

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.

Diretoria (gestão 2017-2018)

Presidente: Fabiano Guilherme Mendes Santos (IESP-UERJ); *Secretário Executivo:* Ricardo Mariano (USP); *Secretária Adjunta:* Emília Pietrafesa de Godoi (UNICAMP); *Diretoria de Publicações:* Adrian Gurza Lavalle (USP)

Diretores: Carlos Guilherme do Vale (UFRN); Roberto Veras de Oliveira (UFPB); Silvana Krause (UFRGS)

Conselho Fiscal: Ciméa Barbato Bevilaqua (UFPR); Cláudio Gonçalves Couto (FGV-SP); Marcelo Domingos Sampaio Carneiro (UFMA)

Coordenação geral: Adrian Gurza Lavalle (USP)

Comissão Editorial:

Editora chefe: Márcia Consolim (Unifesp)

Editores de área: Adriano Codato (UFPR) – *ciência política*; Carlos Alberto Steil (UFRGS) – *antropologia*; Carlos Costa Ribeiro (Iesp/Uerj) – *sociologia*; Deise Lucy Montardo (UFAM) – *antropologia*; Julie Cavignac (UFRN) – *antropologia*; Luiz Cláudio Lourenço (UFBA) – *sociologia*; Marcelo Carvalho Rosa (UnB) – *sociologia*; Mariana Batista (UFPE) – *ciência política*; Ricardo Fabrino Mendonça (UFMG) – *ciência política*

Membros Estrangeiros: Frédéric Lebaron (École Normale Supérieure – Cachan – França); Virgílio Borges Pereira (Universidade do Porto – Portugal)

Editora de dossiês: Márcia Lima (USP)

Editores(as) assistentes: Raissa Wihby Ventura (USP); Rodrigo da Rosa Bordignon (UFRGS); Mírian da Silveira Pavanelli (Anpocs)

Conselho Editorial: Alex Keyssar (Harvard Kennedy School); Brasília Sallum (USP); Charles Pessanha (UFF); Edna Castro (NAEA/UFPA); Elide Rugai Bastos (Unicamp); Leticia Calderón Chelius (Instituto Mora); Lúcia Bogus (PUC-SP); Marcos Costa Lima (UFPE); Maria Helena de Castro Santos (UnB); Par Engstrom (College of London); Ruben George Oliven (UFRGS)

Edição

Preparação/revisão de texto/cópidesque: Andressa Picosque, Caio Ramalho e Camila Leite Costa | Tikinet

Versão/tradução de resumos: Tikinet

Edição eletrônica: Karina Vizeu Winkaler | Tikinet

Appropriate articles are abstracted/indexed in:

Hispanic American Periodicals Index; DataIndice

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

0558-010 São Paulo – SP

Telefax.: (11) 3091-4664 / 3091-5043

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

| | |
|---|-----|
| Política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos: estado da arte e possibilidades teóricas | 5 |
| <i>Rodrigo Fagundes Cezar, Filipe Almeida do Prado Mendonça e Carlos Eduardo Carvalho</i> | |
| Nova Era e saúde: balanço e perspectivas teóricas | 27 |
| <i>Rodrigo Toniol</i> | |
| Um estudo sobre o estado da arte da Antropologia do Clima | 42 |
| <i>Izabel Cavalcanti Ibiapina Parente e Melissa Volpato Curi</i> | |
| Catch-up, tecnologia, instituições e empresas: desenvolvimento como aquisição de competências | 59 |
| <i>Demétrio Gaspari Cirne de Toledo</i> | |
| De 1946 a 1988: os estudos comparativos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro | 72 |
| <i>Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt</i> | |
| Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia | 103 |
| <i>Beatriz Rodrigues Sanchez</i> | |

Política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos: estado da arte e possibilidades teóricas

Rodrigo Fagundes Cezar¹
Filipe Almeida do Prado Mendonça²
Carlos Eduardo Carvalho³

Introdução

O estudo da política doméstica e do processo decisório em política externa comercial dos Estados Unidos se consolidou no campo das relações internacionais como reflexo da insatisfação com as explicações oferecidas por análises estruturais (KRASNER, 1976; WALTZ, 1979). Essas análises não lidavam com a necessidade de compatibilizar ganhos e perdas também no âmbito doméstico por parte dos tomadores de decisão, tratando o Estado como uma “caixa preta” e excluindo todo o ambiente político que contorna o processo de tomada de decisões dentro das fronteiras estatais. Nos dias de hoje, entretanto, o estudo da política doméstica como centro de análise ganhou tal proporção que Mesquita (2002, p. 1, tradução nossa) chamou atenção para a “urgência de focar nossos esforços no estudo dos líderes e da política doméstica como parte central do estudo das relações internacionais”. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é fazer uma breve revisão do estado da arte no

que diz respeito à análise de política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos e chamar atenção para algumas possibilidades teóricas diante das limitações das abordagens existentes.

Com a ampliação, nos Estados Unidos, dos estudos de política econômica externa com foco na política doméstica, abriram-se novas oportunidades para formulação teórica rigorosa e parcimoniosa. Análises ancoradas na tradição da economia política internacional norte-americana, por exemplo utilizando insumos da teoria microeconômica e da nova economia das instituições (ALT; GILLIGAN, 2000), buscam uma crescente desagregação das variáveis independentes e dependentes (COHEN, 2008), investigando o impacto dos grupos de interesse na política comercial (BALDWIN; MAGEE, 2000) e da economia internacional na formação de coalizões em política comercial (ROGOWSKI, 1989).

A abertura da “caixa preta” inevitavelmente levou ao desafio de lidar com a fragmentação do processo decisório em política

- 1 Doutorando em Relações Internacionais/Ciências Políticas pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (IHEID), Genebra. Possui mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Em seu doutorado pesquisa os determinantes domésticos da promoção de cláusulas trabalhistas em acordos de comércio nos Estados Unidos e União Europeia.
- 2 Professor adjunto do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFU. Além disso, é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu).
- 3 Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1996). Professor associado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo no Departamento de Economia e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC. Atua em Economia e em Relações Internacionais: Economia e Instituições Monetárias e Financeiras, Economia Política Internacional, Economia da América Latina.

externa comercial. Para Stephen Cohen (2000, p. 144, tradução nossa), “a política econômica externa dos Estados Unidos (...) é despida de características generalizáveis” e é uma área mais “aberta e desestruturada” do que o processo decisório envolvendo política de defesa, por exemplo. Nesse sentido, se de um lado certas abordagens de política econômica externa atualmente centradas em variáveis muito desagregadas enxergam no processo doméstico possibilidades teóricas de relevo, a complexidade da política doméstica ao mesmo tempo cria dúvidas sobre como lidar com o objeto de pesquisa de modo que a análise não seja reducionista (Ibid.).

Em vista dessa inerente complexidade da política externa comercial estadunidense, duas

grandes correntes surgem como alternativa (Tabela 1): a centrada em preferências e instituições (ancoradas à tradição de economia política internacional) e as abordagens centradas no Estado e no Executivo (ancoradas na tradição de análise de política externa). Este artigo ilustra a utilidade das abordagens centradas em coalizões (mais ancoradas na literatura de políticas públicas) para fins de análise da política externa comercial dos Estados Unidos. Nota-se que há uma grande variedade de abordagens com maior ou menor nível de desagregação de suas variáveis e ancoradas em tradições distintas, formando um grupo pouco coeso e bastante plural, cuja variedade de propostas teóricas pode contribuir para a área de política externa comercial.

Tabela 1
Abordagens para a análise da política externa econômica

| Tipologia | Autores | Principais conceitos |
|---|--|--|
| <i>Preferências e instituições</i> | | |
| Preferências dos atores não governamentais | Milner (1997, 1988); Moravcsik (1997); Putnam (1988); Rogowski (1989); | Preferências domésticas, “jogo de dois níveis” |
| Institucionalismos histórico e da escolha racional | Goldstein (1993); Katzenstein (1977); Lohman e O’Halloran (1994) | Estruturas domésticas; Estado forte e Estado fraco; <i>Path dependence</i> ; <i>Fire alarms</i> ; supervisão congressional; relação agente-principal |
| <i>Executivo e Presidente</i> | | |
| Modelo da política burocrática | Allison e Halperin (1972) | Política burocrática, resultante, barganha, conflito interburocrático |
| Multiple Advocacy Model | George (1972) | <i>Multiple advocacy</i> |
| Presidential Fiat | Neudstad (1960) | Domínio presidencial |
| <i>Abordagens centradas em coalizões</i> | | |
| Triângulos de ferro Issue Networks | Vernon, Spar e Tobin (1991) Hecló (1990) | Triângulos de ferro <i>Issue Networks</i> |
| Advocacy Coalition Framework | Sabatier (1989) | <i>Policy learning</i> , coalizões de defesa, crenças primárias e secundárias |
| Abordagem unidades de decisão (coalizões) | Hagan et al. (2001) | Coalizão vencedora mínima, desejo de barganha, ator pivô |

Fonte: Cezar (2015).

Preferências e instituições

Como parte da tradição da Escola Norte-Americana de Economia Política Internacional, pode-se distinguir a literatura da área em análises centradas em preferências e análises centradas em instituições (IKENBERRY; LAKE; MASTANDUNO, 1988). As análises centradas em preferências consideram o Estado como agente neutro e estabelecem uma ligação direta entre preferências dos atores sociais e política econômica externa. As análises centradas em instituições observam o Estado como agregador e seletor de preferências (MILNER, 1988). Em outras palavras, o Estado serve como filtro, aumentando ou reduzindo a permeabilidade do governo às pressões da sociedade (KATZENSTEIN, 1977). Como dito por Milner (2002), uma análise centrada em instituições depende de afirmações sobre as preferências dos atores, mas poucos estudos fazem uma ponte entre ambos.

Segundo Cohen (2008), os autores que trabalham com as preferências buscam deixar clara a origem das intenções dos atores sociais, sendo que os acadêmicos que se debruçaram sobre o tema veem a política externa comercial sendo moldada, em última instância, pelas preferências dos grupos mais fortes na política doméstica. Vale ressaltar a diferença entre interesses e preferência para os limites dessas análises. Grande parte dos modelos econômicos existentes (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN, 2000) assume que os atores buscam maximizar sua utilidade e renda, fazendo cálculos de custo-benefício sobre como melhor atingir determinado fim. Entretanto, apesar desse objetivo em comum, pode haver diferentes preferências, que “[...] se referem a escolhas políticas específicas que os autores acreditam que maximizarão sua renda ou

chances de reeleição numa questão particular” (MILNER, 1997, p. 15, tradução nossa).

Dois modelos econômicos distintos têm sido normalmente utilizados para o estudo da política comercial com o objetivo de determinar as preferências dos atores sociais, partindo da premissa de que as especificidades dos fatores de produção são determinantes para o caráter das coalizões nessa área: o teorema de Stolper-Samuelson, fundamentado no modelo de Heckscher-Ohlin (baixa especificidade dos fatores de produção⁴) e o modelo de Ricardo-Viner (alta especificidade dos fatores de produção). De acordo com os pressupostos do modelo de Heckscher-Ohlin, um país tende a exportar bens cuja manufatura emprega intensivamente fatores que são abundantes nos limites de suas fronteiras e a importar bens intensivos nos fatores que são escassos. Assim, o comércio beneficia proprietários dos fatores abundantes e prejudica os proprietários dos fatores escassos, motivo pelo qual teoricamente os primeiros se posicionarão favoravelmente ao livre-comércio e os últimos terão um posicionamento de cunho protecionista. Dessa forma, espera-se que coalizões se formem ao longo de divisões de classe ou de fatores (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996).

O modelo de Ricardo-Viner, ou dos “fatores específicos”, assume que alguns fatores não podem se mover porque os investimentos estão “presos” nas suas formas presentes. Há, assim, divisões entre os setores voltados para a exportação e os setores que competem com as importações – que pressionam o preço dos produtos e os rendimentos desses setores para baixo –, ainda que ambos estejam relacionados ao mesmo fator de produção. Apesar de tanto a indústria automotiva dos Estados Unidos quanto a indústria de microprocessadores serem intensivas em capital, o capital

4 Por especificidade dos fatores de produção entende-se o grau de facilidade como cada fator pode se mover entre os setores da economia (ALT; GILLIGAN, 2000, p. 690).

da primeira, em declínio relativo por conta da competição por parte das montadoras estrangeiras, não se desloca para a segunda, marcada pelo alto grau de competitividade, considerando os custos de transação, distância geográfica, barreiras de entrada etc. (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996).

Embora o modelo de Heckscher-Ohlin pareça mais adequado para análises de longo prazo, o de Ricardo-Viner geralmente se destaca em análises de curto prazo⁵. A influência desses atores depende de fatores políticos e instituições, sendo necessário incluir na análise a lógica da ação coletiva e a influência de instituições como variáveis intervenientes. Além do mais, havendo divergências em termos de preferências entre os atores sociais, não seria o governo capaz de determinar qual grupo ele teria o interesse de “representar” e formar uma coalizão em favor das suas próprias preferências (Milner, 2002)? Essa questão ressalta a necessidade de analisar as instituições governamentais como uma das variáveis para o estudo, ao invés de considerar o Estado como agente neutro.

Inicialmente, os modelos econômicos para análise das preferências dos atores sociais não contavam com aportes da abordagem da

ação coletiva. O estudo pioneiro de Rogowski (1989), por exemplo, faz três abstrações que dizem respeito à mobilidade do fator de produção, à ação coletiva dos participantes da coalizão e ao caráter das instituições envolvidas. Como escrevem Alt e Gilligan (2000), Rogowski considera que fatores de produção são móveis, custos de ação coletiva são baixos e instituições favorecem movimentos de massa⁶. Nesse sentido, a introdução da teoria da ação coletiva supre lacunas específicas deixadas por essa literatura no que diz respeito à mobilização dos grupos sociais⁷.

Para explicar a lógica da ação coletiva, tenha-se como exemplo hipotético os sindicatos. Apesar dos benefícios de uma instituição forte, cada trabalhador vê como irracional sua entrada na união, uma vez que isso gera custos e que a força do sindicato independe da participação de um indivíduo, de forma que é mais oportuno atuar como *free rider* e aproveitar os benefícios da união sem os custos que incidiriam de outra forma. Por isso, normalmente, a coesão dentro de um grupo depende de seu tamanho e da habilidade de fornecer benefícios seletivos para os participantes⁸ (FRIEDEN, 2000; OLSON, 1977). Pode-se também afirmar que, se um grupo já pagou os custos fixos para coordenação

5 O primeiro modelo é incapaz de analisar coalizões intrasetoriais (fabricantes de automóveis e empregados desse setor, por exemplo). A ênfase que ambos os modelos colocam sobre as economias de escala pode ser infundada, considerando o grau de concentração de muitas indústrias modernas. Isso coloca dúvida sobre a afirmação de que a demanda por liberalização responde ao tamanho da empresa e intensidade das economias de escala (MILNER; YOFFIE, 1989). As análises focadas nos dois modelos também não atribuem variação no que diz respeito à especificidade dos ativos (esses modelos atribuem 0 ou 1 para definir se os ativos são ou não específicos), o que ajudaria a graduar a intensidade das preferências dos atores (uma vez que quanto mais específico ou menos móvel o ativo, maior o interesse na busca de políticas de proteção).

6 Movimentos envolvendo trabalhadores, de um lado, e capitalistas, de outro, são exemplos de movimentos de massa. Se as instituições favorecessem determinado setor ao invés de uma classe, seria menos provável a formação de coalizões dentro de cada fator de produção (entre capitalistas, por exemplo, independentemente do setor a que cada capitalista pertença), tal qual previsto pelo modelo Stolper-Samuelson.

7 Seguindo a análise da especificidade dos fatores de produção, quanto mais específicos os ativos de um setor, maior a dificuldade para se locomover para outro setor e, dessa forma, maior o impulso para fazer lobby para políticas de subsídios ou proteção para o setor em queda. Partia-se, além disso, da premissa de que, em termos econômicos, os atores com ativos similares são afetados da mesma forma por mudanças relativas nos preços e têm, dessa forma, incentivo para fazer lobby para determinada política. Entretanto, não é suficiente que esses atores tenham incentivo econômico para a mobilização, sendo necessário discutir os determinantes políticos para a ação (KEOHANE; MILNER, 1996). Nesse momento, entram em pauta teorias de ação coletiva.

8 É importante notar, entretanto, que essa é apenas uma das formas de se analisar dilemas de ação coletiva e, como tal, ela não é isenta de críticas.

e comunicação, a coalizão agirá em seu próprio favor mesmo em questões que tenham pouca relação imediata com seus interesses. Assim, instituições bem organizadas (por exemplo, que fizeram considerável investimento para superar dificuldades – comunicação e coordenação – em favor de ação coletiva mais eficiente) irão intervir mais em questões comerciais, ainda que essas não sejam cruciais para seus interesses (ALT; GILLIGAN, 2000). Em suma, a teoria da ação coletiva ilustra em quais ocasiões as preferências são de fato traduzidas em coalizões (ALT; GILLIGAN, 2000, p. 695).

Em complemento aos estudos que buscam analisar as origens das preferências dos atores domésticos, Keohane e Milner organizaram um livro cujo objetivo principal foi refinar a análise dos impactos da economia internacional sobre a política doméstica. Os autores partiram da premissa de que já não é mais possível analisar uma sem observar os efeitos da outra, considerando o progressivo aumento dos fluxos de produtos e de capitais. Como dito por eles, “[a] internacionalização afeta as oportunidades e constrangimentos apresentados aos atores sociais e econômicos e, dessa forma, suas preferências em termos de políticas [...]” (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 5, tradução nossa). Esses efeitos, entretanto, passam pela mediação das instituições domésticas, variável interveniente do trabalho. O objetivo dos autores foi unir as teorias de economia política internacional ao então dominante “novo institucionalismo”. Baseiam-se, para isso, em trabalhos anteriores sobre “interdependência” (KEOHANE; NYE, 1971) – que haviam ignorado as possibilidades abertas pela política doméstica –, observando sua influência sobre preferências em termos de política comercial.

Para Keohane e Milner, a internacionalização aumenta a sensibilidade dos países a tendências e choques internacionais, ao afetar os preços relativos dos produtos manufaturados no país. Assim, uma das proposições é que

mudanças nas preferências refletirão mudanças nos preços relativos dos produtos. Segundo os autores, mais importante do que os próprios fluxos comerciais é o “custo de oportunidade” trazido por esses fluxos, que faz que o custo da menor eficiência e maiores preços relativamente a outros países exerça uma pressão a favor da abertura do governo, mesmo em países mais fechados. Eles apontam, por exemplo, para o fato de que as instituições internacionais são controladas pelos Estados mais poderosos, que também exerceram pressão para a abertura comercial dos países emergentes durante os anos 1980 e 1990. Em outras palavras, o próprio processo de internacionalização da economia não é apolítico.

Esses avanços teóricos lançaram a base para estudos que foram além da dicotomia entre liberalismo e protecionismo. Através da análise da influência da economia internacional sobre os setores domésticos, Milner e Yoffie (1989) teorizaram o comércio estratégico, alinhando-se às tendências econômicas da década de 1980. Para incluir essa dimensão estratégica na tradicional dicotomia entre livre-comércio e protecionismo, Milner e Yoffie consideraram as seguintes imperfeições de mercado em sua análise: 1) grandes economias de escala, 2) curvas de crescimento acentuadas e 3) altos custos de pesquisa e desenvolvimento. Considerando essas barreiras de entrada, certas empresas gozam de *first-mover advantage*, pois já se estabeleceram a tempo suficiente para contornar as barreiras. Nesse caso, países cujas empresas ainda não contornaram esses obstáculos devem atuar para contornar essas imperfeições. De modo diferente, o governo pode também atuar para criar essa vantagem de modo artificial. Nesse ambiente, empresas que passaram por perda relativa de competitividade nos EUA, ao invés de buscarem o protecionismo, buscam a opção mais politicamente viável do comércio estratégico, que consiste em tentar evitar – por meio da exigência de

reciprocidade específica – que o governo estrangeiro crie artificialmente essa vantagem para suas indústrias domésticas.

A preferência dos eleitores também tem sido levada em consideração. Scheve e Slaughter (2001) afirmam que a preferência do eleitorado é influenciada pela forma como a posse de ativos é afetada. Eleitores vivendo em uma região com alta concentração de indústrias que competem com produtos importados serão menos favoráveis a importações, as quais tendem a reduzir as vendas das indústrias locais e o valor dos ativos da região. Paralelamente, autores como Moravcsik (1997) reafirmam a primazia dos atores sociais sobre instituições políticas por meio de uma perspectiva *bottom-up* para análise da política externa, chamado por ele de teoria liberal das relações internacionais. Moravcsik acredita que os atores societários adquirem importância na medida em que se organizam em grupos, seja qual for sua forma institucional.

Apesar dos avanços teóricos feitos pela literatura que trata das preferências dos atores sociais, a lacuna deixada pela ausência de aspectos institucionais exigiu novos esforços em favor de sua integração aos modelos então existentes sem que houvesse perda de rigor teórico. Para isso, as variáveis mais utilizadas foram o número de pontos de veto existentes em um país e a natureza do regime político a ser estudado. Ao mesmo tempo, novos aspectos foram introduzidos na análise, como condições macroeconômicas. Henisz e Mansfield (2004), por exemplo, acreditam que condições macroeconômicas em deterioração constroem a abertura do comércio, dependendo do grau de fragmentação institucional do país. Num país no qual o processo decisório é mais fragmentado, ou seja, no qual há mais pontos de veto, há maior dificuldade para alterar determinada política de comércio. Para citar um exemplo, o aumento do desemprego em um país estimularia grupos favoráveis à mudança

das leis de comércio a superarem seu dilema da ação coletiva. Essa possibilidade, entretanto, seria limitada pelo número de pontos de vetos.

O estudo de Mansfield, Milner e Rosendorff (2002), por sua vez, é mais adequado para análise de momentos de baixa performance econômica, ocasiões nas quais os autores esperam que os representantes entrem em acordos comerciais para mostrar a seu eleitorado que o parco crescimento não é resultado dos efeitos deletérios do *rent-seeking* de sua parte. O problema é que, num contexto de informação incompleta, o eleitorado não tem certeza de que tipo de política comercial o representante busca. Por conta disso, os congressistas podem votar a favor de acordos de livre-comércio como sinal de que estão comprometidos com o crescimento econômico agregado, mais do que com as rendas que podem ser extraídas, evitando assim ter seu nome associado ao baixo crescimento.

Com a inclusão das instituições domésticas como variáveis, instituições internacionais também passaram a figurar entre as análises. Cite-se, por exemplo, o trabalho de Goldstein e Martin (2001) sobre a legalização do comércio internacional. Para as autoras, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) serviu para amenizar o contexto de informação limitada com relação às benesses e prejuízos do livre-comércio. Essa instituição teoricamente tornou mais transparente os efeitos do comércio internacional sobre os países, disponibilizando mais informações sobre seus impactos positivos e negativos. Esse maior volume de informação, segundo as autoras, contribuiu para que os grupos antilivre-comércio contornassem seus problemas de ação coletiva e reforçassem a coalizão contrária à liberalização comercial nos anos 1990.

Além de variáveis intervenientes, as instituições são com frequências utilizadas como variáveis independentes (HALL; TAYLOR, 1996). Um dos aspectos mais trabalhados

pelos autores do institucionalismo da escolha racional, por exemplo, é a relação entre a estrutura governamental, partidos, a existência ou não de um governo dividido e os resultados em política comercial. Alguns dos autores desses estudos encontraram evidência positiva de que a divisão do governo causa entraves à política comercial (LOHMANN; O'HALLORAN, 1994; MILNER, 1997). Segundo Lohmann e O'Halloran (1994), um governo dividido aumentaria o número de atores com poder de veto com preferências distintas. Entretanto, essa observação não deve ser considerada de forma determinista, pois a divisão pode também trazer certos avanços em termos de comércio exterior. Isso ocorre quando o Presidente é de um partido protecionista⁹ e a maioria do Congresso é de um partido defensor do livre-comércio.

Além do institucionalismo da escolha racional, outra corrente teórica que progressivamente ganhou espaço entre os estudos de política externa econômica, particularmente política comercial, foi a do institucionalismo histórico. Seus trabalhos são usualmente associados a Judith Goldstein. A autora parte da observação de que até os anos 1970 havia constantes previsões de que o declínio da hegemonia norte-americana e o menor apoio à liberalização comercial por parte dos grupos domésticos levariam a uma escalada do protecionismo nos EUA, o que, entretanto, não se verificou na prática (GOLDSTEIN, 1986, 1993). Para a autora, isso ocorreu porque as explicações até então existentes falharam na tarefa de colocar o Estado como um ator relevante em favor da liberalização comercial.

Os institucionalistas históricos que estudam política comercial partem da observação de que a partir da crise de 1929 criou-se a percepção de que o aprofundamento das

consequências negativas da depressão foi em parte causado pelas estratégias de *beggar-thy-neighbor*, resultado do aumento das tarifas comerciais e consequentes diminuições dos fluxos comerciais entre os países. Acreditava-se que o aumento das tarifas nos EUA tenha sido em boa parte fruto do caráter paroquial do Congresso, que, na visão desses autores, se curvou às demandas protecionistas de seu eleitorado em tempos de crise. A partir de 1934, criou-se então o consenso de que seria necessário “subcontratar” o Executivo e “afastar” a política comercial do domínio do Congresso. Entretanto, a forma estadunidense de liberalismo incorporou normas, valores e instituições de momentos anteriores, como os regulamentos *antidumping* e os direitos de compensação. Esses remédios legislativos enfraqueceram a oposição doméstica à liberalização comercial, uma vez que forneciam a sensação de proteção dos interesses domésticos.

Para esses autores, a política comercial dos EUA é “guiada por um viés pró-livre-comércio, e, a menos que haja um declínio econômico único por parte da economia, mudanças serão apenas desvios incrementais em relação à visão liberal existente atualmente” (GOLDSTEIN, 1986, p. 181, tradução nossa). Em uma análise dos casos em que houve pedido de cláusula de escape, por exemplo, Goldstein (1986) conclui que a ação presidencial contribuiu para diminuir a incidência desse mecanismo. Isso, por sua vez, aponta para uma dificuldade da análise pluralista que tem como foco a influência dos grupos de interesse na formulação da política comercial dos EUA e mostra que, no limite dos constrangimentos institucionais existentes durante todo o período, o governo buscou aderir às normas do livre-comércio. Assim, as análises baseadas no institucionalismo histórico partem da observação de que há um mecanismo de

9 De acordo com a tese da presidência liberal, presidentes - independentemente de seus partidos - tendem a tomar medidas a favor da liberalização comercial (KAROL, 2000).

path-dependence, o que indica que mudanças institucionais ocorrem por camadas e não de uma única vez, e que, mesmo após momentos críticos, como a crise de 1929, persistem aspectos institucionais presentes em momentos anteriores. Por isso que, mesmo após 1934, instituições do período imediatamente anterior foram mantidas e por isso também que, após a criação de um “viés liberal”, mesmo momentos de profunda crise como os anos 1970 não apontaram para uma pura e simples reversão em favor do protecionismo.

Em suma, é possível notar a evolução das análises centradas em preferências e instituições, que inicialmente não integravam a lógica da ação coletiva, não consideravam o meio-termo entre protecionismo e livre-comércio e também consideravam as instituições como neutras no processo decisório. Essa adição de novos elementos às análises é resultado da necessidade de reduzir o grau de abstração das teorias diante da inevitável complexidade do objeto estudado. Essas adições foram, entretanto, integradas com o objetivo de fazer com que não se perdesse parcimônia e capacidade de generalização. Como resultado, as análises muitas vezes esbarram na limitação de explicar apenas aspectos muito pontuais da política externa comercial dos EUA, perdendo de vista o impacto de outras variáveis importantes.

O Executivo e o Presidente

A corrente centrada em preferências e instituições se desenvolveu em paralelo à corrente que tem como âncora a análise de política externa, sendo que, nesse processo, poucos pontos de contato foram mantidos. Essa divisão é observada até mesmo pela divisão geográfica entre os autores representativos das duas tendências. Um levantamento de trabalhos considerados chave indica que, primordialmente, as análises centradas em preferências e instituições partem do eixo Harvard

(Robert Keohane, Jeffrey Frieden, Lisa Martin, James Alt), Princeton (Helen Milner, Andrew Moravcsik) e Columbia (Sharyn O’Halloran). Trabalhos ancorados na análise de política externa, por sua vez, partem de instituições como, por exemplo, University of California, Santa Barbara (Benjamin Cohen), University of Maryland (I. M. “Mac” Deslter), Texas A&M University (Charles Hermann), Iowa State University (James McCormick) e University of South Carolina (Charles W. Kegley Jr.).

Boa parte da literatura de política externa tem como foco a análise do Executivo e do Presidente como atores centrais. Modelos utilizados nessa área acabaram por extrapolar para a área de política externa comercial (COHEN, 2000; COHEN; BLECKER; WHITNEY, 2003; DESTLER, 1980; DOLAN, 2003), sendo que uma das formas de análise é chamada de *President Fiat* (COHEN, 2000; NEUDSTAD, 1960), ou seja, tem como foco o presidente. Esse ator pode se encarregar diretamente da coordenação da política externa comercial, mas isso ocorre apenas em situações muito específicas, considerando que os assuntos de política doméstica e segurança normalmente demandam a maior parte do tempo e atenção do chefe de Estado. Basta uma rápida análise da autobiografia do ex-presidente estadunidense, Bill Clinton, para que seja possível notar que o termo “comércio” aparece muito menos que os termos “OTAN” e “orçamento”.

A primazia presidencial, que até os anos 1970 havia chamado atenção de autores como Richard Neudstad (1960), passou a exigir reavaliação a partir da Guerra do Vietnã e do caso Watergate, que deslocou o *status quo* a favor do Congresso e da necessidade de um mecanismo eficiente de fiscalização e supervisão das ações do Executivo, fazendo que fossem revistas as premissas do que até então se chamava de “presidencialismo imperial”. Apesar de diluída em meio a uma variedade de atores que influenciam a política externa comercial, a participação do

presidente no processo decisório é essencial, particularmente quando a questão é de alta saliência pública – como no caso do Nafta – e quando se aproxima a data prevista de votação.

Cohen, Blecker and Whitney (2003, p. 138, tradução nossa) afirmam que como “o tempo e a energia do Presidente normalmente estão concentrados em outros setores políticos, a maioria das decisões em política comercial é tomada no ou abaixo do nível de gabinete por um grupo composto de múltiplas agências [...]”. Assim, da mesma forma como em questões de política externa, a política dentro do âmbito burocrático é crucial para que se entenda política econômica externa (DOLAN, 2003; PAARLBERG, 1995), motivo pelo qual o modelo do *multiple advocacy* e o da política burocrática surgem como opções para o estudo de política comercial.

O modelo do *multiple advocacy* (DOLAN, 2003; GEORGE, 1972), que está diretamente associado ao modelo da primazia do presidente, prevê a gestão de pontos de vista divergentes dentro da burocracia através de uma “perspectiva neutra, desprovida de paixões e coerente com a visão do presidente” (COHEN, 2000, p. 171, tradução nossa). O objetivo de uma agência desse tipo é fornecer informações necessárias para as agências envolvidas, garantir sua participação e o acesso do presidente ao processo de modo a assegurar alto grau de coordenação e coesão dentro da burocracia no que diz respeito à estratégia do governo. De acordo com esse modelo, uma agência de *multiple advocacy* advoga em favor das preferências do presidente de modo que, mesmo diante da imensidão de agências e de preferências distintas dentro do Executivo, seja possível formular políticas de modo racional, atendendo a um objetivo nacional e não às preferências específicas de cada instituição. Entretanto, a eficácia de uma agência de *multiple advocacy* é em grande parte definida pela participação do presidente, que é inconstante. Além disso, muitas agências podem buscar

acesso direto ao presidente, colocando em risco a coordenação efetiva do processo decisório.

No campo da política externa comercial, os trabalhos de Destler (1980; 1996) são os que mais focam o estudo da burocracia. O autor promove o estudo das agências de política econômica do Executivo apontando de maneira pertinente que, a despeito da importância da burocracia econômica na análise de política externa comercial, atualmente poucos autores se debruçam sobre essa possibilidade analítica (DESTLER, 2010).

Os trabalhos que estão centrados no papel da burocracia nos Estados Unidos reforçam a importância do Bureaucratic Politics Model (BPM) como instrumento analítico. Trata-se de um modelo que se coloca como uma alternativa às abordagens da escolha racional, sendo baseado na evidência de que poucas decisões do Estado em termos de política externa comercial são diretas e baseadas em um ideal único de interesse nacional. De acordo com o BPM, há diversas concepções de interesse nacional dentro das fronteiras de um país. Dessa forma, tratar o Estado como um ator racional e unitário para fins de simplificação e generalização “obscurece da mesma forma como releva [...] que os atores fazem escolhas tendo como base não um conjunto de objetivos estratégicos, mas um acordo com várias concepções de interesse nacional” (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 42, tradução nossa). Cada agência do Executivo vê o interesse nacional como reflexo de seus próprios interesses e “lutarão por aquilo que estão convencidos de que é certo” (ALLISON, 1971, p. 145, tradução nossa). Da mesma forma, nenhum ator em particular tem o monopólio do processo decisório, nem mesmo o presidente, ainda que o “poder e habilidade” dos atores sejam importantes.

Com o objetivo de determinar as preferências dos atores, o BPM considera elementos individuais, institucionais e de contexto. Entretanto, fica clara a primazia dos elementos

institucionais por meio da afirmação “*where you stand depends on where you sit*”. De acordo com Allison (1971), cada agência apresenta fatos e valores indiscutivelmente aceitos pela maioria dos atores que fazem parte da organização. Uma vez que o escopo de uma política pode ir além do alcance de uma única agência, o processo de decisão tem como base a criação de um compromisso entre os participantes. Esse compromisso é apenas obtido por meio de barganha e negociação, e para cada política externa existe uma resultante, produto da decisão conjunta dos atores burocráticos, “uma mistura de preferências conflitantes e poder desigual compartilhado entre vários indivíduos” (Ibid., p. 145, tradução nossa).

Muitos dos trabalhos sobre política burocrática e *multiple advocacy agency* no âmbito da política externa comercial dos Estados Unidos têm como foco o papel de *policy brokers* criados pelo presidente com o objetivo de assegurar coordenação efetiva do processo político (DESTLER, 1980, 1996; JUSTER; LAZARUS, 1997; STEIN, 1994). Esses autores analisam a ascensão e queda de agências de coordenação, como o Council on Foreign Economic Policy (CFEP), criado por Eisenhower em 1954; o Council for International Economic Policy e o Council of Economic Policy, criados por Nixon; o Economic Policy Council, fundado durante a administração de Reagan; o Economic Policy Board, de Nixon, e o National Economic Council, de Clinton.

Entretanto, o modelo da política burocrática recebe críticas de vários atores, entre eles Art (1973), Bendor e Hammond (1992), Freedman (1976), George (1972), Krasner (1972), Rhodes (1994) e Welch (1992). Em termos teóricos, esses autores criticam a falta de acurácia e excesso de variáveis presentes no modelo de Allison. No que diz respeito às premissas centrais do modelo, as principais críticas são, em primeiro lugar, falta de atenção ao papel do Congresso. Sobre esse tema e conforme Hilsman (1969

apud ART, 1973, p. 456, tradução nossa), “[...] as propostas do Executivo são moldadas por perspectivas sobre como o Congresso e os congressistas, individualmente, reagirão ao humor do Congresso, e a probabilidade, circunstâncias e possíveis meios que podem ser usados como contraponto”. Próximos das premissas de primazia do Congresso (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984), Art (1973) e Krasner (1972) argumentam que são as preferências do Legislativo que importam e que, nesse sentido, política burocrática poderia ser uma abordagem “enganosa e perigosa” (KRASNER, 1972, p. 159, tradução nossa).

Em segundo lugar, o modelo da política burocrática superestima diferenças em termos de objetivos e metas por parte dos *policymakers*. Após a Segunda Guerra Mundial, o contexto da política externa nos EUA levou Art (1973, p. 176, tradução nossa) a se questionar: “se imagens compartilhadas dominam a visão dos atores de mais alta hierarquia e se elas são de fato compartilhadas, então qual o mérito de apontar que ações governamentais são resultado de barganhas?”. Bendor e Hammond (1992) e Rhodes (1994) também consideram que *policymakers* não necessariamente apresentam visões diferentes. Isso porque, como apontado por Goldstein (1993), existe um viés favorável à liberalização comercial por parte do Executivo dos EUA.

Em terceiro lugar, a hipótese sobre a existência de resultantes como decorrência das barganhas dentro do Executivo é posta em dúvida por Art (1973) e por Rosati (1981), para quem o BPM não leva em consideração os momentos nos quais barganhas irão de fato resultar em compromissos. É possível que divisões burocráticas não resultem em compromissos, mas em entraves e atrasos no processo decisório como um todo. Além do mais, como já apontado, é possível que determinadas agências dominem o processo. O próprio presidente pode ter uma participação mais ativa e abafar as divisões existentes dentro do Executivo (ART, 1973).

Em suma, abordagens centradas no papel do Executivo e do Presidente são partes essenciais da análise de política externa comercial. Análises centradas no papel de atores burocráticos, apesar de não serem tão abundantes quanto trabalhos centrados em preferências e instituições, estão na base do desenvolvimento da literatura, particularmente no que diz respeito à área de política comercial. Trabalhos centrados no papel do *multiple advocacy agency* também não perderam em contemporaneidade, principalmente considerando que devido à fragmentação do processo decisório comercial a necessidade de entender a coordenação entre atores em nível burocrático se mantém como questão-chave. Análises centradas no Presidente, por sua vez, acabaram minguando durante os anos, justamente pelo baixo nível de atenção direta dada por esse ator a questões de política externa comercial, a não ser em situações de alta saliência pública.

Análises centradas em coalizões

Tanto as análises centradas em preferências e em instituições quanto as centradas no Presidente e no Executivo apresentam dificuldades em dar conta da fragmentação do processo decisório em política econômica externa dos Estados Unidos. Para tal, é necessário buscar formas de lidar com a ampla gama de atores que influenciam o processo decisório e a política doméstica, sendo necessário notar, entretanto, que isso poderá limitar a capacidade de generalização e parcimônia teórica do estudo. Uma forma de contornar esse problema é buscar, na literatura de políticas públicas e política externa, modelos que já se preocupam com a análise de processos envolvendo atores distintos, modelos esses raramente usados no estudo da política externa comercial.

Na literatura de políticas públicas, o desafio da análise de atores distintos sob a forma de coalizões tomou uma dimensão muito maior do que é o caso para as análises

centradas na tradição da economia política internacional norte-americana. Desde meados dos anos 1960, autores de políticas públicas se debruçam sobre o estudo das coalizões entre Executivo, Congresso e sociedade civil. Representantes dessa corrente, como Hecló (1990) e Sabatier (1989), oferecem elementos de análise que podem se mostrar de particular relevância para o campo da política externa econômica, em particular política comercial, ao lidarem com um dos desafios metodológicos que persiste na análise do processo decisório: a fragmentação e diversidade de atores que o compõem. Como dito por Vernon, Spar e Tobin (1991, p. 2, tradução nossa),

Em muitos estudos, o observador se posiciona do lado de fora da estrutura de formulação de decisões, baseando-se no conteúdo da própria decisão para fazer inferências sobre a motivação. [...] Nessas pesquisas, o maquinário de formulação de decisões fica fora de visão, seu conteúdo sendo assumido ou inferido.

Ou, nas palavras de Hagan et al. (2001, p. 211, tradução nossa),

muitos dos trabalhos atuais [...] tenderam a considerar cada configuração – agências, pequenos grupos ou indivíduos – em isolamento, sem se perguntar quando essas unidades ao invés de outras são importantes e quais são as consequências para os resultados em termos de políticas externa.

Assim, se os trabalhos centrados em preferências, particularmente, são incapazes de estudar senão variáveis muito desagregadas com o objetivo de fazê-las caber em uma análise por vezes considerada reducionista (COHEN, 2008), e as análises centradas no Executivo e Presidente acabam sendo alvo de críticas por não levarem em consideração atores fora do âmbito burocrático, um estudo centrado em coalizões entre atores de diversos níveis surge como uma importante via de investigação. Entre os estudos que visam integrar atores

distintos, citem-se os com foco em coalizões na relação entre Executivo e Legislativo. Um dos autores pioneiros nesse método é Pastor (1982), que apresenta uma análise centrada no papel da burocracia e do Congresso, considerando a relação entre esses dois atores.

Um resultado interessante apontado por Pastor é que, em termos de política externa comercial, o Executivo atua como ator unitário. Segundo o autor,

[as] políticas econômicas internacionais analisadas neste estudo foram produto de um processo contínuo, interativo, envolvendo tanto o Executivo quanto o Legislativo. Enquanto coalizões foram formadas entre agências e comitês, na maioria das vezes tanto Congresso quanto Executivo se comportaram como atores unitários. (PASTOR, 1982, p. 198, tradução nossa)

Esse senso de unidade pode ser fruto da própria divergência entre objetivos e preferências do Congresso e do Executivo, que, ao verem no outro elementos de possível conflito, superam suas divisões internas por meio de um denominador comum.

Para Cohen (2000), nas relações entre Congresso e Executivo forma-se uma espécie de política burocrática mais elevada, envolvendo os objetivos mais paroquiais do Congresso e os compromissos globais assumidos pelo país. Essas visões divergentes em termos de objetivos e metas geram conflitos recorrentes e criam a necessidade de que haja um posicionamento voltado para a criação de uma coalizão entre membros do Congresso e da administração para uma política em particular. No âmbito dessas relações, há cinco formas, segundo Cohen (2000), pela qual elas podem ocorrer. Na primeira, o Congresso pode impor unilateralmente as diretrizes, de acordo com as preferências dessa instituição. Na segunda, pode haver um posicionamento mais cooperativo, uma tentativa de formação de consenso através de barganhas. A terceira

forma de ação observada dentro do modelo da relação entre Executivo e Congresso é a ação das agências burocráticas em antecipação à ação do Congresso. A quarta forma diz respeito “a uma batalha inconclusiva sobre substância política, resultado do entrave sobre quais ideias deveriam ter preferência e serem implementadas” (COHEN, 2000, p. 197). A quinta forma é a decisão pelo Congresso em não aprovar um projeto fortemente defendido pelo governo.

Em se tratando de política externa comercial, a ausência de grupos de interesse nos trabalhos sobre a relação entre Executivo e Legislativo limita sua capacidade explicativa. Por esse motivo, introduz-se aqui o modelo dos triângulos de ferro. Na área de política externa econômica, esse modelo tem como exemplo o trabalho de Vernon, Spar e Tobin, “Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking” (1991).

