias de Pesquisa Alternativas”; *Luís Antônio Francisco de Souza*, “Criminologia, Direito Penal e Justiça Criminal no Brasil: Uma Revisão da Pesquisa Recente”; *Carlos Eduardo Sell*, “Sociologia da Mística: Uma Revisão da Literatura”.

#### BIB 60

*José Reginaldo Santos Gonçalves*, “Antropologia dos Objetos: coleções, museus e patrimônios”; *Fabiola Rohden*, “A constituição dos saberes sobre a sexualidade em diferentes perspectivas de análise”; *Piero de Camargo Leirner*, “Perspectivas Antropológicas da Guerra”; *Artur Zimmerman*, “Revisão Bibliográfica da Literatura Quantitativa sobre os Determinantes de Guerra Civil”; *Paulo Sérgio Peres*, “O Problema da Instabilidade Eleitoral na Europa: Uma Análise do Debate Teórico, Empírico e Metodológico”.

#### BIB 61

*Elisete Schwade*, “Neo-esoterismo no Brasil: Dinâmica de um Campo de Estudos”; *Ana Cláudia N. Capella*, “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”; *Ana M. F. Teixeira*, “‘A cigarra e a formiga’: Qualificação e Competência – Um Balanço Crítico”; *Amâncio Jorge Oliveira, Janina Onuki e Manoel Galdino Pereira Neto*, “Modelos Espaciais na Teoria de Coalizões Internacionais: Perspectivas e Críticas”; *Tatiana Savoia Landini*, “Sociologia de Norbert Elias”.

#### BIB 62

*Adriano Oliveira e Jorge Zaverucha*, “Tráfico de Drogas: Uma Revisão Bibliográfica”; *Rafael Duarte Villa e Rossana Rocha Reis*, “A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Um Balanço da Teoria Tradicional e das Novas Agendas de

Pesquisa”; *João Marcelo Ehlert Maia*, “Idéias, Intelectuais, Textos e Contextos: Novamente a Sociologia da Cultura...”; *Daniel Barile da Silveira*, “Max Weber e Hans Kelsen: a Sociologia e a Dogmática Jurídicas”; *Felícia Picanço*, “Os Estudos de Mobilidade Social e Ocupacional: Passado, Presente e Desafios para o Futuro”

#### BIB 63

*Reginaldo Prandi*, “As Religiões Afro-brasileiras nas Ciências Sociais: uma Conferência, uma Bibliografia”; *Maria Aparecida Chaves Jardim*, “Criação e Gestão de Fundos de Pensão: Novas Estratégias Sindicais”; *André Borges*, “Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa”; *Andrei Koerner*, “Instituições, Decisão Judicial e Análise do Pensamento Jurídico: o Debate Norte-Americano”; *Rousiley C. M. Maia*, “Política Deliberativa e Tipologia de Esfera Pública”.

#### BIB 64

*Sônia M. K. Guimarães*, “Sindicatos em Transformação. ‘Modelos’ de Ação Sindical: o Debate Internacional”; *Claudia Barcellos Rezende*, “Identidade e Contexto: algumas Questões de Teoria Social”; *Ednaldo Ribeiro*, “Teoria do Desenvolvimento Humano, Cultura Política e Democracia”; *Eugênio Carlos Ferreira Braga*, “Entre Fatos e Discursos: sobre o Debate em torno da Convergência Técnico-metodológica”; *Carla Machado e Ana Rita Dias*, “Cultura e Violência Familiar: uma Revisão Crítica da Literatura”.

#### BIB 65

*André Marengo*, “Estudos de Elites Políticas Explicam como Instituições Tornam-se Instituições?”; *Celina Souza*, “Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados”; *Edmar Aparecido de Barra e Lopes*, “Setor Informal: um Debate Conceitual, uma Nova Abordagem”; *Fabrizio Mendes Fialho*, “As Múltiplas Definições do Conceito de Capital Social”; *Roberta Bivar C. Campos*, “Sobre a Docilidade” do Catolicismo: Interpretações do Sincretismo e Anti-sincretismo na/da Cultura Brasileira”.