O pressuposto central da abordagem é que existe uma relação clientelista ou utilitarista entre burocracias, comitês do Congresso e grupos de interesse, cada qual buscando consolidar e maximizar sua própria base de poder, às expensas dos cidadãos. Dentro da burocracia, essa visão utilitarista se manifestaria pelo interesse por parte dos burocratas de conseguir uma posição de destaque no setor corporativo após sua passagem pela administração. Triângulos de ferro acabam, entretanto, sendo mais uma metáfora para a relação entre burocratas, Congresso e grupos de interesse do que uma teoria em si, segundo Vernon, Spar e Tobin (1991). Nesse sentido, esses autores tentam reconfigurar a abordagem, removendo seu “tom conspiratório” ao mostrar que nem sempre existe um “compromisso acolhedor” entre os três vértices do triângulo. Além disso, nota-se que os grupos de interesse exercem influência apenas seletiva e oportunisticamente, de acordo com seus dilemas de ação coletiva, tal qual notado pelos próprios autores.

Também é possível argumentar que por mais que se assuma que os grupos envolvidos estejam interessados no incremento do seu próprio poder, não necessariamente isso irá favorecer grupos específicos em detrimento do bem-estar agregado. Note-se, por exemplo, que o burocrata deve mostrar eficiência na implementação das políticas perseguidas pela administração para que possa galgar prestígio e ascensão em sua carreira. Além do mais, em muitas agências, grupos de interesse têm pouquíssimos pontos de contato. Apesar do título carregado pelo trabalho, Vernon, Spar e Tobin (1991) flexibilizam os pressupostos do triângulo de ferro e formulam seu próprio modelo sobre a relação entre Executivo, Congresso e grupos de interesse.

Outro modelo bastante conhecido para lidar com os diversos atores que influenciam a política pública nos Estados Unidos é chamado de *issue networks*, desenvolvido por Hugh Hecló como uma crítica à abordagem dos triângulos de ferro. Para Hecló (1990, p. 449, tradução nossa), “o conceito de triângulos de ferro é tão errado quanto incompleto”, considerando que o sistema político norte-americano não pode ser eficientemente analisado por meio de uma relação tão rígida entre grupos de interesse, burocratas e Congresso. Em outras palavras, “[a]o olhar para aqueles que são muito poderosos, tendemos a desconsiderar as diversas redes que guiam o exercício do poder” (Ibid., p. 439, tradução nossa). Note-se, aqui, que diferentemente das abordagens expostas até o momento, que focam os atores mais poderosos, o modelo de *issue network* considera que os participantes são fluídos, anônimos e não estão limitados a um círculo fechado de participantes. Também de maneira diferente das perspectivas até então apontadas – particularmente o BPM –, a abordagem de Hecló parte do pressuposto de que as redes se mantêm não como resultado de compromisso e consenso, mas sim por meio da manutenção

das divisões e das discussões que constantemente geram alternativas para o aprimoramento e mudança das políticas públicas.

Nessas redes, atores entram e saem constantemente, sendo que sua motivação não é medida apenas em termos de interesses pecuniários ou em termos de poder, mas sim em termos de conhecimento, valores compartilhados etc. Entretanto, como dito pelo próprio autor, conhecimento não gera acordo e nem sempre uma rede se transformará em coalizões (*shared-action group*) ou em um grupo formal (*shared-belief group*) com capacidade de alterar de fato as políticas públicas. Além disso, Hecló também afirma que essas novas redes não substituem as dinâmicas existentes no âmbito governamental, mas apenas ilustram a progressiva complexidade da administração pública nos Estados Unidos. Vale também ressaltar que o trabalho de Hugh Hecló não desenvolve de modo aprofundado os mecanismos causais de sua abordagem.

Para tentar contornar alguns desses problemas sem perder complexidade analítica, surge a abordagem das coalizões de defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Estudos sobre a fronteira entre a política doméstica e internacional cada vez mais fazem uso dessa abordagem (LIFTIN, 2000), assim como análises de política externa comercial (DOLAN, 2003). O modelo parte da noção de redes de políticas públicas. Para Rhodes (2006, p. 2, tradução nossa), essas redes “são conjuntos de ligações informais e institucionais entre atores governamentais e outros atores, estruturados ao redor de crenças e interesses no processo de formulação e implementação de políticas públicas”. Apesar da ausência de aspectos institucionais na análise da ACF, a abordagem oferece uma visão interessante em relação à forma como diferentes atores se unem para formar uma coalizão formal ou informal. As variáveis explicativas do trabalho são as próprias coalizões, unidas por crenças

compartilhadas, e não os atores individuais que compõem cada um desses agrupamentos. Agregar esses atores sob a forma de coalizões é uma das formas de se contornar o problema da fragmentação do processo decisório.

O quadro analítico também se baseia nas condições externas ao subsistema, como as condições socioeconômicas, a opinião pública e os impactos das políticas públicas. Essas características, em conjunto com os parâmetros relativamente estáveis da análise (atributos socioculturais, estrutura constitucional etc.), condicionam recursos e constrangimentos dos atores dentro do subsistema. A ACF apresenta, ainda, a possibilidade de existência de um *policy broker*, responsável por mediar o conflito entre as coalizões e buscar um meio-termo entre os atores. Esse *policy broker* é um agente que tem a confiança de todas as coalizões e pode tomar a forma tanto de um líder quanto de uma instituição.

Dentro do quadro analítico da ACF, os indivíduos agem motivados pela razão, mas essa racionalidade é limitada pela complexidade do mundo. Nesse sentido, apesar de a ACF não empregar um método interpretativista, dá muito espaço às percepções equivocadas e sistemas de crença (SABATIER, 1989). Os indivíduos na ACF apresentam três grupos de crença: crenças fundamentais (profundamente arraigadas, por exemplo religião, e muito difíceis de serem alteradas), crenças centrais (institucionalizadas, por exemplo a relação entre governo e mercado, difíceis de serem alteradas) e crenças secundárias (de caráter mais local, por exemplo relação entre os instrumentos específicos utilizados em determinada situação, e com maiores chances de sofrerem alterações).

Para a ACF, as mudanças nas políticas públicas ocorrem quando as crenças da coalizão dominante se alteram. Essas alterações podem ocorrer tanto em aspectos secundários quanto em aspectos centrais dos subsistemas de políticas e podem se realizar por três vias: 1) choques externos que sejam capazes de

alterar a distribuição de recursos, as vias de influência ou as crenças dos atores; 2) aprendizado (*policy-oriented learning*), derivado da acumulação gradual de informações; e 3) entrave persistente (*hurting stalemate*), que ocorre quando ambas as coalizões não avançam em seus propósitos, tendo esgotado suas opções e considerando que nenhuma delas avalia o status quo como benéfico. Entretanto, os autores preveem que somente mudanças ocasionadas por choques externos causam alterações nas crenças primárias da coalizão dominante, momentos nos quais as coalizões secundárias podem ganhar poder no subsistema (Ibid.).

O problema da ACF e de outras abordagens que se focam em redes de políticas, incluindo o próprio trabalho de Hecló, é que há uma imensidão de atores a serem analisados, o que pode resultar em dificuldades de cunho teórico e metodológico. A ACF é também uma abordagem de mais difícil aplicação por demandar muito tempo e investimento. Seus próprios criadores aconselham uma análise que apenas traga alguns elementos da ACF caso não haja recursos suficientes disponíveis para fazer uma pesquisa aprofundada.

Apesar de uma das vantagens da ACF ser justamente o fato de que ela vai além da divisão em estágios heurísticos (definição da agenda, formulação, implementação etc.), transpondo níveis de análise, pode ser muito difícil identificar os atores que fazem parte do subsistema e que compõem as coalizões. A própria ausência da divisão em estágios heurísticos pode ser uma limitação, uma vez que cada um desses estágios apresenta uma dinâmica própria, que pode ser objeto de discussão teórica. Por fim, os próprios autores afirmam que a abordagem é mais adequada para estudos que analisam períodos de tempo de mais de dez anos (Ibid.).

Como herança das tentativas de integração teórica por parte dos autores da tradição de análise de política externa está a abordagem das unidades de decisão, que ainda não foi

explorada com mais profundidade na área de política comercial. Essa abordagem funciona como um seletor de teorias, que aponta a literatura mais adequada para analisar determinado problema de política externa. Ela busca especificar as condições nas quais diferentes unidades de decisão irão aplicar recursos do governo ou do corpo administrativo para solucionar um problema. Após a definição das unidades de decisão é possível apontar para cada uma delas os principais fatores que afetam os resultados em política externa e que podem levar ao sucesso ou fracasso da iniciativa. Para cada questão, é necessário analisar se é um líder predominante, um grupo único ou uma coalizão de atores autônomos o responsável

pela política em pauta e então observar as regras inerentes a cada unidade de decisão.

Caso a unidade de decisão seja um líder predominante, é necessário observar o grau de sensibilidade do líder. Caso haja sensibilidade, é necessário então observar o grau de coesão entre os conselheiros. Caso não haja, a personalidade à frente do país age de acordo com sua própria orientação de política externa. Se a unidade de decisão for um único grupo, então é necessário verificar o grau de coesão do grupo em relação à política em questão, o tempo necessário para a tomada de decisão, o grau de oposição ao regime e a existência ou não de um subgrupo ou líder dentro da agência capaz de impor suas preferências (Tabela 2) (HERMANN, 2001).

Tabela 2
Abordagem das unidades de decisão como seletor de teorias

| Unidade de decisão | Contingência-chave | Teorias | Processo decisório |
|--------------------|--|--|--|
| Líder predominante | <i>Sensitividade ao contexto informacional:</i> a) Insensitividade relativa (objetivos e meios bem definidos); | Teoria da Personalidade | Baseado em princípios |
| | b) Sensitividade moderada (objetivos bem definidos, meios flexíveis; tempo político é importante); | Teorias baseadas na pessoa / situação e interação | Estratégico |
| | c) Alta sensibilidade (objetivos e meio flexíveis) | Teorias focadas nas situações | Pragmático |
| Grupo único | <i>Técnicas usadas para gerir conflito em grupo:</i> a) Membros agem para minimizar conflitos; (membros leais ao grupo) | Dinâmica de grupo ("Groupthink") | Nega conflito e busca paralelismo |
| | b) Membros reconhecem o conflito (lealdade dos membros fora do grupo; decisão unânime); | Política burocrática | Resolve conflito por debate e compromisso |
| | c) Membros reconhecem o conflito, que pode não ter resolução (lealdade dos membros fora do grupo; decisão por maioria) | Decisão da minoria e maioria e processo decisório judicial | Aceita conflito e resolve por decisão da maioria |
| Coalizão | <i>Natureza das regras/normas guiando interações:</i> a) Não há normas estabelecidas; | Teorias de instabilidade política | Anarquia |
| | b) Normas favorecem maioria; | Teorias de formação de coalizão | Coalizões mínimas vencedoras |
| | c) Normas favorecem a unanimidade | Teorias de desenvolvimento de coalizões | Unidade de veto |

Fonte: Hermann (2001, p. 67, tradução nossa).

No âmbito da política comercial, e dada a fragmentação do processo decisório, é raro observar a participação de um líder predominante e mesmo de uma única agência como unidades de decisão. A decisão, dessa forma, é feita principalmente com base na formação de coalizões entre atores distintos. Hagan et al. (2001) se debruçaram sobre a formulação dos elementos teóricos para a análise centrada em coalizões como unidades de decisão. Para a construção do modelo, os autores se basearam em uma série de trabalhos de política externa comercial, dentre eles Destler (1980) e Vernon, Spar e Tobin (1991), criando um precedente para seu emprego na área de política externa econômica.

Segundo a abordagem das unidades de decisão, as coalizões apresentam duas características principais: 1) nenhum ator ou grupo tem autoridade para utilizar de maneira independente os recursos do Estado; 2) uma política só pode ser implementada com o apoio ou aquiescência de todos os outros atores da unidade de decisão. Qualquer ator dentro da unidade é capaz de bloquear as iniciativas de outro. Isso pode ocorrer por meio: 1) da execução de um veto; 2) da ameaça de terminar a coalizão; 3) da retirada dos recursos necessários para a aprovação de uma lei (HAGAN et al., 2001). Uma coalizão pode ser formada entre Executivo e Legislativo, dentro do Legislativo ou do próprio Executivo, ampliando, assim, a literatura já existente sobre coalizões dentro do Legislativo. Os autores também consideram a importância dos grupos de interesse, mas não avançam na análise da participação desses grupos.

A principal tarefa de Hagan et al. (2001) é apresentar as condições que facilitam o acordo entre atores autônomos. Um dos argumentos retirados da teoria das coalizões é o “princípio do tamanho”, que toma corpo na noção de “coalizão vencedora mínima e conectada”. A inclusão de atores “extras” além daqueles necessários para coalizão vencedora é evitada por

causa dos custos envolvidos em: 1) incorporar novas preferências e fazer maiores compromissos; 2) gastar mais recursos em *side payments*; e 3) compartilhar créditos de uma política popular, o que teria o efeito de melhorar o posicionamento de rivais. A manutenção do poder político tanto para o Presidente quanto para as agências do Executivo é prioridade. Assim, sempre que houver pressões domésticas ameaçando a liderança, a política externa deve ser ajustada para trazer menores custos.

Além disso, a noção de “amplitude mínima” considera que as coalizões serão formadas entre grupos com certa proximidade ideológica. Outra variável – ou grupo de variáveis – que afeta o grau de acordo entre os atores diz respeito à vontade de barganhar. O “desejo de barganha” avalia o grau no qual há “sérios constrangimentos entre as partes que as façam hesitar em negociar ou barganhar” (DODD, 1976, p. 41 apud HAGAN et al., 2001, p. 177). Desconfiança intensa ou ampla competição política entre os atores pode levar membros da unidade de decisão a definir um problema como sendo um jogo de soma zero. A existência de um grande número de *veto players* nos EUA torna a necessidade de buscar e reforçar coalizões ainda maior.

O estudo de coalizões como unidade de decisão permite analisar o processo decisório a partir do foco sobre atores usualmente estudados separadamente. Entretanto, os elementos utilizados na abordagem são pouco desenvolvidos no texto e não há uma exposição mais aprofundada sobre seus mecanismos causais. Aspectos e conceitos importantes são apresentados, mas não operacionalizados de maneira a cobrir todas as possibilidades abertas pelo próprio modelo.

Conclusões

Este artigo analisou três grandes abordagens para o estudo da política externa

comercial dos Estados Unidos, duas já consideradas tradicionais para fins de análise de processo decisório e uma centrada em coalizões, pouco presente na literatura atual, mas com grande potencial de ser usada de maneira profícua. Ao invés de advogar em prol de uma alternativa ou de outra, é importante concluir ressaltando que cada corrente pode ser mais ou menos adequada de acordo com o contexto em que é aplicada e conforme os objetivos do autor. Cada uma também possui suas próprias incoerências e não é capaz de cobrir as dificuldades de outra abordagem sem expor as suas próprias. Reforça-se, então, a impossibilidade de se chegar a uma teoria única de política externa comercial, considerando que existe uma relação entre complexidade analítica e parcimônia teórica

que limita as possibilidades de generalização quando se vai mais a fundo na complexidade do processo decisório.

Em outras palavras, a pluralidade de conceitos e abordagens que permeiam a política externa comercial dos Estados Unidos garante ao autor o privilégio de decidir o caminho mais adequado de acordo com os objetivos que pretende alcançar. Nesse contexto, chama-se atenção para que futuros estudos explorem possibilidades teóricas sobre as quais poucos autores se debruçaram. A abordagem das unidades de decisão é uma delas e, com o devido cuidado de transposição de seus mecanismos da área de política externa e de segurança para política comercial, tem o potencial de responder perguntas de pesquisa a partir de uma perspectiva inovadora.

Referências

- ALLISON, G. *The essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. New York Pearson, 1971.
- ALLISON, G.; HALPERIN, M. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. *World Politics*, New York, v. 24, p. 40-79, 1972.
- ALT, J.; GILLIGAN, M. The political economy of trading states: factor specificity, collective action problems, and domestic political institution. In: JEFFREY, F.; LAKE, D. (Eds.). *International political economy: perspectives on global power and wealth*. London: Routledge, 2000.
- ART, R. Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique. *Policy Sciences*, New York, v. 4, n. 4, p. 467-490, 1973.
- BALDWIN, R.; MAGEE, C. S. Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills. *Public Choice*, New York, v. 105, n. 1/2, p. 79-101, 2000.
- BENDOR, J.; HAMMOND, T. Rethinking Allison's models. *American Political Science Review*, New York, v. 86, n. 2, p. 301-322, 1992.
- CEZAR, R. *Constrangimentos domésticos à política externa comercial dos Estados Unidos no governo Clinton (1993-2001)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
- COHEN, B. *International political economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

- COHEN, S. *The making of United States international economic policy: principles, problems, and proposals for reform*. 5th ed. Westport: Praeger, 2000.
- COHEN, S.; BLECKER, R.; WHITNEY, P. *Fundamentals of US Foreign Trade Policy*. Oxford: Westview, 2003.
- DESTLER, I. M. *Making foreign economic policy*. Washington: Brookings Institution Press, 1980.
- _____. *The national economic council: a work in progress*. Washington: Institute for International Economics, 1996.
- _____. The foreign economic bureaucracy. In: STEVEN, H.; CHRISTOPHER, J. *Routledge handbook of American foreign policy*. London: Routledge, 2010.
- DOLAN, C. Economic policy and decision making at the intersection of domestic and international politics: the advocacy coalition framework and the national economic council. *Policy Studies Journal*, New Jersey, v. 31, n. 2, p. 209-236, 2003.
- FREEDMAN, L. Logic, politics and foreign policy processes: a critique of the bureaucratic politics model. *International Affairs*, Florida, v. 52, n. 3, p. 434-449, 1976.
- FRIEDEN, J. The method of analysis: modern political economy. In: JEFFREY, F.; PASTOR JR, M.; TOMZ, M. (Eds.). *Modern political economy and Latin America: theory and policy*. Boulder: Westview Press, 2000.
- FRIEDEN, J.; ROGOWSKI, R. The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. In: MILNER, H.; KEOHANE, R. (Eds.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GEORGE, A. The case for multiple advocacy in making foreign policy. *American Political Science Review*, New York, v. 66, p. 751-85, 1972.
- GOLDSTEIN, J. The political economy of trade: institutions of protection. *American Political Science Review*, New York, v. 80, n. 1, p. 161-184, 1986.
- _____. *Ideas, interests and American trade policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GOLDSTEIN, J.; MARTIN, L. Legalization, trade liberalization and domestic politics: a cautionary note. In: GOLDSTEIN, J. et al. (Eds.). *Legalization and world politics*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- HAGAN, J. et al. Foreign policy by coalition: deadlock, compromise and anarchy. *International Studies Review*, Malden, v. 3, n. 2, p. 169-216, 2001.
- HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three institutionalisms. *Political Studies*, Malden, v. 44, n. 5, p. 936-57, 1996.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed). *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1990.

- HENISZ, W.; MANSFIELD, E. Votes and vetoes: the political determinants of commercial openness. *International Studies Quarterly*, Malden, v. 50, n. 1, p. 189-212, 2004.
- HERMANN, M. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, Malden, v. 3, n. 2, p. 47-81, 2001.
- IKENBERRY, J.; LAKE, D.; MASTANDUNO, M. *State and the American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- JUSTER, K.; LAZARUS, S. *Making economic policy: an assessment of the National Economic Council*. Washington: Brookings Institution, 1997.
- KAROL, D. Divided government and U.S. trade policy: much ado about nothing? *International Organization*, New York, v. 54, n. 4, p. 825-844, 2000.
- KATZENSTEIN, P. Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy. *International Organization*, New York, v. 31 n. 4, p. 879-920, 1977.
- KEOHANE, R.; MILNER, H. Internationalization and domestic politics: an introduction. In: KEOHANE, R.; MILNER, H. (Eds.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- KRASNER, S. Are bureaucracies important? (Or Allison wonderland). *Foreign Policy*, New York, v. 7, p. 159-179, 1972.
- _____. State power and the structure of international trade. *World Politics*, New York, v. 28, n. 3, p. 317-347, 1976.
- LIFTIN, K. Advocacy Coalitions Framework Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, v. 28, n. 1, 2000, p. 236-252.
- LOHMANN, S.; O'HALLORAN, S. Divided government and U.S. trade policy: theory and evidence. *International Organization*, New York, v. 48, n. 4, p. 595-632, 1994.
- MANSFIELD, E.; MILNER, H.; ROSENDORFF, P. Why democracies cooperates: electoral control and international trade agreements. *International Organization*, New York, v. 56, n. 3, p. 477-513, 2002.
- McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, London, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.
- MESQUITA, B. B. Domestic politics and international relations. *International Studies Quarterly*, New York, v. 46, n. 1, p. 1-9, 2002.
- MILNER, H. Actors' interests, policy preferences, and the demand for international cooperation. In: _____. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

- _____. International Trade. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Eds.). *Handbook of international relations*. London: Sage, 2002.
- _____. *Resisting protectionism: global industries and the politics of international trade*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- MILNER, H.; YOFFIE, D. Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands. *International Organization*, New York, v. 43, n. 2, p. 239-272, 1989.
- MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, New York, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.
- NEUDSTAD, R. *Presidential power*. New York: John Wiley, 1960.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- PAARLBERG, R. *Leadership abroad begins at home: US foreign economic policy after the cold war*. Washington: Brookings Institution, 1995.
- PASTOR, R. *Congress and the politics of US Foreign Economic Policy, 1929-1976*. Berkeley: The University of California Press, 1982.
- PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, New York, v. 43, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RHODES, E. Do bureaucratic politics matter? Some disconfirming findings from the case of the U. S. Navy. *World Politics*, New York, v. 47, n. 1, p. 1-41, 1994.
- RHODES, R. Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 423-45, 2006.
- ROGOWSKI, R. *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- ROSATI, J. Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics in perspective. *World Politics*, New York, v. 33, n. 2, p. 234-252, 1981.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, New York, v. 21, p. 129-168, 1989.
- SCHEVE, K.; SLAUGHTER, M. What determines individual trade-policy preferences? *Journal of International Economics*, v. 54, p. 267-292, 2001.

STEIN, H. *Presidential economics: the making of economic policy from Roosevelt to Clinton*. 3. ed. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994.

VERNON, R.; SPAR, D.; TOBIN, G. *Iron triangles and revolving doors: cases in US foreign policy making*. New York: Praeger, 1991.

WALTZ, K. *Theory of international politics*. Addison: Wesley, 1979.

WELCH, D. The organizational process and bureaucratic politics paradigms: retrospect and prospect. *International Security*, Cambridge, v. 17, n. 2, p. 17-54, 1992.

Resumo

Política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos: estado da arte e possibilidades teóricas

Análises de política externa comercial nos Estados Unidos tendem cada vez mais a levar em consideração aspectos de política doméstica. Em vista disso, este artigo faz uma revisão bibliográfica das abordagens mais amplamente usadas para a análise da política externa comercial dos Estados Unidos com foco na política doméstica: abordagens centradas em preferências e instituições e no Executivo e Presidente. A partir da grande fragmentação do processo decisório em política externa comercial nos EUA, os modelos atualmente existentes apresentam dificuldades em tratar do caráter complexo do tema e manter a parcimônia teórica. Como resultado, este artigo aponta possibilidades teóricas referentes a modelos que podem ser emprestados da literatura de políticas públicas e análise de política externa, chamados aqui de abordagens centradas em coalizões.

Palavras-chave: Política Externa Comercial; Estados Unidos; Política Doméstica; Análise de Política Externa; Economia Política Internacional.

Abstract

Domestic politics and the United States foreign trade policy: state-of-art and theoretical possibilities

Analyses of the United States foreign trade policy tend to progressively consider aspects of domestic politics. In view of that, this article makes a literature review of the approaches that are used the most for the analysis of foreign trade policy in the United States and that are focused on domestic politics, namely, preference and institutions-based approaches and the ones focused on the executive and the president. Given the fragmentation of the foreign trade policy decision-making in the US, the existing models have difficulties to deal with the complex nature of the theme while keeping theoretical parsimony. After the literature review, the article points out to some theoretical possibilities and models that can be taken from the literature of public policy and foreign policy analysis to be used in the analysis of foreign trade policy, and that are called in this article coalition-centered approaches.

Keywords: Foreign Trade Policy; United States; Domestic Politics; Foreign Policy Analysis; International Political Economy.

Résumé

La politique domestique et la politique extérieure commerciale aux États-Unis : état de l'art et possibilités théoriques

Des analyses autour de la politique extérieure commerciale aux États-Unis tendent de plus en plus à prendre en compte des aspects de la politique domestique. À la vue de ce qui précède, cet article propose une révision bibliographique des abordages plus amplement employés pour l'analyse de la politique extérieure commerciale aux États-Unis, mettant l'accent sur la politique domestique : des abordages centrés dans des préférences et des institutions, ainsi que dans l'Exécutif et le Président. À partir de la grande fragmentation du processus décisoire en ce qui concerne la politique extérieure commerciale aux États-Unis, les modèles actuellement existants présentent des difficultés à saisir le caractère complexe de ce sujet-là et à préserver la parcimonie théorique. Cela a eu pour résultat le fait que cet article indique des possibilités théoriques afférentes aux modèles qui peuvent se prêter à la littérature des politiques publiques et à l'analyse de la politique extérieure pour l'employer à la politique extérieure commerciale, des modèles qui sont ici nommés des abordages centrés dans des coalitions.

Mots-clés: Politique Extérieure Commerciale; États-Unis; Politique Domestique; Analyse de Politique Extérieure; Économie Politique Internationale.

Introdução

A categoria “Nova Era” amplamente utilizada em pesquisas realizadas durante as décadas de 1980 e 1990 parece se sustentar num equilíbrio precário entre sua potência descritiva, hipoteticamente capaz de ser justificada para tratar dos mais variados fenômenos – de rituais esotéricos a sessões de acupuntura –, e a escassez de sujeitos e grupos que deliberadamente identificam-se como *new agers*. Essa afirmação parece ressoar naquilo que Anthony D’Andrea (2000, p. 5) sentenciou de forma contundente: “se o critério de *New Ager* dependesse das autodefinições (dos envolvidos em sistemas e filosofias alternativas), então não existiria *New Age!*” Em que pese o caráter enfático com o qual D’Andrea menciona o problema da autoidentificação dos *new agers*, o tópico não foi objeto de extensivas análises por parte de pesquisadores das ciências sociais da religião. Pelo contrário, ainda que a questão tenha sido referida por outros autores (CAROZZI, 1999), o espectro dos fenômenos e das práticas descritas pelos cientistas sociais sobre o campo da Nova Era parece ser cada vez mais amplo. Assim, pesquisas sobre tarô (MALUF, 2005b), xamanismo urbano (MAGNANI, 1999b), extraterrestres (GUERRIERO, 2014), astrologia (D’ANDREA, 2000), yoga (SAIZAR, 2008),

terapias alternativas (TAVARES, 2012), redes de marketing multinível (ZÚÑIGA, 2005) e caminhadas ecológicas (STEIL; TONIOL, 2011), por exemplo, assumiram a categoria Nova Era como base para sua análise. Sem dúvidas, em alguns desses casos a utilização do termo é pertinente e lança importantes aportes para compreender as práticas em questão. Contudo, a variedade dos fenômenos descritos como característicos da Nova Era, aliada à insistente tendência dos cientistas sociais da religião em imputar a categoria em suas etnografias, permite desconfiar que estamos diante de uma situação em que o emprego sistemático de certa linguagem analítica tenha aprisionado a multiplicidade das realidades observadas na ficção criada para descrevê-las.

Início esta revisão bibliográfica com crítica à categoria Nova Era para retomá-la apenas na parte final do texto. Por ora, limito-me em assinalá-la como um tópico de reflexão necessário aos pesquisadores interessados nas práticas, nos rituais e nos eventos que frequentemente têm sido associadas à Nova Era.

Tendo em vista a amplitude já mencionada da literatura sobre esse tema, opto neste texto por concentrar minha atenção na produção das ciências sociais da religião sobre a Nova Era na sua interface com práticas terapêuticas e de cura. Trata-se, portanto, de oferecer um

1 Doutor em Antropologia Social, atualmente é pesquisador no Departamento de Filosofia e Estudos de Religião da Utrecht University, Holanda. Suas pesquisas privilegiam os seguintes temas: religião, espiritualidade, ciência, corpo, saúde e ecologia. Tem publicado uma série de trabalhos sobre esses temas dentre os quais destacam-se “Alternative Therapies”, em *Encyclopedia of Latin American Religions* (Springer, 2015), coautoria de *On the nature trail* (N. Science, 2015) e o estudo *Do Espírito na saúde* (2015a). Pesquisa apoiada pela Fapesp (2016/13245-0).

panorama sobre as pesquisas que se interessaram pela conjunção entre Nova Era e saúde. E assim delimito esta revisão bibliográfica por duas razões. Primeiro porque, como argumentarei adiante, reconheço nas pesquisas dedicadas a essa conjunção, mais precisamente nas análises dirigidas às terapias alternativas, algumas importantes pistas para aprofundar a crítica aos usos da categoria Nova Era. E, segundo, por conta da centralidade que o tema da saúde tem para a própria definição do fenômeno da Nova Era. É isso o que parece estar em jogo, por exemplo, na afirmação de Sônia Maluf que parte do vínculo entre práticas de saúde e Nova Era para definir esta última:

Grande parte das definições do fenômeno que estou chamando genericamente aqui de “culturas da Nova Era” se refere à emergência de um vasto campo de experiências e discursos voltados para a articulação entre o terapêutico e o espiritual, e a confluência de diferentes práticas e higiênes corporais e saberes (espirituais e terapêuticos): meditação, uso da astrologia, [...], florais de Bach, terapia de vidas passadas, método Fischer-Hoffman etc. (MALUF, 2005a, p. 149-150).

Esse excerto mostra uma ambiguidade constante da literatura sobre Nova Era e saúde, refiro-me ao fato desse vínculo indicar a um só tempo um importante campo empírico para os cientistas sociais da religião e uma característica mais geral da Nova Era em si, observável mesmo em contextos pouco relacionados com cuidados com a saúde.

Este texto está dividido em três partes. Na primeira apresento alguns princípios constantes no entendimento sobre saúde por parte dos grupos Nova Era e, em seguida, elaboro uma retomada histórica que aponta para o desenvolvimento dessas concepções de saúde

no âmbito do movimento da contracultura. Com relação a revisão bibliográfica, essa seção do texto estará interessada em recuperar como parte da literatura respondeu explícita ou implicitamente a seguinte questão: “No âmbito dos movimentos da Nova Era, como e o que se cura?” Na segunda parte do texto apresento as terapias alternativas, que constituem em um fenômeno privilegiado não somente de expressão dos ideais de saúde da Nova Era, como também um campo empírico constantemente analisado por parte dos pesquisadores a partir da base de análise da Nova Era. Por fim, discorro sobre como as transformações na oferta e no uso das terapias alternativas podem dar pistas para a necessária crítica ao uso extensivo da Nova Era enquanto categoria analítica.²

Como e o que se cura?

A emergência das sensibilidades religiosas, morais e estéticas associadas às experiências de sujeitos e grupos identificados com a Nova Era estiveram pautadas, desde os anos 1960, pela afirmação de que os padrões ecológicos, de consumo e de tempo impostos pela modernidade haviam instaurado uma desarmonia entre a natureza humana, o planeta (Gaia) e a cultura. Diante disso, seria preciso empenho para o desenvolvimento de modelos de vida alternativos, que pudessem restaurar o equilíbrio primordial entre natureza e humanidade. Genericamente, esse equilíbrio se constituiu como próprio fundamento da noção de saúde envolvido no ideal dos grupos e dos sujeitos frequentemente identificados pela literatura com os movimentos da Nova Era.

Três aspectos implícitos nessas considerações são centrais para o entendimento da

2 Neste texto privilegiarei o diálogo e as menções às produções latinas dedicadas ao tema da relação entre saúde e Nova Era. Assim procedo porque já há uma significativa quantidade de obras que realizam balanços gerais desse tema, destacando a produção anglo-saxã. Ver: Lewis e Melton (1992); Hanegraaf (1998) e Heelas (1996).

relação entre Nova Era e saúde: 1) Há uma unidade profunda na Terra que conecta, numa única cadeia de associação, toda a realidade física e metafísica do mundo; 2) O estado original de equilíbrio dessa relação foi comprometido, sobretudo, pela cultura moderna-ocidental; 3) A natureza sistêmica dessa unidade do mundo implica que estados de harmonia e de desarmonia se estendam para toda a cadeia de relação (TONIOL, 2015b).

Tendo em vista esses três aspectos, pode-se dimensionar o modo pelo qual saúde-doença na Nova Era por mais que possa estar referido aos humanos nunca se encerra na condição biológica do organismo. O que está em jogo é uma noção ampla de saúde, que extrapola os próprios limites corpóreos dos sujeitos e implica: corpo, self, estilo de vida e ambiente. Assim, o engajamento de *new agers* em causas ecológicas, por exemplo, pode ser compreendido como uma tentativa para reestabelecer um tipo de relação com a natureza que em alguma instância também contribui para a manutenção de uma vida saudável. Embora possamos rastrear esse tipo de percepção sistêmica que conecta a saúde do humano e do planeta em diferentes momentos históricos, o que nos permitiria pensar no seu vínculo com a gnose (VELHO, 1998), foi somente no pós-guerra que ela parece ter adquirido os contornos daquilo que a literatura reconhece como movimento da Nova Era³. Entre os marcadores normalmente utilizados para justificar a afirmação de que foi na década de 1960 que a Nova Era se constituiu enquanto tal e onde surgiram as comunidades alternativas na Inglaterra e na costa oeste dos Estados Unidos. No conjunto das diversas experiências

de comunidades dos anos 1960 imbuídas pela expectativa da Era de Aquários⁴, destaca-se a colônia de Esalen, na Califórnia, que desde sua fundação esteve relacionada com o desenvolvimento de terapêuticas que posteriormente viriam a ser atreladas à Nova Era.

Esalen foi fundada por Michael Murphy e Dick Price, ambos psicólogos egressos da Universidade de Stanford e interessados em reunir pessoas que quisessem vivenciar e difundir perspectivas filosóficas, práticas religiosas e técnicas psicológicas heterodoxas para os padrões e limites dos cursos universitários da época. Aí privilegiava-se o diálogo com as pesquisas e experimentos científicos que encontravam impedimentos para “avançar diante do método cartesiano e da própria fragmentação do conhecimento acadêmico” (CAROZZI, 1999, p. 9). Em 1962 Abraham Maslow, um dos fundadores do *Journal for Humanistic Psychology*, integrou-se ao grupo de Esalen e atraiu com ele grande grupo de estudantes e pesquisadores interessados na epistemologia de sua proposta de *humanistic psychology*. A compreensão de Maslow sobre psicologia enfatiza a autorrealização como potência intrínseca a todos os humanos e, ao mesmo tempo, reconhece que essa potência nem sempre está desperta ou suficientemente desenvolvida (ALEXANDER, 1992). Segundo sua perspectiva, após a satisfação das necessidades individuais, as pessoas podem se autodeterminar e agir já não com base na falta, mas na sua condição de seres completos e plenos, alcançando, assim, novos estados de bem-estar e felicidade (CAROZZI, 1999, p. 11).

Com a chegada de Maslow a Esalen, Michael Murphy decidiu abrir espaço para o

3 A consideração da Nova Era como um movimento é justificada por Anthony D’Andrea (1996) pelo caráter não exclusivamente religioso desse fenômeno. Para o autor, uma vez que a Nova Era engloba desde “setores seculares até os espirituais da sociedade” prefere-se designá-la como movimento ao invés de sublinhar “apenas sua dimensão religiosa” (D’ANDREA, 2000, p. 23).

4 A era de aquários é o tempo astrológico em que, segundo alguns grupos de new agers (HEELAS, 1996), a humanidade se aproximaria dos ideais da Nova Era.

público de não residentes, convertendo-o em um projeto cujas principais atividades consistiam na oferta de seminários e de workshops sobre temas diversos. Semelhante a Maslow, outros intelectuais se engajaram na comunidade de Esalen, tais como Aldous Huxley, alguns discípulos de Fritz Perls (fundador da terapia gestáltica) e Gregory Bateson (Ibid.). A abertura de Esalen e o surgimento de outras comunidades com propostas semelhantes nos Estados Unidos e na Inglaterra multiplicaram a oferta de seminários, de vivências e de encontros promovidos por pessoas interessadas em aderir a um estilo de vida centrado na valorização da natureza e voltado para o desenvolvimento das capacidades humanas que teriam sido tolhidas com o advento da modernidade⁵.

Ainda que não houvesse um programa compartilhado entre todos os sujeitos e instituições articulados por esses grupos, havia neles, como afirmou Leila Amaral (2000, p. 30), o atravessamento de um idioma comum, dedicado ao “caminho espiritual em direção à autorrealização, através de práticas transformadoras que proporcionam mudança moral e espiritual constante, numa busca relativamente individualizada”. Esse projeto individual de reorientação de vida dirigido à autorrealização também é um projeto de cura, cuja característica fundamental, poderíamos afirmar acompanhando outros autores (BUTLES, 2007; HANEGRAAFF, 1998), é a busca pelo aperfeiçoamento de si.

O *aperfeiçoamento de si* como aspecto fundante do movimento da Nova Era foi tratado pelos pesquisadores do tema a partir de diferentes bases de análise. Para o sociólogo inglês Heelas (1996), a Nova Era seria uma

das expressões da cultura moderna que melhor explicitaria algumas de suas principais características, entre elas a ênfase na *valorização do eu*. Segundo Heelas, o desenvolvimento das psicotecnologias a partir das ideias do *human potencial movement*, já no princípio do movimento, é um dos exemplos da centralidade radical do *eu* nas suas práticas e princípios. No entanto, para compreender o *eu* ao qual Heelas se refere é preciso decompô-lo em duas entidades distintas: o *self*, que se refere ao verdadeiro *eu*, à natureza íntima e indelével do sujeito; e o *ego*, resultado da cultura enquanto aspecto extrínseco ao sujeito, ao mesmo tempo que forja sua personalidade. A Nova Era como *religião do self*, na perspectiva de Heelas, está associada à ideia de um “Deus interno, com menos ênfase no holismo cósmico ou na crítica ao *establishment*, e a favor de uma versão mais hedonista e bem comportada do indivíduo. Essa identificação do *self* com Deus conferiria ao homem-indivíduo um poder tamanho que o levaria a influenciar sobremaneira o mundo externo, à moda mágica” (AMARAL, 2000, p. 31). A *cura*, nesse caso, passaria pelo permanente processo de valorização do *self* e de libertação do *ego*. Paradoxalmente, o ideal da potencialização da capacidade individual a partir de técnicas pontuais voltadas para a realização do eu encontrou afinidades com a “ideologia do progresso, que dá ênfase à eficácia produtiva, através do cultivo das qualidades interiores da autonomia, poder, confiança e criatividade” (Ibid., p. 31)⁶.

Em paralelo com análises como a de Heelas, que privilegiam o *idioma do self* para tratar do ideal do *aperfeiçoamento de si* na Nova Era, está um conjunto de pesquisas que investiu na ideia do *individualismo*. As modalidades

5 Para exemplos da constituição dessa rede na América Latina, confira: Castellanos (2012); Zuñiga (2005) e Semán e Bataglia (2012).

6 A convergência entre esses princípios de cura e a ideologia do progresso seriam fatores para explicar, por exemplo, a capacidade de repercussão dos ideais da Nova Era em grandes corporações e empresas (VIOTTI; FUNES, 2015; ZUÑIGA, 2005).

de utilização do termo são variadas, mas na maior parte das vezes remetem a dois tipos de ênfase. Em primeiro lugar, aquelas que tratam o individualismo como um traço da *modernidade reflexiva* que tende a valorizar a autonomização e a responsabilização dos sujeitos pelo curso de suas vidas. Com relação aos processos de cura e de adoecimento, esse tipo de perspectiva sugere a plena responsabilidade do indivíduo por sua doença e também por sua saúde. Trata-se do estabelecimento de um circuito que articula *individualismo, autonomia e responsabilidade*, tal como sugere a própria definição das *sensibilidades nova era*, delineada por D'Andrea (2000). O segundo grupo de pesquisas que estabelecem seus marcos a partir da ideia de *individualismo* pode ser identificado nas formulações que inserem a Nova Era em um processo de longa duração de emergência de certa *cultura psi* (FIGUEIRA, 1985). A Nova Era seria, nesses termos, um modo de cultivo de si cujo fenômeno da psicologização das sociedades modernas contemporâneas também seria exemplar. Como afirmou Russo (1993, p. 16):

O fenômeno da psicologização [...] representa uma nova forma do sujeito se relacionar consigo mesmo e com o mundo à sua volta. Diz respeito ao modo como formas tradicionais de se lidar com as esferas da vida [...] são paulatinamente substituídas por formas idiossincráticas, teoricamente construídas a partir do próprio sujeito – de seus desejos e características pessoais. Investigar a psicologização é [...] tentar dar conta do grande paradoxo da modernidade: a produção social da idiossincrasia e da individualidade como pilares básicos do mundo social.

A cura, nesse caso, estaria assentada nas terapias de desbloqueio daquilo que em alguma instância pudesse restringir a capacidade reflexiva dos sujeitos – as terapias por excelência relacionadas a esses modelos explicativos são as energéticas, tais como o reiki e a biodanza, que ajudam na circulação de energias entre os chacras.

Outro tipo de consideração a respeito do individualismo nas pesquisas sobre Nova Era aparece, por exemplo, na conjugação proposta por D'Andrea (2000) a partir do conceito de perfectibilidade do self. Trata-se de um tipo de consideração próxima a de Paul Heelas sobre o sujeito (cindido entre self e ego), mas com uma diferença significativa: a ênfase em certo holismo, que concebe pessoa e mundo como entidades indissociáveis. Desse modo, ainda que esse conceito reitere a conversão do ego em self como procedimento fundamental para os *new agers*, ela reconhece essa transmutação – necessária para o encontro com o verdadeiro eu –, em três movimentos que extrapolam o indivíduo.

(1) na relação do *self* com a “cultura” (ou sociedade); (2) na relação do *self* com a “natureza” (que se refere ao “não-humano”, a base biológica da Terra e do ser humano, seu organismo e seus “instintos”); (3) na relação do *self* consigo mesmo (com sua “pessoa”), elaborando sua personalidade e elementos intra e interpessoais indissociáveis. (D'ANDREA, 2000, p. 97)

A ênfase da relação do self com alguma outra dimensão do mundo situa de modo paradigmático o paradoxo do holismo nas pesquisas sobre Nova Era. É na medida em que os aspectos mais primordiais do self são acessados, em detrimento daqueles impostos pelas dinâmicas de autoridade ao longo da vida, que as conexões do sujeito com o cosmos tornam-se mais visíveis. Isto é, quanto mais próximo do self se chega, melhor compreendida será a relação do sujeito com a sociedade, com a natureza e com a pessoa. O holismo como princípio que conecta faz que a interiorização do ser também seja uma abertura para aquilo que o transcende. Assim é possível percebermos como a cura do sujeito também afeta o planeta. A ordem sistêmica que relaciona tudo aquilo que está vivo faz todo indivíduo engajado em seu próprio processo

de cura também se voltar para a manutenção do equilíbrio da natureza.

Essa espécie de individualismo que quanto mais radical, mais voltado para o mundo está, também é o ponto de partida para as reflexões de Amaral (2000, p. 61) sobre a cura na Nova Era.

O termo Nova Era estaria ligado, assim, a uma ideia de cura como transformação radical, ideia que perpassa as diferentes variantes desse discurso, seja o da transformação astrológica, da catástrofe iminente ou da transformação de paradigma. Seus mais ardorosos participantes afirmam que estão preocupados com o desenvolvimento harmonioso dos seres humanos e comprometidos com o movimento mais importante ao redor do globo: a transformação da consciência, primeiro no plano interno-individual, com efeitos positivos no mundo físico e na humanidade como um todo. Trata-se, enfim, da restauração da saúde da Terra, concebendo-a com a grande reconciliação.

A expressão do movimento da Nova Era diante do mundo moderno é uma atitude de suspeita e faz a busca pela cura ser invariavelmente também um projeto de salvação. Salvar-se dos males da modernidade capitalista e do tipo de ego que ela produz e, ao mesmo tempo, buscar o verdadeiro self é a cura que se deseja. Para isso, afirmam os *new agers* que perceber o princípio da conexão sistêmica entre os seres é o passo inicial. Trata-se de reconhecer a existência de uma unidade metafísica última ou mesmo de um monismo transcendental que entrelaça sujeito, mundo e universo.

Essas características gerais da relação entre Nova Era e saúde são provisórias e instáveis pelo próprio caráter descentralizado e não institucional desse movimento. Isso significa que os aspectos fundamentais dessa relação, descritos anteriormente, são elaborados de formas

variadas e resultam em “práticas de cura” distintas. Em que pese a variedade dessas práticas de cura, elas estão privilegiadamente descritas pela literatura dedicada a Nova Era por meio do termo englobante, terapias alternativas⁷.

Terapias alternativas

O termo “terapias alternativas” não faz referência a um conjunto fechado de procedimentos terapêuticos, mas designa um amplo e dinâmico universo de práticas de cura. Em seu sentido mais basilar – saberes, práticas e técnicas de intervenção em processos de saúde e doença não alinhadas com os princípios da medicina moderna ocidental –, a categoria extrapola os limites da Nova Era e tem sido incorporada por agências como a Organização Mundial de Saúde (OMS) para “fazer referência a práticas de cuidados de saúde que não são partes da tradição nacional e que não estão integradas ao sistema de saúde dominante.” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2001, p. 3, tradução minha). Retomarei ao tema da presença das “terapias alternativas” nos discursos oficiais de saúde na próxima seção, por ora permito-me apenas assinalar que a literatura especializada tem privilegiado a conexão dessas terapias com o fenômeno da Nova Era e dado menor visibilidade a sua presença nos debates sobre saúde pública, por exemplo. Entre as práticas frequentemente descritas como terapias alternativas menciono algumas: reiki, terapia com cristal, reflexologia, acupuntura, cinesiologia, terapia craniosacral, massagem, visualização, meditação, ioga, homeopatia, dietoterapias, iridologia, cromoterapia, musicoterapia, hidroterapia, osteopatia, quiropraxia, biodanza, terapia da

7 Não mencionei outros campos que igualmente têm-se constituído como contextos privilegiados para a investigação da relação entre Nova Era e saúde, entre eles destaco os trabalhos que têm acionado conceitos como o de xamanismo urbano (ver SCURO, 2015, p. 20), bem como aqueles que se ocupam do uso e manipulação de plantas de poder em diversos contextos rituais (LABATE; MAcRAE, 2010).

polaridade, shiatsu, regressão a vidas passadas ou terapia da reencarnação, aromaterapia, medicina ayurveda e fitoterapia.

Diante da variedade dessas práticas terapêuticas, o delineamento de modelos classificatórios tem sido sistematicamente elaborado por pesquisadores interessados no tema. Amaral (2000), por exemplo, sugere a existência de duas modalidades de cura características das terapias da Nova Era. A primeira seria a cura harmônica, cuja meta é harmonizar as energias dos corpos de maneira que ressoem com as mais amplas forças e leis da natureza. Nessa modalidade, os corpos devem vibrar para renovar suas forças essenciais em conformidade com as leis cósmicas. Entre as terapias mais utilizadas nessa modalidade estão o reiki, os florais e até mesmo a homeopatia. Os procedimentos reikianos de imposição de mãos, por exemplo, seriam exemplares da produção dessas conexões entre corpos na medida em que seu objetivo é captar a energia universal e, a partir da intenção do terapeuta, dirigi-la aos canais energéticos (chakras) mais estagnados dos “pacientes”. A comunicabilidade do fluxo de energia permite o estabelecimento de um trajeto que vai do universo para as mãos, das mãos para os chakras e dos chakras de volta para o universo. Os florais, por sua vez, estariam entre a matéria e a energia e seu efeito seria o de transmutar um tipo de vibração energética desarmonizada em algo favorável à conexão do sujeito com o todo.

Outra modalidade de cura destacada por Amaral é a cura xamânica. Trata-se de um tipo de cura que consiste em “viajar para o reino da não matéria (da não-coisa) no qual as forças sutis se transmudam em substância material, isto é, a matéria se dissolve na energia e reconfigura-se como matéria” (AMARAL, 2000, p. 65). Esse tipo de terapia pode ser orientada por um facilitador, mas depende invariavelmente de um conjunto de recursos e disposições do próprio sujeito tratado. Nessa

modalidade, quando manipulada no âmbito dos circuitos da Nova Era, as referências aos princípios da física quântica são constantes, sobretudo naquilo que se refere à ideia de que o agrupamento das partículas que constituem uma matéria é sempre provisório, de modo que o mundo estaria em um invariável estado de devir.

Tavares (2012), para elaborar seu modelo de classificação, parte de uma consideração sobre o caráter não acabado do universo da Nova Era e da intensa dinâmica de surgimento de novas terapias e, por conseguinte, de terapeutas e de perfis de usuários. Com isso, opta por demarcar o campo das terapias alternativas a partir de uma negação dupla. Primeiro, afirma a autora, trata-se de um conjunto de práticas que se afasta daquilo que poderíamos reconhecer como gestão religiosa da cura, ou seja, de rituais e procedimentos dirigidos à resolução de problemas de saúde administrados no âmbito de instituições religiosas. Segundo, outra negação definidora das práticas compreendidas como terapias alternativas, são suas diferenças com o paradigma biomédico hegemônico nas sociedades ocidentais. Para Tavares, portanto, a rede terapêutica alternativa estaria situada numa nebulosa místico-esotérica cujas práticas, embora não estejam necessariamente circunscritas às referências *New Age*, com elas se articulam e se adensam.

Outro modelo classificatório possível de classificação das terapias alternativas é aquele que diferencia as práticas diagnósticas e as terapêuticas. Na primeira estariam incluídas práticas como o uso de pêndulo radiestésico e fotografia Kirilan, por exemplo. Já na segunda, poderíamos classificar práticas como a acupuntura e a fitoterapia. Um terceiro conjunto que ainda pode ser observado se constituiria a partir de técnicas que estão entre o diagnóstico e a terapia, como é o caso do tarô terapêutico (TAVARES, 1999) e de algumas terapias com cristais.

Circuitos de oferta de terapias alternativas na América Latina

A distribuição dos centros de oferta de terapias alternativas na América Latina seguiu até meados dos anos 2000 um padrão semelhante ao descrito por outros autores que trataram do fenômeno nos Estados Unidos e Europa (HANEGRAFF, 1998), onde esses espaços se concentraram nos grandes centros urbanos, sobretudo, nos bairros com maior concentração de renda e altos índices de escolaridade. A partir da década de 1990, pesquisadores como Magnani (1999a), em São Paulo, Carozzi (1999) e Saizar (2008), em Buenos Aires, Castellanos (2012) e Zúñiga (2005), em Guadalajara, realizaram mapeamentos pontuais dessa oferta sugerindo, apesar das singularidades locais, a referida convergência entre o fenômeno no continente latino-americano e em outras partes do mundo. A essa característica local, soma-se uma dinâmica continental de articulação entre esses espaços, conformada a partir da circulação de livros, terapeutas e produtos. Como indica Carozzi (2007, p. 344, tradução minha) tratando especificamente da relação entre Argentina e Brasil:

Além da circulação de indivíduos e de mútuas referências, tanto na Argentina quanto no Brasil, os centros também estão ligados por uma variedade de revistas de Nova Era e alternativas, bem como pela organização de festivais e feiras da Nova Era. A literatura brasileira sobre o tema sugere fortemente que festivais e feiras desempenham um papel de conexão mais importante para o circuito no Brasil do que na Argentina. Em Buenos Aires, de acordo com os organizadores locais, foi apenas no início do movimento, durante os anos 80, que grande número de pessoas passaram a assistir os festivais.

Essa circulação de materiais, pessoas e ideias viabilizou a rápida popularização das terapias alternativas no continente a partir da

década de 1980. Além de expandir o mercado de consumo dos bens da Nova Era, também foi a partir dessa dinâmica que se deu a própria formação dos terapeutas holísticos, instruídos a partir de cursos de curta duração, orientados por mestres e palestrantes que percorriam centros integrados, comunidades alternativas e outros espaços *new age* (RUSSO, 1993; TAVARES, 2012).

A diversidade da Nova Era na América Latina compromete a possibilidade de generalizarmos com veemência quais sejam as características que singularizaram o fenômeno das terapias alternativas no continente. Em cada país, as terapias tiveram suas próprias trajetórias de estabelecimento, bem como se desenvolveram com ênfases distintas. No entanto, autores como Castellanos (2012) têm argumentado que as formas de crenças heterodoxas da Nova Era, cujas terapias alternativas seriam um desdobramento, não ocorreriam de maneira paralela ou desligada das tradições religiosas locais, pelo contrário, demonstrariam predileção pelo tradicional, porque as referências ao passado “permitem redesenhar imaginários sem perder de vista linhagens religiosas duradouras” (Ibid., 463). Nesse caso, as singularidades das terapias alternativas na América Latina estariam relacionadas com as próprias práticas de religiosidade popular do continente. Desse modo, sugere Castellanos (2012), torna-se possível pensar nas regularidades do fenômeno da Nova Era e das terapias alternativas sem concebê-lo como invariável. Nisso consistiria, a um só tempo a continuidade das práticas terapêuticas latino-americanas e também sua descontinuidade, já que enquanto no Brasil essas terapêuticas teriam ressoado com a tradição do espiritismo kardecista e das tradições indígenas, no México elas teriam desenvolvido transversalmente com o catolicismo sincrético e se fundido com o ritualismo asteca (CASTELLANOS; ZÚÑIGA, 2012).

Considerações finais: além da Nova Era

A interface entre saúde e Nova Era, sobretudo a partir dos anos 2000, adquiriu novos contornos. Isso porque, numa espécie de processo paradoxal, conforme as sensibilidades e práticas da Nova Era se popularizaram e foram incorporadas, por exemplo, pela medicina ocidental, por corporações empresariais e pela publicidade, elas também adquiriram outras configurações, cujo estabelecimento depende da recusa dos vínculos com o esoterismo, com a contracultura e com a Era de Aquário. Os terapeutas holísticos, por exemplo, na medida em que se profissionalizaram, criando sindicatos e associações de representação profissional, passaram a buscar legitimidade para suas práticas no campo das ciências médicas, evitando alinhá-las a princípios e sensibilidades de repercussão restrita ao universo esotérico. Esse processo de afastamento dos referenciais da Nova Era se intensificou de modo paradigmático no Brasil quando o próprio Estado reconheceu a legitimidade do uso dessas terapias e ainda instituiu sua oferta como uma política de saúde⁸.

Em 2013, o Rio Grande do Sul aprovou a Política Estadual de Práticas Integrativas e Complementares (PEPIC/RS). Em conformidade com o texto produzido por uma comissão formada por técnicos e especialistas no tema, a secretaria de saúde publicou a portaria que assegurou a implementação na rede de atenção à saúde do estado das seguintes práticas: terapêutica floral, práticas corporais integrativas,

terapias manuais e manipulativas, terapia comunitária e dietoterapia. Além disso, o mesmo documento ainda recomendou a inserção de meditação, cromoterapia, musicoterapia, aromaterapia e geoterapia nos atendimentos em postos de saúde, ambulatórios e hospitais gaúchos. Essas práticas terapêuticas somaram-se àquelas que já haviam sido referendadas em 2006, quando a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) estabeleceu normas para a implementação da fitoterapia, da acupuntura, da homeopatia, da crenoterapia (termalismo) e da medicina antroposófica em toda a rede do SUS do país⁹.

Assim como o Rio Grande do Sul, outros estados também aprovaram suas próprias políticas de PICs e, com isso, acrescentaram novas práticas àquelas previstas pela nacional. É o caso de Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Espírito Santo, para citar apenas alguns exemplos. Além dessas políticas que incidem em âmbito nacional e estadual, no campo da PNPIC ainda ocorreu o lançamento de uma série de leis e de portarias municipais dedicadas a essas práticas terapêuticas. A Prefeitura de Santo Ângelo, cidade do interior do Rio Grande do Sul por exemplo, instituiu por meio de decreto-lei o Programa Municipal de Terapias Naturais, que tem como principal objetivo implementar atendimentos nas unidades de saúde da cidade das seguintes práticas: bioterapia, bioenergética, iridologia, hipnose, alfaterapia, oligoterapia, radiestesia, entre outras¹⁰.

Empiricamente uma das consequências dessas políticas é a transformação radical na

8 Tavares (2012) já havia observado o início desse processo de institucionalização da prática de terapias alternativas. Outro conjunto de autores que também já apontaram para a expansão das práticas de saúde concebidas como características da Nova Era para além de grupos esotéricos é formado por pesquisadores que investigaram a presença dessas práticas em rituais religiosos católicos (VIOTTI, 2011) e espíritas (AURELIANO, 2011). Do mesmo modo, é preciso reconhecer que as análises sobre consumo de literatura de autoajuda (PAPALINI, 2013) e sobre a popularização do ioga (SAIZAR, 2009) também já havia apontado para o mesmo processo de autonomização dos referenciais da Nova Era com relação aos grupos “esotéricos”.

9 A PNPIC foi instituída no Brasil por meio da Portaria 971/2012, do Ministério da Saúde do Brasil.

10 Refiro-me à Lei nº 3.597, de 23 de março de 2012.

cartografia da oferta e no perfil dos usuários dessas práticas terapêuticas. As terapias alternativas, frequentemente descritas como expressão da Nova Era, eram apresentadas por pesquisadores (MAGNANI, 1999a) como associadas às classes médias, urbanas e escolarizadas que buscavam modelos holísticos de atenção à saúde em pequenos consultórios e clínicas localizadas nos centros das grandes metrópoles, com a publicação dessas políticas de saúde. Entretanto, essas práticas ficaram acessíveis em postos de saúde, ambulatórios e hospitais distribuídos pelas periferias das cidades e pelo interior do país. Conforme sugiro o reconhecimento dessas consequências empíricas também deve servir para dar relevância ao que já havia assinalado na introdução deste texto, o uso hiperbólico da chave analítica da Nova Era dificultou a visibilização de importantes transformações no campo das terapias alternativas. Refiro-me a emergência de sindicatos de terapeutas holísticos, a demanda pública pela legitimação do uso dessas terapias como práticas de saúde referendadas pela OMS e a própria incorporação delas nos sistemas públicos de saúde. Em alguma medida esses fenômenos ficaram invisíveis pela ênfase sistemática dos pesquisadores na ideia das terapias alternativas como expressão da Nova Era e, por conseguinte, na descrição dessas como marginais, pouco afeitas a processos de institucionalização e distantes de demandas políticas organizadas. Entre as múltiplas possibilidades narrativas que poderiam explicitar esse processo de institucionalização das terapias alternativas que em certo sentido está acompanhado do afastamento dessas práticas de um conjunto de referências esotéricas, descrevo brevemente a realização da VIII Conferência Saúde e Espiritualidade: Encontro Holístico Brasileiro, realizada em 2013, em Porto Alegre.

As edições anteriores do evento reuniram, em média, dois mil inscritos que acompanhavam palestras de terapeutas holísticos,

visitavam os estandes das escolas e dos cursos de terapias alternativas/complementares e conheciam o lançamento de produtos voltados para os atendimentos, tais como máquinas de cromoterapia, de fotografia Kirlian ou ainda novos sistemas florais. As características do evento, que associou palestras à venda de serviços e produtos dirigidos sobretudo a práticas holísticas de saúde, assemelhavam-se àquelas das feiras místicas já descritas por outros autores (MAGNANI, 1999b). Tal como encontro para a nova consciência: o pensamento da cultura emergente ou como é conhecido entre seus frequentadores, Carnaval da Alma, segundo Amaral (2000). À primeira vista, a semelhança entre o evento de Porto Alegre e aquele descrito por Amaral é tamanha que o excerto a seguir poderia servir para apresentar a “versão” gaúcha:

Constituído por oradores e facilitadores de workshops, convidados pela organização para realizar palestras, participar de debates e conduzir vivências e cursos, é totalmente aberta para um público heterogêneo formado por frequentadores voluntários [...]. Além das palestras e debates, o encontro proporciona aos frequentadores cursos e workshops tipicamente reconhecidos como Nova Era, tais como: florais brasileiros, tai chi chuan, yoga, fotos kirilan, bioenergética, biodança. (Ibid., p. 189)

Apesar dessas semelhanças, três aspectos inscrevem o Encontro Holístico Brasileiro, realizado em Porto Alegre desde 2005, num registro significativamente distinto das atividades analisadas por Amaral (2000) e Magnani (1999b), permitindo-nos concebê-lo como um caso emblemático do processo de oficialização das terapias alternativas no país. Em primeiro lugar, em vez de ser realizado em bairros com alta concentração de centros esotéricos, o Encontro Holístico ocorreu na Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul¹¹. Em segundo lugar, o evento não foi idealizado por alguma escola de terapia holística, mas por

um deputado federal, Giovanni Cherini. Uma última diferença refere-se ao fato de que atualmente o principal órgão divulgador do evento não são jornais esotéricos, mas sim a Frente Parlamentar Mista de Práticas Integrativas em Saúde.

A Frente Holística, como também é conhecida, reúne parlamentares do Congresso Federal engajados na defesa e na oferta das PICs nos serviços públicos de saúde, no apoio ao desenvolvimento de pesquisas dedicadas a essas terapias e na tentativa de regulamentação da profissão de terapeuta holístico¹². Atuando como promotora do Encontro Holístico Brasileiro, a Frente Parlamentar tem buscado capitalizar, por meio desse evento, discursos sobre a legitimidade das terapias alternativas/complementares. Durante o Encontro, por exemplo, apesar da heterogeneidade dos expositores, as universidades federais têm estandes permanentes para apresentar experiências de pesquisas que envolvam as PICs ou simplesmente para divulgar os programas de disciplinas, obrigatórias e eletivas, voltadas

para as terapias alternativas/complementares oferecidas em cursos de graduação¹³. Também na tentativa de sublinhar a oficialização das PICs, nesse caso sobretudo a validade científica dessas práticas, as últimas três edições do Encontro Holístico Brasileiro centralizaram na divulgação de iniciativas de financiamento de pesquisas sobre PICs e de eventos científicos dedicados ao tema.¹⁴

Em 2013, a Frente Parlamentar encarregada da divulgação e, em alguma medida, da organização do evento premiou o Ambulatório de Terapias Naturais e Complementares da Vila I de Maio por seu pioneirismo no uso de terapias alternativas no SUS (TONIOL, 2014). No ano anterior, os reikianos que atuam no setor de quimioterapia do Hospital Conceição, o maior hospital público do Sul do Brasil, também já haviam sido premiados (Id., 2015a). Se essas situações já dimensionam o quanto esse evento tornou-se um meio de visibilização dos serviços das terapias alternativas no SUS, na edição de 2013 essa sobreposição ficou ainda mais evidente. Na ocasião, a

11 Por conta do grande número de inscritos, algumas edições do evento não puderam ser realizadas na Assembleia, mas ocuparam outros espaços que também pertencem ao Estado.

12 No site oficial (<https://goo.gl/jNktzx>), os seguintes objetivos são descritos como metas principais da Frente Holística: “1) Sugerir e defender políticas públicas que objetivem a inclusão de Terapias Integrativas nos Programas de Saúde; 2) Divulgar as terapias existentes, bem como os benefícios que elas trazem; 3) Propor soluções legislativas, ouvindo as propostas das entidades representativas do segmento dos terapeutas, cursos de cuidados integrativos, que objetivem a normatização dessas terapias, tais como a adoção de uma política nacional de saúde integrativa (atuação profissional, formação acadêmica e em nível de graduação e especialização, entre outras); 4) Enviar esforços no sentido de aprovar as propostas legislativas e que tratam sobre as terapias integrativas; realizar encontros, simpósios, seminários, reuniões e outros eventos, com vista a debater as terapias integrativas e sua importância para a área da saúde; 5) Articular e integrar as iniciativas e atividades da Frente Parlamentar com as ações de governo e de entidades da sociedade civil, em defesa das terapias integrativas; 6) Estimular e divulgar as pesquisas acadêmicas e científicas referentes às terapias integrativas sob a visão de novos paradigmas, bem como atuar de forma harmoniosa com profissionais da área da saúde, instituições, sindicatos, cooperativas e as demais entidades ligadas às terapias integrativas; 7) Analisar, propor mudanças e/ou alterações nos projetos de lei que tratam sobre as Práticas Integrativas em Saúde, em tramitação no Congresso Nacional”.

13 Nas edições do evento que acompanhei, pude observar estandes das Universidades Federais do Rio Grande do Sul, de Pelotas e de Santa Maria.

14 Entre esses destaca a chamada para financiamento de pesquisas sobre PICs, lançada em 2013, a partir de parceria entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério da Saúde e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; o I Simpósio Internacional de Práticas Integrativas e Complementares Baseadas em Evidências, realizado em Brasília e organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde da Universidade de Brasília; e ainda, outra chamada para financiamento de pesquisas sobre PICs, válida por um período de dois anos (2013-2015), realizada no convênio entre CNPq, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul e Ministério da Saúde.

palestra de abertura do evento, realizada pelo deputado Giovani Cherini, correligionário de Elenir Sand, secretário de saúde do Rio Grande do Sul e responsável pela publicação da Política Estadual de Práticas Integrativas e Complementares, foi dedicada a destacar os avanços que, em suas palavras, o estado do Rio Grande do Sul estava fazendo ao ampliar e diversificar os tipos de terapias alternativas incorporadas ao SUS.

Como assinalo na introdução deste texto, embora a literatura dedicada aos movimentos da Nova Era seja fundamental para abordar variados aspectos relativos às características e formas de uso das terapias alternativas/complementares, a análise dessas práticas terapêuticas no contexto de sua introdução nos serviços de saúde pública impõe a necessidade de atenção a dimensões pouco privilegiadas no âmbito daquelas pesquisas. Refiro-me, sobretudo, à atuação do Estado

como nova instância de articulação dos sujeitos, discursos e práticas associados às terapias alternativas/complementares. É isso o que parece estar em jogo de modo emblemático no VIII Encontro Holístico Brasileiro, quando agentes e instituições públicas passaram a protagonizar aquilo que, noutro momento, já fora descrito por pesquisadores como eventos “concebidos e apresentados ao público, com o objetivo de discutir a Nova Era como uma espiritualidade que se constitui no espaço da diversão e do consumo” (AMARAL, 2000, p. 123). Em certo sentido, como espero ter deixado explícito, essa revisão da literatura sobre a relação entre saúde e Nova Era, além de retomar temas-chave para seu entendimento, argumenta que é necessário ultrapassar a linguagem analítica da Nova Era para avançar nas análises de práticas geralmente associadas a ela, como é o caso das terapias alternativas.

Referências

- ALEXANDER, K. Roots of the New Age. In: LEWIS, J.; MELTON, J. (Orgs.). *Perspectives on the New Age*. Albany: State University of New York Press, 1992. p. 30-47.
- AMARAL, L. *Carnaval da alma: comunidade, essência e sincretismo na nova era*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- AURELIANO, W. *Espiritualidade, saúde e as artes de cura no contemporâneo: indefinição de margens e busca de fronteiras em um centro terapêutico espírita no sul do Brasil*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- BUTLES, T. M. J. Holistic health and new age in Britain and the Republic of Ireland. In: KEMP, D.; LEWIS, J. (Eds.). *Handbook of new age*. Boston: Brill, 2007. p. 415-434.
- CAROZZI, M. J. (Org.). *A nova era no Mercosul*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. A Latin America new age? In: LEWIS, J. R. (Ed.). *The Oxford handbook of new religious movements*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 341-358.
- CASTELLANOS, R. T. *Religiosidades nômadas: creencias y prácticas heterodoxas en Guadalajara*. Guadalajara: CIESAS, 2012.

- CASTELLANOS, R. T.; ZÚÑIGA, C. G. Transnacionalización de las danzas aztecas y relocalización de las fronteras México/Estados Unidos. *Debates do NER*, Porto Alegre, n. 21, p. 11-50, 2012.
- D'ANDREA, A. F. *O self perfeito e a nova era: individualismo e reflexividade em religiosidades pós-tradicionais*. São Paulo: Loyola, 2000.
- FIGUEIRA, S. (Org.). *Cultura da psicanálise*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- GUERRIERO, S. Até onde vai a religião: um estudo do elemento religioso nos movimentos da Nova Era. *Horizonte*, Belo Horizonte, v. 12, n. 35, p. 902-931, 2014.
- HANEGRAAFF, W. *New age religion and western culture: esotericism in the mirror of secular thought*. New York: State University of New York Press, 1998.
- HEELAS, P. *The New Age movement*. Oxford: Blackwell, 1996.
- LABATE, B. C.; MACRAE, E. J. (Eds.). *Ayahuasca, ritual and religion in Brazil*. London: Equinox, 2010.
- LEWIS, J.; MELTON, J. (Orgs.). *Perspectives on the New Age*. Albany: State University of New York Press, 1992.
- MAGNANI, J. G. C. *Mystica urbe*. São Paulo: Studio Nobel, 1999a.
- _____. O xamanismo urbano e a religiosidade contemporânea. *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 113-140, 1999b.
- MALUF, S. W. Da mente ao corpo? A centralidade do corpo nas culturas da Nova Era. *Revista de Antropologia*, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 147-161, 2005a.
- _____. Mitos coletivos, narrativas pessoais: cura ritual, trabalho terapêutico e emergência do sujeito nas culturas da “Nova Era”. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 499-528, 2005b.
- PAPALINI, V. Recetas para sobrevivir a las exigencias del neocapitalismo. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, v. 245, p. 163-177, 2013.
- RUSSO, J. *O corpo contra a palavra: o movimento das terapias corporais no campo psicológico dos anos 80*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993.
- SAIZAR, M. M. *De Krishna a Chopra: filosofías y prácticas del yoga en Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropo-fagia, 2009.
- _____. Todo el mundo sabe. Difusión y apropiación de las técnicas del yoga en Buenos Aires (Argentina). *Sociedade e cultura*, Goiânia, v. 1, p. 112-122, 2008.
- SCURO, J. De religión y salud a espiritualidad y cura: el neochamanismo como vehículo del cambio. *Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião*, Porto Alegre, v. 17, n. 22, p. 167-187, 2015.

- SEMÁN, P.; BATTAGLIA, A. De la industria cultural a la religión: nuevas formas y caminos para el sacerdocio. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n. 3, p. 439-452, 2012.
- STEIL, C. A.; TONIOL, R. Ecologia, corpo e espiritualidade: uma etnografia das experiências de caminhada ecológica em um grupo de ecoturistas. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 61, p. 29-49, 2011.
- TAVARES, F. *Alquimistas da cura: a rede terapêutica alternativa em contextos urbanos*. Salvador: UFBA, 2012.
- _____. Tornando-se tarólogo: percepção “racional” versus percepção “intuitiva” entre os iniciantes no tarot no Rio de Janeiro. *Numen*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 97-123, 1999.
- TONIOL, R. *Do espírito na saúde: oferta e uso de terapias alternativas/complementares nos serviços de saúde pública no Brasil*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015a.
- _____. Integralidade, holismo e responsabilidade: etnografia da promoção de terapias alternativas/complementares no SUS. In: FERREIRA, J.; FLEISCHER, S. *Etnografias em serviços de saúde*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 153-178.
- _____. Science and New Age. In: GOOREN, H. (Ed.). *Encyclopedia of Latin American Religions*. [S. l.]: Springer, 2015b. p. 1-6.
- VELHO, O. Ensaio herético sobre a atualidade da gnose. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 34-52, 1998.
- VIOTTI, N. *Um Deus de todos os dias: uma análise sobre pessoa, aflição e conforto numa trama religiosa de Buenos Aires*. 2011. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- VIOTTI, N.; FUNES, M. E. La política de la nueva era: el arte de vivir en Argentina. *Debates do NER*, Porto Alegre, v. 2, n. 28, p. 181-204, 2015.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *General guidelines for methodologies on research and evaluation of traditional medicine*. Geneva: WHO, 2001.
- ZÚÑIGA, C. G. *Congregaciones del éxito: interpretación socio-religiosa de las redes de mercadeo en Guadalajara*. Zapopan: Colegio de Jalisco; Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2005.

Resumo

Nova Era e saúde: balanço e perspectivas teóricas

O propósito deste artigo é realizar uma revisão das perspectivas teóricas sobre a relação entre Nova Era e saúde. Na primeira parte do texto apresento alguns princípios constantes no entendimento sobre saúde por parte dos grupos Nova Era e, em seguida, elaboro uma retomada histórica que aponta para o desenvolvimento dessas concepções de saúde

no âmbito do movimento da contracultura. Com relação à revisão bibliográfica, essa seção do texto estará interessada em recuperar, como parte da literatura respondeu, explícita ou implicitamente, a seguinte questão: “No âmbito dos movimentos da Nova Era, como e o que se cura?”. Na segunda parte do texto apresento as terapias alternativas, que constituem em um fenômeno privilegiado não somente de expressão dos ideais de saúde da Nova Era, como também um campo empírico constantemente analisado por parte dos pesquisadores a partir da Nova Era. Por fim, discorro sobre como as transformações na oferta e no uso das terapias alternativas podem dar pistas para a necessária crítica ao uso extensivo da Nova Era enquanto categoria analítica.

Palavras-chave: Nova Era; Saúde; Espiritualidade; Self; Terapias alternativas.

Abstract

New Age and health: evaluation and theoretical perspectives

This article's purpose is to review the theoretical perspectives about New Age and health. At the first part, I present some constant principles on New Age groups' health understanding, then I present a historical approach pointing to the development of these concepts of health in the context of the counterculture movement. Regarding the literature review, this section of the text will recover, as part of the literature answered, implicitly or explicitly, the following question: “In the context of the New Age movement, how and what is healed?”. In the second section of text I present the alternative therapies, which are a special phenomenon of the ideals of health on the New Age movement, as well as an empirical field constantly analyzed by New Era researchers. Finally, I discuss how the changes in the offer and use of alternative therapies may give clues to the necessary criticism of the extensive use of New Age as an analytical category.

Keywords: New age; Health; Spirituality; Self; Alternative therapies.

Résumé

La Nouvelle Ère et la santé : bilan et perspectives théoriques

Cet article propose une révision des perspectives théoriques sur la relation entre la Nouvelle Ère et la santé. Dans la première partie du texte, je présente quelques principes constants dans la conception de la santé de la part des groupes Nouvelle Ère et, ensuite, j'élabore un reprise historique qui se dirige au développement des conceptions de santé dans le contexte du mouvement de la contre-culture. En ce qui concerne la révision bibliographique, cette section du texte se centrera à reprendre la façon dont une partie de la littérature a répondu explicitement ou implicitement à la question suivante : « Dans le contexte des mouvements de la Nouvelle Ère, comment et qu'est-ce que l'on guéri ? ». Dans la seconde partie du texte, je présente les thérapies alternatives qui constituent non seulement un phénomène privilégié dans l'expression des idéaux de santé de la Nouvelle Ère, mais aussi un champ empirique souvent analysé de la part des chercheurs à partir de la Nouvelle Ère. Finalement, je parle de la façon dont les transformations à l'offre et à l'usage des thérapies alternatives peuvent donner des indices pour une critique nécessaire à propos de l'utilisation extensive de la Nouvelle Ère en tant que catégorie analytique.

Mots-clés: Nouvelle Ère; Santé; Spiritualité; Self; Thérapies alternatives.

Introdução

Uma das imagens mais populares no imaginário acerca das populações indígenas talvez seja a chamada “dança da chuva”. A “dança” consistiria, em linhas gerais, em um ritual para atrair as chuvas ou para fazer chover. Ainda que não seja uma prática completamente estranha aos grupos autóctones do Brasil, tampouco às populações indígenas e não indígenas de outros continentes, essa imagem de um ritual de atração de chuvas por meio de uma dança coletiva se popularizou por uma exportação cultural norte-americana. Com isso, os Estados Unidos contribuíram, sem dúvida, para expandir uma das mais fortes imagens sobre os nativos do Novo Mundo. Associada direta ou indiretamente ao cinema, a antropologia também contribuiu e ainda contribui fundamentalmente com a expansão das informações acerca de variados povos indígenas de todas as partes do mundo. Entre as preocupações da disciplina, desde sua origem, reside naquela sobre como populações indígenas e tradicionais lidaram com o gerenciamento e a manipulação do que poderíamos chamar de “clima”. Embora a antropologia seja criticada por não

se posicionar no debate público a respeito das mudanças climáticas (BATTERBURY, 2008), a disciplina tem grande potencial para enriquecer as discussões científicas sobre a questão. Seja analisando os rituais associados à chuva ou até mesmo à seca, na aldeia ou nos campos do agronegócio, debruçando-se sobre o conhecimento tradicional ou científico, o conhecimento antropológico focado nas mais diversas experiências culturais sobre o meio ambiente parece ter algo a contribuir nas discussões sobre clima, mudanças climáticas e aquecimento global.

Neste artigo serão apresentados as contribuições e os desafios da abordagem antropológica para o tratamento da questão do clima e das mudanças climáticas; os diferentes campos de interesse investigativo dos antropólogos do clima; e a genealogia desses estudos feitos no Brasil. O método adotado consistiu em uma revisão bibliográfica do tipo “bola de neve”, em que os textos achados na literatura conduzem a outros textos e assim por diante. Por uma questão de delimitação do objeto de pesquisa, optamos por revisar estudos produzidos exclusivamente no âmbito da antropologia acadêmica⁴. Além disso, optamos pela revisão

1 Agradecemos a Francisco Paolo Vieira Miguel, doutorando em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB), que atuou como pesquisador da Sub-Rede Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Regional do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB entre 2014 e 2015, e teve grande participação na elaboração de versão anterior deste trabalho.

2 Doutoranda em Antropologia Social na Universidade de Brasília, professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), Brasília, DF, Brasil. E-mail: izabelcip@gmail.com

3 Doutora em Antropologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pesquisadora da Sub-rede Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Regional (MCDR/Rede Clima), Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: melissacuri@hotmail.com

de livros e artigos disponíveis gratuitamente, ou seja, passíveis de serem acessados livremente na internet e/ou adquiridos na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e que fossem mais exemplares sobre os assuntos aqui tratados. Por último, defendemos que a ciência antropológica pode contribuir muito para os estudos climáticos, pois tem uma larga experiência com os mais diversos povos do planeta e suas relações com o meio ambiente.

Contribuições e desafios da abordagem antropológica

Perspectivas antropológicas sobre as mudanças climáticas são construídas por meio do método específico da disciplina, a saber, a etnografia. Ao realizarem pesquisas de campo por longos períodos em uma única comunidade ou conjunto de comunidades, os antropólogos levantam dados que os ajudam a compreender a lógica que subjaz as práticas culturais dos “nativos”. Esse método possibilita aos antropólogos lançar luz sobre a maneira como várias populações observam as mudanças no tempo, no clima e nas paisagens, e respondem a essas mudanças (BARNES et al., 2013).

Nota-se, contudo, que os estudos antropológicos não se limitam aos trabalhos de campo em pequenas comunidades e com populações *outras*. Muitos antropólogos têm se dedicado a pesquisar sujeitos e instituições de sua própria cultura. Nesse sentido, um número significativo de antropólogos tem-se filiado ao subcampo “antropologia da ciência e da técnica”, que os permite contribuir para a discussão e desconstrução da própria “ciência climática” – algo que será analisado com mais detalhes na segunda parte deste artigo.

Por ora, é importante salientar a diversidade de campos da antropologia, não só geográficos como temáticos, e a experiência que essa disciplina vem acumulando desde o início do século passado.

A seguir, inspirados no artigo “Contribution of anthropology to the study of climate change” (BARNES et al., 2013), apresentaremos as vantagens e os desafios que a tradição disciplinar da antropologia oferece aos estudos climáticos ou de mudanças climáticas. Para tanto, listaremos quatro *expertises* da tradição antropológica e, ao fim, indicaremos alguns desafios metodológicos da disciplina para dialogar com os demais campos científicos que se debruçam sobre as questões climáticas.

Antropologia física e arqueologia

A antropologia física ou biológica estuda a natureza física do homem, procurando conhecer suas origens e evolução, sua estrutura anatômica e seus processos fisiológicos. O interesse dos pesquisadores dessa área se volta para a investigação dos aspectos evolutivos das populações humanas. Para tanto, não apenas lançam mão de entrevistas e vivência com as populações investigadas, mas empreendem também pesquisa sobre artefatos humanos e não humanos conservados no tempo e que contribuam de alguma forma para o entendimento da evolução biológica e histórica dessas populações. Nessa perspectiva, a antropologia física se relaciona com outras áreas do conhecimento, tais como a arqueologia. O objeto de estudo da arqueologia são as culturas do passado, extintas, que em épocas remotas desenvolveram formas culturais não registradas em documentos escritos. Cabe ao

4 Embora não tenham sido incorporados neste artigo, destacamos a importância dos trabalhos desenvolvidos por instituições não acadêmicas, denominados *gray literature*. Guiados por uma sensibilidade antropológica e etnográfica, esses trabalhos oferecem contribuições significativas para o estudo das “mudanças climáticas”. Dentre eles, destacam-se: CABALZAR FILHO, 2010; COIAB; CAFI, 2010; CRUZ; ANDRADE, 2008; FUNAI; GTZ, 2010; IEPÉ, 2010; McLEAN, 2010; VALE; OLIVEIRA, 2014).

arqueólogo adotar técnicas adequadas para o trabalho de escavação e coleta de material que, devidamente interpretado, possibilitará reconstruir fatos do passado (MARCONI; PRESOTTO, 2010).

Especificamente sobre a arqueologia no campo das mudanças climáticas, Barnes et al. (2013) comentam que os arqueólogos estudam locais, paisagens e regiões, com o objetivo de compreender a maneira pela qual as sociedades do passado desenvolveram seus meios de subsistência a fim de torná-los adaptados às mudanças e persistências ambientais. Dadas as consideráveis flutuações naturais do clima nos séculos e milênios passados, os registros arqueológicos nos oferecem importantes lições sobre as respostas e as adaptações das sociedades humanas às mudanças climáticas.

Uma das principais realizações recentes de arqueólogos, com estreita colaboração de paleoclimatólogos, é a documentação da presença de secas extremas (decenais e centenárias) em diferentes partes do mundo. Estima-se que essas secas geraram colapsos sociais e migração de populações de suas regiões de origem para locais de refúgio com melhores condições de agricultura. Por outro lado, alterações climáticas de menor amplitude geraram formas de adaptação específicas. Por exemplo, a Pequena Era Glacial no norte da Europa, em muitos casos, foi gerenciada culturalmente, mas foi desastrosa em outros. Esses estudos revelam a diversidade de mecanismos adaptativos que podem ser sugeridos no futuro em resposta às mudanças climáticas (BARNES et al., 2013).

A antropologia física e, mais especificamente, a arqueologia podem contribuir com um arcabouço de estratégias e soluções humanas testadas historicamente. Esse é um material especialmente valioso para os tomadores de decisão das esferas políticas nacionais e internacionais quando enfrentam a necessidade de planejamento urbano e rural; e/ou urgência de lidar com eventos climáticos catastróficos.

Para a antropóloga Merrill Singer (2014), os arqueólogos têm longa tradição na realização de estudos sobre os padrões históricos de respostas sociais aos eventos climáticos, tanto naturais quanto antropogênicos. Esses estudos demonstram que as mudanças sociais frequentemente coincidem com as alterações climáticas, ainda que as alterações nos sistemas climáticos não resultem necessariamente em mudanças significativas da sociedade. Um dos impactos notáveis da mudança climática sobre as populações do mundo estaria relacionado aos fluxos migratórios humanos.

Dentre as vertentes da antropologia, acreditamos que a física seja a que mais se aproxima das ciências naturais e, conseqüentemente, a que mais dialoga com elas. No entanto, a antropologia não se encerra nessas áreas. Veremos, a seguir, como a antropologia cultural e social – predominante no Brasil – pode contribuir para os estudos sobre o clima e as mudanças climáticas.

O método etnográfico e a capilaridade dos estudos etnográficos

Tim Ingold (2008) argumenta que a “antropologia não é etnografia” ou, em outras palavras, não se resume a ela. O fato é que a etnografia é o método historicamente privilegiado pela ciência antropológica. Desde o trabalho do antropólogo polonês Bronislaw Malinowski (1976), no início do século XX, o método da “observação participante” institucionalizou-se no fazer antropológico. Nele, o pesquisador não só observa, como participa da vida nativa, de seus rituais e dos processos produtivos. Desde então, gerações de antropólogos vêm fazendo, na sua extensa maioria, os seus campos de longa duração, com imersão profunda em outras culturas, acreditando que esse contato regular e duradouro cria uma empatia fundamental entre pesquisador e pesquisados.

Entretanto, pesquisadores pós-modernos, como James Clifford, Michael M. J. Fischer, George E. Marcus e Stephen Tyler e outros, vêm problematizando nas últimas décadas a etnografia e a “autoridade etnográfica” dos antropólogos, assim como a natureza dos textos produzidos a partir dessa experiência empírica (CLIFFORD; MARCUS, 1986). Mas se a onda pós-moderna fez uma crítica profunda ao método etnográfico e, em certa medida, conduziu parte dos trabalhos mais contemporâneos para abordagens menos românticas deste, ela não conseguiu eliminar a crença nem a centralidade do trabalho etnográfico e da observação participante como métodos *hors concours* da ciência antropológica, principalmente em sua vertente social e cultural⁵.

A antropologia tem como marca de origem o interesse científico do sujeito ocidental por tudo aquilo que é exótico a ele e a seu estilo de vida. Dessa maneira, a antropologia social ou cultural surge colada à ideia de uma ciência social voltada para compreender sociedades outras, que não as sociedades modernas europeias e norte-americanas – papel este que no universo da divisão social do trabalho acadêmico acabou atribuído à sociologia. Desde os chamados antropólogos “de gabinete” do início do século XX, que ganharam essa alcauzinha por empreenderem suas pesquisas apenas a partir de relatos textuais de agentes coloniais e outros viajantes, o interesse da antropologia já se dirigia para as sociedades ditas “primitivas”, na África, nas Américas e na região da Melanésia, próxima à Oceania.