#### BIB 66

*Ana Cristina Augusto de Sousa e Nilson do Rosário Costa*, “A Crise do Setor de Saneamento Básico no Brasil: uma Revisão Bibliográfica”; *Daniel Guerrini e Ronaldo Baltar*, “Tecnologia, Informação e Sociedade: uma Sistematização de Conceitos e Debates”; *Leonor Lima Torres*, “Cultura das Organizações: Enfoques Dominantes, Tendências Internacionais e Novas Propostas Analíticas”; *Manoel Leonardo Santos*, “Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005”; *Ricardo Borges Gama Neto*, “Eleições, Economia e Ciclo Político: uma Revisão da Literatura Clássica”.

#### BIB 67

*Céli Regina Jardim Pinto*, “Por onde Andou a Teoria Crítica na Brasil? (o GT de Teoria Social na Anpocs – 1999-2007)”; *Edison Ricardo Emiliano Bertonceo*, “As Classes na Teoria Sociológica Contemporânea”; *Patrice Schuch*, “Antropologia do Direito: Trajetória e Desafios Contemporâneos”; *José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, Jorge Zaverucha e Enivaldo Carvalho da Rocha*, “Homicídios no Brasil: Revisando a Bibliografia Nacional e seus Resultados Empíricos”; *Carolina Pulici*, “Sociologia do Gosto: Notas sobre um Confronto Bibliográfico”; *Glenda Mezarobba*, “De que se Fala, quando se diz ‘Justiça de Transição’?”

#### BIB 68

*Adriano Oliveira e Jorge Zaverucha*, “Conceito e Origens do Crime Organizado: Uma Revisão Bibliográfica”; *Paulo Sérgio Peres*, “Revisitando a ‘Teoria Geral’ dos Partidos de Maurice Duverger”; *João Areosa*, “O Risco no Âmbito da Teoria Social: Quatro Perspectivas em Debate”; *Angela Nunes e Rosário de Carvalho*, “Questões Metodológicas e Epistemológicas Suscitadas pela Antropologia da Infância”; *Cleber da Silva Lopes*, “O Controle da Segurança Privada: Um Balanço da Literatura Internacional e a Situação das Pesquisas no Brasil”.

## BIB 69

*Gabriel Cepaluni*, “Coalizões Internacionais: Revisão da Literatura e Propostas para uma Agenda de Pesquisa”; *Odaci Luiz Coradini*, “Estruturas de Dominação, Integração Social e muito mais: os Confrontos entre as Noções de Capital Social de Bourdieu e de Coleman”; *Aline G. Hellmann*, “Análise de Redes e Desigualdade Social: a Abordagem Relacional de Charles Tilly à Luz da Lei de Potência de Barabási”; *Ricardo Fabrino Mendonça*, “Democracia Discursiva: Contribuições e Dilemas da Abordagem Deliberativa do Grupo Australiano”; *Juliana Mezzomo Allain e Julia S. Guivant*, “O Estudo da Confiança na Alimentação: Análise do Campo de Pesquisa”.

## BIB 70

*Marcelo de Almeida Medeiros, Augusto Wagner M. Teixeira Jr. e Elton Gomes dos Reis*, O Mercosul na Agenda de Pesquisa contemporânea da Política Internacional; *Renato Perissinotto e Adriano Codato*, Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista; *Gilmar Rocha*, O Circo no Brasil – Estado da Arte; *Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro*, Determinantes do Tempo da Justiça Criminal: Perspectiva Comparada entre Brasil, Portugal e Estados Unidos; *Cleber da Silva Lopes e Andrei Koerner*, As Tensões entre Segurança Doméstica e Direitos Cíveis nos EUA pós-11 de Setembro; *Wagner de Melo Romão*, O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo

# NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE COLABORAÇÕES À BIB

As resenhas e balanços bibliográficos devem ser encaminhados para análise pelo e-mail: <bib@anpocs.org.br>.