Esse profundo interesse pelo funcionamento das sociedades exóticas fez que os pesquisadores que aderiam às embrionárias ciências antropológicas realizassem suas

pesquisas nos lugares mais longínquos do chamado Ocidente. Muitas vezes, esses pesquisadores eram integrantes de missões coloniais ou civilizadoras enviadas pelas metrópoles, que estavam preocupadas em compreender utilitariamente os contextos sociais e culturais dos povos que administravam. Não cabe aqui fazer uma extensa lista de citações dessas experiências, mas é possível garantir que a antropologia tem em seu acervo desde etnografias clássicas de povos esquimós do extremo norte do continente americano (MAUSS, 2003), passando pelos indígenas autóctones das terras baixas da América do Sul (CLASTRES, 2003) e pelas tribos africanas dispersas por todo o continente africano (EVANS-PRITCHARD, 2005, 1978), até os aborígenes melanésios (MALINOWSKI, 1976). E essa lista está longe de se encerrar.

Hoje é démodé falar em sociedades “exóticas” ou “primitivas” e quem o fizer será certamente acusado de “etnocêntrico” ou “evolucionista”. Além disso, alguns dos “nativos” daquelas “sociedades exóticas” hoje já são também antropólogos. Todavia, mesmo assim, o fascínio pelo exótico continua, ainda que esse exótico seja encontrado em situações sociais do bairro ao lado da casa do pesquisador. Isso porque certos antropólogos, ao invés de se dirigirem para sociedades longínquas, optam por olhar com estranhamento para seu próprio grupo social, para se distanciar e assim o melhor compreender.

O interesse do antropólogo em viajar para as regiões mais distantes e distintas do (seu) mundo (ou de nele permanecer para efetuar uma desconstrução de práticas que lhe são familiares) conferiu à antropologia um acervo riquíssimo de experiências sociais. Assim, defendemos que a antropologia pode

5 Este artigo não pretende se estender nas problematizações a respeito do trabalho de campo, da etnografia e da observação participante. Esses assuntos são retomados ao longo do texto apenas na medida em que dialogam diretamente com as problemáticas do subcampo da antropologia que se dedica ao clima.

contribuir sobremaneira aos estudos climáticos, pois possui uma larga experiência com os mais diversos povos do planeta e sobre como eles lidaram – e ainda lidam – com as questões relacionadas ao ambiente.

Visão holística

Diferente de outras disciplinas humanas que abordam determinado aspecto de seu objeto, tais como o aspecto econômico, político ou jurídico, a antropologia abarca os seus objetos de maneira holística. Nesse sentido, o conceito de “fato social total” de Marcel Mauss (2003) é emblemático. Assim, é possível dizer que sobre um mesmo objeto, por exemplo “as mudanças climáticas”, pode concorrer diferentes vetores de análise e explicação antropológica. As mudanças climáticas podem ser entendidas pelos antropólogos a partir de dimensões:

- a. Econômicas: a criação do mercado global de carbono; os impactos econômicos sobre as indústrias e as pequenas economias de subsistência; os custos de implementação de novas tecnologias energéticas;
- b. Políticas: a institucionalização de diversas instâncias de poder que vão lidar com a agenda do clima; os fóruns internacionais sobre meio ambiente em que circulam e competem os estados nacionais; as organizações não governamentais;
- c. Jurídicas: as legislações nacionais e internacionais que impactam o desenvolvimento das nações e deslocam o sistema produtivo global;
- d. Científicas: a produção e difusão dos conhecimentos atmosféricos e geológicos; a capacidade interventora da geoengenharia; a ideologia dos próprios cientistas naturais; e assim por diante.

Tendo em vista a natureza interdisciplinar inerente dos impactos do clima e das mudanças climáticas, a antropologia se torna um local acadêmico promissor para essas pesquisas.

Contudo, ela também sofre algumas fragilidades e enfrenta desafios a serem considerados sobre os quais trataremos a seguir.

Desafios da antropologia

Embora a antropologia possa contribuir aos estudos das mudanças climáticas, em função da particularidade de seu método de pesquisa e de sua perspectiva holista, a disciplina encontra sérios desafios no que diz respeito aos estudos do clima. O maior deles é a dificuldade que a disciplina possui para dialogar com outros campos científicos que tratam da questão climática. Nunca foi uma tarefa fácil reunir disciplinas com tradições metodológicas e teóricas demasiadamente diferentes. Quando comparada com outras ciências do clima, nota-se que a tradição antropológica tem características bastante distintas e específicas. Barnes et al. (2013) apontam para quatro aspectos importantes a serem considerados nesse empreendimento de promover o diálogo entre a antropologia e as ciências climáticas: a escala temporal, a natureza dos dados coletados, a escala geográfica e a generalização.

Parte considerável das pesquisas antropológicas, por sua “natureza” etnográfica, raramente baseia-se em dados históricos remotos. Como já vimos, o antropólogo (ou etnógrafo) típico produz seus dados a partir da experiência de vivência com seus objetos/sujeitos de pesquisa, razão pela qual suas pesquisas acompanham apenas alguns períodos de sua vida. Mesmo que, em hipótese, os dados antropológicos sobre determinado contexto social tenham sido coletados regularmente desde o início da formação do campo disciplinar, hoje esses dados teriam “apenas” por volta de cem anos. Por outro lado, os cientistas do clima trabalham, por vezes, com escalas de dezenas e centenas de milhares de anos. Como exercício imaginativo, pode-se fazer a experiência de dispor os dados antropológicos nos gráficos

dos cientistas do clima. Ainda que esses dados utilizassem a estratégia de reconstruir memórias orais, seriam apenas pontos insignificantes na grande linha do Holoceno⁶.

Mas não se trata só de uma questão de abrangência temporal. Os próprios dados produzidos pelos antropólogos são de natureza distinta daqueles produzidos pelos cientistas do clima. Enquanto os primeiros preocupam-se em perceber e registrar as expressões culturais, principalmente, como viver com aqueles “nativos”, os cientistas do clima se ocupam das mais variadas medições numéricas, matematizam as flutuações de incidência de raios ultravioletas, registram o aumento e a diminuição das temperaturas, criam modelos climáticos para dar conta dos registros de carbono nas camadas de gelo e assim por diante. Dessa forma, ainda é difícil que dados de naturezas tão distintas dialoguem uns com os outros.

Não bastasse, ainda há o problema das diferentes escalas geográficas de pesquisa e da generalização. Novamente, dada a natureza do método etnográfico, que exige longos e profundos trabalhos de campo, fica quase inviável para um antropólogo abranger uma grande área geográfica. Os antropólogos que fazem trabalhos de campo “clássicos” costumam focar pequenos grupos e sociedades e trabalham frequentemente na escala das “aldeias”. Alguns antropólogos se arriscam a produzir generalizações a respeito de uma cidade, de uma ilha ou até de um pequeno país, mas certamente costumam ser muito reticentes em ter como unidade de análise macrorregiões ou grandes estados nacionais, por exemplo. Nesse sentido, para este tipo de antropologia, fica difícil fazer

correlações e comparações com os estudos amplos de mudanças climáticas.

Por último, há um problema epistemológico considerável a se tratar aqui. As ciências sociais, entre elas a antropologia, formaram-se no início do século passado na ideia de rejeitar o racismo presente nas teses biologicistas do social e, assim, explicar o social pelo próprio social. Desde sua origem, as ciências sociais se estabeleceram epistemologicamente pela recusa da prevalência da natureza sobre a cultura, inclusive fazendo o movimento inverso, ou seja, utilizando a cultura para explicar a natureza. Dessa forma, a ideia de ambiente ou de um fenômeno externo ao humano, tal qual “as mudanças climáticas” e tantos outros fenômenos supostamente naturais, é de difícil naturalização pelos próprios antropólogos. Isso porque uma vez compreendido que a ideia das mudanças climáticas foi gerada em determinado contexto cultural – o Ocidente, ou como quer que se chame –, universalizá-la seria um ato de etnocentrismo e de subjugação da ciência moderna sobre todas as outras formas de conhecimento que porventura não apreendam as “mudanças climáticas” enquanto questões social e epistemologicamente relevantes.

Isso quer dizer que, antes de assumir que as mudanças climáticas são um fenômeno real e inquestionável sobre o qual todas as sociedades humanas terão necessariamente que desenvolver perspectivas e respostas, a boa antropologia suspende a certeza na universalidade do fenômeno, historiciza-o, contextualiza-o em determinada tradição cultural e o localiza como questão relevante de fato apenas em determinadas culturas (entre elas,

6 As análises de que as diferentes escalas temporais da antropologia e da climatologia dificultam a junção dos dados pesquisados não exclui a possibilidade de que essas incongruências ocorram pela dificuldade que a academia ainda possui de estabelecer pontes interdisciplinares. Atualmente, da forma como as pesquisas se apresentam, percebemos nitidamente esse desencontro e, também, não temos como objetivo analisar esses desafios acadêmicos. Por outro lado, apenas como uma sinalização, a análise em escalas de décadas poderia, talvez, ser um caminho para estabelecer diálogos entre a antropologia social e a ciência do clima.

eventualmente, a do próprio antropólogo). Dessa forma, a antropologia pretende extrair a existência ou não das mudanças climáticas e sua forma e seu conteúdo se, e somente se, os grupos humanos desenvolvem narrativas a seu respeito.

Se não desenvolvem, que discursos nativos poderão ser traduzidos em “questões climáticas”? Em outras palavras, interessa à perspectiva antropológica a visão de mundo do outro, independente se o outro corrobora ou não as certezas do pesquisador. A linha é tênue entre: 1) assumir que as mudanças climáticas são uma realidade universalizável para todos os povos, e a partir daí extrair traduções possíveis dos termos nativos; e 2) suspendê-la dessa existência para apreender outras visões de mundo, que eventualmente até a neguem. No fim das contas, é uma opção política e epistemológica, que caberá ao antropólogo decidir, quando no momento de suas pesquisas.

Contudo, os estudos antropológicos ainda assim podem ser úteis de diferentes maneiras. Por exemplo, ao desvendar as práticas culturais de populações locais empreendidas como respostas às mudanças do clima, os antropólogos podem auxiliar os gestores públicos a elaborar políticas voltadas à adaptação local às mudanças climáticas. A antropologia pode ser útil também quando se presta a analisar, a partir de uma instituição, de uma política pública ou de uma rede específica de *scholars*, a própria ciência climática desta aldeia chamada “Ocidente”. Além disso, a antropologia pode fornecer bons insights para pensar o sistema econômico, o mercado global de trocas e como isso produz novas sensibilidades climáticas, assim como relativizar nossas próprias certezas sobre o clima e todo o resto. Vejamos na próxima sessão como tudo isso já se tem dado.

Campos de atuação dos antropólogos do clima

Em 1989, Steve Rayner – um dos primeiros antropólogos a abordar os impactos sociais diretos da mudança climática antropogênica – acusou seus colegas de “tocar violino enquanto o globo aquece” (1989). Ele recordou que Margaret Mead e William Kellogg convocaram um workshop sobre o assunto em 1976 (aparentemente eles teriam sugerido a “lei do ar” para as emissões), e certamente no fim de 1990 houve conversas sobre “antropologia do clima” emergindo como um campo [...] (BATTERBURY, 2009, p. 64)⁷.

A climatologia não é um domínio exclusivo das chamadas ciências naturais. As dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas envolvidas na gramática do clima são muito importantes para se compreender porque as narrativas das mudanças climáticas são absorvidas em diversas instituições e fóruns estatais e internacionais. A antropologia não se furtaria a investigar essas outras dimensões. Como aponta Singer (2014), tem havido um interesse crescente da antropologia sobre as origens sociais das alterações climáticas.

A atuação dos antropólogos do clima é hoje bastante variada. Ela percorre tanto os temas clássicos como a percepção de comunidades em relação ao clima e às mudanças climáticas até temas mais espinhosos como as políticas científicas nacionais em um cenário de disputa global pela governança do clima. Nesta seção, veremos alguns exemplos de pesquisas antropológicas que têm o clima ou as mudanças climáticas como categorias centrais ou transversais.

Um exemplo é a pesquisa de Orlove et al. (2004) sobre a etnoclimatologia dos Andes. Segundo os autores, os camponeses peruanos dos Andes diziam ser capazes de prever a chegada das chuvas e, inclusive, a quantidade

⁷ Todas as citações de obras estrangeiras serão aqui traduzidas para o português brasileiro no intuito de aumentar o alcance do artigo entre os leitores.

de chuva que cairia, apenas de acordo com a observação acurada das Plêiades, que são um grupo de estrelas na constelação de Touro.

O artigo se desenrola na busca dos antropólogos pelas bases científicas das estratégias nativas de previsão do período chuvoso, principalmente nesse novo cenário de mudanças climáticas. Correlacionando o fenômeno climático El Niño, a produção de batatas e os dados quantitativos de importantes instituições meteorológicas norte-americanas, a conclusão do trabalho é que a estratégia nativa de observação das Plêiades e os resultados a que chegavam a partir dessas observações tinham respaldo na ciência climática. Assim, os autores alcançam seu objetivo questionável de legitimar a “meteorologia popular” via comprovação científica. É questionável porque, para a perspectiva propriamente antropológica, a ciência não deve ser tomada como a “verdade” ou como o “parâmetro correto” para a realização de comparações entre os conhecimentos humanos sobre a natureza.

Subindo para o extremo norte do continente americano, encontramos as comunidades Iñupiaq no noroeste do Alasca sofrendo transformações significativas não somente, mas também pela mudança no clima. As pesquisadoras Moerlein e Carothers (2012) estudaram como essas comunidades de pescadores são impactadas em seus sistemas de subsistência pelas mudanças climáticas. As autoras argumentam, porém, de forma perspicaz pela inseparabilidade do ambiental, do político, do econômico e do social nas análises de mudanças do clima.

Do outro lado do mundo, no Nepal, os Sherpas também parecem estar percebendo e sofrendo os efeitos das mudanças climáticas. Em artigo sobre a região do Everest, a antropóloga nativa Pasang Yangjee Sherpa (2014) nos conta essa história. Com base em 15 meses de pesquisa, seu trabalho examina como as mudanças climáticas estão se desdobrando

para os Sherpas em Pharak, na parte sul da região do Everest.

De acordo com a autora, os Sherpas estariam percebendo as alterações ambientais, passando por uma transformação socioeconômica, sendo introduzidos aos discursos das mudanças do clima e ficando expostos a múltiplas formas de conhecimento ambiental advindas de várias fontes. Yangjee Sherpa (2014) é mais cuidadosa e não adere imediatamente a um discurso específico sobre as mudanças climáticas. Pelo contrário, está interessada em entender não apenas as narrativas institucionais, mas a ampla gama de discursos sobre o clima que são associados e recombinados nas percepções dos Sherpas.

Dentre os antropólogos dedicados a analisar as mudanças climáticas, convém ressaltar Susan Crate, pesquisadora dos Viliui Sakha, comunidade rural situada no nordeste da Sibéria. No artigo “Gone the bull of winter?” (2008), o objetivo de Crate é estudar os impactos culturais das mudanças climáticas globais e destacar o papel dos antropólogos nos esforços de elaboração de políticas públicas voltadas ao aumento da capacidade adaptativa local.

Segundo a autora, dados científicos evidenciaram que as temperaturas médias do nordeste da Sibéria subiram de 2 a 3,5° C nos últimos cem anos. Além disso, as temperaturas médias de inverno, para o mesmo período, estão 10° C mais elevadas. Essas mudanças foram percebidas pelos Viliui, especialmente pelos idosos, que afirmaram que o clima está definitivamente diferente de períodos anteriores. Para Crate, as mudanças nas estações ameaçam a sobrevivência produtiva e cultural dos Viliui. O aumento da temperatura e da umidade torna o meio ambiente mais desafiador para a população, pois dificulta a realização de atividades corriqueiras, como a forragem, a caça e a criação de gado.

De fato, a análise de Crate sobre o conhecimento dos anciões indígenas a respeito das mudanças climáticas é uma contribuição

importante para a literatura, muito embora sua análise não contribua com muitas inovações para o debate sobre mudanças climáticas. No estudo em questão, ela mantém a tendência de alguns pesquisadores dessa área de focar nos impactos das mudanças climáticas sobre a cultura local, perdendo, dessa forma, a oportunidade de aprofundar o olhar antropológico em aspectos sociais relevantes, tais como estratégias locais adotadas pela comunidade para se adaptar ou superar os referidos impactos.

Sob outro enfoque, em “Glaciers and climate change: perspectives from oral tradition” (2001), Cruikshank estuda as narrativas indígenas a respeito das mudanças climáticas de comunidades do noroeste da América do Norte. Por meio da tradição oral, a autora recupera, dentre outros, relatos de deslocamentos humanos ao Golfo do Alasca no fim da Pequena Era Glacial e observações a respeito do avanço das geleiras. O artigo, embora com enfoque na percepção dos indígenas a respeito das mudanças do clima, levanta uma discussão que ultrapassa a fronteira etnográfica. Apesar de não apresentar respostas consistentes sobre como criar pontes de conhecimento entre os universos tradicional e científico, a autora se aprofunda na tradição oral para demonstrar que dentro de um mesmo espaço geográfico coexistem diferentes perspectivas e que estas se encontram nas discussões sobre o aquecimento global. Nesse contexto, a autora margeia dois debates políticos: o primeiro diz respeito à incorporação do conhecimento local em pesquisas científicas e o segundo trata da contribuição da tradição oral para o conhecimento histórico em locais onde os documentos escritos são relativamente recentes (CRUIKSHANK, 2001).

Há ainda de se mencionar alguns estudos antropológicos mais diversos que tangenciam a questão climática, através de outros interesses. Por exemplo, a mudança nas relações entre humanos e não humanos na África, na Amazônia e no círculo polar, a partir das mudanças no

clima (CASSIDY, 2012). Estudos que demonstram uma variabilidade não apenas geográfica, mas também de perspectivas teóricas que levantam uma disputa epistemológica no subcampo da antropologia do clima. Mas como estarão essas discussões no Brasil?

Estudos no Brasil

No Brasil, é somente nos anos 2000 que começam a surgir empreendimentos de pesquisa nesse sentido. Um dos primeiros foi o de Priscila Faulhaber. Em “‘As estrelas eram terrenas’: antropologia do clima, da iconografia e das constelações Ticuna” (2004), a autora define que a antropologia do clima “abrange o estudo da significação dos fenômenos astronômicos e atmosféricos nos mitos e ritos indígenas, bem como a importância das representações sobre tais fenômenos para as práticas sociais dos povos indígenas como os Ticuna” (FAULHABER, 2004, p. 379).

A preocupação de conhecer essas representações teria como pano de fundo uma confissão “angústia e incerteza quanto à explicação e à solução de problemas relacionados às mudanças climáticas globais” (Ibid., p. 385). Como veremos, essa angústia parece perpassar vários autores. Ainda que nesse artigo Faulhaber esteja interessada em contribuir para a criação dessa nova semântica “etnoclimatológica” ou “climático-religiosa” e, neste caso, conduzi-la para o tratamento específico dos povos indígenas, dado o caráter seminal desse subcampo de pesquisa no Brasil, Faulhaber sente necessidade de investir, ainda no mesmo artigo, em um melhor delineamento dos contornos desse subcampo:

A abordagem da “antropologia do clima” define-se no sentido da análise da relação “entre fatores climáticos e as culturas humanas” enquanto uma “interação bidirecional”. Entende-se clima como uma sucessiva “série de estados da atmosfera situada acima de um dado lugar” (Goloubinoff et al.,

1997, p. 14). Do ponto de vista antropológico, consideram-se práticas e representações – por parte de representantes de povos indígenas determinados – sobre as transformações climáticas. A “adivinhação” e os “prognósticos” são formas de interpretar e definir a ordem da causalidade em relação aos elementos do clima, dentro de um sistema de classificações políticas, cuja ordenação determina as relações entre homens, a sociedade e o meio ambiente (RIVIÈRE, 1997 apud FAULHABER, 2004, p. 384-385).

Assim, para Faulhaber, à “antropologia do clima” interessaria analisar as práticas e representações dos povos indígenas sobre as transformações climáticas, em uma assumida relação constituída de dois entes separáveis: “fatores climáticos” e “culturas humanas”, sem explicitar a agência das últimas sobre as primeiras, isto é, sem mencionar o suposto caráter antropogênico dessas mudanças no clima. Essa seria uma nova fórmula para o antigo problema da dicotomia natureza/cultura na antropologia. Além disso, a autora destaca a “adivinhação” e os “prognósticos” como futuras questões etnográficas de interesse desse subcampo. Tanto a premissa da distinção ontológica entre “natureza” e “cultura” quanto a agenda de investigação etnográfica acerca das previsões meteorológicas nativas, como veremos, começarão a se consolidar nesse subcampo no Brasil.

Por sua vez, o trabalho da antropóloga Erika Mesquita teve por finalidade compreender as “percepções” e “representações” dos povos indígenas Ashaninka e Huni Kuin e dos “caboclos” sobre o clima na microrregião do Juruá acreano. De acordo com a autora, o trabalho buscou “entender as relações e interações dos moradores com o ambiente da floresta, e compreender suas percepções e representações das mudanças climáticas” (MESQUITA, 2012, p. 1).

Sob essa ótica, a “antropologia do clima” estaria então basicamente interessada nas “percepções” (ou “representações”) e “práticas” de povos tradicionais em relação aos eventos

climáticos, “naturais”. Essa perspectiva antropológica assume sem críticas a categoria “natureza” tal como concebida na ontologia naturalista dos modernos (DESCOLA, 2005), como exterior ao humano, inata e em oposição à cultura. Tratando a “natureza” ou o “meio ambiente” como uma categoria universal, o que se alternaria para essas abordagens seriam as diferentes perspectivas ou “representações” ou “percepções” sobre uma mesma natureza universal. Essa perspectiva possibilita mensurar as distintas representações em relação a um suposto mesmo objeto, o clima. Não parece ser necessariamente assim para a perspectiva dos ameríndios das terras baixas da América do Sul (VIVEIROS DE CASTRO, 2002) e esta quando citada por Mesquita parece apenas cumprir uma função protocolar ou estética no texto (MESQUITA, 2004).

Em um exemplo marcante de como a concepção de natureza singular e culturas plurais é inerente a essa perspectiva de antropologia do clima, Faulhaber trata das supostas correspondências entre ocidentais e Ticuna nas taxonomias dos corpos celestes. Apesar de dizer que não existe uma coincidência direta entre as concepções Ticuna sobre os corpos celestes e as concepções ocidentais, uma vez que cada um dos grupos sociais em questão se basearia em diferentes concepções de Universo (FAULHABER, 2004, p. 419). Faulhaber afirma que a concepção Ticuna sobre o movimento das constelações coincide com a representação do céu da ciência astronômica convencional (Ibid., p. 412), inclusive apresenta uma tabela com essas correlações (Ibid., p. 414). O mesmo exercício que correlaciona práticas taxonômicas nativas e ciências ocidentais pode ser observado em outra parte do artigo (Ibid., p. 383), quando a autora resgata Lévi-Strauss para relacionar a observação indígena dos animais à zoologia ocidental, das plantas à botânica, da terra à geologia e assim por diante.

Avaliadas as premissas dessa antropologia do clima *made in Brazil*, é possível ainda perceber a forte ênfase dos pesquisadores nas estratégias dos povos tradicionais em fazer previsões meteorológicas.

O que interessa mostrar, do ponto de vista antropológico, não é tanto se os prognósticos indígenas têm ou não um fundo de verdade, mas como as preocupações dos Ticuna diante dos fenômenos meteorológicos constituem um modo de pensar, dentro de uma lógica própria, a possibilidade de controle humano sobre as transformações ambientais (FAULHABER, 2004, p. 419).

Nesse trecho, Faulhaber acerta sobre o que pensamos ser o real interesse antropológico nesse subcampo: a visão de mundo do outro, sem necessária correspondência com nossos próprios esquemas. O trecho também evidencia que recorrentemente os pesquisadores têm descrito as previsões meteorológicas nativas – especialmente a chegada das chuvas – em termos de observações dos corpos celestes, dos animais e das plantas. Faulhaber, por exemplo, observa que entre os Ticuna o início das chuvas é anunciado pela ascensão de Baweta, que aparece no céu no início da noite, a leste, no fim de novembro⁸. Trata-se, contudo, não somente de captar estratégias de previsão do clima, mas também de etnografar as práticas preventivas dos povos nativos em relação às mudanças climáticas (MESQUITA, 2012, p. 477).

Em outras paragens, um recente estudo segue pelo mesmo caminho. Em “Conhecimento tradicional e previsões meteorológicas” (2013), no intuito de contribuir para o subcampo da antropologia do clima, Nasuti et al. tratam das

“experiências de inverno” no semiárido potiguar. Propuseram-se em linhas gerais a analisar as previsões meteorológicas dos agricultores familiares dessa região. Seguindo também as perspectivas teóricas compartilhadas por alguns geógrafos, os autores afirmam que “não apenas o meio ambiente, no qual o clima se insere, tem influência sobre a cultura, mas a cultura também influencia o meio ambiente” (Ibid., p. 386), em uma clara polarização natureza/cultura. Mas os autores não estão preocupados somente com as “representações” e “percepções” dos agricultores familiares em relação ao clima e às mudanças climáticas, estão interessados também em suas estratégias de “adaptação” a essas mudanças, ainda que sejam assumidos como não necessariamente preceptores dessas mudanças (Ibid., p. 397)⁹.

Após serem apresentadas as percepções das mudanças dos “tempos” para os agricultores, assim como suas estratégias de previsão meteorológicas e adaptação aos novos cenários climáticos, o artigo conclui:

Esta situação demonstra o longo caminho a percorrer, no sentido de valorizar o conhecimento tradicional e, ao mesmo tempo, promover uma ponte entre as duas culturas – o universo popular e a ciência – de tal forma que se demonstre a validade e aplicabilidade desse tipo de conhecimento e se explique as bases científicas desse conhecimento acumulado (NASUTI et al., 2013, p. 399).

Ainda na conclusão, os autores mencionam:

O que se constata é que a importância das “experiências de inverno” vai bem além da informação que elas providenciam, pois seja por sua função

8 De acordo com Faulhaber, “a forma do desenho de Baweta (coletivo de tartaruga) associa-se ao conjunto de estrelas das constelações convencionais das Plêiades e de Perseu, sendo seus olhos os pés de Perseu (Ômicron Persei e Atik) (FAULHABER, 2004, p. 414).

9 Esta concepção de que “os problemas existem ainda que os nativos não percebam”, que desconsidera a visão de mundo do outro (ou uma antiantropologia), não é um mal apenas das análises feitas no Brasil, na literatura antropológica estrangeira também é possível achar assertivas como essa: “Para ser franco: o mundo está se aquecendo, quer ou não os indivíduos estejam sentindo ou considerando isso importante” (BATTERBURY, 2008, p. 63).

informativa ou por sua função cultural, elas contribuem para reforçar a capacidade de adaptação da agricultura familiar do semiárido nordestino frente à variabilidade climática local. Isto significa que as políticas públicas devem se voltar para a valorização do conhecimento tradicional, incluindo mecanismos que possam assegurar a perpetuidade dos processos de transmissão dessa cultura entre gerações (Ibid., p. 399).

Os trechos anteriores evidenciam uma dupla perspectiva. Ao mesmo tempo os autores demonstram uma valorização do conhecimento tradicional e sinalizam, inclusive, a importância da apropriação de referido conhecimento pelas políticas públicas, colocam a ciência como validadora ou refutadora das percepções nativas.

O paralelo entre os conhecimentos pode ser feito inclusive sob uma análise informativa de que existe ou não comprovação científica. No entanto, a suposta ponte entre as duas culturas não pode se estabelecer sob a insistente perspectiva de subjugação de uma cultura por outra. Embora possamos deduzir que essa não tenha sido a intenção dos autores no referido artigo, já que o foco principal foi a valorização do conhecimento tradicional, o trecho mencionado serviu como uma espécie de alerta para o estudo da antropologia do clima. Considerando que os antropólogos podem de fato contribuir com as análises interdisciplinares das mudanças climáticas, talvez uma das suas principais contribuições é desconstruir valores ocidentais etnocêntricos.

Vale ainda ressaltar que, de modo geral, nesses trabalhos sobre a antropologia do clima há uma imposição da categoria “mudanças climáticas” (categoria ocidental, proveniente do jargão científico, formulada a partir de metodologias modernas e comprometida com escalas milenares de tempo), em contextos etnográficos nos quais os autores demonstram haver apenas mudança nos “tempos” (categoria nativa, proveniente de experiências

de observação meteorológica e relacionada a escalas de tempo geracionais, humanas, mais curtas). Assim, as tentativas de tradução das observadas “mudanças dos tempos” para as populações tradicionais em “mudanças climáticas” dos cientistas parecem ainda não ter sustentação segura e demanda mais pesquisas.

Outro assunto que parece ocupar alguns pesquisadores é sobre como as discussões sobre mudanças climáticas estão influenciando as agendas dos movimentos sociais e afetando o cotidiano dos sujeitos que vivem em Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Esse é o trabalho da pesquisadora Ana Carla Bruno (2014). Em sua comunicação na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia (29ª RBA), a autora resalta os discursos e conflitos gerados pela criminalização das técnicas tradicionais dos agricultores que avançam suas roças sobre a floresta, o que supostamente intensificaria os processos de mudanças climáticas. A autora aponta também como o discurso das mudanças climáticas tem sido introduzido pelos movimentos indígenas para garantir a demarcação e manutenção de terras indígenas no Brasil, uma vez que essas terras conservariam de forma sustentável o meio ambiente. Sua conclusão é que embora já haja diálogos entre os movimentos populares e os cientistas do clima no Brasil, esses diálogos ainda carecem de levar a sério de fato as perspectivas tradicionais.

Todavia, os estudos sobre o clima na antropologia brasileira não se limitam às etnografias clássicas em populações tradicionais e suas respectivas percepções do clima, mas dedicam-se também aos locais de produção e circulação da própria ciência climática. Esses estudos têm sido frequentemente guiados por uma literatura que, como já referimos, se convencionou chamar de “antropologia da ciência e da técnica”. Esse é o caso da pesquisa dos antropólogos Marko Monteiro e Jean Miguel (2014). Em artigo publicado nos Anais da 29ª RBA, os autores trazem alguns dados

preliminares de uma pesquisa etnográfica dos grupos de modelagem computacional de mudanças climáticas no Brasil.

Em linhas gerais, esses autores demonstraram os argumentos tecnopolíticos dos cientistas brasileiros em desenvolver um modelo próprio de modelagem climática. Dado seu alto custo, os cientistas justificavam a necessidade dos investimentos em equipamentos e pesquisa sobre o clima de acordo com três chaves: “vulnerabilidade local” (a qual estariam submetidas as populações mais pobres no país em eventos extremos do clima); “realismo regional” (que apela para uma melhor compreensão do clima em escala continental e nacional, o qual não estaria satisfatoriamente disponível pelos modelos estrangeiros); e, finalmente, “autonomia nacional” (para que o Brasil possa gerenciar não somente seu território quanto participar liderando os processos globais de governança do clima).

Já o antropólogo Renzo Taddei publicou estudos que vão desde como opera a vida social da informação do clima, isto é, a forma como tal informação é entendida, transmitida, e usada para os mais diversos fins (TADDEI, 2006), principalmente no estado do Ceará, seu principal campo, até estudos sobre projetos científicos e “populares” de geoengenharia. Taddei não foge aos temas já clássicos desse subcampo da antropologia do clima, uma vez que também está interessado nas “percepções” nativas em relação ao clima e aos modelos climáticos. Um dos seus objetos de estudo são os “profetas das chuvas” ou “oráculos das chuvas”, figuras humanas encontradas no sertão nordestino que, como o nome sugere, oferecem serviços de previsões de chuvas para os agricultores, com base em observações do ecossistema, dos corpos celestes, sonhos etc. Em suas palavras, o profeta das chuvas é “o especialista em prognósticos climáticos, que passa a relacionar-se com a comunidade de forma diferenciada, sendo procurado por pessoas

de fora de seu círculo habitual” (TADDEI, 2006, p. 6).

Se no meio rural do sertão nordestino os chamados “profetas das chuvas” têm papel de destaque, Taddei começa a também se dedicar, em pesquisa mais recente, sobre figuras análogas no meio urbano. Nesse sentido, seu atual campo de pesquisa é sobre projetos científicos e populares de geoengenharia, ciência que estuda os meios de manipulação controlada do clima por meio da tecnologia. Esse ramo da engenharia se propõe a resolver os problemas climáticos do planeta a partir de projetos de alterações diversas da geomorfologia, das condições atmosféricas, da refração de raios solares etc. Um dos exemplos seria os aviões que dispersam água por cima de nuvens já consistentes para induzir as chuvas em determinada região.

Além disso, não apenas sertanejos e cientistas possuem suas técnicas de previsão do clima, mas também figuras e instituições populares nos meios urbanos, como a Fundação Cacique Cobra Coral (FCCC), de alguma forma também se propõem a manipular as condições do clima, e também são atualmente interesse de Taddei (2014) em sua comunicação na mesa-redonda Alterações Climáticas, Formas de Controle e Estratégias Socioambientais do referido congresso brasileiro de antropologia.

Enfim, percebe-se que as pesquisas no subcampo da antropologia do clima no Brasil, embora recentemente iniciadas, mostram-se diversas em termos de objetos de pesquisa, apesar de os pesquisadores compartilharem alguns interesses comuns – como aquele sobre a “percepção” do clima pelos seguimentos populares ou tradicionais – e que dão certa unidade ao subcampo no país.

Considerações finais

Como vimos ao longo deste artigo, por diversas razões – que vão desde o volumoso e

geograficamente variado arcabouço de estudos de caso até a metodologia de campo longo e profundo – a antropologia pode contribuir enormemente para os estudos sobre o clima e as mudanças climáticas, ainda que encontre importantes desafios de comunicação interdisciplinar. Contudo, no Brasil, a produção de antropólogos sobre as mudanças do clima, ainda que diversificada, é relativamente tímida em termos de volume e ambição teórica e não responde às demandas cada vez mais urgentes de uma abordagem multidisciplinar do problema.

Convém também salientar aqui a importância histórica e epistemológica dos antropólogos em evitar seus pressupostos culturais na análise de outras culturas. Nesse sentido, é importante que os antropólogos, ao lidarem com grupos que não compartilham (ou compartilham seletivamente) das mesmas

premissas naturalistas da ciência moderna, não os considerem como meros fornecedores de percepções sobre o mesmo planeta. De fato, é preciso levar a sério que as mudanças climáticas, enquanto ideia e objeto de preocupação e esforços epistêmicos privilegiados, tais como se apresentam em nossa cultura, podem não ter o mesmo tratamento em outros lugares. Não porque outros povos sejam incapazes de desenvolver (eficientes) tecnologias de apreensão desse fenômeno, mas porque os grupos humanos têm visões de mundo diversas e podem estar mais interessados em outros fenômenos. Precisamos estar alertas em nossas pesquisas, sob o risco de incorrerem em uma inscrição etnocêntrica das outras culturas em nossas “guerras” acadêmicas. Tomados esses cuidados, tudo indica que este seja um vasto campo de pesquisa antropológica no Brasil e alhures.

Referências

- BARNES, J. et al. Contribution of anthropology to the study of climate change. *Nature Climate Change*, London, n. 3, p. 541-544, 2013.
- BATTERBURY, S. Anthropology and global warming: the need for environmental engagement. *The Australian Journal of Anthropology*, Sydney, v. 19, n. 1, p. 62-58, 2008.
- BRUNO, A. C. Quando as discussões sobre mudanças climáticas modificam as agendas e afetam a vida dos sujeitos sociais: indígenas e extrativistas. In: NA REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., 2014, Natal. *Anais...* Natal: RBA, 2014.
- CABALZAR FILHO, A. (Org.). *Manejo do mundo: conhecimentos e práticas dos povos indígenas do rio Negro*. São Paulo: Instituto Socioambiental; São Gabriel da Cachoeira: FOIRN, 2010.
- CASSIDY, R. Lives with others: climate change and human-animal relations. *Annual Review of Anthropology*, Palo Alto, v. 41, p. 21-36, 2012.
- CLASTRES, P. *A Sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. São Paulo, Cosac Naify, 2003.
- CLIFFORD, J.; MARCUS, G. E. (Eds.). *Writing culture: the poetics and politics of ethnography*. Berkeley: University of California Press, 1986.

- COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA; CENTRO AMAZÔNICO DE FORMAÇÃO INDÍGENA. *Mudanças climáticas e povos indígenas*: alunos de 2009. Orientações sobre mudanças climáticas. Manaus: Coiab; Cafí; Brasília, DF: TNC; IPAM, 2010.
- CRATE, S. A. Gone the bull of winter? Grappling with the cultural implications of and anthropology's role(s) in global climate change. *Current Anthropology*, Chicago, v. 49, n. 4, p. 569-595, 2008.
- CRUIKSHANK, J. Glaciers and climate change: perspectives from oral tradition. *Arctic*, Calgary, v. 54, n. 4, p. 377-393, 2001.
- CRUZ, G. V. P.; ANDRADE, S. *Rio Negro, Manaus e as mudanças no clima*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.
- DESCOLA, P. *Par-delà nature et culture*. Paris: Gallimard, 2005.
- EVANS-PRITCHARD, E. E. *Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- _____. *Os Nuer*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- FAULHABER, P. As estrelas eram terrenas: antropologia do clima, da iconografia e das constelações Ticuna. *Revista Antropologia*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 379-426, 2004.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO; GTZ (Orgs.). *Diálogos interculturais: povos indígenas, mudanças climáticas e REDD*. Brasília, DF: Funai; GTZ, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA E FORMAÇÃO INDÍGENA. Mudanças climáticas e povos indígenas. *Boletim Povos Indígenas e Meio Ambiente: Amapá e Norte do Pará*, São Paulo, v. 10, n. 4, 2010.
- INGOLD, T. Anthropology is not ethnography. *Proceedings of the British Academy*, London, n. 154, p. 69-92, 2008.
- MALINOWSKI, B. *Argonautas do Pacífico Ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné, Melanesia*. São Paulo: Abril Cultural, 1976.
- MARCONI, M.; PRESOTTO, Z. *Antropologia: uma introdução*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MAUSS, M. Ensaio sobre as variações sazonais da sociedade Esquimó [1904-1905]. In: _____. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- McLEAN, K. G. *Advance guard: climate change impacts, adaptation, mitigation and indigenous peoples. A compendium of case studies*. Darwin, Australia: United Nations University – Traditional Knowledge Initiative, 2010.
- MESQUITA, E. *Ver de perto pra contar de certo: as mudanças climáticas sob os olhares dos moradores da floresta do Alto Juruá*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.
- MOERLEIN, K. J.; CAROTHERS, C. Total environment of change: impacts of climate change and social transitions on subsistence fisheries in Northwest Alaska. *Ecology and Society*, Wolfville, v. 17, n. 1, p. 10, 2012.

- MONTEIRO, M.; MIGUEL, J. *Escalas políticas e geoestratégias científicas: a modelagem das mudanças climáticas no Brasil*. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., 2014, Natal. *Anais...* Natal: RBA, 2014.
- NASUTI, S. et al. Conhecimento tradicional e previsões meteorológicas: agricultores familiares e as “experiências de inverno” no semiárido potiguar. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, n. 44, p. 383-402, 2013.
- ORLOVE, B. S.; CHIANG, J. C. H.; CANE, M. A. Etnoclimatología de los Andes. *Investigación y Ciencia*, Barcelona, n. 330, p. 77-85, mar. 2004.
- SHERPA, P. Y. Climate change, perceptions, and social heterogeneity in Pharak, Mount Everest Region of Nepal. *Human Organization*, Berlin, v. 73, n. 2, p. 53-161, 2014.
- SINGER, M. The anthropological difference: what anthropologists bring to climate change. *Anthropology News*. 2014. Disponível em: <<http://www.anthropology-news.org/index.php/2014/02/06/the-anthropological-difference/>>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- TADDEI, R. R. Oráculos das chuvas em tempos modernos: mídia, desenvolvimento econômico e as transformações na identidade social dos profetas do sertão. In: MARTINS, K. (Org.). *Profetas da chuva*. Fortaleza: Tempo D’Imagem, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/saj3M1>>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- _____. *Reflexões etnográficas sobre o conceito (e as práticas) de geoengenharia*. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., 2014, Natal. *Anais...* Natal: RBA.
- VALE, S. B.; OLIVEIRA, A. R. (Orgs.). *Amazad Pana’adinhan: percepções das comunidades indígenas sobre as mudanças climáticas*. Região Serra da Lua/RR. Boa Vista: Conselho Indígena de Roraima, 2014.
- VIVEIROS DE CASTRO, E. *A inconstância da alma selvagem*. São Paulo: Cosac Naify, 2002.

Resumo

Um estudo sobre o estado da arte da Antropologia do Clima

Este artigo tem o objetivo de sintetizar o estado da arte da produção acadêmica da chamada “Antropologia do Clima” e suas correlatas. Para tanto, são apontadas vantagens e desafios da abordagem antropológica no tratamento da questão das mudanças climáticas, diferentes campos de interesse investigativo dos antropólogos do clima e genealogia desses estudos no Brasil. A partir da revisão bibliográfica sobre o tema e das especificidades dessa tradição disciplinar, argumentamos pela importância de uma abordagem antropológica nas discussões cada vez mais interdisciplinares e globais das mudanças climáticas. Além disso, dada a escassez de trabalhos acadêmicos no Brasil sobre o tema, defendemos a necessidade de divulgar o subcampo e, assim, incentivar pesquisadores do país a contribuírem nessas discussões.

Palavras-chave: Antropologia do Clima; Mudanças Climáticas; Etnoclimatologia; Percepção Ambiental; Meteorologia Nativa.

Abstract

A study on the state of the art of Climate Anthropology

This paper summarizes the academic production of the “Anthropology of Climate”. In order to accomplish it, we present the advantages and challenges of anthropological approach in addressing the issue of climate change; the different fields of investigative interest of anthropologists of climate; and the genealogy of these studies in Brazil. From literature review on the subject and given the specifics of this disciplinary tradition, we argue for the importance of an anthropological approach to the increasingly interdisciplinary and global discussions of climate change. Moreover, given the scarcity of this type of work in Brazil, we defend the need to disclose the subfield and thus encourage researchers in the country to contribute in these discussions.

Keywords: Climate Anthropology; Climate Change; Ethnoclimatology; Environmental Perception; Native Meteorology.

Résumé

Une étude à propos de l'état de l'art de l'Anthropologie du Climat

Cet article a pour but de synthétiser l'état de l'art de la production académique autour de l' “Anthropologie du Climat” et ce qui lui correspond. Pour ce faire, on indique des avantages et des défis concernant l'abordage anthropologique dans le traitement des changements climatiques, différents champs d'intérêt d'investigation pour les anthropologues du climat et la généalogie de ces études au Brésil. À partir de la révision bibliographique à ce sujet et des spécificités propres à cette tradition disciplinaire, nous soutenons l'importance d'un abordage anthropologique aux discussions de plus en plus interdisciplinaires et globales à propos des changements climatiques. De plus, en considérant la rareté de travaux académiques au Brésil à ce sujet, nous défendons le besoin de disséminer la sous-zone et, ainsi, de stimuler les chercheurs du pays à contribuer dans ces discussions-là.