Os textos aprovados para publicação deverão ser entregues para edição organizados da seguinte maneira:

- em programa Word for Windows, em fonte Times New Roman, corpo 12, em espaço 1,5, com margens superior e inferior, 2,5; direita e esquerda, 3,0; parágrafo com recuo de 1ª. linha padrão; páginas numeradas;
- o título do artigo deverá ter, no máximo, 80 caracteres com espaços, em corpo 14, fonte Times New Roman, negrito, alinhado à direita; nome do autor logo abaixo, em itálico, corpo 12, letra clara;
- se uma versão do artigo já houver sido publicada, esses dados (publicação, data, título) deverão entrar no rodapé, com asterisco vinculado ao título atual;
- se houver agradecimento, este entrará no rodapé, com um ou mais asteriscos vinculados ao(s) nome(s) do(s) autor(es);
- o artigo integral não deve ultrapassar 30 laudas (de 20 linhas por página) ou cerca de 6 mil palavras;
- o texto deve ser acompanhado de um resumo em português (se possível, também em inglês, *abstract*, e francês, *resume* – com seus respectivos títulos) e de 5 palavras-chave (*keywords*, *mots-clés*), bem como de uma minibiografia do(s) autor(es) (formação, instituição atual, cargo, linhas de pesquisa e 2 últimos livros ou artigos publicados, se for o caso);
- é preferível que quadros, mapas, tabelas etc. já estejam inseridos no corpo do texto. Mas, se em arquivo separado, devem ter

indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos;

- as menções a autores, no decorrer do texto, seguem a forma (Autor, data) – se apenas referência – ou (Autor, data, página) – em caso de citação. Exemplos: (Jaguaribe, 1962) ou (Jaguaribe, 1962, p. 35). Se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, diferenciar com letra após a data: (Adorno, 1975a), (Adorno, 1975b) etc. Fazer esta marcação também na bibliografia;
- checar se constam corretamente TODAS as referências a autores na bibliografia;
- nas notas de rodapé entram apenas informações sintéticas, complementares e de natureza substantiva, procurando não ultrapassar 6 linhas. O texto das notas de rodapé é em corpo 10;
- as citações devem sempre ser acompanhadas de sua fonte (Autor, data, página). As citações que ultrapassem 5 linhas no corpo do texto do artigo devem ser destacadas (separadas) em corpo 10, com recuo à esquerda de 1,25 e texto justificado à direita. Se em língua estrangeira, devem ser traduzidas. Se tradução livre, o texto original deve entrar no rodapé;
- a bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética, conforme os exemplos abaixo.

## 1) Livros

SEITENFUS, Ricardo (1991). *Mercosul: impasses e alternativas*. São Paulo: IEA/ USP. (coleção Documentos – série Internacional, 14).

## 2) Parte de livros

### Mesma autoria

BENJAMIN, Walter (1983). “O narrador”. In: *Textos escolhidos*:

*Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno*. 2. ed. Trad. José Lino Grünnewald et al. São Paulo: Abril Cultural. p. 57-74.

### Autoria diferente

ALTVATER, Elmar (1976). “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado”. In: SONNTAG, Heinz R.; VALLECILLOS, Hector (eds.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI. p. 88-133.

## 3) Artigos em periódicos

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina; PEREIRA NETO, Manoel Galdino (2006). “Modelos espaciais na Teoria de Coalizões Internacionais: perspectivas e críticas”. *BIB*, v. 61, p. 71-90.

MILNER, Helen V. (1992). “International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses”. *World Politics*, v. 44, n. 3, Apr., p. 466-496.

## 4) Dissertações e teses

DIAS, João M. (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de mestrado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, PUC.

RIBEIRO, L. M. L. (2009). *Administração da justiça criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio*. Tese de doutorado em Sociologia, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

## 5) Outros

### Congressos, seminários,

#### publicação eletrônica:

FOLMER, Raquel; YOUNG, Maycke (2008). “Análise de redes sociais: elementos para uma discussão teórico-metodológica”. In: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE: INOVAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS. Disponível em: <[http://www.redeapasul.com.br/publicacoes/analise\\_de\\_redes\\_sociais\\_elementos\\_para\\_uma\\_discussao\\_teoricom Metodologica\\_2008.pdf](http://www.redeapasul.com.br/publicacoes/analise_de_redes_sociais_elementos_para_uma_discussao_teoricom Metodologica_2008.pdf)>. Acesso em: 6 out. 2011.