Mots-clés: Anthropologie du Climat; Changements Climatiques; Ethnoclimatologie; Perception Environnementale; Météorologie Native.

Introdução

A ideia de que as nações possam acelerar o desenvolvimento de empresas ou setores tidos como estratégicos e assim apressar o desenvolvimento nacional não é de hoje. Em *Sistema Nacional de Economia Política* (1983), Friedrich List introduziu com sua noção de proteção de indústrias infantis o que talvez seja a primeira defesa explícita do apoio pelo Estado ao desenvolvimento de empresas nascentes de importância estratégica para um país. Desde então, políticos e acadêmicos têm-se debruçado sobre o que fazer e o que não fazer para tirar o desenvolvimento nacional das mãos do acaso e assumir a condução das trajetórias nacionais de desenvolvimento, acelerando o crescimento econômico para diminuir o atraso em relação aos países mais avançados. A noção de *catch-up* foi cunhada para explicar os processos de desenvolvimento acelerado de empresas e países nos quais o componente de transformação intencional das estruturas sociais ocupa papel central na redução da distância em relação às empresas e países líderes.

Este artigo discute as contribuições contemporâneas ao debate sobre *catch-up* de Abramovitz (1986), Cohen e Levinthal (1990), Criscuolo e Narula (2002), Mathews (2002, 2006 e 2009) e Narula (2003), compondo

um referencial teórico voltado à compreensão do *catch-up* como processo intencional de aquisição de competências empresariais, tecnológicas e institucionais por empresas e países em um contexto de relações internacionais definidas pela desigualdade e interdependência das nações. Nesse sentido, o referencial teórico proposto distancia-se e critica tanto noções de *catch-up*, desenvolvimento e convergência automáticos como concepções que negam a capacidade de transformação intencional das estruturas sociais por agentes históricos. O artigo conclui propondo uma agenda de pesquisa que amplie a compreensão das dimensões envolvidas nos processos de *catch-up*, em especial os aspectos referentes à aprendizagem e aquisição de conhecimentos e ao papel desempenhado pelas instituições dedicadas ao desenvolvimento tecnológico e industrial.

Catch-up e capacidades sociais das nações

Moses Abramovitz estabeleceu os termos da discussão contemporânea sobre *catch-up* em “Catching up, forging ahead, and falling behind” (1986). Seu argumento retoma uma discussão clássica sobre convergência dos níveis de produtividade entre países (GERSCHENKRON, 1951; SOLOW, 1956), propondo algumas

1 Professor do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC), mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Dedicou-se a estudos em perspectiva comparada sobre desenvolvimento tecnológico e industrial, políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação e trajetórias nacionais de desenvolvimento. É autor de *As redes empresariais da elite industrial de São Paulo: Fiesp-Ciesp 1992-2004* (2009). E-mail: demetrio.toledo@ufabc.edu.br

novas ideias, como a noção de distância da fronteira tecnológica e um modelo formal em que os retornos do processo de *catch-up* variam de acordo com o estágio de desenvolvimento dos países. Essas ideias se tornariam centrais nos debates subsequentes sobre *catch-up*.

A hipótese de convergência do nível de produtividade – e consequentemente de renda – das nações encantou muitas gerações de estudiosos, tendo servido tanto para justificar políticas de desenvolvimento econômico, o que fazer para acelerar a “inevitável” convergência, como para criticá-las, a convergência seria um processo “automático” que dispensaria ajuda. O expressivo crescimento econômico com convergência dos níveis de produtividade dos países do Atlântico Norte no pós-guerra fez muitos considerar um evento peculiar a um tempo e a um espaço por uma tendência geral do capitalismo. Segundo a interpretação que os defensores da hipótese de convergência davam à questão, a desigualdade entre as nações nada tinha de estrutural, sendo apenas fase de um processo cujo fim era o desaparecimento no longo prazo (em que todos estaremos mortos...) das diferenças substantivas entre os níveis de produtividade – e renda – das nações.

Ao examinar a hipótese de convergência dos níveis de produtividade dos países, Abramovitz (1986) descobre que, apesar de ela se sustentar quando se analisa a trajetória histórica de um restrito grupo de países em sua maioria do Atlântico Norte, que lograram se industrializar entre 1870 e 1979, mesmo para esses países as taxas de convergência variaram bastante ao longo do período, acentuando-se apenas nos vinte e cinco anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial (Ibid., p. 385). A convergência, mostra Abramovitz, não se deu entre todos os países nem em todos os períodos históricos.

Apesar de a tendência à convergência estar concentrada em um grupo de países do Atlântico Norte e no período do pós-guerra,

Abramovitz nota que a posição relativa de alguns países em termos de seus níveis de desenvolvimento mudou ao longo dos últimos 150 anos – o que não equivale a afirmar que haja um movimento geral de convergência –, e isso devido em grande parte aos esforços de alguns países retardatários que lograram se desenvolver rapidamente, diminuindo a distância em relação aos níveis de produtividade dos países líderes e aproximando-se de seus níveis de renda. Para explicar a convergência dos níveis de produtividade, esse autor formula a hipótese de *catch-up*. Segundo essa hipótese, as diferenças dos níveis de produtividade entre países criariam um potencial de redução acelerada do atraso relativo porque as taxas de crescimento da produtividade estão inversamente relacionadas a seus níveis iniciais (Ibid., p. 386). Isso se deve, de acordo com esse autor, às diferenças dos níveis tecnológicos relativos de cada país e à possibilidade que os países relativamente atrasados têm de tirar proveito dos avanços dos países líderes: o potencial de dar um salto adiante decorre do fato de que o novo capital físico incorpora tecnologias da fronteira do conhecimento, ao passo que o capital físico que foi substituído era tecnologicamente obsoleto.

Logo, afirma Abramovitz, quanto maior o hiato tecnológico (e consequentemente, dos níveis de produtividade) entre países, maior o potencial de crescimento da produtividade dos países atrasados, o que levaria à redução da distância em relação aos países avançados, portanto, à convergência dos níveis de produtividade (ABRAMOVITZ, 1986, p. 386-387). E acrescenta que o processo de *catch-up* é autolimitado, pois os ganhos de produtividade decorrentes da substituição de tecnologias obsoletas por tecnologias mais avançadas se tornam cada vez menores. O potencial de crescimento, conclui Abramovitz, diminui à medida que a produtividade do país atrasado converge para os níveis do país mais avançado (Ibid., p. 387).

Não basta a um país, evidentemente, ser atrasado para obter taxas elevadas de crescimento da produtividade e realizar o *catch-up*. De acordo com esse autor, o potencial de redução da distância em relação ao líder depende das capacidades sociais (*social capabilities*) de cada país, definidas como as instituições políticas e econômicas e o estoque de conhecimento incorporado à força de trabalho que contribuem para o processo de *catch-up*. O potencial de crescimento da produtividade de um país por meio do *catch-up* é grande quando esse país é atrasado tecnologicamente, mas avançado socialmente (Ibid., p. 388-390). A superação do atraso tecnológico depende, portanto, da presença de capacidades sociais avançadas; atraso tecnológico e capacidades sociais pouco avançadas, por outro lado, constroem significativamente e até mesmo inviabilizam a possibilidade de um *catch-up* bem-sucedido.

As capacidades sociais desempenham papel fundamental nos processos de *catch-up* porque elas definem o potencial de absorção de tecnologias disponíveis em dado momento. Se não for possuidor das capacidades sociais necessárias para absorção de tecnologias mais avançadas em substituição a tecnologias obsoletas, um país distante da fronteira tecnológica não será capaz de aumentar seus níveis de produtividade e convergir para os níveis tecnológicos dos países líderes.

Assim, segundo Abramovitz, para ser bem-sucedido o *catch-up*, um país depende da adoção de iniciativas que permitam tirar proveito das oportunidades tecnológicas existentes em dado momento. Para isso, é preciso compreender as vantagens de que dispõem os países mais avançados para manter suas posições relativas, entre as quais o autor destaca os altos níveis de educação geral e técnica, a base científica e as conexões entre ciência, tecnologia e indústria (Ibid., p. 405), e tentar replicá-las de modo a reduzir sua distância em relação à fronteira tecnológica. Nesse sentido,

o *catch-up* é essencialmente um processo de construção de capacidades sociais.

Catch-up: aprendizagem e capacidades absorptivas das empresas

Em “Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation” (1990), Cohen e Levinthal apresentam um argumento em muitos pontos é análogo ao de Abramovitz (1986), desenvolvendo um modelo de *catch-up* da empresa individual e dos fatores que explicam sua capacidade inovativa. Cohen e Levinthal (1990, p. 128) partem da ideia de que a capacidade de uma empresa reconhecer, assimilar e aplicar conhecimento novo de origem externa a ela é central para seu desempenho inovativo. A isso os autores dão o nome de capacidade absorptiva da empresa. A capacidade absorptiva é função dos níveis prévios de conhecimento da empresa e de sua capacidade de recorrer a fontes externas de conhecimentos de modo a acelerar os processos de aquisição e aprendizagem. As empresas com maiores capacidades absorptivas têm maiores chances de realizar o *catch-up* com empresas mais avançadas.

A importância da contribuição de Cohen e Levinthal (1990) reside na ênfase que eles dão à complementaridade entre as fontes de conhecimento interno e externo. Esse ponto é central na elaboração de um referencial teórico dos processos de *catch-up*, uma vez que as fontes externas de conhecimento têm grande relevância para as empresas e países que tentam realizar *catch-up*. Por definição, empresas e países em processo de *catch-up* não dominam todos os conhecimentos necessários para alcançar os líderes, e é muito pouco provável, para não dizer impossível, que por meio exclusivamente do desenvolvimento de conhecimento *in company* ou autóctone qualquer empresa ou país possa realizar plenamente *catch-up*. Afinal, o *catch-up* consiste justamente em aproveitar

as vantagens do atraso para saltar as etapas já trilhadas pelas empresas e países mais avançados, o que lhes permite entrar na disputa em estágios mais adiantados de modo a evitar os pesados e arriscados custos de desenvolvimento iniciais, os quais já foram realizados pelos líderes. Por outro lado, sem possuir níveis mínimos de conhecimentos internos, empresas e países têm escassas chances de identificar e tirar proveito de conhecimentos externos relevantes para *catch-up*. A complementaridade de conhecimentos internos e externos, à empresa e ao país, deve ser um elemento central em qualquer referencial teórico sobre *catch-up*.

Catch-up: laços e alavancagem por empresas

Desde a publicação de “Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation” (Ibid.), raros foram os trabalhos sobre *catch-up* que não fizeram referência direta ao conceito de capacidade absorviva desenvolvido por esses autores. Mathews (2002; 2006; 2008) desenvolveu uma abordagem que analisa a relação entre capacidades absorvivas e processos de *catch-up* de países e empresas, acrescentando uma noção de ação estratégica dos Estados e das empresas em sua busca pelo desenvolvimento econômico. Uma ação estratégica no sentido de atribuir ao aproveitamento intencional de oportunidades e condições favoráveis para *catch-up* papel central na redução da distância da fronteira tecnológica e no aumento dos níveis de produtividade, competitividade, inovação e riqueza de um país. Nesse sentido, Mathews adota uma noção forte de *catch-up* que confere ao Estado e às empresas de um país o protagonismo na luta pelo desenvolvimento econômico.

Mathews adaptou sua análise do *catch-up* de empresas *latecomers* da região da Ásia-Pacífico (MATHEWS, 2002) a uma teoria do *catch-up* de países (Id., 2006) e ao estudo das tentativas contemporâneas de *catch-up* de empresas do Brasil, Índia e China (Id., 2008). Em “Competitive advantages of the latecomer firm: a resource-based account of industrial catch-up strategies” (Id., 2002, p. 467), esse autor formula uma teoria da “superação de desvantagens competitivas por meio do estabelecimento de laços, alavancagem de recursos e aprendizagem²” para explicar a criação bem-sucedida de empresas globais competitivas e tecnologicamente avançadas em países em processo de industrialização. Esse autor examina casos de *catch-up* de empresas dos setores de tecnologia da informação e semicondutores da região da Ásia-Pacífico para criticar as teorias que apontam como vantagens competitivas apenas o pioneirismo dos primeiros entrantes e as barreiras de entrada em um setor ou mercado, a sustentabilidade da posição de liderança e a capacidade inovativa da empresa, mas que ignoram os casos de empresas que criaram ou adquiriram tardiamente vantagens competitivas que antes não possuíam.

Esse autor desenvolveu uma definição de empresas *latecomers* para mostrar como elas superam suas desvantagens competitivas recorrendo às poucas vantagens ao seu alcance: o estabelecimento de laços (*linkage*) com empresas avançadas mediante arranjos contratuais ou de licenciamento e a alavancagem de recursos estratégicos (*leverage*), em especial tecnologias, conhecimentos de gestão e acesso a mercados, que permitirão, por sua vez, a aprendizagem e aquisição de capacidades dinâmicas (*learning*); estratégia resumida na fórmula *linkage, leverage and learning*. A estratégia vencedora tende a ser aquela em que a empresa *latecomer* executa

2 No original: “strategic theory of the overcoming of competitive disadvantages through linkage, resource leverage, and learning”.

uma estratégia complementar às estratégias das empresas líderes (MATHEWS, 2002, p. 468). Por meio de sucessivas interações com empresas líderes, as empresas *latecomers* se veem envolvidas em processos de aprendizagem em que passam a dominar tecnologias básicas e avançadas do setor, conhecimentos de gestão específicos e canais de acesso a fornecedores e clientes, ao mesmo tempo que reduzem a distância em relação às empresas líderes, aproximando-se da fronteira tecnológica. Ao fim desse processo, as empresas saem de uma posição de atraso tecnológico e produtivo para assumirem a condição de empresas globais líderes em seus respectivos setores.

Tomando como referência o trabalho de Alexander Gerschenkron sobre nações de industrialização tardia, Mathews estabelece uma analogia entre empresas *latecomers* e países entrantes tardios apontando as vantagens comuns a duas situações, em especial a possibilidade de acessar tecnologias avançadas sem precisar reproduzir integralmente as trajetórias tecnológicas anteriores, valendo-se de interações com empresas e instituições públicas de apoio ao desenvolvimento (MATHEWS, 2002, p. 470). Para ele, a empresa *latecomer* entra tardiamente no mercado não por opção, mas por necessidade, já que ela parte de uma condição inicial de escassez de recursos, sobretudo barreiras de acesso a tecnologias e mercados. Seu objetivo principal é realizar o processo de *catch-up* partindo de algumas poucas vantagens competitivas iniciais, como localização e baixos custos de mão de obra, utilizando-as para aumentar sua competitividade. É por meio do reconhecimento de suas deficiências que a empresa *latecomer* adquire vantagens competitivas iniciais, desenvolvendo uma estratégia condizente com suas desvantagens em relação às empresas líderes (Ibid., p. 472). As iniciativas estratégicas da empresa *latecomer* consistem no emprego dos elementos de *linkage*, *leverage* and *learning*.

O estabelecimento de laços (*linkage*) com cadeias globais de valor é, para Mathews, fator central de qualquer estratégia de *catch-up* em setores operando próximos à fronteira tecnológica, pois é por meio de repetidas interações da empresa *latecomer* com as líderes do setor que aquelas alavancam recursos tecnológicos e canais de mercado e aprendem a competir com as empresas líderes. Para isso, é essencial que a empresa *latecomer* implemente uma estratégia complementar à estratégia das empresas líderes, de modo a dar continuidade a seu desenvolvimento industrial e tecnológico por meio de seguidas interações (MATHEWS, 2002, p. 476). A empresa *latecomer* precisa desenvolver uma estratégia complementar à estratégia das empresas líderes, de modo a aproveitar as externalidades positivas geradas nessas interações. O estabelecimento de laços com as empresas líderes permite à empresa *latecomer* criar as primeiras possibilidades de alavancagem de recursos tecnológicos e de acesso a mercados para empreender os passos seguintes do processo de *catch-up*.

Se a empresa *latecomer* não dispõe de recursos tecnológicos ou acesso a mercados para crescer e se desenvolver, pode recorrer à alavancagem de recursos externos (*leverage*), identificando as complementaridades com outras empresas e com instituições de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica. Nesse sentido, o conceito de alavancagem de recursos é diferente dos conceitos de transferência e difusão tecnológicas: estas últimas são associadas às iniciativas das empresas líderes de países avançados, ao passo que o conceito de alavancagem de recursos atribui a iniciativa às empresas *latecomers* de países emergentes. O sujeito da ação, portanto, muda: empresas de países emergentes deixam de ser receptoras passivas de tecnologias transferidas ou difundidas a partir de empresas tecnologicamente mais avançadas, passando a empreender ações estratégicas para aquisição e desenvolvimento

de tecnologias com fins à alteração estrutural de suas relações econômicas e tecnológicas.

O terceiro componente de uma estratégia de *catch-up* é a aprendizagem (*learning*). Para Mathews, estabelecimento de laços e alavancagem de recursos não são fatores suficientes para desencadear e sustentar o *catch-up*. É nesse ponto que o conceito de capacidade absorviva de Cohen e Levinthal (1990) volta à cena em companhia do conceito de capacidades combinativas de Kogut e Zander (1992) e de alavancagem de recursos institucionais de Mathews (2002).

A noção de capacidade absorviva de Cohen e Levinthal (1990), no contexto de uma estratégia de *catch-up*, refere-se à capacidade de uma empresa ou país absorver os recursos alavancados externamente (tecnologias de produtos e processos, conhecimento codificado e tácito). Se a empresa não for capaz de absorver os recursos alavancados externamente, o processo de aprendizagem interativo de estabelecimento de laços e alavancagem de recursos não tem sequência, o que impede a redução da distância da fronteira tecnológica da empresa *latecomer* em relação às empresas líderes.

O processo de aprendizagem de uma empresa *latecomer* tentando realizar o *catch-up* envolve o que Kogut e Zander (1992) denominaram capacidade combinativa: capacidade de uma empresa em gerar novas aplicações a partir de conhecimentos e tecnologias previamente existentes (KOGUT; ZANDER, 1992, p. 391 apud MATHEWS, 2002). Segundo Mathews, o modo mais seguro de uma empresa *latecomer* desenvolver suas capacidades é por meio da aprendizagem, entendida como a incorporação de recursos alavancados externamente e sua integração aos processos e produtos da empresa; nesses casos, a empresa *latecomer* estaria menos empenhada em desenvolver novos conhecimentos do que em adaptar novas tecnologias o mais rápido possível para apoiar seu processo de *catch-up* (MATHEWS, 2002, p. 479). Para

isso, as empresas *latecomers* precisam contar com instituições públicas que guiam, apoiam, aceleram e investem nos processos de aprendizagem dessas empresas (Ibid., p. 479-480). Esse componente é nomeado por Mathews como alavancagem de recursos institucionais.

Mathews (2002) faz uma distinção importante entre os tipos de recursos a serem alavancados pelas empresas *latecomers* em suas tentativas de *catch-up* e aqueles alavancados por empresas líderes. Em termos de tipos de recurso, o que é bom para as empresas que estão na fronteira tecnológica não é necessariamente bom para as empresas em processo de *catch-up*, uma vez que o objetivo das empresas *latecomers* é definir uma estratégia para reduzir a distância da fronteira tecnológica partindo de uma situação caracterizada pela escassez dos recursos necessários. Isso leva a empresa *latecomer* a se envolver em processos interativos de estabelecimento de laços, alavancagem de recursos e aprendizagem, ao passo que o objetivo das empresas líderes é preservar suas fontes de competitividade. Aquela precisa avançar sem possuir de saída os recursos necessários; essa quer sustentar sua liderança.

Segundo Mathews (2002), para a empresa líder que está na fronteira tecnológica, os recursos mais importantes em sua estratégia de preservar a liderança são valiosos e raros (poucas empresas os detêm), inimitáveis (ou de difícil imitação pelos competidores) e intransferíveis (por não serem facilmente vendidos ou comprados em mercados, estando fortemente conectados aos direitos proprietários de uma empresa). Esses tipos de recurso garantem a vantagem competitiva de empresas líderes.

Esse não é o caso das empresas *latecomers*, pois do ponto de vista delas aqueles tipos de recurso dificultam sua tentativa de *catch-up*. Essas vantagens competitivas desestimulam empresas *latecomers* a se arrisarem a tentar dominar novas tecnologias ou conquistar novos mercados, já que elas não conseguem alavancar

recursos como os mobilizados pelas empresas líderes. Elas precisam recorrer, portanto, a outros tipos de recursos – recursos por assim dizer alavancáveis a partir de sua posição de *latecomers*. Mathews (2002) define os recursos alavancáveis por empresas *latecomers* como menos raros, mais imitáveis e mais transferíveis. Empresas *latecomers* precisam alavancar recursos com essas características se quiserem superar as barreiras colocadas pelas empresas líderes e reduzir aceleradamente sua distância da fronteira tecnológica.

Para executar uma estratégia de *catch-up*, é necessário que as empresas *latecomers* tenham algumas vantagens iniciais, como de custos ou localização. Só a partir delas torna-se possível estabelecer laços, alavancar recursos e criar as condições para um processo de aprendizagem contínuo. Sem isso, as empresas *latecomers* não conseguem reduzir sua distância da fronteira tecnológica e aumentar suas vantagens competitivas e inovativas, de modo a alcançar seu objetivo de passar de empresa seguidora e imitadora a empresa líder e inovadora.

Catch-up: instituições e sistema nacional de aprendizagem econômica

Em “Catch-up Strategies and the Latecomer Effect in Industrial Development” (2006), Mathews passa do *catch-up* como estratégia empresarial para o *catch-up* como estratégia de desenvolvimento de países, aplicando os conceitos de estabelecimento de laços, alavancagem de recursos e aprendizagem à análise de *catch-ups* nacionais. Acrescenta a esse quadro analítico e conceitual a noção de aprendizagem institucional, expandindo o conceito anterior de alavancagem de recursos institucionais para descrever o processo interativo de construção de instituições de suporte ao desenvolvimento industrial. O sistema nacional de aprendizagem econômica é o conjunto de instituições voltadas a orientar e dar apoio

às tentativas de *catch-up* de um país. Essas instituições são abandonadas ou substituídas à medida que o país e suas empresas deixam de ser seguidores e imitadores e passam a ser eles mesmos líderes e inovadores.

Em “China, India and Brazil: tiger technologies, dragon multinationals and the building of national systems of economic learning” (2008), Mathews volta sua atenção ao exame das tentativas de *catch-up* de empresas do Brasil, da Índia e da China para pensar em que medida as experiências desses três países replicaram as estratégias anteriores de desenvolvimento dos processos de *catch-up* de países do Sudeste Asiático. Mathews considera o Brasil, a Índia e a China como legítimos sucessores dos tigres asiáticos. Segundo o autor, a característica comum entre eles seria a existência de um sistema nacional de aprendizagem econômica, entendido como conjunto de instituições dedicadas à aquisição e disseminação dos conhecimentos necessários para o desenvolvimento industrial avançado (MATHEWS, 2009, p. 24).

A atenção ao papel das instituições dos sistemas nacionais de aprendizagem econômica não deve, diz Mathews (2008), obscurecer o fato de que nos processos de desenvolvimento a categoria central é a empresa, que conecta o país à economia global. Compreender as interações das estratégias nacionais com as estratégias das empresas, das instituições públicas com o setor privado, portanto, é parte fundamental do referencial teórico voltado a entender os processos de *catch-up*.

Catch-up: capacidades absorptivas e distância da fronteira tecnológica

Uma das mais importantes contribuições teóricas recentes para a compreensão dos processos de *catch-up* é a noção de distância da fronteira tecnológica. O conceito recebeu alguns de seus mais importantes tratamentos

nos trabalhos de Acemoglu, Aghion e Zilibotti (2006), Criscuolo e Narula (2002), Narula (2003) e Rogers (2004). Criscuolo e Narula (2002) e Narula (2003) desenvolveram um quadro conceitual articulando as noções de *catch-up*, capacidades absorptivas e distância da fronteira tecnológica em relação aos diferentes estágios e a maior ou menor adequação de diferentes formas de capacidade absorptiva a cada etapa de *catch-up*.

Em “Understanding absorptive capacities in an ‘innovation systems’ context: consequences for economic and employment growth”, Narula (2003) oferece uma explicação para os retornos decrescentes de políticas e instituições dedicadas a realizar *catch-up* por meio do aumento da capacidade absorptiva de empresas ou países durante suas trajetórias de desenvolvimento. De acordo com Narula, as estratégias de *catch-up* precisam incorporar a seu referencial teórico a ideia de que os instrumentos de aumento da capacidade absorptiva e de realização de *catch-up* variam de acordo com a distância da fronteira tecnológica, que aquilo que é funcional para um estágio pode ser disfuncional em outros estágios.

Para haver desenvolvimento econômico, uma unidade econômica (seja ela um país ou uma empresa) precisa incorrer em ganhos de produtividade. Estes dependem em larga medida da aquisição, desenvolvimento, difusão e utilização eficiente de conhecimento gerado por meio da inovação. Conforme argumenta Narula (2003), em países em desenvolvimento, parte importante dos ganhos de produtividade é fruto da capacidade desses países e de suas empresas de absorver, internalizar e utilizar o conhecimento potencialmente disponível (Ibid., p. 1), realizando assim o *catch-up* com os países mais avançados. A capacidade de absorver, internalizar e usar conhecimento, por sua vez, é função do estágio de desenvolvimento de um país ou empresa, entendido como distância da fronteira tecnológica.

De acordo com Narula (2003), a capacidade absorptiva é diferente da capacidade de absorver. Esta está relacionada ao acúmulo prévio de conhecimento e aos processos de aprendizagem em que um país ou uma empresa se envolveram anteriormente, é uma característica da unidade econômica (país ou empresa); aquela, por sua vez, está relacionada à distância de uma unidade econômica (empresa ou país) da fronteira tecnológica. Segundo o autor, nas proximidades da fronteira tecnológica é teoricamente possível absorver mais conhecimento, já que a capacidade de absorver aumenta à medida que se acumula conhecimento. A capacidade absorptiva é uma função inversa do conhecimento disponível ainda não absorvido (Ibid., p. 26-27). Assim, se a capacidade de absorver aumenta até atingir valor máximo na fronteira tecnológica, a capacidade absorptiva, sendo função do conhecimento ainda não absorvido, tende a zero na fronteira tecnológica (Ibid., p. 6). Logo, quanto maior a distância da fronteira tecnológica, maior a capacidade absorptiva, uma vez que há mais conhecimento disponível para ser absorvido. E quanto menor a distância da fronteira tecnológica, menor a capacidade absorptiva, dado que na vizinhança da fronteira há menos conhecimento disponível para ser absorvido.

Narula (2003) dá especial ênfase ao papel das instituições sobre as capacidades absorptivas de um país. Segundo o autor, as capacidades absorptivas nacionais não são a simples soma das capacidades absorptivas das empresas de um país, que dependem também das instituições públicas e organizações não empresariais que dão apoio e sustentam o desenvolvimento das capacidades absorptivas das firmas. Se essas instituições públicas e organizações não empresariais inexistirem ou forem frágeis, a absorção e incorporação de novos conhecimentos será prejudicada (Ibid., p. 7). Nesse sentido, para o autor, instituições voltadas ao desenvolvimento, aprendizagem e absorção tecnológica

são parte central, e não aspectos marginais, dos processos de *catch-up*.

É possível distinguir, segundo Narula (2003), dois tipos de atores econômicos: empresas (públicas e privadas), responsáveis pelas atividades de inovação; e não empresas (em geral públicas, mas não exclusivamente), dedicadas à oferta da infraestrutura de conhecimento que apoia a inovação nas empresas: instituições públicas de pesquisa, universidades, organizações reguladoras de padrões industriais e proteção de propriedade intelectual, entre outras (Ibid., p. 7). Um país ou empresa só consegue pôr em prática uma estratégia de *catch-up* se possuir um patamar mínimo de capacidade de absorver, que é função do estoque de conhecimento disponível, e de capacidade absorptiva, por sua vez função da distância da fronteira tecnológica, sem os quais o país ou a empresa não conseguem absorver, internalizar e usar o conhecimento disponível externamente de modo eficiente. As instituições de apoio ao desenvolvimento – as não empresas – desempenham papel central tanto no aumento da capacidade de absorver quanto da capacidade absorptiva, complementando as atividades das empresas.

Estágios do *catch-up*, instituições e capacidade absorptiva

Em “A novel approach to national technological accumulation and absorptive capacity: aggregating Cohen and Levinthal”, Criscuolo e Narula (2002) definiram um modelo dinâmico composto de quatro estágios de *catch-up*: pré-*catch-up*; *catch-up*; compartilhamento da pré-fronteira tecnológica; compartilhamento da fronteira tecnológica. O modelo de quatro estágios de *catch-up* foi empregado em “Understanding absorptive capacities in an ‘innovation systems’ context: consequences for economic and employment growth” (NARULA, 2003), incorporando a noção de

que o potencial de retorno das capacidades absorptivas variaria de acordo com o estágio em que um país ou empresa se encontra.

De acordo com Criscuolo e Narula (2002), no estágio de pré-*catch-up*, o processo de acumulação de conhecimento ocorre de forma lenta até o ponto em que se atinge o patamar mínimo de conhecimento a partir do qual países e empresas se tornam capazes de pôr em prática uma estratégia de *catch-up*. Uma vez atingido o patamar mínimo, o processo de *catch-up* tem início efetivamente. Nesse estágio, a infraestrutura de conhecimento é de tipo genérico e não especializado, o P&D formal é mínimo e o conhecimento é acumulado pela aprendizagem através da prática (*learning by doing*). Grande parte do processo de absorção de conhecimento pode ocorrer simplesmente pela compra de máquinas e equipamentos mais avançados. O Estado concentra seus esforços em oferecer a infraestrutura básica de conhecimento e fazer que os fluxos tecnológicos tenham impactos positivos no processo de acumulação de conhecimento e no crescimento econômico. Para isso, ele constrói as instituições que darão suporte aos estágios seguintes do processo de *catch-up*.

O estágio de *catch-up* tem início quando o patamar mínimo de capacidades absorptivas já existe. Nesse estágio os níveis de absorção e acumulação de conhecimentos originários de outros países são altos. A acumulação tecnológica aumenta rapidamente, e nesse estágio atinge-se o pico da capacidade absorptiva. Segundo Narula (2003), no estágio de *catch-up* é fundamental que os países tenham, além de capacidade de absorver e imitar tecnologias de fontes externas, capacidade de gerar inovações originais por conta própria, isto é, algum grau de autonomia tecnológica nacional.

O estágio de compartilhamento da pré-fronteira tecnológica é o ponto imediatamente anterior ao pleno domínio dos conhecimentos mais avançados. Nesse estágio, afirma

Narula (2003), o processo de acumulação de conhecimento começa a desacelerar por causa das dificuldades crescentes para absorção de conhecimento de fontes externas. Isso se deve à quantidade e complexidade cada vez maiores dos novos conhecimentos e aos obstáculos para sua aquisição (Ibid., p. 37).

Por último, no estágio de compartilhamento da fronteira tecnológica, o país passa a dominar plenamente o conjunto de conhecimentos necessários para acompanhar e fazer avançar a fronteira tecnológica. Conhecimentos absorvidos de outros países continuam a ser importantes, mas a autonomia tecnológica nacional torna-se o fator central da sustentação do país no estágio de compartilhamento da fronteira tecnológica. De acordo com Narula (2003, p. 38), nesse estágio as estratégias empregadas nas fases de *catch-up* passam a ter retornos decrescentes.

A contribuição de Criscuolo e Narula (2002), incorporada em Narula (2003), enfatiza o caráter sistêmico e dinâmico dos processos de *catch-up*. Sistêmico, pois dependente da atuação conjunta de uma série de instituições e atores (empresas e não empresas) voltados à absorção e ao desenvolvimento de conhecimentos economicamente aplicáveis. Dinâmico, porque distingue diferentes fases do processo de redução da distância da fronteira tecnológica e indica como estratégias bem-sucedidas nos estágios iniciais podem não ser as mais adequadas aos estágios posteriores, uma vez que as necessidades e desafios mudam e os retornos se tornam decrescentes. Nesse sentido, o sucesso de instituições e políticas em um estágio exige sua atualização ou abandono nos estágios seguintes por outras mais aptas a responder aos novos desafios.

Considerações finais

Este artigo procurou mostrar, a partir da discussão de algumas das principais

contribuições recentes ao debate sobre *catch-up*, que não é preciso adotar a hipótese de convergência automática dos níveis de produtividade entre nações – o que no limite implicaria afirmar que no longo prazo o capitalismo inevitavelmente igualará por cima todos os países – para utilizar com proveito a categoria de *catch-up*. Na discussão que fizemos das principais abordagens contemporâneas sobre *catch-up*, vimos que o componente estratégico, ou de agência, ocupa papel central nas análises. Os autores abordados não adotam a noção de convergência automática entre países ou empresas, pelo contrário, enfatizam a dimensão de transformação intencional e a necessidade de criação de instituições e políticas conducentes a processos bem-sucedidos de *catch-up*.

As implicações não poderiam ser mais claras. Dado que no longo prazo todos estaremos mortos, é preciso tomar em nossas mãos as tarefas de acelerar, por meio de estratégias de *catch-up*, o desenvolvimento econômico, entendido como processo de aquisição de competências através das quais países e empresas passam a dominar um conjunto de conhecimentos economicamente aplicáveis que lhes permite aumentar a produtividade, a eficiência na utilização de bens escassos e a competitividade de suas economias.

Esta discussão também ofereceu elementos para pensar como a noção de *catch-up* pode conviver com a ideia de desenvolvimento internacional desigual e combinado, em contraposição à hipótese de uma convergência automática de níveis de produtividade entre países. Se por um lado são grandes os obstáculos estruturais à convergência generalizada entre países, ainda assim é possível criar oportunidades para acelerar o processo de redução da distância da fronteira tecnológica, permitindo que algumas nações realizem a convergência e escapem da condição de dependência produtiva, tecnológica e política em relação aos países mais avançados. Isso dito é preciso que

se reconheça que a convergência dos níveis de produtividade da totalidade ou mesmo da maioria de países do mundo está impedida pela própria estrutura do sistema capitalista globalizado, uma vez que a desigualdade entre as nações é constitutiva desse sistema, e não um estágio transitório, como supõe a hipótese de convergência. *Catch-ups* são soluções nacionais ou regionais, jamais mundiais; podem salvar alguns países, não todos.

O referencial teórico articulado neste artigo demonstra a importância de se estabelecer uma agenda de pesquisa que examine a dimensão mundial e comparada das possibilidades e obstáculos à realização do *catch-up* por diferentes países em diferentes épocas e em diferentes fases de desenvolvimento, levando em consideração o caráter desigual e combinado do desenvolvimento capitalista global. Os conceitos de capacidades sociais das nações (ABRAMOVITZ, 1986), capacidades absorptivas das empresas (COHEN; LEVINTHAL, 1990), laços, alavancagem, aprendizagem e sistema nacional de aprendizagem econômica (MATHEWS, 2002, 2006 e 2009), distância da fronteira tecnológica e estágios do *catch-up* (CRISCUOLO; NARULA, 2002; NARULA, 2003) enfatizam as dimensões sociais, tecnológicas, institucionais, de aprendizagem e estratégicas dos processos de *catch-up*, que não podem ser explicados apenas por suas dimensões estritamente econômicas.

Além disso, as conexões – e desconexões – entre *make or buy*, interior e exterior, nacional e internacional, local e global precisam estar no centro da análise dos processos de *catch-up*, enfatizando as relações internacionais e interempresariais por meio das quais as nações e empresas se inter-relacionam em um contexto de desigualdade e interdependência. O *catch-up* não se resolve apenas no interior de uma empresa ou nação, dependendo também de fontes externas – à empresa e ao país – de conhecimento e dos resultados das competições entre empresas e nações.

Uma agenda de pesquisa sobre desenvolvimento e *catch-up* com base nesse referencial teórico deverá incorporar à análise das dimensões econômicas as dimensões tecnológicas, empresariais e institucionais e situá-las em um contexto internacional e interempresarial caracterizado pela competição e desigualdade entre empresas e países. É de fundamental importância que essa agenda leve em conta o fato de que os processos de *catch-up* não ocorrem nem ocorrerão automaticamente, mas apenas se houver um esforço consciente de construção de um ambiente tecnológico, empresarial e institucional adequado para a realização do *catch-up*. O objetivo maior dessa agenda de pesquisa será desenvolver os instrumentos analíticos e políticos para lidar com os desafios e tarefas do desenvolvimento.

Referências

- ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. *The Journal of Economic History*, New York, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.
- ACEMOGLU, D.; AGHION, P.; ZILIBOTTI, F. Distance to frontier, selection, and economic growth. *Journal of the European Economic Association*, New York, v. 4, n. 1, p. 37-74, 2006.
- COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, New Jersey, v. 35, n. 1, p. 128-152, 1990.

- CRISCUOLO, P.; NARULA, R. A novel approach to national technological accumulation and absorptive capacity: aggregating Cohen and Levinthal. In: DRUID SUMMER CONFERENCE ON INDUSTRIAL DYNAMICS OF THE NEW AND OLD ECONOMY – WHO IS EMBRACING WHOM?, 2002, Copenhagen. *Proceedings...* Copenhagen: Druid, 2002.
- GERSCHENKRON, A. *Atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- KOGUT, B.; ZANDER, U. Knowledge of the firm, combinative capabilities, and the replication of technology. *Organization Science*, New Jersey, v. 3, n. 3, p. 383-39, 1992.
- LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril, 1983.
- MATHEWS, J. A. Catch-up strategies and the latecomer effect in industrial development. *New Political Economy*, Philadelphia, v. 11, n. 3, p. 313-335, 2006.
- _____. China, India and Brazil: tiger technologies, dragon multinationals and the building of national systems of economic learning. *Asian Business & Management*, Berlin, v. 8, n. 1, p. 5-32, 2009.
- _____. Competitive advantages of the latecomer firm: a resource-based account of industrial catch-up strategies. *Asia Pacific Journal of Management*, New York, v. 19, p. 467-488, 2002.
- NARULA, R. Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth. *DRUID Working Paper*, Copenhagen, n. 4-2, p. 1-53, 2003.
- ROGERS, M. Absorptive capability and economic growth: how do countries catch-up? *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 577-596, 2004.
- SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

Resumo

Catch-up, tecnologia, instituições e empresas: desenvolvimento como aquisição de competências

O desenvolvimento econômico pode ser entendido como processo de aquisição de competências através das quais empresas e países passam a dominar um conjunto de conhecimentos economicamente aplicáveis que permitem aumentar a produtividade, a eficiência na utilização de bens escassos e a competitividade da economia, melhorando assim o bem-estar de sua população. Estratégias de *catch-up* visam acelerar os processos de aquisição de conhecimentos economicamente aplicáveis para alcançar esses objetivos. Este artigo discute cinco abordagens sobre *catch-up* para compor um referencial teórico em que dimensões institucionais, tecnológicas e empresariais são mobilizadas para explicar o processo de desenvolvimento econômico como ação social de transformação estrutural intencional em um contexto de relações internacionais definidas pela desigualdade e interdependência econômica e tecnológica entre países e empresas.

Palavras-chave: *Catch-up*; Desenvolvimento; Tecnologia; Instituições; Inovação.

Abstract

Catch-up, technology, institutions and companies: development as skill acquisition

Economic development may be understood as the process of skill acquisition through which companies and countries come to master economically applicable knowledge as a way to increase productivity, efficiency in the use of scarce goods and economic competitiveness, improving thus the well-being of the population. Catch-up strategies aim at accelerating the processes of economically applicable knowledge acquisition to achieve these goals. This study discusses five approaches on catch-up to develop a theoretical framework in which institutional, technological and business aspects are mobilized, so as to explain the process of economic development as social action of intentional structural transformation in the context of international relations defined by inequality and economic and technological interdependence between countries and companies.

Keywords: Catch-up; Development; Technology; Institutions; Innovation.

Résumé

Catch-up, technologie, institutions et entreprises: développement comme acquisition de compétences

Le développement économique peut être compris comme un processus d'acquisition de compétences par lesquelles des entreprises et des pays passent à dominer un ensemble de connaissances économiquement applicables qui permettent d'augmenter la productivité, l'efficacité dans l'utilisation de biens rares et la compétitivité de l'économie, en améliorant ainsi le bien-être de leur population. Des stratégies de *catch-up* visent l'accélération des processus d'acquisition de connaissances économiquement applicables pour saisir ces objectifs. Cet article propose cinq abordages sur le *catch-up* pour composer un référentiel théorique où des dimensions institutionnelles, technologiques et d'entreprise sont mobilisées pour expliquer la procédure de développement économique en tant qu'une action sociale de transformation structurelle intentionnelle, dans un contexte de relations internationales définies par l'inégalité et l'interdépendance économique et technologique entre des pays et des entreprises.

Mots-clés: *Catch-up*; Développement; Technologie; Institutions; Innovation.

A oportunidade dos estudos comparativos diacrônicos

As características institucionais recorrentes nas diferentes Constituições do Brasil republicano, “as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional” (ABRANCHES, 1988, p 10; cf. AMORIM NETO, 1994), têm ensejado temores de instabilidade institucional e ingovernabilidade, desde a própria cunhagem do termo “presidencialismo de coalizão” no artigo seminal de Abranches, que alertava sobre as perspectivas da ordem constitucional, então nascitura, ao herdar esses traços da República de 1946. Significativa vertente da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro aponta que esse cenário de instabilidade aguda não se concretizou em virtude de fatores diferenciais agregados pelo desenho institucional da Constituição de 1988, tais como o aumento do poder de agenda do Executivo (SANTOS, 1997; PALERMO, 2000; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999); por conseguinte, elementos como esse passam a ser componentes indissociáveis da capacidade governativa do atual presidencialismo brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

Com efeito, uma breve síntese factual apontará que o presidencialismo brasileiro manteve algumas características básicas inalteradas

entre 1946 e 1988: o regime presidencialista, com eleições distintas de presidente e legisladores, que têm mandatos independentes entre si; o sistema eleitoral proporcional para a eleição de deputados, combinado com o sistema de lista aberta para seleção dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo respectivo partido; a estrutura federal, atribuindo parcela relevante de poderes autônomos aos entes subnacionais; um bicameralismo bastante simétrico, que dá ao Senado (no qual o tamanho das bancadas estaduais é único) poderes em grande medida similares ao da Câmara dos Deputados, o que reforça o impacto descentralizador de poder característico do federalismo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Por outro lado, outras características institucionais sofreram significativa mutação. Em primeiro lugar, no regime atual, o presidente passou a deter poderes legislativos muito mais fortes, tais como a capacidade de editar medidas provisórias com força de lei, a prerrogativa de solicitar urgência para projetos de sua iniciativa, e o monopólio absoluto de projetos versando sobre determinados temas, em especial os orçamentários (o que inclui uma restrição muito maior às possibilidades de modificação do orçamento por parte dos legisladores). Além disso, por força de alterações nos regimentos internos das casas legislativas após a Constituição de 1988, o processo decisório no interior do Legislativo tornou-se muito mais centralizado nas mãos

1 Mestre em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados), consultor legislativo do Senado Federal. Tem pesquisado e publicado nas áreas de Política Brasileira, Orçamento Público, Auditoria e Controle.

dos líderes das bancadas partidárias, que passaram a dispor (individualmente ou em órgão colegiado) de vasto leque de poderes até então inexistentes, em especial os de definição da pauta de votações e a iniciativa de requerimentos diversos de grande importância – especialmente os de urgência na tramitação de proposições e de destaques em votações (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Não obstante serem sugestivas tanto as diferenças quanto as semelhanças institucionais entre as democracias de 1946 e 1988, poucas iniciativas foram empreendidas no sentido de efetuar comparações sistemáticas entre os dois regimes. Essa lacuna é apontada por Manuel Leonardo dos Santos como a perda de uma grande oportunidade:

Por outro lado, a alternância entre períodos autoritários e democráticos que marcaram a história recente do país, o que parece, a princípio, um problema que impõe graves restrições aos nossos pesquisadores, na verdade se apresentou como excelente oportunidade metodológica. Considere-se aqui a possibilidade da realização de verdadeiros experimentos “naturalmente” sugeridos pela nossa história. Ou seja, diante de períodos democráticos com características institucionais tão distintas (1946-1964 e o pós-1988), mantidas estáveis algumas variáveis e outras profundamente alteradas, o quadro faz mesmo lembrar um verdadeiro laboratório. Isso tornou possível aos nossos pesquisadores observar o seu objeto de estudo sob a influência de certas variáveis, em condições conhecidas e controladas por eles próprios, o que lhes permitiu identificar e analisar os resultados que essas variáveis produziam no objeto. (SANTOS, 2008, p. 80)

Figueiredo e Limongi também apontam que a discussão comparativa entre os dois períodos abre possibilidades de maior alcance no exame do presidencialismo brasileiro:

A comparação entre a produção legislativa e o comportamento dos partidos no Parlamento nesses dois períodos democráticos representa um “experimento natural” para teorias que apontam uma primazia do sistema de governo e instituições eleitorais na determinação do comportamento do Legislativo e de políticas resultantes. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 252)

Essa oportunidade é ainda maior quando se verifica que um desenho de pesquisa empregando a comparação diacrônica no mesmo país tem o potencial de controlar um grande número de variáveis que não seriam controláveis em comparações internacionais (LIJPHART, 1971)².

Ao oferecer um mapeamento exploratório de um segmento relevante dos estudos políticos, com foco específico na comparação entre características institucionais da política brasileira sob os dois últimos regimes constitucionais democráticos, este artigo busca proporcionar uma referência rápida e sistematizada para que estudos posteriores possam aproveitar para suas próprias finalidades analíticas o conhecimento acumulado nessa perspectiva comparativa. Para tanto, seguindo a estrutura de revisões anteriores em Santos (2008) e Limongi (1994), apresenta-se uma distribuição temática do campo pesquisado, mostrando um quadro geral de quais foram os focos de interesse dos estudos comparativos seguido da apresentação mais extensa de cada um dos eixos temáticos encontrados. Em seguida, a visão geral do campo é apresentada sob duas perspectivas adicionais: os marcos temporais escolhidos e os recursos metodológicos utilizados por cada estudo comparativo. A revisão limita-se aos pontos dos textos examinados com abordagem explicitamente comparativa entre os dois períodos³; como muitos dos trabalhos contemplam

2 É certo que a comparação sincrônica entre unidades regionais da mesma *polity* (institucionalidade política) é a que controla potencialmente mais variáveis; no tema considerado, entretanto, isto seria logicamente impossível uma vez que se dá exatamente o caso no qual “o sistema político nacional constitui ele próprio a unidade de análise” (LIJPHART, 1971, p. 689, tradução nossa).

3 Para facilidade de leitura, os dois períodos democráticos serão referenciados no texto de forma simplificada como “46” ou “em 46” e “88” ou “em 88”.

variadas problemáticas conceituais ou empíricas próprias que não se limitam à comparação *per se*, essa escolha seletiva implica em alguma perda de informação não diretamente relacionada ao objetivo comparativo (especialmente as hipóteses e conclusões específicas de cada estudo, para as quais precisamente foram desenvolvidas as comparações respectivas), o que é inevitável num estudo transversal dessa natureza.

Os focos temáticos da literatura comparativa

O quadro temático geral

Os estudos de natureza comparativa entre os dois períodos centraram sua atenção em alguns aspectos da realidade medidos ou explicados (considerados quer como variáveis “dependentes” quer como “independentes”), expostos no Quadro 1. São basicamente dois focos: o

primeiro é o resultado decisório final do sistema presidencialista, ou seja, o desdobramento efetivo da relação entre Executivo e Legislativo em termos de implementação de decisões e definição da agenda; o segundo são os componentes do sistema, entendidos como aqueles aspectos parciais do funcionamento do sistema político que impactam o resultado final da governabilidade do sistema, tais como características da atuação dos partidos no parlamento⁴, do comportamento legislativo ou das estratégias adotadas pelos presidentes na montagem de coalizões.

Em cada um dos critérios temáticos, apresenta-se um símbolo de referência que denota se o autor mencionado verificou entre o período de 46 e o de 88 um aumento (↑), uma redução (↓) ou uma estabilidade/continuidade (↔) da característica examinada. Esta marcação permite, de um relance, uma primeira aproximação do leitor às conclusões do estudo referenciado.

Quadro 1
Distribuição temática do campo pesquisado

| Resultado decisório final do sistema | |
|--|---|
| <i>Dominância presidencial</i> | |
| Proporção dos projetos de iniciativa presidencial entre as leis aprovadas | Vasselai, 2011↑ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Tempo de tramitação das iniciativas presidenciais quando comparado com o das iniciativas parlamentares | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ |
| Proporção das iniciativas presidenciais que logram sucesso (aprovação) quando comparada com o das iniciativas parlamentares | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Capacidade de imposição unilateral de agenda pelo Executivo (por meio de medidas provisórias) | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ |
| Assimetria de agendas (representada pela maior iniciativa de proposições de natureza econômica e administrativa pelo Executivo, relegando-se ao Legislativo o papel de iniciar basicamente proposições de natureza social) | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ |
| <i>Accountability horizontal (ação do legislativo no controle do executivo)</i> | |
| Iniciativa, pelo parlamento, de ações de controle do Executivo | Figueiredo, 2001 ↓ |
| Resultados das ações de controle por parte do Legislativo em termos de seus impactos ou desdobramentos | Figueiredo, 2001 ↓ |

(*Continua*)

4 As diferentes interpretações discutidas neste trabalho têm o foco na atuação partidária em votações parlamentares e participação em gabinetes, não abordando outros aspectos que podem ter reflexos na identificação do partido por parte dos atores políticos, tais como o programa partidário e outras características organizacionais (para uma discussão do impacto dessas diferentes dimensões da análise dos partidos políticos brasileiros, cf. TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

Quadro 1 – continuação

| Componentes do sistema | |
|---|---|
| Atuação dos partidos no parlamento | |
| Coesão interna do voto dos partidos no parlamento | Lyne, 2005 ↑ Zulini, 2010 ↑ Vasselai, 2011 ↔ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Disciplina do voto das bancadas em relação às lideranças partidárias | Vasselai, 2011 ↔ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Consistência programática do voto das bancadas | Lyne, 2005 ↑ |
| Migração dos parlamentares entre os partidos | Zulini, 2010 ↓ |
| Fragmentação das bancadas no parlamento | Amorim Neto, 1994 ↑ |
| Consistência programática das coligações eleitorais | Lyne, 2005 ↑ |
| Comportamento parlamentar (características pessoais das carreiras) | |
| Perfil sociológico dos parlamentares eleitos | Santos, 2003/2007 ↔ |
| Continuidade no mandato parlamentar | Santos, 2003/2007 ↓ |
| Poderes institucionais dos agentes | |
| Prerrogativas formais do presidente no processo legislativo | Amorim Neto, 1994 ↑ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Prerrogativas formais do presidente no processo orçamentário | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Poderes formais dos líderes partidários no parlamento | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ Santos, 2003/2007 ↑ |
| Estratégias presidenciais na montagem de coalizões | |
| Opção presidencial por criação formal de gabinetes de coalizão | Lyne, 2005 ↔ Figueiredo, 2007 ↔ Vasselai, 2011 ↔ Amorim Neto, 1994 ↔ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↔ Santos, 2003/2007 ↔ |
| Consistência programática da composição do gabinete | Lyne, 2005 ↑ Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↑ |
| Coalescência do gabinete | Figueiredo, 2007 ↔ Vasselai, 2011 ↔ |
| Estabilidade do gabinete (frente a eventos alheios ao calendário eleitoral) | Figueiredo, 2007 ↔ Vasselai, 2011 ↔ |
| Duração do gabinete | Figueiredo/Limongi, 1999/2006 ↔ |
| Mobilidade dos ministros de/para cargos legislativos | Figueiredo, 2007 ↔ |

Fonte: Elaboração própria

Desse quadro temático, emergem algumas observações gerais, sendo a mais significativa a constatação de que, em geral, há pouca divergência de conclusões (relativamente à descrição da natureza das variações observadas)

entre autores que revisitam o mesmo tópico, destacando-se apenas a aparente discrepância da visão de Vasselai (2011) sobre o papel decisivo relevante dos partidos em 46, diante da opinião dos demais autores que trataram

o tema de que os partidos tinham pouca alavancagem sobre a atuação das suas bancadas nesse período⁵. Também é notável que algumas áreas como a produção legislativa, os poderes formais institucionais dos agentes e o comportamento de voto dos partidos têm merecido interesse mais extenso da comunidade acadêmica, sendo tratados por vários autores, enquanto outros têm mais esparsa atenção.

Substantivamente, surge unânime, no conjunto examinado, a percepção de aumento relativo da dominância presidencial nos resultados do processo legislativo, tese estabelecida de forma taxativa por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, mas também refletida pelos demais autores que abordam comparativamente o tópico – esse ponto é igualmente identificado no conjunto da literatura sobre o presidencialismo brasileiro por Araújo e Silva (2012). Essa dominância vem acompanhada de uma ênfase também consensual no aumento em 88 das prerrogativas formais do presidente e dos líderes partidários no âmbito do processo decisório legislativo.

Outro consenso forte é a continuidade da estratégia presidencial de formação de coalizões para mobilização e organização do apoio parlamentar (mesmo dispondo de maiores poderes formais). Gabinetes explicitamente tratados como tais, formados basicamente por parlamentares, guardando proporção estável ao longo do tempo com o tamanho das bancadas no parlamento, são características do sistema político para as quais a literatura vê de forma unânime uma continuidade entre as duas experiências democráticas. Como mudança, apenas se ressalta uma maior consistência programática entre os partidos que compunham os gabinetes, a revelar a percepção de uma dinâmica distinta das alianças partidárias em 46. Essa

diferenciação nítida do funcionamento partidário é, igualmente, um traço comum nos estudos aqui examinados: em 88, os partidos seriam mais coesos na ação parlamentar, mais disciplinados frente à orientação do respectivo líder, menos suscetíveis às migrações de parlamentares; os respectivos programas partidários seriam mais respeitados tanto nos votos emitidos no parlamento quanto na formação das alianças eleitorais (apesar da constatação de que o número de partidos efetivos no parlamento aumentou em relação a 46). Ressalta-se aqui, apenas, a já apontada divergência de Vassalai (2011), que, sem negar a existência de variações quantitativas como as apontadas, sustenta que elas não são suficientes para caracterizar uma disfuncionalidade do sistema partidário em 46 frente aos papéis que se lhe atribuem no presidencialismo de coalizão.

As resultantes decisórias do presidencialismo de coalizão

O primeiro eixo temático, frequentado por boa parte da literatura comparativa, envolve a resultante decisória da interação entre presidente e legisladores. Esse interesse parece refletir a atenção mais geral que a literatura sobre o presidencialismo (MONTERO, 2009; DINIZ, 2005) – e especificamente sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro (DINIZ, 2005) – dedica a esse aspecto específico da governabilidade: a capacidade do presidente de determinar o conteúdo da produção legislativa e o grau de dominância e interação com o parlamento nessa determinação (MONTERO, 2009).

Nesse sentido, Vassalai (2011) constata que a resultante do jogo de formação de coalizões partidárias na República de 46 fazia que a iniciativa parlamentar dos projetos levados à

5 O que não significa uma negação do aumento de dominância presidencial por parte de Vassalai, mas apenas uma relativização do grau em que essa diferença implicaria em uma disfuncionalidade do funcionamento partidário no âmbito parlamentar, em termos de governabilidade, no período de 46.

votação nominal no plenário da Câmara dos Deputados⁶ fosse bastante maior do que em 1988 (40,7% desses projetos em 46 eram de iniciativa do presidente, contra 81,1% em 88), o que dava ao Legislativo um protagonismo muito maior na determinação da agenda legislativa. Tal constatação denota um aumento da capacidade de intervenção legislativa do presidente de 1988, embora não autorize visões apressadas de “ingovernabilidade” no primeiro período, especialmente porque os partidos das coalizões governistas de 46 mostraram uma coesão nas votações que, embora ligeiramente inferior à coesão do período atual, mantinha-se compatível com um sólido apoio parlamentar à agenda presidencial, inclusive quando comparado aos padrões do presidencialismo norte-americano (VASSELA, 2011)⁷.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, em diferentes obras⁸, enfatizam o aumento da dominância presidencial. No período de 88 “[a] agenda do Executivo [...] não só é aprovada como tem tramitação mais rápida” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999 p. 62). Em relação à iniciativa, ocorreu uma radical inversão: entre 1946 e 1964, 43% das leis aprovadas foram de iniciativa do Executivo, o que correspondeu a um percentual de 85% entre 1989 e 1994 – significativamente, a iniciativa do Executivo no período autoritário representou 89% das leis aprovadas, ou seja, na prática o regime de 88 manteve, neste e em outros aspectos, a dominância executiva do

período ditatorial. É verdade que 60% dessas leis aprovadas correspondiam a leis orçamentárias (de iniciativa privativa), mas mesmo naqueles temas em que a iniciativa é comum aos poderes o Executivo continua sendo autor de 85% das leis aprovadas.

Essa dominância é ainda mais forte dentro do leque de matérias para as quais o presidente conta com maiores prerrogativas formais. No caso das medidas provisórias (surgidas em 88), das 244 desse período (já excluindo reedições) só 14 foram rejeitadas. Já o tempo médio de tramitação das matérias de iniciativa presidencial exclusiva (orçamentárias e medidas provisórias) é de menos de três meses, e as outras matérias, aquelas de iniciativa do executivo, têm um tempo de tramitação médio (412 dias) que é menos da metade dos 1094 dias dos projetos de iniciativa parlamentar.

No estudo abrangendo os anos de 1989-1998, os resultados ficam ainda mais fortes, indicando um padrão de produção legislativa que “não se encontra muito distante daquele observado em regimes parlamentaristas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 102). Entre 1951 e 1964⁹ apenas 52% das iniciativas do Executivo foram aprovadas, contra 81,3% no novo período. Se for utilizada uma medida mais rigorosa, a aprovação dessas iniciativas dentro do mandato de cada governo que as apresentou, esse contraste é ainda maior: contra 46% das iniciativas de Vargas, 29% das

6 Projetos para os quais houve quórum para a votação e que tiveram menos de 90% de apoio (excluindo-se assim projetos “consensuais” entre governo e oposição, e que portanto não representassem conflito potencial entre a posição do presidente e a dos legisladores).

7 As conclusões de Vassela serão mais detalhadamente exploradas quando da discussão posterior do funcionamento parlamentar dos partidos nos dois períodos (que representa o foco principal de sua análise).

8 Esses autores dedicam atenção ao estudo comparativo das experiências democráticas em seu livro seminal sobre a natureza da mudança institucional representada pela Constituição de 1988 *vis-à-vis* as regras de 1946 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), bem como em outro trabalho monográfico (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006) mais focado exatamente na discussão comparativa. Ambos os trabalhos são analisados em conjunto a partir dos diferentes eixos temáticos.

9 O recorte temporal utilizado neste tópico pode até subestimar em parte os números do período de 46 no que se refere a sucesso presidencial, porque exclui um dos governos mais estáveis do período (Dutra) e portanto eleva o peso numérico relativo dos períodos finais marcados por mais instabilidade (1961-1964).

de Kubitschek e 19% das de Goulart¹⁰, os presidentes de 88 tiveram 71% de suas iniciativas aprovadas nos respectivos mandatos. Apertando ainda mais o rigor da medida, em termos de proposições do Executivo aprovadas no mesmo ano em que foram apresentadas, o período 1951-1964 tem 17% de sucesso, contra 69% entre 1989 e 1998.

Os autores partem da hipótese teórica de que os dois regimes deveriam produzir resultados iguais em termos de governabilidade, já que a legislação eleitoral e a forma de governo mantiveram-se as mesmas – ou até mesmo agravaram-se em 88 no sentido de mais paralisia decisória, pois o aumento do tamanho dos distritos e do número potencial de partidos reduziu a porcentagem de cadeiras na Câmara do partido do presidente, além de terem sido reforçados os traços federalistas por maiores poderes do Senado e dos governadores. No entanto, ocorreu o contrário do esperado: o Executivo aprovou 29,5% do que enviou ao Congresso em 46, comparado com 72,7% no período recente; 38,5% das leis aprovadas em 46 foram de iniciativa do Executivo, contra 86% em 88. Os partidos tornaram-se muito mais coesos: o índice de Rice¹¹ mais alto do primeiro período (59,2 do PSD) é menor do que o índice mais baixo para o partido menos coeso no segundo período (o PMDB, com 67,5). O padrão de coalizões tornou-se mais consistente e a confiabilidade do apoio das coalizões ao governo também aumentou. Todas essas características tiveram, no período atual, muito menos variação entre governos,

o que sugere que ficaram menos vulneráveis às circunstâncias. No *outcome* legislativo final (leis aprovadas), o sucesso do Executivo¹² passou de restritos 29,5% em 46 (com grande variação entre governos, de 3,2%¹³ a 45,9%) para 72,7% entre 1989 e 2000 (com variação muito pequena entre governos, de 65,6% a 76,4%). A dominância presidencial¹⁴ também salta de uma média de 38,5% (mínimo de 34,2%, máximo de 42,8%) para 86% (mínimo de 77,4% e máximo de 94,0% de Cardoso). Essa mudança em favor do Executivo também repercute na duração do processo legislativo: em 46, o tempo médio de tramitação para os projetos do Executivo e os de iniciativa parlamentar era praticamente o mesmo, enquanto em 88 a sanção de um projeto de iniciativa do Executivo leva em média 510¹⁵ dias contra os 1163 dos projetos de iniciativa parlamentar que chegam a ser aprovados.

Quanto à temática da produção legislativa (excluindo as leis de natureza orçamentária), os dois períodos (mensurados neste ponto ao longo dos períodos 1949-1964 e 1989-2000) resultam em proporções muito similares: cerca de 30% de leis de conteúdo econômico, 35% de temática “social”, 30% de natureza administrativa e os 5% restantes tratando de outros assuntos (organização política, concessão de homenagens etc.). A distribuição temática varia profundamente, porém, quando se comparam os poderes iniciadores: em 88, na arena econômica estão 35,7% das iniciativas do Executivo, contra 18,2% do Congresso (que concentra 54,7% de suas proposições no tipo

10 Essa estatística foi de 10% nos breves governos de Nereu Ramos e Café Filho, mas a curta duração de suas presidências torna menos significativo o dado para efeitos comparativos.

11 Ao longo do texto, e a menos que indicado de forma diversa, os escores de coesão partidária em todos os autores descritos são dados pelo índice de Rice (para uma descrição de sua utilização, cf. SANTOS, 2003, p. 221).

12 Medido por uma métrica razoavelmente exigente, a porcentagem de projetos de sua iniciativa aprovados no mesmo mandato presidencial em que apresentados.

13 Outros governos tiveram medidas ainda menores (Café Filho, 10%; Nereu Ramos 9,8%; Quadros 0,8%), mas o seu curto tempo de duração torna menos significativa a comparação.

14 Medida pela fração das leis aprovadas em cada governo que provêm de iniciativa do Executivo.

15 Nessa métrica já estão excluídos os projetos orçamentários, que levam em média meros 50 dias para se converterem em lei.

“social”); as proporções de leis do segmento administrativo são relativamente similares. Já em 46, as proporções que cada poder dedicava a cada área de iniciativa eram muito mais próximas (iguais na área econômica¹⁶, uma preferência maior do Legislativo na área social – 38,8% contra 25,6% do Executivo; e a previsível dominância do Executivo em temas administrativos¹⁷, embora não tão marcada – 38,5% contra 21,5% da iniciativa parlamentar).

Assim, teórica e empiricamente, verificam os autores que – ao contrário de previsões baseadas exclusivamente no sistema eleitoral e na forma de governo – o compartilhamento do *policy-making* entre presidente e Congresso que ocorria em 46 foi substituído por uma condição de clara predominância do Executivo, o que aumenta a capacidade de decisão – “a concentração de poder institucional aumenta a capacidade do governo de elaborar as políticas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 276). Essa maior capacidade decisória, por certo, não é em si mesma boa ou má, uma vez que existem *trade-offs* envolvidos nas mudanças de equilíbrio entre poderes (por exemplo, entre representação e eficiência), mas tão somente um traço objetivo do novo sistema.

No mesmo sentido, Fabiano Santos apresenta um quadro de aumento da dominância presidencial entre os dois períodos¹⁸, com um Legislativo brasileiro mais previsível e cooperativo com os presidentes no período de 88. No conjunto, a capacidade legislativa

de formular agendas próprias de deliberação (compartilhando a agenda governamental com o Executivo) foi substituída por uma agenda imposta pelo presidente, à qual o parlamento simplesmente reage com pequena margem de manobra. Em descrições próximas às apresentadas por Figueiredo e Limongi, o autor revela que foram de iniciativa do Executivo 42,8% das leis aprovadas entre 1946-1964, padrão que saltou para 84,9% no período entre 1988-1994. Mesmo assim, no período entre 1951-1962, dos 126 projetos enviados pelo Executivo que alcançaram o estágio de votação nominal em plenário apenas 41 receberam o voto favorável do líder da maioria¹⁹, o que é apontado como um indicador de que na maioria dos projetos da agenda do Executivo a transformação dos seus conteúdos ao longo da tramitação parlamentar distorceu de tal modo as disposições originais que já não interessava ao governo vê-los aprovados (mais um indício de que nesse período o Legislativo “demonstrava razoável capacidade de transformar a agenda do Executivo, frequentemente a ponto de contrariar as preferências presidenciais” – SANTOS, 2003, p. 79).

Outro foco sobre os resultados globais do presidencialismo de coalizão enfatiza um aspecto que até hoje teve escassa atenção da literatura: a fiscalização e controle da atividade governamental pelo parlamento. Essa capacidade do Legislativo atuar como instrumento de “freios e contrapesos” é abordada por Figueiredo (2001), que – em busca de

16 Esta observação é corroborada pelas conclusões de Braga (2008, p. 233) em relação ao período da Constituição de 1946 no sentido de que “o Legislativo também foi um palco de debates relevantes sobre estratégias e vias de desenvolvimento, no momento mesmo da formação no novo regime” e que “não era exclusivamente um órgão orientado para práticas de natureza ‘clientelista’ e que produzia também normas gerais, de cunho econômico”.

17 Até mesmo em função das reservas constitucionais de iniciativa exclusiva nessa área.

18 Esse autor oferece dois trabalhos principais em que trata comparativamente as experiências brasileiras, que aqui analisamos em conjunto. O primeiro (SANTOS, 2003) tem abrangência maior, discutindo diferentes aspectos do presidencialismo brasileiro com foco nas condições atuais; posteriormente, um estudo específico (Id., 2007) acrescenta a análise de outras diferenças entre os dois períodos.

19 “Este [o líder da maioria] era indicado pelo presidente da República para coordenar sua coalizão formal de apoio na Câmara. Em assim sendo, quando o líder vota sim, é razoável supor que o presidente também queira ver o projeto aprovado” (SANTOS, 2003, p. 78).

explicações para uma certa percepção disseminada de enfraquecimento recente do Congresso como *countervailing power*, a despeito do sempre mencionado aumento de recursos constitucionais disponíveis para o seu exercício – compara o desempenho das Comissões Parlamentares de Inquérito formadas pela Câmara dos Deputados entre os períodos de 1946-1964 e 1988-1999²⁰, tomando como medida de sucesso a elaboração e aprovação formal de relatório pelas comissões²¹. Assim examinada, a Câmara de 46 propõe mais Comissões que a de 88 (média mensal de 0,77 comissões propostas contra 0,66), indicando um ativismo mais pronunciado no primeiro período. No primeiro período os parlamentares do partido do presidente e seus aliados propuseram muito mais CPIs (0,39 CPIs propostas por deputado do partido presidencial e 0,49 por parlamentar de partido aliado) do que em 88 (0,13 e 0,08 respectivamente). Em 46 o Legislativo conclui muito mais o trabalho das CPIs que são instaladas (57% do total de comissões instaladas, meros 17% em 88) – matizando que foram em 46 concluídas 73% das comissões solicitadas por parlamentares do partido do presidente, 50% daquelas de iniciativa de partidos aliados e 59% das pedidas pela oposição para o período inicial, enquanto no pós-88 esses números são respectivamente zero, 18% e 21%.

Outra linha de comparação é a temática fiscalizada pelas CPIs em cada período: as comissões concluídas em 88 tinham em sua maioria objetos mais gerais e menos controversos sob a perspectiva do interesse imediato do

governo (tais como violência urbana, causas da fome etc.), ficando inconclusas praticamente todas aquelas relativas a investigações substanciais sobre agências do governo e medidas concretas de administração e políticas públicas. Já no período de 46, as proporções de conclusão de todos os temas (inclusive ações altamente sensíveis de agências governamentais) foram praticamente semelhantes.

Em síntese, a coalizão governista de 46 demandava e concluía CPIs em proporção muito maior do que o que ocorreu em 88, quando o sucesso das comissões iniciadas pela oposição, ainda que baixo, foi maior que o de iniciativa da base governista²². Esse perfil de atuação legislativa sugere que “no pós-88, o governo tem maior capacidade de influenciar os resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito, evitando seja sua instalação, seja a conclusão de investigações que o afetem mais diretamente”. (FIGUEIREDO, 2001, p. 707).

*Determinantes dos resultados institucionais:
a centralização do processo decisório*

A constatação praticamente unânime de aumentos de poderes presidenciais entre 46 e 88 é acompanhada do esforço analítico de buscar-lhe os determinantes. Uma primeira linha de argumentação nesse sentido enfatiza o aumento dos poderes formais e informais em mãos de presidente e líderes partidários no Congresso, que representou forte condicionamento institucional à atuação dos parlamentares e partidos. A fundamentação pioneira do conjunto do argumento surge também com

20 Os dados do estudo incluem também os períodos de governo autoritário, mas os raciocínios comparativos aqui abordados são elaborados a partir das informações relativas aos dois momentos constitucionais democráticos.

21 Aparentemente, a simples existência do relatório seria uma medida “fraca” de impacto do controle, mas esta escolha deve-se a que as Comissões Parlamentares de Inquérito não têm realmente outro poder formal que não o de informar aos demais agentes, carecendo de todo poder sancionatório.

22 Essa baixíssima resolutividade das iniciativas governistas pode ter como explicação alternativa o uso estratégico, pelo governo, do pedido de formação de CPIs com assuntos de menor relevância ou conflito, tão somente para alcançar o número máximo previsto em regimento e impedir a instalação de outra com tema sensível para o governo. (FIGUEIREDO, 2001)

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi²³. De fato, o foco de seu livro seminal sobre a natureza da mudança institucional representada pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), bem como do outro trabalho monográfico examinado (Id., 2006) é exatamente a influência do aumento dos poderes presidenciais no balanço entre poderes.

Do ponto de vista de regras formais, os trabalhos mostram que a nova Constituição conjugou a retomada de poderes institucionais pelo legislativo (frente ao *status quo* do interregno ditatorial) com a manutenção nas mãos do presidente de alguns poderes críticos de influência e direção dos trabalhos legislativos (poderes trazidos pelo regime autoritário e que não existiam na democracia anterior) – uma continuidade, aliás, pouco notada quando se discute o trabalho constituinte.

Algumas prerrogativas foram reconquistadas no todo ou em parte pelo Congresso: “a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal” (Ibid., 1999, p. 42). Além disso, há a redução do quórum necessário para derrubada do veto legislativo, a restrição de que o veto somente pode incidir sobre artigos, parágrafos ou alíneas (e não palavras isoladas), a privatividade na deliberação das concessões de rádio e televisão, a capacidade de sustação de atos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar, e até mesmo a possibilidade de deliberação legislativa diretamente pelas comissões em regime terminativo ou conclusivo. Todas essas prerrogativas sequer

existiam no regime de 46, ou nele eram bem menos significativas.

No entanto, outras características da Carta de 1988 colocam nas mãos do presidente recursos críticos com os quais este não contava: o *decree power* por meio da figura da medida provisória, que força o Congresso a um papel reativo; o pedido de urgência constitucional, que dificulta a obstrução parlamentar e força a apreciação prioritária da agenda presidencial; no âmbito infraconstitucional, os regimentos das casas legislativas centralizaram as decisões nas mãos dos líderes, que passam a poder definir a pauta, o ritmo de votações e o espaço de *gatekeeping* das comissões (os dois últimos por meio do pedido de urgência regimental). Mesmo na área orçamentária, em que os poderes do Legislativo foram ampliados em relação às regras constitucionais vigentes no período autoritário, algumas ressalvas dão mais força ao papel do presidente na matéria: a iniciativa da proposição do orçamento não mais competirá à Câmara na ausência do envio da proposta pelo Executivo; a não aprovação tempestiva da lei orçamentária enseja no novo regime, por meio de artifícios legislativos²⁴, a autorização para que o Executivo realize gastos em duodécimos da despesa que propôs (impedindo um uso mais contundente da negação pelo Congresso da autorização orçamentária).

Ficou reforçada a iniciativa exclusiva, antes limitada a projetos “administrativos” (de estruturação da administração pública e cargos públicos), que passou a incluir também “projetos orçamentários” e “projetos para impostos”²⁵ (Id., 2006, p. 253). O presidente passou a compartilhar com o Congresso a iniciativa para apresentar emendas constitucionais, além de contar com a prerrogativa de emitir medidas provisórias com

23 Ainda que parcelas dessa linha argumentativa possam ter sido apresentadas em datas anteriores, como se verá nesta seção com a apresentação dos demais autores.

24 Por meio de previsão expressa na lei de diretrizes orçamentárias, sem o que não haveria regra específica para lidar com essa situação.

força de lei e de solicitar e receber delegação do Congresso para produzir leis específicas (leis delegadas); criou-se a possibilidade do presidente solicitar a urgência no exame de matérias de seu interesse, colocando-as em regime excepcional e prioritário dentro da pauta de cada casa legislativa decorridos apenas 45 dias de sua entrada; por fim, as restrições às emendas que o Congresso pode fazer ao orçamento federal foram significativamente elevadas. Todo esse conjunto dá ao Executivo de 88 poderes proativos de estabelecimento da agenda decisória de que careciam totalmente os presidentes de 46.

Amorim Neto (1994) reforça a visão de aumento dos poderes legislativos presidenciais²⁶, chegando a apontar que desincentivam a formação de coalizões, na medida em que dão ao presidente outros meios de avançar seu programa legislativo como alternativa à fidelidade do apoio partidário – uma vez que, quanto mais amplos forem esses poderes, maior será a percepção de abdicação de poderes por parte do chefe do Executivo, que os considera a garantia do cumprimento de compromissos eleitorais pelos quais somente ele será responsabilizado (LIJPHART, 1992, 1994). No caso brasileiro, repete a advertência de Shugart e Carey (1992), de que a Constituição de 1946 é a terceira mais alta, e a de 1988 a segunda mais alta em poderes presidenciais entre 52 presidencialismos.

Fabiano Santos (2003, 2007) enfatiza também a ampliação dos poderes de agenda presidenciais a partir dos textos constitucionais: a iniciativa privativa presidencial passa a abranger não só os temas referentes a cargos públicos, mas também a organização da administração pública em geral e as leis de natureza orçamentária. Surgem nas mãos do presidente o pedido

de urgência constitucional e o poder de decreto sobre qualquer matéria (medidas provisórias). Apenas no caso do veto o poder presidencial é relativamente mitigado, pela queda do quórum de sua derrubada de dois terços para maioria absoluta, bem como pela explicitação da impossibilidade de veto parcial incidente sobre palavras ou expressões isoladas. Em relação ao orçamento, além da já comentada retirada da possibilidade de iniciativa parlamentar para o projeto de lei orçamentária anual, o texto constitucional passou a impor regras muito mais restritivas para a criação de despesas: a Constituição de 1946 não continha regra explícita de vedação ao aumento da despesa quando da tramitação da lei do orçamento, permitindo portanto que os legisladores atendessem a demandas locais mediante a ampliação de despesas sem lastro; esse permissivo refletia-se no fato de que “entre 1959 e 1963 mais de 50% da produção endógena da Câmara destinava algum tipo de recurso público a localidades, indivíduos e grupos” (SANTOS, 2003, p. 88). Essa capacidade autônoma de prover despesas de interesse clientelístico retirava dos presidentes grande parte do poder de barganha que provém de controlar a fonte de patronagem. Já a nova Constituição de 1988 interpôs um dispositivo formalmente muito mais rígido em relação à criação de despesas, obrigando a um comportamento mais cauteloso dos parlamentares nesse processo²⁷. A tramitação orçamentária era bicameral em 46, gerando mais um *veto player* na figura de duas Câmaras inteiramente autônomas que poderiam cada uma controlar o espaço de decisão – ao contrário da tramitação atual quando uma comissão mista das duas Câmaras serve como instância única de debate

25 Esta afirmação dos autores, em particular, não encontra sustentação empírica, pois não há limitação na Constituição de 1988 (nem na jurisprudência) para a iniciativa parlamentar em projetos sobre arrecadação tributária.

26 Tanto os ativos (iniciativa concorrente e exclusiva, regulamentação, proposta orçamentária, emissão de decretos e medidas de emergência) quanto os negativos (veto total e parcial) (SHUGART; CAREY, 1992).

27 Trata-se do art. 166, § 3º, inc. II, que veda a apresentação de emendas sem que os recursos a elas destinados sejam provenientes de cancelamentos de outras despesas, preservando assim o valor total da despesa.

prévio ao voto conjunto do plenário das duas casas do Congresso. (Id., 2007).

Já na organização do processo decisório no próprio Legislativo, a distribuição de direitos e recursos parlamentares tornou-se sob a nova ordem constitucional²⁸ extremamente favorável aos líderes partidários e ao presidente da Câmara²⁹. Tais agentes passam a deter o controle da pauta diária de decisão, bem como a possibilidade concreta de obstrução de matérias a que se opõem; a prerrogativa de designação e substituição de qualquer membro de comissão permanente, especial ou mista; a capacidade de assinar em nome das bancadas para compor quórum qualificado de vários procedimentos que de outra forma teriam alto custo de ação coletiva para serem exercitados. Tudo isto inexistia em 46, com a exceção da prerrogativa dos líderes de apontar e remover os membros das comissões permanentes e (parcialmente) de requerer urgência regimental. São recursos que dão aos líderes parlamentares a possibilidade de restringir comportamentos individualistas de deputados que contrariem a posição do respectivo partido ou coalizão; em outras palavras, o processo decisório passa a poder neutralizar os efeitos centrífugos dos incentivos eleitorais. A nova concentração de poder nos líderes dos partidos esvazia o potencial informacional e de *gatekeeping* das comissões – uma vez que matérias importantes ou polêmicas tendem a ser subtraídas dessa instância com o pedido de urgência. Ainda que em tese tenham sido estabelecidos amplos poderes para as comissões, inclusive o de deliberação em caráter conclusivo, o seu efetivo exercício é escasso: 55% das leis aprovadas pela Câmara no período 1988-1994

o foram no plenário, sob regime de urgência, 16% pelas comissões em caráter terminativo/conclusivo e só 29% pelo trâmite regular envolvendo parecer técnico das comissões e votação em plenário.

Esse autor também aponta que, no âmbito interno ao Congresso, os poderes conferidos ao colégio de líderes em 88 (especialmente a urgência regimental, capaz de avocar matérias das comissões e elevar as exigências regimentais para apresentação de emendas) modificam radicalmente a balança em favor das lideranças, que em 46 sequer dispunham do direito de manifestar o encaminhamento de voto. As comissões permanentes também se enfraquecem: é criada a possibilidade de formação de comissões especiais para o tratamento *ad hoc* de algumas matérias de interesse do presidente e dos líderes, enquanto a possibilidade de reeleição dos presidentes de comissão (um embrião de *seniority*) havia sido abolida desde 1964³⁰.

Toda a centralização legislativa, orçamentária e de bancadas é unificada por Fabiano Santos por meio de um modelo mais generalizado da evolução brasileira: a transição, ao longo do tempo, de um presidencialismo “faccionalizado” (cujo centro decisório eram facções que dividiam os principais partidos) para um outro sistema de presidencialismo “racionalizado”³¹, no qual regras processuais restritivas dentro do Legislativo superam problemas endógenos de coordenação das maiorias (por via da delegação decisória ao Executivo) e conferem previsibilidade e estabilidade à atividade parlamentar. Segundo esse modelo, os parlamentares de 88 enfrentam condições muito mais restritas no processo legislativo e, sobretudo, dispõem de

28 Embora essas mudanças não tenham sido inscritas no texto da Constituição, e sim no novo Regimento Interno da Câmara aprovado em 1989.

29 Esta é também uma visão disseminada da literatura sobre o presidencialismo atual, embora sua generalização seja criticada por adotar pressupostos excessivamente simplistas sobre a dinâmica intraparlamentar (ARAÚJO; SILVA, 2012).

30 Esta descrição das mudanças *interna corporis* está em Santos (2007).

31 O conceito de “presidencialismo racionalizado” é o desenvolvido por Huber (1996) para explicar as diferenças de governabilidade trazidas pela transição entre a Quarta e a Quinta Repúblicas na França.

muito menos poder para prover diretamente (pela via do orçamento) as demandas particularistas das bases eleitorais locais; essas restrições tornaram racional a agregação dos deputados em partidos parlamentares (assegurada na prática pela concentração de poderes nos respectivos líderes) como meio de reunir mais forças na negociação com o Executivo (oferecendo em troca maior credibilidade nos acordos que celebram). Para o presidente, a disponibilidade desses interlocutores mais organizados e confiáveis soma-se a um leque de mecanismos de controle de agenda que encurtam o tempo de deliberação, restringem iniciativas individuais por ele consideradas menos aceitáveis, e abrem caminhos de absorção de temas “difíceis” ou polêmicos (mas importantes na agenda governativa) pela decisão unilateral das medidas provisórias. A nota distintiva da abordagem de Fabiano Santos em relação a Figueiredo e Limongi parece ser, além da explícita menção ao conceito de “presidencialismo racionalizado” como centro da explicação teórica, a ênfase nas mudanças orçamentárias como alavanca de transformação institucional. Segundo sua visão, a perda das possibilidades de iniciativa decisória em matéria orçamentária retirou dos parlamentares a capacidade de gerar por si próprios o retorno em benefícios paroquiais que representava, em 46, o móvel central de sua estratégia eleitoral. Em outras palavras, a mudança no cenário orçamentário tirou do parlamentar individual os meios de promover estratégias individualistas contrárias aos interesses organizados em seu partido parlamentar, forçando um comportamento disciplinado como a forma mais racional de obtenção dos seus interesses eleitorais (definidos em uma clave abertamente distributivista).

Tais escolhas institucionais, segundo o autor, têm raízes históricas muito claras.

A constituinte de 46 dispôs-se a restringir os poderes do presidente, para privar um futuro mandato de Vargas como presidente eleito³², dos meios que lhe permitissem implementar um aprofundamento de reformas sociais que distavam muito de representar a posição mediana do Congresso. Para que tal restrição a Vargas fosse possível, o Congresso, ancorado em conexões eleitorais que favoreciam a direita, deveria ser o contrapeso a um Executivo potencialmente reformista – para isso, precisaria ver blindado seu próprio processo decisório e ter garantido o seu poder de agenda dominante (SANTOS, 2007). Essa posição – e o sucesso com que foi implementada – pode ser vista quase como a antítese do movimento ocorrido em 1987-1988, de redação de regras (Constituição e regimentos) sob a premissa então percebida de que a demora e falta de conhecimento especializado do Congresso poderiam torná-lo agente de paralisia decisória e incapacidade governativa como teria acontecido em 1964 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

Determinantes dos resultados institucionais: as estratégias de coalizão

O poder de agenda é um marco importante do cenário institucional que distribui oportunidades e recursos; porém, dentro desse cenário, os atores adotam diferentes estratégias em busca de seu interesse. Nessa busca, a formação de coalizões representa um ponto central do planejamento da ação do Executivo e dos parlamentares, e também mereceu a atenção dos estudos comparativos.

O estudo de coalizões tem como referência inicial, tanto em termos conceituais quanto na sua aplicação à realidade brasileira, o trabalho de Octavio Amorim Neto (AMORIM NETO, 1994); ali, o autor discute em profundidade,

32 Perspectiva bastante plausível naquela quadra histórica, visível o sucesso excepcional de Vargas nas eleições legislativas de 1946 e posteriormente confirmada em 1950.

a partir da experiência brasileira, o conceito de “gabinete” em um governo presidencialista³³ e seus desdobramentos, a partir de uma abordagem agente-principal. Nessa visão, o presidente surge como o principal (ao delegar poderes hierárquicos que pessoalmente detém) e o gabinete como agente³⁴; a forma de composição e funcionamento do gabinete revela a posição do presidente em relação aos partidos e ao Legislativo. Cada nomeação ministerial, portanto, representaria um contrato em que ao agente cabe receber o “rendimento” das pastas (tais como os recursos de patronagem e a influência decisória do cargo) em troca do apoio político (no partido, no parlamento e na sociedade). Quanto à forma de seleção dos ministros, cada conjunto de contratos ministeriais é mensurável em função de dois critérios básicos: os interlocutores partidários, ou seja, incluir no gabinete do presidente membros do seu próprio partido, de mais de um partido, ou de nenhum; e a natureza partidária ou não da escolha da pessoa de cada ministro, ou seja, se o escolhido, pertencendo ou não a partido, é selecionado pelo presidente ou indicado pelo partido. Disso resulta uma tipologia de gabinetes nos quais se destacam: os apartidários – nenhum acordo com partidos e ministros selecionados pessoalmente pelo presidente; os de cooptação – nenhum acordo formal com partidos, mas são nomeados ministros provenientes dos quadros dos diferentes partidos; os unipartidários – ministros escolhidos no e pelo partido do presidente; e, especialmente, os gabinetes de coalizão – negociações conduzidas com vários partidos, que têm o papel

de indicar ou endossar a participação de seus membros no gabinete.