BATTIUCCI, E. C.; CRUZ, M. V.; SILVA, B. I. (2006). Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal de Minas Gerais. In: 30º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Anpocs), Caxambu, MG.

#### Mais de 3 autores

CRISHTI, M. A. *et al.* (2003). *America's security, civil liberties*

*and national unity after September 11*. Washington: Migration Policy Institute (MPI).

#### Várias obras de mesmo autor, data em ordem crescente

ROCHA, Gilmar (2007). “‘O maior espetáculo da terra’ – circos, monstros, fronteiras e ‘self’ na sociedade moderna”. *Transit Circle*, UFF, n. 6, p. 10-31.

\_\_\_\_\_. (2008). “A cidade em festa” – evocações do circo de infância na arte moderna brasileira”. In: XVI ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, Belo Horizonte, UFMG.

\_\_\_\_\_. (2009a). “Cultura popular: do folclore ao patrimônio”. *Mediações*, v. 14, n. 1, p. 218-236.

\_\_\_\_\_. (2009b). “‘Fazer a praça’ – a montagem do circo como processo ritual”. In: CAVALCANTI, Maria Laura; GONÇALVES, José Reginaldo. *As festas e os dias – ritos e sociabilidades festivas*. Rio de Janeiro: Contracapa. p. 142-168.

#### Sem autoria declarada, entidade ou documento como um todo

BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo: Anpocs, 1996-

MUSEU DE FOLCLORE EDISON CARNEIRO (1987). *Circo – tradição e arte*. Rio de Janeiro: Funarte/ Instituto Nacional do Folclore.

BID/INTAL – Instituto para Integração da América Latina e do Caribe. *Informe Mercosul*, n. 13 (2007-2008) [*on-line*]. Disponível em: <[www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p\\_Informe\\_MERCOSUL\\_13.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_13.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2009.

O envio espontâneo de qualquer colaboração implica automaticamente a cessão integral dos direitos autorais à Anpocs.

#### Endereço: EDITORIA RBCS

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar – Cidade Universitária – CEP 05508-900 São Paulo – SP

Publicações

**ANPOCS**

Associação Nacional  
de Pós-Graduação e Pesquisa  
em Ciências Sociais

A REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (RBCS) existe desde 1986 e já se consolidou como o periódico mais importante na área de ciências sociais *stricto sensu*. Assinar a RBCS é estar em contato com os temas atuais e as pesquisas recentes realizadas na Antropologia, na Ciência Política e na Sociologia por pesquisadores do país e bons autores estrangeiros. É um espaço de encontro das inovações na reflexão e no discurso das ciências sociais em que a herança dos clássicos da teoria social é desafiada pelos problemas postos à pesquisa contemporânea.

E-mail: [rbcscs@anpocs.org.br](mailto:rbcscs@anpocs.org.br).

A REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (BIB) é uma publicação semestral que oferece balanços criteriosos, elaborados pelos mais eminentes cientistas sociais, da bibliografia corrente sobre Antropologia, Ciência Política e Sociologia. Resumos das teses defendidas, perfis de programas de pós-graduação e contornos de pesquisa apresentados a cada edição transformam a BIB em ponto de partida para a investigação e para o conhecimento das instituições voltadas para as ciências sociais.

E-mail: [bib@anpocs.org.br](mailto:bib@anpocs.org.br).

**Assinatura anual da RBCS (3 edições)**

Nacional: R\$ 60  
Internacional: US\$ 70

**Assinatura anual do BIB (2 edições)**

Nacional: R\$ 40  
Internacional: US\$ 60

**Assinatura anual conjunta (RBCS e BIB)**

Nacional: R\$ 90  
Internacional: US\$ 100

*Envie cheque nominal à ANPOCS:*

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 - 1º andar - USP - 05508-900 - São Paulo - SP  
Tel. (011) 3091-4664 Fax: (011) 3091-5043

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ Cep: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_ Tel.: \_\_\_\_\_