A experiência brasileira é avaliada a partir de uma contagem de gabinetes para os períodos 1946-1964 e 1985-1992³⁵, considerando haver um novo gabinete quando assume um novo presidente, ou muda o conjunto de partidos com membros no gabinete, ou mudam pelo menos 50% dos ministros (ainda que não se altere o conjunto de partidos). Gabinetes de coalizão são aqueles em que há acordos formais entre o presidente e as lideranças nacionais dos partidos envolvidos; em caso negativo, se 50% ou mais dos ministros tem pertencimento a um partido, estar-se-á diante de um gabinete de cooptação (caso contrário, o gabinete é apartidário)³⁶. Tomando-se os números agregados de todo o período, 63,1% dos gabinetes brasileiros foram de coalizão, 31,5% de cooptação e 5,3% apartidários; se for ponderado o número de gabinetes pelo tempo de sua duração, chega-se a proporções de 72,6% de coalizão, 19,3% de cooptação e 8,1% apartidários; não há registro de gabinetes unipartidários. Confirmam-se assim as previsões teóricas de que as condições institucionais incentivam a formação de governos de coalizão, que são a grande maioria dos gabinetes formados nos dois períodos.

Já vimos na seção anterior que Amorim Neto considera que os poderes legislativos presidenciais representam conceitualmente desincentivo a coalizões, por dar ao presidente meios alternativos de avançar sua agenda legislativa. Assim, a existência de poderes formais relevantes nos dois períodos brasileiros problematiza a

33 Entendido aqui como o conjunto de cargos de nível ministerial, conjunto esse que, no presidencialismo, não implica em responsabilidade ante o parlamento nem a necessidade de tomada de decisão colegiada.

34 Embora não explicitado no texto, o “agente” nessa relação não é a pessoa física do nomeado ministerial, mas o seu partido. A pessoa física do ministro seria um agente em duas outras relações estabelecidas com o partido e com o presidente (distintas, portanto, da que estabelecem o presidente e os partidos na formação de gabinetes).

35 Excluindo a presidência Itamar Franco.

36 Em qualquer caso, os ministérios militares foram retirados da amostra (não há que considerar, para os efeitos da análise, que vai até 1992, o caso do Ministério da Defesa, que só foi constituído em 1999).

necessidade de os presidentes incorrerem nos custos de coalizão; como constata-se que foram realmente formadas coalizões, isso significa que elas trouxeram ganhos ao Executivo. A isto não é alheia a existência, tanto em 46 quanto em 88, de um partido de centro com uma grande bancada, o que torna menor o custo-benefício de uma coalizão partindo de presidentes tanto da direita quanto da esquerda (trata-se, respectivamente, de PSD e PMDB, autênticos pivôs de qualquer possível iniciativa do Legislativo como *veto player*). Daí vem a expectativa teórica de que quanto mais próximo do maior partido da Câmara estiver o presidente, mais provável será um gabinete de coalizão. Quando se exclui da análise os governos parlamentaristas³⁷, de fato todos os presidentes vinculados ao PSD governaram com gabinetes de coalizão, e aqueles não vinculados ao partido centrista majoritário de seu tempo (Café Filho, Quadros, Collor) não formaram um único gabinete de coalizão. As exceções a essa proposição³⁸, que representaram cerca de 20% do número de gabinetes, servem como reforço da hipótese original: todas foram produto de circunstâncias de instabilidade profunda, e a inexistência de coalizão aprofundou em cada caso a instabilidade original. Portanto, a interpretação de Amorim Neto é a de que a coordenação da ação presidencial no Legislativo é extremamente facilitada quando se traz a bordo uma coalizão que inclua o partido de centro majoritário, movimento que melhor gerencia o *trade-off* entre a maximização de apoio político e a manutenção de prerrogativas presidenciais, implícito em toda coalizão. Essa terá sido a clara lição dos êxitos dos governos

Dutra e Kubitschek; a recusa em traçar esse caminho (optando por combinar apelos de natureza plebiscitária e negociações particularistas de alto custo) trouxe um preço altíssimo em governabilidade, como comprovaram Café Filho, Goulart e Sarney.

A questão das coalizões continuou no centro da literatura explicativa das diferenças entre os dois presidencialismos brasileiros. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, 2006) também contestam o pressuposto teórico aparente de que as coalizões seriam incompatíveis com o presidencialismo³⁹: ao contrário, destacam que em toda a duração dos dois períodos brasileiros (exceto no mandato de Dutra), o partido do presidente foi minoritário – o que indica que houve necessidade de coalizão, e esta de fato ocorreu em dois terços dos gabinetes. Apontam ainda que as coalizões recentes são mais alinhadas ideologicamente: nas matérias da agenda do governo, verificam em 88 muito mais coincidência de votos entre partidos da coalizão próximos no *continuum* ideológico direita-esquerda, enquanto em 46 a convergência dos votos não guardava correlação observável com a sua posição no espaço ideológico (por exemplo, verifica-se frequente similaridade de votos entre PTB e UDN, situados nos extremos do espectro). As vitórias do governo em 88 vêm da coalizão que formou, mas em 46 são provenientes de votos obtidos de partidos de toda origem (inclusive da oposição, especialmente a UDN). A diferença de votações entre os partidos situados nos extremos do espectro ideológico⁴⁰ é muito maior em 88 que em 46 – um resultado contraintuitivo

37 Os quais, por definição, somente poderiam surgir de coalizões, ao menos formalmente.

38 Vargas e Goulart, petebistas, tiveram a maior parte de seus gabinetes como coalizões formais, começando com boas relações com o PSD; ao longo do tempo afastaram-se dessas coalizões em processos marcados pelo conflito interno e por desconfianças recíprocas. Sarney herdou de Tancredo Neves seu primeiro gabinete de coalizão, e o segundo foi uma coalizão bastante próxima com o PMDB, mas o terceiro (apartidário, formado em 1989) resultou de uma ruptura que culminou desavenças com o partido que vinham pelo menos desde 1987.

39 Baseado na premissa de que o presidente não se interessaria em ceder poder e os demais partidos não iriam querer coparticipar do governo para não arriscar uma expectativa de vitória na próxima eleição.

40 A UDN e o PTB, em 46; o PT e o PPB, em 88.

quando confrontado com a imagem comum de radicalização ideológica que ficou do período anterior, mas que faz sentido ao se examinar de um lado a baixa coesão dos partidos no parlamento de então e de outro a emergência gradual em 88 de um bloco majoritário de centro-direita e de uma oposição de esquerda, ambos com forte unidade interna⁴¹.

Num esforço para ampliar a base empírica dessa constatação, Argelina Figueiredo (2007) traz uma sistematização de dados sobre a formação dos gabinetes de coalizão nos dois períodos⁴². São comparados os gabinetes ministeriais entre 1946 e 1964 (incluindo o período presidencial de Dutra anterior à promulgação da Constituição no ano de 1946) com os do período 1988-2007, definidos como coalizões de governo ou de gabinete (que implicam no compartilhamento de poder decisório e de cargos executivos com os partidos)⁴³. A primeira constatação é a de semelhanças na duração média (13 e 11,5 meses, respectivamente) e na estabilidade (mais de um terço das mudanças de gabinete decorreram do calendário regular

de eleições gerais). A maior parte das coalizões nos dois períodos envolveu um grande número de partidos, tendo havido muito poucas coalizões minoritárias⁴⁴. Em praticamente todas as coalizões mais de 65% dos ministros atuava como representante formal do partido a que pertencem. A coalescência⁴⁵ mostrava-se muito alta em 46 (média de 71%); em 88, arrancou com 77% no governo Sarney, mergulhando a níveis muito baixos nos governos Collor e Itamar Franco (entre 19% e 49%) e estabilizou-se entre 50 e 60% desde o início da presidência Cardoso⁴⁶. Os dois últimos indicadores não são incompatíveis: os partidos podem deter, em conjunto, uma fatia majoritária do gabinete, embora essa ocupação não necessariamente se faça de acordo com as proporções das respectivas bancadas⁴⁷. Não obstante, a autora questiona o valor interpretativo ou preditivo da coalescência, apontando que um baixo valor não impede o governo de funcionar eficientemente como coalizão, nem impede a formação de coalizões legislativas *ad hoc* quando seja necessário somar apoios para decisões específicas;

41 Essa associação entre posição ideológica e posição em relação ao governo faz sentido pelo menos até o final do segundo governo Cardoso (2001), período que abrange a maior parte dos levantamentos até agora resenhados nesta seção.

42 Esse trabalho, em particular, traz apenas a apresentação dos dados, sem avançar considerações teóricas conclusivas.

43 Não se avaliam aí eventuais coalizões legislativas envolvendo apenas o apoio a um determinado programa. Os critérios para demarcar uma mudança para um novo gabinete são o ingresso ou a saída de partidos do rol daqueles que detêm as carteiras ministeriais, ou a mudança da pessoa do chefe do Executivo, ou a ocorrência de eleições para o Legislativo (MÜLLER; STROM, 2000). Nesse cômputo, a simples nomeação de um filiado a partido para um ministério não é suficiente para caracterizar participação do partido no gabinete, sendo necessário também constatar o endosso explícito do partido a essa nomeação (o que é feito por meios indiretos, especialmente declarações na imprensa, e apresenta alguns casos de ambiguidade, tornando necessária a sua discussão individual no texto para esclarecer os motivos de inclusão ou exclusão). Para o período pós-88, foram excluídas algumas pastas supostamente “não políticas” (Casa Militar, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Gabinete de Segurança Institucional, Controladoria-Geral da União e Advocacia Geral da União); os antigos Ministérios Militares também foram excluídos da contagem, mas o atual Ministério da Defesa não. A presença dos partidos no Legislativo é medida como porcentagem das cadeiras da Câmara ocupadas por seus membros.

44 Minoritário, neste contexto, indica que a porcentagem de cadeiras da Câmara ocupadas por membros dos partidos formalmente integrantes do gabinete representa a minoria dessa Casa. Em 46 há apenas o caso de Quadros, e em 88 todas as formadas por Collor e o primeiro gabinete de Lula.

45 O indicador de coalescência, amplamente difundido a partir de Amorim Neto (2006), representa uma medição da correspondência entre as proporções ocupadas por cada partido no gabinete e as respectivas proporções do total de cadeiras ocupadas na Câmara dos Deputados pelos partidos que formam a coalizão.

46 Essa alta volatilidade torna enganosa a média simples de 49% apresentada no texto (especialmente porque seu cálculo não está ponderado pela duração dos respectivos gabinetes).

portanto, considera a coalescência como apenas uma característica descritiva a mais, sem poder explicativo por si mesma.

Outro aspecto de relevo é a integração direta entre cargos no Executivo e no Legislativo, dada a mobilidade permitida pelas regras institucionais: parlamentares podem tornar-se ministros e retornar ao Legislativo – muitas vezes por um único dia, para uma votação importante – e percorrer o caminho de volta, sem praticamente qualquer restrição (mais um ponto de paralelismo entre a dinâmica brasileira e a de um regime parlamentar). Medindo essa integração, uma grande maioria dos ministérios em 46 foi ocupada por políticos com experiência parlamentar anterior (65,3%), e em 48,8% dos casos os ministros foram escolhidos entre deputados e senadores no exercício do mandato; esse escore médio é menor em 88 (35,7% e 41,6%), mas elevou-se consideravelmente na etapa final (presidências Cardoso e Lula), sendo muito impactados por valores muito baixos nos governos Collor e Itamar Franco. Essa medição permite identificar um ponto fora da curva: os dois últimos gabinetes parlamentaristas têm os mais baixos escores de integração de todos os governos dos dois períodos (contrastando com os dois primeiros chefiados por Tancredo Neves, que têm os números entre os mais altos de todos) – o que pode servir de reforço à percepção de um boicote pluripartidário ao regime nos meses prévios ao plebiscito de 1963.

Já Fabiano Santos (2003, 2007) explica a opção por coalizões descendo aos microfunda-mentos da negociação entre poderes. No regime anterior, o pequeno raio de alcance das prerrogativas presidenciais tornava o sucesso presidencial dependente da concessão de patronagem; essa equação resultava instável e pouco confiável, exigindo coalizões informais *oversized* que abrangiam também parte das bancadas

de partidos de oposição como forma de estabelecer um “colchão” adicional de votos que garantisse a aprovação da agenda do governo. Essa dependência em relação à oposição (dada a indisciplina dos partidos da base) gerava um círculo vicioso: o benefício de estar na base governista reduzia-se porque a patronagem também estava ao alcance da oposição; isso fazia com que menores fossem os incentivos para disciplina na base, aumentando a necessidade do movimento em relação à cooptação de votos fora dos partidos formalmente governistas. O problema agravava-se com o ciclo eleitoral: ao aproximar-se o fim dos mandatos, o valor dos cargos governamentais fica menor quando comparado ao valor presente esperado dos cargos em futuros governos propostos por outros candidatos que não o incumbente – levando a uma diminuição da já limitada capacidade do presidente reunir apoio parlamentar. Já as novas regras institucionais de 88 retiravam do governo a necessidade de negociar patronagem individualmente com os deputados, levando os partidos para o centro do jogo como *brokers* dessa negociação (nesse papel, a manutenção da disciplina é condição necessária para que o próprio partido obtenha os ganhos que deseja). As novas regras permitem ao presidente escolher, numa ampla esfera de suas competências privativas, o que vai ser decidido (em particular no que se refere às questões internas da administração, de grande valor para o parlamentar interessado em patronagem), além de impedir o “engavetamento” de proposições de seu interesse por meio do pedido de urgência (ou, de forma reversa, inundar o plenário com tantos pedidos de urgência que na prática impeçam a apreciação das matérias propostas pelos parlamentares). Não se trata de dispensar a patronagem: ao contrário, esse instrumento de distribuição de cargos aos partidos da base

47 Como exemplo claro desse *malapportionment*, a participação desproporcional de ministros endossados pelo PT no primeiro gabinete Lula.

para formação de coalizões passa a ser muito mais eficaz e confiável como garantia da coesão em torno do programa governamental.

Enfocando também a lógica das coalizões para seus atores, Fabricio Vasselai (2011) discute o motivo pelo qual os presidentes do primeiro período iriam querer incorrer nos custos de uma coalizão, se os partidos não lhe devolveriam a contrapartida de apoio confiável (uma vez que a literatura diferencia entre partidos disciplinados e coesos da era de 88 frente aos alegadamente menos sólidos e disciplinados de 46, como se verá mais adiante). Empiricamente, testa a coalescência dos ministérios com um modelo de regressão linear da porcentagem de ministérios em um gabinete⁴⁸ como dependente da porcentagem de cadeiras na Câmara do partido que o recebe. Para o conjunto dos dois períodos (1946-1964 e 1985-2007), tomado como uma única série temporal, a distribuição de cadeiras parlamentares da base explica 68% da distribuição de portfólios (testes similares feitos em regimes parlamentaristas resultam em coeficientes de determinação entre 85 e 90%) – segregando-se os períodos, em 46 essa cobertura alcança 67% e em 88 chega a 68%⁴⁹. Ou seja, “[c]onsiderando-se ou não os ministérios apartidários, os presidentes de ambos períodos seguiam lógica partidária para a distribuição dos ministérios. E até um pouco mais na democracia de 1945” (VASSELA, 2011, p. 117). Se a medição da coalescência for feita pelo o valor da despesa dos ministérios, em lugar do simples número de pastas, o resultado médio é ainda maior (0,71 e 0,65⁵⁰, respectivamente, significando que a coalescência em

46 fica até maior que no período atual). Esses dados sugerem que a partilha de poder com os partidos efetivamente existiu, não apenas como participação nominal ou simbólica, mas também como divisão das responsabilidades e recursos de governo em ambos os períodos.

Quanto à instabilidade dos gabinetes, tampouco era maior em 46 que em 88: no primeiro período, os ministros ficaram no cargo em média 40,2% do tempo máximo que poderiam ficar e desde 1985 vêm ficando por período equivalente a 43,1% desse limite. Não se trata de dizer que são gabinetes estáveis ou instáveis, pois isso dependeria de comparar com outros casos parlamentaristas e presidencialistas – no entanto, aqui também não há diferenciação considerável entre ambos os períodos.

Passando aos efeitos da formação de coalizões, o autor reconhece que a tentativa de regredir os valores de disciplina em relação ao governo contra a medida de coalescência do gabinete oferta resultados de muito baixo poder explicativo, o que aparentemente reforçaria a tese de falta de confiabilidade dos partidos na coalizão; no entanto, sustenta que sua visão do papel dos partidos nas coalizões dos dois períodos não é refutada por isso, uma vez que a disciplina no apoio ao governo não poderia estar dependendo de variações marginais na cota ministerial do partido (o que é captado na regressão linear); previsivelmente, eventos de ruptura ou adesão partidária (mesmo que não formalizados como tais) são relativamente bruscos, dependendo de uma série de condições e circunstâncias cumulativas. Outra forma de dizê-lo é que a partilha ministerial é só o início

48 A individualização dos gabinetes segue os mesmos critérios de Müller e Strom (2000) já utilizados por Figueiredo (2007), acrescidos da eventual ocorrência de alteração no número de ministérios de algum partido (mesmo sem entrada ou saída de partidos do gabinete).

49 Este percentual corresponde ao “R²” ou coeficiente de determinação do modelo de regressão linear. Por outra métrica, o índice estático de coalescência (AMORIM NETO, 2006), Vasselai encontra correspondência igualmente forte: médias entre 0,75 para 46, e de 0,63 para 88, com baixa volatilidade (ou 0,85 e 0,79, respectivamente, se excluídos do cálculo alguns ministérios considerados como “apolíticos” (aqueles criados com a denominação de “ministério extraordinário” e os ministérios militares anteriores ao Ministério da Defesa).

50 Neste teste, o período pós-88 utilizado para cálculo é o de 1995 a 2006.

do funcionamento de uma coalizão, cria o marco geral de seu funcionamento, define as regras do jogo e o momento em que este começa; ao longo do tempo, ocorrem, inevitavelmente, variações marginais de posicionamento da base em função de aspectos particulares de algumas votações.

A conclusão empírica de Vasselai é a de que, nos dois períodos, houve a preocupação presidencial de distribuir espaços no gabinete em proporção ao tamanho da bancada dos partidos que apoiavam a coalizão governista, e que também havia disciplina no apoio ao governo por parte dessa coalizão (ainda que a de 46 seja menor do que a observada no regime atual). Isto tornava racional ao presidente negociar o apoio partidário mesmo na democracia anterior. Aliás, os menores poderes de agenda da presidência tornavam ainda mais importante a negociação pelo apoio dos partidos, cuja disciplina e confiabilidade – certamente muito menores que em 88 – ainda assim os tornavam parceiros relevantes no processo de governo: mais valia ao presidente ceder espaço de poder aos partidos no gabinete e contar com o seu respaldo, mesmo com menor disciplina, do que tentar impor posições unilateralmente ou cooptar ministros de terceiros partidos.

Por fim, Lyne (2005) mostra, em seu estudo sobre partidos políticos, o outro lado da moeda da estratégia de coalizão: as opções dos próprios partidos em participar ou não dos gabinetes governamentais. Em 46, aponta não haver correspondência demonstrável entre formar parte do gabinete e posição programática do partido. Vargas⁵¹, Quadros, Dutra e Café Filho tiveram simultaneamente PSD, UDN e PTB nos seus gabinetes (alguma clivagem, deixando a UDN de fora, só se observou nos governos Kubitschek e Goulart, e mesmo assim o primeiro conseguiu conduzir em seu mandato

um profundo programa de transformações socioeconômicas sem ser sistematicamente obstruído pelos votos da UDN). A média de cadeiras ocupadas na Câmara pelos partidos representados nos gabinetes foi de 72,9% – gabinetes de caráter “quase universal” (LYNE, 2005, p. 207). Em 88, pelo contrário, os gabinetes (exceto os formados por Itamar Franco) tinham uma clara clivagem programática definida dentro do espectro ideológico, e a média de cadeiras das coalizões representadas no gabinete baixou para 53,6%. Nesse período, aliás, houve necessidade de formar coalizões ainda maiores (na medida em que as agendas presidenciais do período dependiam de supermaiorias para realização de reformas constitucionais); mesmo assim, não foram compostas coalizões universais.

Determinantes dos resultados institucionais: aspectos da dinâmica partidária

Outra vertente da literatura enfoca um aspecto específico da dinâmica do sistema partidário, a atuação parlamentar dos partidos, bem como os comportamentos e características das bancadas parlamentares e seus integrantes⁵². Nesse campo, o tema que mereceu mais atenção foi o comportamento de voto das bancadas no parlamento: a coesão interna, a disciplina em relação a líderes e governo e a consistência do voto em relação aos programas partidários. Dentro do quadro geral que delineiam do funcionamento das coalizões, Figueiredo e Limongi (1999, 1999) mapeiam as votações nominais dos períodos 1946-1964 e 1989-1999, a partir de critérios formais para definir a “agenda do governo”⁵³, concluindo por um grande aumento da coesão dos votos no parlamento: os cinco maiores partidos de 46 apresentavam média do índice de Rice de 60,18 contra 81,21 dos

51 Cabe uma menção especial ao “antivarguismo” da UDN: segundo a autora, embora possa ter sido promovido retoricamente um combate pessoal do partido contra Vargas, sua prática institucional de votações e participação no governo foi consistentemente adesista.

sete grandes partidos de 88 (a variância também foi muito maior no primeiro período); individualmente, o índice de coesão mais alto no período de 46 (os 60,3 do PSD) é menor que o mais baixo de 88 (o PMDB com 67,5).

Fabiano Santos (2003) corrobora a visão de partidos muito menos coesos e disciplinados na república de 46: no período de 1951-1962, a coesão por ele medida alcançou apenas valores entre 50 e 65 para cada partido (com a exceção única de um PTB na última legislatura de 1959-1962 que, refletindo a radicalização extraparlamentar do período, alcançou 80). Já entre 1988 e 1994 o mínimo de coesão é de 70, alcançando todos os grandes partidos um escore superior a 80. O mesmo ocorre com a disciplina em relação à liderança⁵⁴: uma média de 75% no período de 1951-1958, ligeiramente elevada para 82,5% na última legislatura de 1959-1962, contraposta a um mínimo de 80% no período de 88 (até 1994). Esse maior alinhamento intrabancadas refletia-se na previsibilidade do apoio ao governo, dado que os presidentes conquistaram em 88 um apoio consistente no cerne de sua agenda presidencial: selecionando as votações que considera as mais críticas de cada período para os respectivos presidentes (as proposições do núcleo central do projeto desenvolvimentista de Vargas e Kubitschek, e as emendas constitucionais de reforma liberal do governo Cardoso), os resultados são de uma coesão baixa (média em torno de 60, com desvio padrão em torno de 30) para os três grandes partidos de 46, contraposta aos sete grandes partidos em 88 que mantinham taxas em torno de 90, com desvio padrão menor que 20 (exceto PMDB e PPB, que ficam em torno de 70, e mesmo assim são mais coesos que o mais coeso partido do período anterior). Essa coesão de

voto dos partidos de 88, ademais, é exercida a favor da proposta governamental (no caso dos partidos da base) ou contra (nos opositoristas), sendo as vitórias do governo decorrente dos votos dos partidos da base; em 46, ao contrário, 57,8% das votações da agenda do governo foram aprovadas com votos majoritários nos três principais partidos – indicando que essa agenda era apoiada por facções majoritárias dentro de cada partido, e não pela totalidade dos partidos governamentais contraposta à oposição da totalidade da oposição (SANTOS, 2003).

Para o autor, partidos divididos e indisciplinados em 46 significavam incertezas para o Executivo em relação ao que sua base pode oferecer, desincentivando a formação de coalizões. As mudanças institucionais trazidas pelo constituinte de 88 no processo decisório, já apontadas em seções anteriores, foram o que trouxe a possibilidade de conciliar de um lado o interesse individualista que motiva o parlamentar⁵⁵ e de outro a sua atuação disciplinada em torno da respectiva bancada. É o partido quem tem peso para negociar e obter concessões do presidente em termos de patronagem e poder decisório (em especial porque a concessão de benefícios a partir do orçamento público não pode mais ser feita diretamente pelo parlamentar individual no orçamento, dependendo de negociação mais ampla dessa peça com o Executivo). Já para o chefe do Executivo a perda de poder inerente à divisão do governo com os partidos rende a segurança da aprovação de uma agenda substantiva de políticas públicas nacionais (macroeconômicas, regulatórias etc.) nas quais se assenta a sua própria conexão eleitoral.

Também Amorim Neto (1994) discute a disciplina de partidos diante da orientação dos

52 O posicionamento dos partidos quanto às estratégias de coalizão já foi tratado na seção anterior.

53 Em 46, os projetos de iniciativa do Executivo; em 88, aqueles de iniciativa do Executivo que não sofreram emendas, junto com aqueles para os quais o líder do governo assume publicamente uma posição.

54 Percentagem dos votos da bancada que segue o voto declarado do líder.

55 Os incentivos do sistema eleitoral são reconhecidos pelo autor como plenamente distributivistas.

líderes (a qual, quando não existe é um fator a mais de fragmentação). Afirma que, à época da elaboração do estudo, “não há dados suficientes para se verificar empiricamente a disciplina dos partidos brasileiros ao longo dos períodos aqui tratados” (Ibid., p. 22). Já para o período de 46, registra observações frequentes na literatura no sentido de que a conexão eleitoral dos deputados dependia essencialmente da política estadual, sem que existissem mecanismos institucionais de disciplina (o que conformaria os partidos como coalizões indisciplinadas de facções estaduais); nesse cenário, a concentração dos recursos de patronagem no governo federal persistia como único fator centrípeto do sistema.

Sob a perspectiva programática, Lyne (2005) centra-se em testar as hipóteses tradicionais da fraqueza dos partidos brasileiros como atores programáticos em escala nacional, e da origem dessa fraqueza residir nas instituições eleitorais que incentivam o comportamento individualista dos parlamentares. A primeira dimensão do teste é a reputação programática que os partidos investem em manter, tanto diferenciando-a em relação aos demais (em especial em relação aos que estão no campo oposto no eixo governo-oposição) quanto mantendo-a relativamente uniforme internamente. Nesse sentido, por meio de várias medidas baseadas nos resultados de votações nominais na Câmara dos Deputados, conclui que a coesão interna dos partidos e a diferenciação nítida entre posições de governo e oposição elevaram-se muito entre 46 e 88; em especial, as coalizões de governo e a oposição votavam de forma muito parecida em 46, o que praticamente desapareceu em 88 (a coesão do voto na coalizão governista subiu de 69,4 para 82,7 enquanto a oposição passou de 65,7 para 92,7, na medida do voto contrário

ao governo). Essa diferença fica mais nítida quando se pondera os votos por um índice de quanto a votação foi disputada ou controversa. Em outras palavras, em 46 os partidos não se diferenciavam mutuamente em termos de um programa nacional aplicado às posições parlamentares⁵⁶: na prática não votavam de forma distinta; ao contrário, a oposição nominal votava regularmente com o governo, e com os mesmos baixos níveis de coesão que os partidos da base. Em 88, a maior coesão entre os partidos da base e da oposição sugere uma intensidade muito maior das posições a favor ou contra o programa governamental.

Em reforço à visão de que os partidos tenham assumido um viés mais programático no regime de 88, Lyne mostra uma estratégia diferente de formação de coligações formais para disputa das eleições proporcionais: em 46, os partidos aliavam-se com frequência semelhante a qualquer um dos demais potenciais parceiros, independente da distância ideológica – o que gerava coligações com “*strange bedfellows*” (LYNE, 2005, p. 211). Já em 88 a frequência de coligações de um partido decresce monotonicamente com a distância ideológica do parceiro, mostrando que os partidos aliam-se com seus vizinhos ideológicos (denotando uma maior consistência programática em suas posições).

Conclui então Lyne (2005) que as suas observações empíricas, acima mencionadas, de que os partidos em 88 começaram a se comportar de forma que permitisse ao eleitor distingui-los claramente entre si, no que tange aos posicionamentos públicos em favor de distintas orientações substantivas na esfera legislativa e de política pública, e a agir em função dessas posições e plataformas diferentes, conjugada com o fato de ter permanecido inalterada a legislação eleitoral em relação a 46, permite

56 Isso não quer dizer que não tinham, evidentemente, declarações programáticas bastante distintas, mas sim que essas declarações não se traduziam em ação concreta no Legislativo.

contradizer uma alegação comum na literatura anterior, aquela de que as regras eleitorais brasileiras explicariam a incapacidade dos partidos para agregar interesses. Apona também, essa autora, que explicações posteriores da mudança de comportamento partidário entre os dois períodos que sejam baseadas em maiores poderes de agenda do Executivo teriam capacidade explicativa para a mudança no padrão das votações, mas não conseguiriam cobrir também as mudanças nos padrões de coligações, de caráter estritamente eleitoral. Portanto, uma explicação alternativa (por ela sugerida para testes posteriores) seria uma possível mudança na conexão eleitoral: o clientelismo tradicional envolvia troca direta e individualizada de benefícios, o que exigia apenas a visibilidade individual do parlamentar; o benefício buscado pelo eleitor do período atual pode ter se deslocado para uma “*indirect delivery of national collective goods*”⁵⁷ (LYNE, 2005, p. 213), tais como benefícios assistenciais universalistas, aumento do emprego, estabilidade de preços. Se isto efetivamente tiver ocorrido, a disciplina intrapartidária e a clara diferenciação interpartidária terão passado a ser essenciais para o *credit claiming* por parte dos candidatos.

Na mesma linha de exame comparativo do comportamento partidário no Legislativo, Zulini (2010) busca sistematizar padrões partidários de apoio e conflito com o governo nas votações nominais do plenário da Câmara dos Deputados entre 1946 e 1964, *vis-à-vis* aqueles obtidos para o período 1989-1994.

Uma quantificação das votações significativas⁵⁸ revelou que em 46 os grandes partidos

(UDN, PTB, PSD e PSP) tiveram escores de coesão baixos e uniformes (entre 40 e 50), mesmo se considerados individualmente os mandatos presidenciais ou os gabinetes formados dentro desses mandatos⁵⁹; o mesmo ocorreu com os partidos pequenos (à exceção da breve passagem da bancada do PCB pela Câmara) – ou seja, o partido em 46 não é um bom preditor de voto. Por outro lado, em 88 os escores de coesão são invariavelmente mais altos⁶⁰, alcançando mais de 70 para os sete maiores partidos, indicando uma nítida diferenciação na unidade de posições dentro dos partidos.

O contraponto a essa visão de partidos não confiáveis como parceiros de coalizão em 46 é feito por Vasselai (2011). Para confrontar a visão majoritária, esse autor atualiza para o período 1988-2006 as estatísticas de iniciativa legislativa e de coesão já utilizadas por outros trabalhos clássicos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), concluindo que em 46 a iniciativa presidencial nos projetos conflitivos⁶¹ levados à votação nominal em plenário era muito menor (40,7% contra 81,1% dos projetos, respectivamente). No que se refere à coesão intrapartidária, uma reorganização dos dados para captar as votações apenas dos partidos que formavam parte da coalizão governista resulta em uma medida de 60 para o período de 46, comparado com 80 no pós-88. Porém, essa variação aparentemente elevada do índice de Rice significa apenas que os partidos em 46 dividiam-se, em média, na proporção de 80 para 20% da bancada, e os de 88 dividiam-se em proporções de 90 para 10%: esses números não auguram

57 Ou seja, uma “oferta indireta de bens coletivos”.

58 Excluindo votações com 90% ou mais de aprovação (consideradas “consensuais”), aquelas nas quais votaram menos de cinco parlamentares de algum partido (o que distorceria matematicamente o índice de Rice), e as votações nas breves interinidades de Ranieri Mazzilli na presidência.

59 A exceção foi o PTB no governo Goulart (um alto escore de 80%), já dentro de um quadro de alta radicalização política extraparlamentar. A UDN revelou sistematicamente os escores mais baixos de coesão.

60 Para esse último período são utilizados os dados de Figueiredo e Limongi (1999).

61 Projetos para os quais houve quórum para a votação e que tiveram menos de 90% de apoio (excluindo-se assim projetos “consensuais” entre governo e oposição).

“ingovernabilidade” em qualquer dos períodos; esses indicadores de coesão são inclusive maiores do que os apurados pelo autor na base de votações da *House of Representatives* norte-americana nos dois períodos considerados (VASSELAI, 2011). Para a disciplina de voto em relação à recomendação do líder (do partido ou do governo) não há medição direta possível, pois inexistem registros de encaminhamento de voto no Congresso de 46. Porém, utilizando-se como *proxy* do encaminhamento da votação o voto individual do líder da bancada respectiva⁶², os resultados dão 77,3% de coincidência em 46 contra 89,9% para 88 – um decréscimo, certamente, mas nada que indique uma rebelião permanente nos partidos do regime anterior; se usado como critério de comparação o voto do líder da maioria (e não dos partidos individuais), os resultados são muito próximos: 71% contra 89,3%. Isto quer dizer que os presidentes em 46 não tinham a pesada maioria atual, mas podiam negociar com os partidos com algum grau de confiança em relação ao seu apoio.

O desdobramento desse padrão partidário, conclui Vasselai em raciocínio já discutido na seção anterior, é a de que os partidos de 46 efetivamente correspondiam, em seu comportamento, à expectativa de seu papel como parceiros efetivos de coalizão – papel este tanto mais importante para a governabilidade quanto menores eram os poderes de agenda presidenciais.

Falando ainda de partidos no parlamento, Amorim Neto (1994) destaca a evolução comparativa da fragmentação partidária. Essa variável, aliás, tem reflexos diretos no comportamento das bancadas: sendo o Legislativo um *veto player* institucional no presidencialismo, a expectativa teórica é que a mais partidos correspondam mais *veto players* – portanto, a mais fragmentação corresponderão mais

incentivos para negociar coalizões. Na Câmara dos Deputados, o número de partidos efetivos começou em 2,8 em 1946, subiu para 4,1 em 1951, e estabilizou-se em 4,5 a partir de 1959. No período atual saltou de 3,2 em 85 para 8,5 em 91, elevando mais agressivamente a partir de 1989 – esse índice é comparável aos mais fragmentados parlamentos europeus, representando em 1991 a mais alta fragmentação entre todas as 31 democracias do mundo consideradas estáveis em levantamento de Mainwaring (1993).

A distribuição das bancadas, por sua vez, é impactada pela intensidade da migração partidária durante a legislatura. Nesse particular, aponta Zulini (2010) que a própria composição das bancadas ao longo do tempo é distinta: a média de migrações nas legislaturas de 46 não alcançava 6,5% do total de deputados, ao passo que em 88 chegou a 33% (entre as legislaturas iniciadas de 1995 a 2007)⁶³. Em paralelo, os recursos regimentais que dependem do tamanho da bancada (tais como o quórum para requerer votação em separado, a estrutura administrativa adicional das lideranças, o tempo reservado à comunicação dos líderes em plenário, a votação no colégio de líderes ponderada pelo peso das bancadas) são muito maiores no novo período. Combinando esse aumento da migração com o aumento da coesão (dois movimentos aparentemente contraditórios), pode-se suscitar a hipótese de que os partidos passam a ter em 88 maior peso como alavanca do poder interno e como ativo eleitoral – de outra forma, não faria sentido o interesse dos parlamentares em migrar entre partidos.

Por fim, descendo ao âmbito da relação entre partidos e parlamentares individuais, Fabiano Santos (2003, 2007) discute aspectos da estratégia interna de funcionamento dos partidos no Parlamento em relação à gestão

62 Em 1946 não havia a figura do “líder do governo”, então esta posição não poderia ser adotada para comparação.

63 Dados referidos pela autora a Freitas (2009).

de seus próprios membros⁶⁴, bem como às características dos próprios legisladores no que se refere às condições e escolhas de carreira parlamentar. No âmbito interno do parlamento, os critérios partidários levantados por esse autor para indicação de membros dos maiores partidos (PSD e PMDB, respectivamente) para as duas comissões da Câmara com mais poderes dentro do processo legislativo (a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ e a Comissão de Finanças e Tributação – CFT) centram-se, em 88, na especialização profissional e no conhecimento das respectivas matérias; em 46, porém, entrava como critério principal a lealdade demonstrada à facção majoritária do partido⁶⁵. Essa conclusão indica que não há mais, em 88, a necessidade dos líderes de considerar individualmente a lealdade do parlamentar ao partido na comissão, uma vez que essa disciplina já está assegurada pelo conjunto dos incentivos que incidem sobre todos os membros das bancadas. Esse perfil de seleção partidária em 46 coincide com escolha pelo PSD dos membros da comissão permanente responsável na Câmara pela votação do parecer da lei orçamentária, um colegiado particularmente atraente para o exercício do poder pelo partido majoritário (SANTOS, 2007): os membros da comissão indicados pelo PSD têm indicadores de desempenho eleitoral, no respectivo distrito, melhores do que a média da bancada (o inverso ocorre com os de UDN e PTB); seus deputados têm maior experiência do que a média da bancada, tanto em número

de mandatos parlamentares quanto em experiência prévia em outros cargos eletivos ou em cargos não eletivos no Executivo. Também a lealdade demonstrada à facção majoritária do partido⁶⁶ é sistematicamente maior entre os membros da comissão do que os da média da bancada do PSD (o que também não ocorre com PTB e UDN). Para garantir a sua agenda uma comissão essencial ao exercício dos poderes institucionais do parlamento, o partido majoritário entende necessário mandar os deputados “bons de voto”, experientes e que são leais à facção majoritária⁶⁷.

Na vertente das carreiras parlamentares, Fabiano Santos (2003) aponta que a própria composição das casas legislativas, em termos das pessoas que a compõem e dos respectivos padrões de carreira política, viu-se afetada por mudanças entre os dois períodos. Essas mudanças não se referem ao perfil sociológico dos parlamentares eleitos (idade, gênero, escolaridade), que permaneceu relativamente estável entre 1946-1964 e 1987-1999, a grande diferença está no papel que o mandato parlamentar tem nas carreiras dos que o exercem. Desde 1946, o cargo de deputado tem sido altamente “permeável”, ou seja, a continuidade nos mandatos ao longo das legislaturas é baixa, indicando espaço aberto para novos entrantes que, assim, devem o sucesso na eleição a méritos ou características da carreira extraparlamentar. Na aparência, isso representaria uma baixa “institucionalização” da casa parlamentar, que contaria com pequena *expertise* e capacidade interna. No entanto, isso

64 A questão específica da centralização do poder decisório nas mãos das lideranças *vis-à-vis* os parlamentares individuais, por configurar uma dimensão de desenho institucional, já foi abordada na seção “Determinantes dos resultados institucionais: a centralização do processo decisório”.

65 Medida como a porcentagem de votações nominais em que o voto do parlamentar indicado coincidiu com a posição da maioria do partido.

66 Medida aqui como percentual das votações nominais em que o deputado coincidiu com o voto da maioria da bancada, ponderado pelo comparecimento a essas votações (as votações consideradas foram selecionadas por um “índice de relevância” que combina o percentual da bancada que proferiu voto e o grau de divisão da bancada na ocasião).

67 O outro lado da moeda também é plausível: a comissão é tão importante que os deputados com maiores recursos políticos (ou seja, os “bons de voto”, experientes e leais) preferem exatamente as cadeiras desse colegiado.

não corresponde à realidade: os candidatos que alcançam o mandato legislativo têm origem política relevante: entre 20 e 30% têm passagem por cargo eletivo no Executivo antes de assumir a cadeira, somando-se a outros 25 a 30% que tiveram experiência em outros cargos executivos não eletivos. Além disso, nunca menos de 60% dos deputados são eleitos já tendo ocupado antes mandatos legislativos (federais ou locais). Ou seja, políticos com trajetória relevante escolhem o Legislativo como destino em cada eleição, e a renovação de cada legislatura incorpora em grande medida políticos já encareirados, em lugar de adventícios à cena eleitoral.

E o que teria mudado na democracia de 88? A longevidade da carreira parlamentar, que reflete o investimento do político no respectivo mandato (o qual gera incentivos ao investimento no desenvolvimento da organização parlamentar como *locus* e instrumento de exercício de sua atividade). Esse investimento na continuidade da carreira parlamentar depende do custo da eleição (que é função da competitividade eleitoral) e do benefício auferido pelo exercício do cargo (que decorre do grau de influência decisória da instituição legislativa). A competitividade, produto das regras do sistema eleitoral, permaneceu a mesma entre os dois períodos democráticos, pois não se alteraram regras nesse âmbito – por outro lado, o poder relativo do parlamento e seus membros foi muito reduzido, como acima discutido. Em consequência, o Legislativo passou a reter em seus quadros muito menos legisladores com experiência relevante por longos períodos: a duração dos mandatos dos deputados na Câmara passou a ter muito menos correlação⁶⁸ com a sua experiência política prévia em 88 do que tinha em 46. Legisladores mais experientes e com mais peso político passam a utilizar o cargo como ponto de passagem, tentando em

seguida novas posições nas quais possam influir mais na agenda política: “permanecer no Legislativo era um bom negócio para políticos em estágio avançado de carreira, ao passo que o mesmo não parece ser o caso hoje em dia” (SANTOS, 2007, p. 48). A classe política não mudou em sua composição e dinâmica eleitoral, mas um Congresso reduzido em suas possibilidades de atuação atrai menos o interesse dos membros dessa classe de nele permanecerem por longos períodos (o que, num círculo vicioso, enfraquece a capacidade organizacional e de informação do Legislativo, reforçando sua fragilização institucional).

Outros aspectos metodológicos

O campo de pesquisas comparativas pode ser examinado ainda sob outros ângulos de natureza metodológica. Do ponto de vista dos períodos utilizados para comparação, constata-se que o horizonte temporal dos estudos ainda apresenta grande variabilidade, especialmente no que se refere ao período atual, conforme se verifica na Tabela 1. Isso indica que algumas das controvérsias podem estar amplificadas pela simples discrepância entre os períodos examinados, existindo potencial para uma eventual consolidação das medidas produzidas em cada estudo dentro de um período uniforme, bem como para o investimento em bases de dados mais uniformes. A variabilidade dos subperíodos considerados em cada pesquisa não parece obedecer a qualquer critério em particular, nem é discutida por qualquer autor, exceto em alguns casos a simples menção à disponibilidade dos dados. Essa constatação sugere que pode estar em andamento a superação de uma lacuna identificada por Santos (2008) relativa à limitada cobertura das séries históricas utilizadas na ciência política brasileira.

68 Medida por regressão linear da permanência na Câmara após o primeiro mandato contra uma série de estimadores quantitativos da experiência política prévia e do desempenho eleitoral do candidato.

Tabela 1
Horizonte temporal do período examinado em cada estudo

| | Primeiro período | Segundo período |
|-------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Lyne, 2005 | 1945-1964 | 1990-2002 |
| Zulini, 2010 | 1946-1964 | 1989-1994 |
| Figueiredo, 2007 | 1945-1964 | 1988-2007 |
| Vasselai, 2011 | 1946-1964 | 1985-2007 |
| Amorim Neto, 1994 | 1946-1964 | 1985-1992 |
| Figueiredo, 2001 | 1946-1964 | 1988-1999 |
| Figueiredo/Limongi, 1999/2006 | 1946-1964 | 1989-1994, 1989-1998 |
| Santos, 2003/2007 | 1946-1964, 1951-1962 | 1989-1994 |

Fonte: Elaboração própria

Em termos de métodos de descrição e interpretação dos dados, a totalidade dos autores utiliza a compilação de estatísticas descritivas e números índices (como verificado no Quadro 2), com alguns poucos acrescentando descrições qualitativas mais detalhadas das diferenças de regras institucionais e outros ainda ensaiando análises a partir de modelos de regressão linear ou logística. Se admitida a proposição de que “na ciência política brasileira há um movimento claro que os pesquisadores estão fazendo no sentido da utilização de métodos puramente descritivos para metodologias cada vez mais sofisticadas”

(SANTOS, 2008, p. 78), esses números sugerem o potencial de surgimento de novos estudos com foco inferencial e explicativo. Poder-se-ia objetar que a informação quantitativa para o período de 1946 é mais limitada e custosa do que a correspondente a 1988, e isso limitaria o potencial de geração de estudos quantitativos. Por outro lado, a própria existência majoritária de estudos com estatísticas descritivas e números índices mostra a existência de algum grau de oferta de dados quantitativos, que ao menos em parte podem vir a ser retrabalhados em modelos estatísticos mais sofisticados.

Quadro 2
Métodos de tratamento de dados

| | Descrições qualitativas extensas | Estatísticas descritivas e números índices | Regressão linear ou logística |
|-------------------------------|----------------------------------|--|-------------------------------|
| Lyne, 2005 | | X | |
| Zulini, 2010 | | X | |
| Figueiredo, 2007 | | X | |
| Vasselai, 2011 | | X | X |
| Amorim Neto, 1994 | | X | |
| Figueiredo, 2001 | | X | |
| Figueiredo/Limongi, 1999/2006 | X | X | |
| Santos, 2003/2007 | X | X | X |

Fonte: Elaboração própria

No campo metodológico, outro atributo bastante notável é que todos os estudos examinados estudam a Câmara dos Deputados (salvo, parcialmente, no que se refere ao estudo das prerrogativas presidenciais na Constituição, que afetam o processo legislativo no Congresso como um todo). Trata-se de uma lacuna significativa, uma vez que o bicameralismo bastante simétrico das duas Constituições brasileiras faz que o Senado também tenha participação relevante no processo decisório, sendo a sua consideração um registro pendente na agenda de pesquisa comparativa, assim como no conjunto da agenda de pesquisa sobre o presidencialismo brasileiro (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Também existem discrepâncias em relação a critérios de escolha de votações, de cálculo de índices, e vários outros aspectos metodológicos. No entanto, essas divergências são de algum modo inevitáveis, na medida em que respondem ao desenho particular de pesquisa de cada trabalho e nesses termos podem ser justificados individualmente. Uma controvérsia, porém, recebe atenção expressa na literatura aqui examinada: a medida do comportamento parlamentar por meio de votações nominais. Embora esse instrumento de medida seja uma das ferramentas centrais dos estudos legislativos (CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004a; CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004b; ARNOLD, 1990), não está isento de críticas tanto do ponto de vista lógico/estatístico (CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004a) quanto da perspectiva do seu significado

teórico em cada contexto específico em que é utilizado⁶⁹. Figueiredo e Limongi (1999)⁷⁰ debatem esse questionamento em caráter geral⁷¹, ressaltando que as medições baseadas em número de projetos formalmente aprovados desconsideram eventuais modificações substanciais na proposição (que podem resultar em um *outcome* indesejado pelo proponente, equivalente a uma rejeição substantiva do que propõe). Quanto a essa objeção, respondem que a capacidade dos parlamentares individuais em implementar mudanças significativas fica sempre limitada diante dos poderes dos líderes (em especial no regime de 88), das restrições formais ao emendamento na tramitação sob regime de urgência (no regime de 88) e da possibilidade do veto pelo Executivo; além disso, alegam ser necessário utilizar critérios bastante arbitrários para avaliação de que mudanças seriam “essenciais” ou “substantivas” a ponto de descaracterizar o interesse do Executivo – até porque pode ser preferível para o presidente obter uma parte da mudança desejada que manter o *status quo*. Por fim, uma restrição logicamente mais severa ao uso dessa forma de medição é a de “comportamento estratégico” do presidente, ou seja, a de que as matérias para as quais ele antecipa rejeição sequer seriam propostas formalmente⁷²: os autores admitem que possa existir, em tese, situações como essa, porém trata-se apenas de uma hipótese a mais, que permanece como tal sem ter sido testada na literatura⁷³. Ainda assim, põem em questão a própria premissa lógica: se

69 Como exemplos de discussão da interpretação do sentido das votações nominais em cada contexto específico, cf. CLINTON; JACKMAN; RIVERS, 2004 (a utilização dos escores de *roll call* para caracterizar parlamentares como “liberais” ou “conservadores”) e ARNOLD, 1990, p. 61 e 269 (a heterogeneidade das questões decididas por voto nominal, tanto substantivas quanto meramente procedimentais).

70 Estes questionamentos são feitos também no segundo texto de Figueiredo e Limongi, de 2006, páginas 264 e 265. Como os argumentos complementam-se reciprocamente, o conjunto do raciocínio será apresentado aqui.

71 O conjunto de questionamentos dos autores ao emprego das votações nominais é similar ao que é identificado como tendência geral do conjunto do debate acadêmico brasileiro sobre o tema por Araújo e Silva, na obra de 2010, páginas 58 e 59.

72 Argumento análogo ao questionamento de Arnold (1990) sobre as limitações que o voto estratégico imporia à interpretação dos *roll calls*, que também não impede esse autor de manter a utilização dessa métrica uma vez que considera que a necessidade de construção de uma reputação frente a seus eleitores em termos de políticas públicas faria que uma considerável parcela dos votos nominais tivesse de ser sincera.

um tema é de importância para o presidente, que antevê rejeição no Legislativo, porque não interessaria a ele lançar publicamente a proposição e deixar o custo político de rejeição com o Congresso, em lugar de abdicar de defender posições nas quais compromete a própria posição frente ao eleitor? Em todo caso, reconhecida a necessidade de refinar a métrica utilizada e combiná-la com estudos de caso, concluem que as votações nominais permitem discutir validamente os resultados globais do caso brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Também Zulini (2010) reconhece as críticas que recebe a aferição de resultados por meio de votações nominais, mas defende que são um recurso válido e importante: são votações que têm maiores custos de formação de maioria (pois o anonimato é impossível) e que, sendo ostensivas, dão aos líderes meios de pelo menos monitorar o voto das bancadas (além de serem frequentemente decorrentes de tentativas de opositores de reverter resultados de votações

simbólicas ou forçar a exposição pública de posições – indicando situações potencialmente críticas das quais emerge com mais clareza o padrão de apoio ou conflito entre poderes).

Por fim, a visão conjunta dos artigos faz ressaltar uma interessante clivagem entre uma maioria de trabalhos que desenvolve abordagens em que a ruptura entre os sistemas políticos – em várias dimensões possíveis – está no centro do raciocínio analítico (LYNE, 2005; ZULINI, 2010; FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2006; SANTOS, 2003, 2007) e um número menor (AMORIM NETO, 1994; FIGUEIREDO, 2007; VASSELAI, 2011) que enfatiza as continuidades institucionais (ainda que reconhecendo diferenças substanciais entre os períodos) e constrói interpretações nas quais os dados de toda a série temporal sob ambas as Constituições, sem qualquer segmentação, são a base para discutir o presidencialismo democrático brasileiro.

Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- _____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *RIEL*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012.
- ARNOLD, R D. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale Univ.Press, 1990.

73 A única tentativa que mencionam para o caso brasileiro de uma suposta “agenda genuína” contrafactual (AMES, 2003) é apontada como “problemática” em função de distorções das fontes utilizadas para apurar a agenda supostamente “proclamada” pelo presidente e da própria arbitrariedade dos critérios para caracterizá-la (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

- BRAGA, S. S. *As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*. 2008. 285 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- CLINTON, J. D.; JACKMAN, S.; RIVERS, D. “The most liberal senator”? Analyzing and interpreting congressional roll calls. *PS: Political Science and Politics*, Cambridge v. 37, n. 4, p. 805-811, Oct. 2004a. Disponível em: <<http://bit.ly/2nAnjkV>>. Acesso em: 6 jun. 2016.
- _____. The statistical analysis of roll call data. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 98, n. 2, p. 355-370, May 2004b.
- DINIZ, S. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.
- FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.
- _____. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Decision-making structure, political parties, and government performance in multiparty presidentialism. In: POLITICAL REFORM: BRAZIL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE, 2002, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e Centre for Brazilian Studies, Oxford University, 2002.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 249-280.
- FREITAS, A. M. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- HUBER, J. *Rationalizing Parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.
- _____. Introduction. In: _____. (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992. p. 1-28.
- _____. Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations. In: LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

- LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Org.). *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 91-105. Volume 1.
- LYNE, M. M. Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil. *Party Politics*, Thousand Oaks, v. 11, n. 2, p. 193-216, 2005.
- MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.
- MONTERO, M. G. *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- MÜLLER, W.; STROM, K. *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, New Jersey, v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb. 2005.
- SANTOS, F. A República de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 40-72.
- _____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- _____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.
- _____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2008.
- SHUGART, M.; CAREY, J. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TAROUCO, G.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013.
- VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. In: Moisés, J. Á. (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 111-134.

ZULINI, J. P. Comportamento partidário na República de 46: um estudo dos padrões de apoio e conflito entre Congresso e governo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 29., 2010, Toronto. *Anais...* Toronto: LASA, 2010.

Resumo

De 1946 a 1988: os estudos comparativos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro

Este artigo promove um mapeamento exploratório de um conjunto relevante de estudos voltados para a comparação entre características político-institucionais brasileiras sob os dois últimos regimes constitucionais democráticos. Apresenta os achados da literatura resenhada por meio de um quadro conceitual de conjunto, distribuindo as conclusões ao longo de diferentes eixos analíticos e metodológicos, com o fito de contribuir tanto com um retrato de conjunto do campo escolhido, facilitando o acesso ao conteúdo substantivo dos textos originais, quanto com uma primeira sistematização das principais características da literatura sobre o tema.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão; Política Comparada; Relações entre Poderes; Política Brasileira; Instituições Políticas.

Abstract

From 1946 to 1988: comparative studies on Brazilian coalition presidentialism

This paper brings an exploratory review of a set of relevant studies focused on comparing political and institutional features in the Brazilian polity under the two last constitutional democratic regimes. In the literature reviewed, findings are shown using a unified conceptual framework, whereas the conclusions are distributed over different analytical and methodological axes, in order to contribute not only to a comprehensive portrait of the knowledge field reviewed – by making the original texts available – but also to a preliminary systematic ordering of the main features in the literature concerning the theme.

Keywords: Coalitional Presidentialism; Comparative Politics; Relations between Branches of Government; Brazilian Politics; Political Institutions.

Résumé

De 1946 à 1988 : les études comparatives sur le présidentialisme de coalition brésilien

Cet article promeut une cartographie exploratoire d'un ensemble significatif d'études dirigées à la comparaison entre des caractéristiques politique-institutionnelles brésiliennes sous les deux derniers régimes constitutionnels démocratiques. On présente les trouvailles de la littérature revue à travers un tableau conceptuel d'ensemble, tout en distribuant les conclusions le long des différents axes analytiques et méthodologiques. On a pour but de contribuer soit avec un portrait d'ensemble du champ choisi, en facilitant l'accès au contenu substantiel des textes originaux, soit avec une systématisation débutante des principales caractéristiques de la littérature à ce sujet.

Mots-clés: Présidentialisme de Coalition; Politique Comparée; Relations entre des Pouvoirs; Politique Brésilienne; Institutions Politiques.

O feminismo tem sido visto como um acréscimo de peso decisivo às críticas à democracia liberal e tem considerado essa tradição como particularmente resistente às preocupações de gênero.

Anne Phillips

Introdução

O século XX foi marcado por uma contradição no que diz respeito à conquista da igualdade de gênero: por um lado, direitos políticos e civis foram alcançados pelas mulheres, como o direito ao voto e o acesso ao ensino superior; por outro, a ocupação de cargos representativos nas instâncias legislativas e executivas continuou um campo de difícil acesso para a população feminina. Reflexo disso é a sub-representação política das mulheres nos parlamentos. Apesar de constituírem em média metade das populações dos países, Bolívia e Ruanda são os dois únicos lugares do mundo com mais da metade das cadeiras do Legislativo ocupadas por mulheres². Isso parece revelar que a conquista de direitos constitucionalmente assegurados, como o sufrágio, não foi suficiente para uma representação política justa entre os gêneros.

Dessa maneira, o tema da representação política das mulheres tem ganhado

importância não somente no âmbito da teoria política feminista, mas também no campo da Ciência Política como um todo. A persistência da sub-representação feminina nos parlamentos trouxe desafios para a consolidação dos regimes democráticos de diferentes países e pôs em cheque as promessas democráticas de igualdade e justiça, princípios básicos do liberalismo político. Assim, a crítica à reduzida presença de determinados grupos nos espaços de representação convencionais tornou-se um problema central para a disciplina, inclusive para as teorias democráticas que não têm como preocupação central a questão de gênero (DIAMOND; MORLINO, 2005; LIJPHART, 2003; O'DONNELL; IAZZETTA; CULLELL, 2004).

No entanto, a incorporação de uma perspectiva feminista na Ciência Política ainda é parcial. Apesar de o problema da baixa representação feminina nos espaços de representação formal ser abordado empiricamente, o debate teórico sobre as causas dessa sub-representação é reduzido na disciplina. Esse problema é contrastante com o fato de que a literatura feminista, há bastante tempo, tem revelado as relações de poder dentro e fora da política institucional. Um exemplo é a discussão acerca da divisão sexual do trabalho e suas

1 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP), mestra e doutoranda em Ciência Política pela mesma universidade. É pesquisadora do Grupo de Estudos de Gênero e Política (Gepô) e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Publicou o capítulo "Women's political representation in Brazil" no livro *Gender and power: towards equality and democratic governance*, de Mino Vianello e Mary Hawkesworth (2015).

2 Dados da Inter-Parliamentary Union (IPU), 2017.

implicações para a participação e representação políticas das mulheres. Contudo, aspectos como esse ainda não foram absorvidos por grande parte dos autores da disciplina, que continuam olhando apenas para os mecanismos institucionais de exclusão das mulheres.

No que diz respeito à teoria política feminista, é importante destacar que ela apresenta uma particularidade quando comparada a outras áreas do conhecimento. Nesse campo da Ciência Política, a distinção entre as disputas políticas do mundo real e a produção teórica nem sempre é evidente (PINTO, 2003). Prova disso é o fato de que os padrões de exclusão baseados em gênero se tornaram elementos centrais nos debates tanto das teóricas quanto dos movimentos feministas. As análises críticas sobre a ausência de mulheres nos espaços de tomada de decisão destacaram alguns aspectos estruturais da vida política que antes encontravam-se encobertos pelo ideal liberal de universalidade (OKIN, 1991; PATEMAN, 1996).

O caráter patriarcal das instituições políticas, os padrões culturais e de socialização que constroem o universo político como espaço masculino e os constrangimentos estruturais para a participação política das mulheres (entre eles a menor quantidade de recursos financeiros e de tempo livre) são algumas das interpretações a respeito de sua exclusão política (MIGUEL; BIROLI, 2013). A divisão sexual do trabalho cria barreiras de difícil transposição, uma vez que as mulheres em grande parte das famílias ainda são responsáveis pelos afazeres domésticos e pelo cuidado com os filhos, ofertando-lhes menos tempo para a participação política.

As teorias políticas feministas colocam a divisão sexual do trabalho como elemento central para a análise da democracia e, mais especificamente, da representação política. Ao evidenciar as conexões entre as relações de poder no cotidiano e no espaço privado

e as relações de poder no espaço público, as feministas apontam para os silenciamentos produzidos pelas teorias não feministas da democracia que têm como base a divisão entre público e privado. A posição estrutural diferenciada de homens e mulheres tem como consequência formas desiguais de participação na esfera política.

A divisão sexual do trabalho doméstico implica menor acesso das mulheres ao tempo livre e à renda, o que influencia suas possibilidades de participação e representação políticas. Práticas e valores que sustentam uma divisão sexual do trabalho fundada em concepções convencionais do feminino e do masculino têm impacto não somente no acesso das mulheres a cargos políticos, mas também em sua atuação legislativa, após superarem barreiras e conseguirem ser eleitas. Isso quer dizer que a ausência e a atuação marginalizada das mulheres na política não têm relação apenas com os limites estruturais da democracia liberal e com o funcionamento seletivo de suas instituições, mas também com a divisão sexual do trabalho (PINTO, 2010).

Para os homens, de forma geral, a carga desigual produzida pela divisão sexual do trabalho não é um problema. Os afazeres domésticos não fazem parte de suas experiências cotidianas, o que faz que eles tenham mais tempo livre para exercerem atividades políticas. Por outro lado, para as mulheres o trabalho doméstico e de cuidado com os filhos incide diretamente sobre seu cotidiano e suas oportunidades. O fato de que a maioria dos homens que ocupam cargos na política institucional é casada contrasta com a grande quantidade de políticas mulheres solteiras ou viúvas. Isso quer dizer que, enquanto o casamento para os homens é um elemento que facilita sua participação política, para as mulheres ele se torna um fardo.

O conjunto de problemas suscitado pela divisão sexual do trabalho pode não assumir a

forma de obstáculo para a atuação política de algumas mulheres aptas a contratar o trabalho doméstico remunerado de outras mulheres (BIROLI, 2015). Assim, estão nas posições mais privilegiadas aqueles que tem presença ampliada na política institucional e, portanto, maiores possibilidades de influenciar a agenda pública e a formulação de leis e políticas. As demais mulheres, em especial mulheres negras e pobres, têm menores possibilidades de ocupar espaços da política institucional, exercer influência no sistema político e ter suas perspectivas representadas. Consequentemente, a atuação política cotidiana, no âmbito local, comunitário e nos movimentos sociais, que muitas vezes é protagonizada por mulheres, não é transposta para a representação política eleitoral e para outras formas de exercício direto de influência política.

Nesse sentido, uma das principais contribuições da teoria política feminista é o entendimento de que a eliminação dos obstáculos formais à participação política das mulheres não é suficiente para que elas sejam capazes de influenciar o processo político (PHILLIPS, 1995). Essa afirmação foi utilizada por atores e atrizes políticas para legitimar a reivindicação de políticas voltadas à incorporação dos grupos marginalizados. Como resultado, ações com o objetivo de aumentar a quantidade de mulheres nos parlamentos foram adotadas em diversos países a partir da segunda metade do século XX (KROOK, 2009).

Esse consenso internacional em torno da adoção da política de cotas para mulheres na política³ cumpriu um papel importante, pois afirmou a ideia de que a representação feminina nas instituições é algo positivo para consolidar as democracias. Além disso, as cotas refletiram um consenso generalizado em torno

da insuficiência da democracia liberal em promover a representação igualitária de todos os grupos sociais, legitimando vias alternativas de acesso ao poder institucional. Atualmente, o debate sobre cotas para mulheres na política tem migrado da defesa da reserva de candidaturas, como ocorre no Brasil, para a defesa da reserva de cadeiras no parlamento.

No entanto, apesar de sua crescente consolidação, a literatura sobre representação política das mulheres ainda apresenta algumas lacunas. A primeira delas consiste no fato de que as pesquisas empíricas, no nível da teoria positiva, têm se dedicado mais à dimensão da representação descritiva (PITKIN, 1967), ou seja, pretendem entender as barreiras institucionais que dificultam o acesso da população feminina às esferas de poder, partindo do pressuposto normativo de que o Congresso deve espelhar a composição da população. Uma menor quantidade de estudos se debruçou sobre a dimensão substantiva da representação (Ibid.), entendida como o papel das parlamentares na formulação de políticas que promovam os interesses das mulheres. Outra lacuna, provavelmente a principal, está relacionada ao fato de que mesmo as pesquisas empíricas que focam a dimensão substantiva da representação, de maneira geral, não articulam seus achados com os pressupostos normativos da teoria política feminista e, por isso, têm maior relevância para explicar a realidade de contextos específicos, mas não dialogam com outros interlocutores em um nível teórico mais abstrato.

No que diz respeito à primeira lacuna, as análises sobre a representação descritiva das mulheres partem da afirmação de que uma boa representação é aquela que garante que todos os segmentos da população estejam representados por seus pares no parlamento.

3 Apesar do relativo consenso internacional em torno da adoção de cotas para mulheres na política, ainda hoje algumas formas de resistência podem ser encontradas. No Brasil, por exemplo, o debate sobre a reserva de cadeiras para mulheres no parlamento (além da reserva de candidaturas) encontra oposição de congressistas.

De acordo com esse raciocínio, uma vez que as mulheres representam, em média, metade da população, elas deveriam ocupar metade das cadeiras nas instâncias legislativas. Essa vertente descritiva está preocupada em entender os desafios para aumentar a quantidade de mulheres nos parlamentos e, por isso, está focada nos impactos da adoção de cotas para mulheres na política e no porquê de elas terem efeitos variados em cada país (JOSEFSSON, 2014; SHIN, 2014).

Nesse sentido, o Brasil aparece como um caso desviante, já que a adoção da lei de cotas para candidaturas femininas não aumentou a quantidade de mulheres nas instituições representativas. Autores como Moisés e Sanchez (2014) apontaram as consequências da sub-representação política das mulheres para consolidar a democracia brasileira. Com a instituição da lei de cotas em 1995, as candidaturas femininas aumentaram, mas o número de mulheres eleitas, não. De acordo com dados da Inter-Parliamentary Union (IPU)⁴, o Brasil ocupa a 154ª posição no ranking mundial de mulheres nos parlamentos; entre os países da América Latina, apenas o Haiti tem menos mulheres parlamentares. É também dessa especificidade negativa que surge a relevância do estudo sobre a representação política das mulheres no país, não apenas para a Ciência Política brasileira, mas para a disciplina como um todo. Outra pesquisadora que trouxe importantes contribuições para esse debate foi Clara Araújo: em 2001, ela já afirmava que as cotas no caso brasileiro tinham pouca eficácia por conta das características do sistema político do país.

A segunda vertente das pesquisas sobre representação política privilegia a dimensão substantiva, e nesse caso o foco da análise está no momento posterior à eleição. Alguns

autores afirmam que não há relação direta entre a presença de mulheres na política e a promoção de determinadas agendas (MIGUEL; BIROLI, 2014). A representação substantiva de interesses identificados como feministas, por exemplo, não seria garantida com o aumento da representação feminina nos parlamentos. A prevalência de identidades convencionais de gênero, inclusive nas estratégias de atuação política das próprias representantes, impediriam que agendas feministas avançassem. Por outro lado, as decisões políticas são tomadas predominantemente pela população branca, masculina, heterossexual e de classe média – de acordo com dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)⁵ –, não levando em consideração as normas e demandas que incidem diretamente sobre a vida das mulheres (MIGUEL; BIROLI, 2014).

O direito ao aborto é um caso exemplar. A legalização da interrupção da gravidez historicamente tem sido discutida em espaços caracterizados pela sub-representação das mulheres. No entanto, as parlamentares influenciam o processo legislativo quando fazem pressão pela inclusão da discussão sobre o aborto na agenda política (Ibid.). É necessário, portanto, avançar na investigação da relação entre a presença de mulheres no poder e a representação substantiva de seus interesses.

Com relação ao segundo diagnóstico sobre a literatura que trata da representação política das mulheres, é possível afirmar que pesquisas sobre sua representação substantiva têm dado maior ênfase à dimensão empírica-descritiva do problema, apontando mecanismos institucionais que constrem sua atuação. É necessário avançar na construção do campo, extraindo as implicações da análise do funcionamento do desenho institucional

4 Esses dados fazem parte do levantamento “Women in national parliaments”, realizado pela Inter-Parliamentary Union. Disponível em: <<https://goo.gl/kvTijl>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

5 Esses dados fazem parte da publicação “Perfil parlamentar da Legislatura 2011-2015”, do Diap.

do Congresso para os pressupostos normativos da teoria política feminista. É a partir do diálogo com a teoria normativa que o leque de interlocutores de um determinado trabalho pode ser ampliado.

Utilizando como exemplo a analogia com a obra de Dahl (1997), em que a democracia aparece como ideal normativo e a poliarquia como conceito empírico, a afirmação da teoria política feminista – de que a maior presença de mulheres no parlamento aumentaria e melhoraria a produção legislativa para a igualdade de gênero – pode ser entendida como o horizonte normativo da literatura sobre representação política feminina. Uma maneira inicial de articular a dimensão normativa com a dimensão empírica do problema pode estar presente na diferenciação entre efetividade e atuação das parlamentares.

O conceito de efetividade diz respeito aos resultados do processo legislativo e é influenciado pelo desenho e *modus operandi* das instituições que permitem ou bloqueiam a atuação das parlamentares em contextos específicos. Portanto, está conectado à dimensão empírica-descritiva de determinada teoria. A noção de atuação, por sua vez, relaciona-se de modo menos demandante e institucionalmente menos condicionado à proposição normativa feita pela supracitada teoria política feminista (YOUNG, 1990; PHILLIPS, 1995; MANSBRIDGE, 1999; WILLIAMS, 1998). A separação entre efetividade e atuação pode evitar a restrição das análises aos resultados políticos do processo legislativo, ignorando as barreiras institucionais existentes. Isso quer dizer que se abre espaço para iluminar a atuação das parlamentares na defesa dos interesses das mulheres, permitindo-lhes recolocar a hipótese da teoria política feminista sem reduzir essa atuação à necessária formulação de políticas efetivas para promover a igualdade de gênero.

Em primeiro lugar, serão apresentados os principais aspectos teóricos normativos desse

debate a partir dos trabalhos de teóricas feministas; em seguida, serão abordadas pesquisas empíricas que trazem novos elementos para a discussão sobre a dimensão substantiva da representação política.

Debates normativos sobre representação política das mulheres

Uma representação política justa requeria que os grupos historicamente marginalizados estivessem presentes nas instâncias legislativas? É a pergunta que norteia os debates apresentados nesta sessão. Os trabalhos citados, alguns mais antigos, outros mais recentes, apresentam diversos conceitos e abordagens analíticas possíveis diante da discussão sobre a representação política das mulheres. Muita tinta já foi gasta para pensar essa questão, e retomar aquilo que já foi dito é importante para que o debate avance.

A categorização feita por Pitkin (1967) ditou as bases sobre as quais o tema da representação política tem sido abordado na Ciência Política contemporânea. De acordo com a autora, a representação política pode ser entendida a partir de quatro dimensões: formalística, descritiva, simbólica e substantiva. A primeira consiste nas regras que organizam a representação e que dão o direito de representar ao representante. Dois dos argumentos centrais dessa categoria estão baseados nas ideias de autorização e de *accountability*. Nela, os representantes possuem liberdade de ação, já que a qualidade ou o conteúdo de sua representação não são objetos de análise, e suas ações são de responsabilidade dos representados. Uma vez que o representado concede autorização ao representante por meio do voto, o último pode exercer seu mandato sem que haja nenhum tipo de prestação de contas.

A representação descritiva, por sua vez, ocorre quando o representante não apenas atua por seus representados, mas os substitui.

Nessa dimensão, as características do perfil dos representantes são importantes, já que devem refletir a composição da população⁶. Um dos problemas dessa perspectiva, de acordo com Pitkin, consiste no fato de que o representante não deve ser considerado um mero reflexo do seu grupo, pois as identidades não são estanques. Além disso, para a autora, o representado deve estar presente no ato, e não nas características do representante. A representação descritiva, portanto, se preocupa apenas com quem os representantes são, ignorando o que eles fazem e os mecanismos que deveriam garantir para que respondessem aos anseios de seus eleitores.

A terceira categoria é a representação simbólica, em que os representados creem nos representantes por determinados motivos. Assim como a representação descritiva, a simbólica se baseia na ideia de *standing for*, em que o representado mantém uma ligação intrínseca com o representante. Para Pitkin, essa visão é problemática porque a definição dos símbolos é arbitrária, ou seja, não há critério racional que os defina. Mais recentemente, essa dimensão tem sido retomada por teóricas feministas para ressaltar o fato de que, quando algumas mulheres ocupam espaços de poder, outras podem perceber que também são capazes de participar da política (KROOK, 2009).

Por fim, a representação substantiva leva em consideração seu conteúdo. Nela, a representação política consiste em agir pelo interesse dos representados (ideia expressa no conceito de *acting for*), de forma a ser responsivo a eles. O foco dessa análise está na atividade da representação e em sua qualidade. Como é possível perceber, Pitkin organiza seu trabalho em ordem de complexidade, apresentando em primeiro lugar os argumentos formalistas, considerados limitados pela autora, passando pelas representações descritiva, simbólica e

substantiva. Essa formulação que distinguiu as diversas dimensões da representação política serviu e até hoje serve de base para as pesquisas sobre representação política das mulheres.

Não há consenso na teoria democrática a respeito de uma relação direta entre a identidade do representante e a qualidade da representação. Williams (1998) é uma das autoras que afirma essa relação. Para ela, a democracia representativa liberal tem falhado em sua missão de representar todos os cidadãos de maneira igualitária na promoção da justiça, já que a sub-representação de determinados grupos é uma forma de perpetuar as desigualdades sociais. Para ela, a representação política é caracterizada pela mútua constituição entre eleitorado e representante e, portanto, não pode ser compreendida como uma via de mão única. Propiciar maior inclusão e influência aos grupos sociais sub-representados pode contribuir para que uma sociedade enfrente e reduza suas desigualdades estruturais. Todos os sistemas e instituições de representação agrupam indivíduos de acordo com certos princípios, e nenhum deles é inocente ou neutro. A autora também afirma que muitas das objeções ao princípio geral e normativo que defende a representação de grupos se opõem, na verdade, a determinadas formas de implementação dessa medida, tais como a reserva de cadeiras parlamentares. Dessa forma, o problema estaria em encontrar a melhor solução institucional para a representação de grupos, e não no princípio em si.

Um conceito fundamental para entendermos a relação entre a presença de mulheres nos parlamentos e a representação substantiva de seus interesses é a ideia de perspectiva social desenvolvida por Young (2000), que tem relação com a posição ocupada pelos indivíduos em uma determinada sociedade e se encontra em um nível mais profundo do que os interesses e opiniões. Nesse sentido, é possível que haja

6 Essa concepção também é conhecida como “representação-espelho”.

variações de comportamento de membros de determinado grupo em um nível mais superficial, mas as experiências de vida compartilhadas por essa coletividade fazem com que ela olhe para o mundo de maneira diferente. A noção de perspectiva social tem, portanto, uma dimensão epistemológica fundamental.

Seguindo os pressupostos da epistemologia feminista, Young afirma que nenhuma produção científica é neutra, porque todo conhecimento é situado. Um exemplo de aplicação dessa ideia pode ser verificado no caso do parlamento brasileiro. Independentemente de partidos políticos ou ideologia, todas as deputadas da bancada feminina da Câmara dos Deputados se articularam para que o projeto de lei Maria da Penha, que pretendia combater a violência contra as mulheres, fosse aprovado (SANCHEZ, 2017). Isso porque a violência de gênero está presente no cotidiano e na vivência da maior parte das mulheres, o que desperta nelas uma sensibilidade diferenciada para perceber a relevância do tema.

Phillips (1995), por sua vez, afirma que não basta eliminar as barreiras formais à inclusão; é preciso incorporar os grupos marginalizados no corpo político, “empurrá-los” para dentro, rompendo a inércia estrutural que os mantém afastados dos espaços decisórios. Para ela, o parlamento, sendo composto majoritariamente por homens, não é capaz de representar as mulheres de modo adequado, e, por isso, medidas corretivas seriam necessárias. Essa visão, denominada “política de presença”, foi utilizada para defender a reivindicação por maior participação das mulheres nas instituições e a consequente adoção de políticas de cotas de gênero nos parlamentos de diversos países.

A política de presença foi construída em contraponto à noção de política de ideias, ou seja, a percepção de que uma boa representação política deveria estar baseada no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representados passou a ser desafiada com o

crescimento da preocupação com a exclusão de determinados grupos sociais. Nesse sentido, há no trabalho de Phillips uma revalorização da representação descritiva, uma vez que, para ela, o parlamento deve espelhar a sociedade. Indo na direção contrária à oposição entre ideias e presença, a autora defende que não se trata de escolher entre uma ou outra forma de representação, mas de compreender os limites de cada uma e buscar um sistema mais justo que combine as duas noções.

Um problema no que diz respeito ao debate sobre inclusão de grupos marginalizados nas instituições de representação é a definição de quais grupos devem ser beneficiados. Se mulheres precisam estar presentes no parlamento, por que não negros, homossexuais, indígenas ou outros grupos marginalizados? Williams (1998) propõe o critério de que as ações reparadoras são merecidas pelos grupos que sofreram algum tipo de violência ou exclusão patrocinadas pelo Estado. Entretanto, a discussão sobre as condições de acesso ao direito de ações afirmativas e à definição de grupos não está esgotada.

Para uma melhor compreensão sobre quais marcadores sociais da diferença devem ser considerados relevantes no momento da representação, é preciso recorrer ao conceito de interseccionalidade proposto por Crenshaw (1994), que lançou as bases para teorizar a noção de que diversas formas de opressão operam sobre o mesmo indivíduo. Esse conceito é a base fundamental de uma linha do pensamento político surgida nos Estados Unidos na década de 1970 e criada por teóricas feministas negras denominada *black feminism*. Nas palavras de Crenshaw,

a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam

desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (Id., 2002, p. 177).

Portanto, a interseccionalidade, de acordo com ela, é uma proposta para “levar em conta as múltiplas fontes de identidade”, embora não tenha a pretensão de “propor uma nova teoria globalizante da identidade” (Id., 1994, p. 54). O ponto central desse conceito é entender que as formas de opressão não atingem os sujeitos isoladamente, mas de forma inter-relacionada. A “subordinação interseccional estrutural” representaria “uma gama complexa de circunstâncias em que as políticas se intersectam com as estruturas básicas de desigualdade” (Id., 2002, p. 179).

Outras teóricas feministas negras também trouxeram contribuições fundamentais para o debate sobre interseccionalidade. A partir da crítica às exclusões produzidas pela afirmação da existência de um sujeito coletivo e indiferenciado expresso na ideia “nós, mulheres”, elas produziram reflexões que hoje são incontornáveis tanto para as lutas quanto para as teorias feministas. O movimento do *black feminism* voltou sua crítica de maneira radical contra o feminismo branco, de classe média e heteronormativo. Para essas autoras, a complexidade das hierarquias que não se esgotam no gênero expõe limites e contradições do feminismo como projeto transformador. De acordo com hooks⁷ (1984), para a maior parte das mulheres, a possibilidade de superar as condições atuais de exploração, dominação e opressão não está em se igualar aos homens, mas em transformar as estruturas políticas e sociais.

Collins (2015) defende que o amplo conjunto de estudos sobre interseccionalidade

seja analisado como mais do que uma proposta metodológica. Esses estudos deveriam ser vistos como um projeto de conhecimento que se organiza como guarda-chuva teórico, em que estão presentes três preocupações centrais: a interseccionalidade como campo de estudos, com foco nos conteúdos e temas que caracterizam esse campo; a interseccionalidade como estratégia analítica, com maior atenção aos “enquadramentos interseccionais” e a sua capacidade de produzir novas formas de conhecimento sobre o mundo social; a interseccionalidade como uma forma de práxis social, com ênfase para as conexões entre conhecimento e justiça social.

Dessa forma, o horizonte de transformação colocado pelas teóricas feministas negras é ampliado, pois elas propõem que haja mudanças epistemológicas nas formas tradicionais de produção do conhecimento e, ao mesmo tempo, transformação das estruturas de dominação racial, patriarcal e de classe. Um ponto de convergência entre as teóricas políticas negras é a proposta de não hierarquização entre as diversas formas de opressão, o que tem implicações teóricas e políticas significativas. No que diz respeito ao tema da representação política das mulheres, a baixíssima presença de mulheres negras no Congresso faz com que suas perspectivas sociais não estejam representadas, o que pode trazer consequências negativas sobre os resultados legislativos.

Htun (2004) nos auxilia a traduzir o debate normativo sobre interseccionalidade em termos de desenho institucional. A partir de alguns estudos de caso, ela demonstra que as políticas afirmativas utilizadas para mulheres diferem sistematicamente das políticas para a inclusão de grupos étnicos. No primeiro caso, cotas nos partidos políticos são as ações mais comuns; no segundo, a reserva de cadeiras nas legislaturas apresenta maior eficácia. Essa

7 O nome de bell hooks está escrito em letras minúscula por respeito à posição política defendida pela autora.

diferença pode ser explicada a partir da análise das diversas formas de intersecção entre identidades de gênero e etnia que se cruzam com clivagens partidárias. De acordo com a autora, cotas são apropriadas para grupos cujas fronteiras têm relação com divisões partidárias. Reserva de cadeiras, por sua vez, funcionam com grupos caracterizados por clivagens políticas. No entanto, pensar medidas capazes de dar conta das duas formas de opressão ao mesmo tempo continua sendo um desafio para as democracias contemporâneas.

Outra questão relacionada à defesa da adoção de ações afirmativas diz respeito a seu essencialismo potencial, ou seja, à ideia de que as mulheres, apenas pelo fato de serem mulheres, responderão a interesses idênticos e apoiarão as mesmas políticas. Os indivíduos, como já foi dito, possuem diferentes características que definem sua posição social como raça, classe, orientação sexual e idade. Por isso, integrar um grupo não significa necessariamente expressar suas demandas. A ideia de que há coincidência entre as ações das representantes e os interesses de suas eleitoras pode ser equivocada, já que as mulheres podem discordar sobre seus interesses (VARIKAS, 1995).

Como resposta a essas críticas, Phillips (1993) não prega a substituição de uma política de ideias, vinculada às propostas e valores expressos pelos representantes, por uma política de presença; ela propõe a correção dos vieses da representação política por meio de mecanismos descritivos. Há aqui uma diferenciação fundamental entre interesses e a noção de perspectivas sociais, anteriormente apresentada e mais profundamente desenvolvida por Young (2006). Os interesses são representáveis por qualquer indivíduo, mas as perspectivas sociais, apenas por iguais. Phillips (op. cit.) afirma que o conceito de perspectiva social é

capaz de captar a sensibilidade da experiência gerada pela posição de grupo, sem associar a ela um conteúdo unificado.

Alcoff (1992), por sua vez, entende a representação política como um fenômeno dentro de um guarda-chuva mais amplo, que é o problema de falar por outros. A posição ocupada pelos indivíduos afeta a validade e o significado daquilo que está sendo dito pelo representante, e ninguém é capaz de transcender essa posição. Dessa forma, o lugar e o contexto em que o representante está inserido têm impacto decisivo no conteúdo de sua fala e em seus efeitos. Além disso, determinados contextos e locais estão conectados com estruturas de opressão, enquanto outros estão ligados a estruturas de dominação. Isso quer dizer que existem diferenças políticas e epistemológicas nas posições ocupadas por oprimidos e opressores. De acordo com a autora, essas afirmações não carregam um caráter essencialista ou reducionista, uma vez que o local de fala⁸ é relevante, mas não determinante para a posição ocupada pelo representante.

Outra teórica feminista que participou do debate sobre a representação política das mulheres foi Jane Mansbridge. A autora, em uma tentativa de conectar representação descritiva e substantiva, afirma que o objetivo central da democracia é representar os interesses substantivos dos representados por meio de funções deliberativas e agregativas (1999). Ao mesmo tempo, propõe que a representação descritiva seja julgada prioritariamente por esses dois critérios. Ou seja, a pergunta a ser feita é: o caráter deliberativo e agregativo da democracia requereria a participação de representantes de diferentes grupos sociais para que se possa representá-los?

Segundo a autora, a resposta a essa pergunta deve ser contextualizada, mas, de modo

8 O conceito de local de fala tem sido mobilizado por setores dos movimentos feministas de forma equivocada, já que ele não implica ausência de diálogo entre pessoas de diferentes grupos, mas sim reconhecimento de privilégios.

geral, tanto em processos deliberativos (que pressupõem a manifestação de interesses de diversos grupos) quanto agregativos (que buscam equiparar e balancear interesses conflitivos), a representação de diferentes perspectivas seria mais eficaz se realizada por representantes descritivos. No primeiro caso, as pessoas tendem a conhecer melhor seus próprios interesses e, por isso, seriam mais indicadas para reconhecê-los, articulá-los e propor soluções; no segundo, as pessoas tendem a enfatizar seus próprios interesses, defendendo-os com mais veemência.

A reivindicação de um estatuto moral diferenciado e de uma subjetividade particular para as mulheres também é utilizada como parte do argumento que defende uma maior participação feminina na política (MIGUEL, 2012). Segundo esse raciocínio, as mulheres introduziriam novos elementos para a arena política, como a delicadeza, o altruísmo e a capacidade de conciliação. Essas características derivariam de seu papel social de cuidadoras. Esse discurso aparece entre as próprias mulheres, que veem nele uma forma de afirmar um diferencial positivo em relação a seus concorrentes do gênero masculino. Essa concepção, no entanto, contribui para perpetuar a inserção subordinada das mulheres no mundo da política, já que a justificativa para essa inclusão se dá com a reprodução de estereótipos. Assim, após eleitas, as parlamentares têm sua atuação restrita a determinados temas considerados femininos, como educação, saúde e políticas sociais (PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2017).

Outros argumentos utilizados para a implementação das cotas de gênero foram o aumento da diversidade do perfil de mulheres eleitas, o aumento da produção legislativa sobre os direitos das mulheres e os efeitos positivos sobre o interesse político das eleitoras. A validade empírica dessas afirmações, no entanto, ainda precisa ser comprovada de maneira sistemática. A literatura empírica sobre representação política, como já foi dito, dedicou-se ao entendimento

sobre os mecanismos de exclusão das mulheres e sobre formas de corrigir a sub-representação feminina. No entanto, poucas pesquisas empíricas debruçaram-se sobre os impactos do aumento da representação feminina no processo e resultados legislativos.

Pesquisas empíricas sobre representação política substantiva das mulheres

As pesquisas empíricas sobre as relações entre gênero e *policy-making* procuram entender a capacidade de influência das parlamentares eleitas no incentivo de políticas públicas para promover a igualdade de gênero. Alguns pesquisadores encontram prioridades distintas entre parlamentares homens e mulheres, mas afirmam que essa diferença não se reflete em ganhos políticos para as mulheres enquanto grupo (BARRETT, 1995; THOMAS, 1991); outros apontam que as legisladoras são mais preocupadas com questões feministas do que os legisladores (MEZEY, 1978). As dificuldades de atuação das parlamentares podem decorrer do fato de que elas são minoria nos congressos. Dessa maneira, quando a quantidade de mulheres nas instâncias do legislativo aumentar, haverá também um aumento de “massa crítica”, o que fortaleceria a preocupação com questões feministas (CHILDS; KROOK, 2008).

Esse raciocínio está baseado na ideia de que, com o crescimento da bancada feminina, as parlamentares serão capazes de formar coalizões estratégicas, com o objetivo de fazer valer uma produção legislativa que promova a igualdade de gênero (THOMAS, 1994). Com o crescimento da bancada feminina, outros cenários são possíveis: as parlamentares podem influenciar o comportamento legislativo de seus pares do gênero masculino em uma direção feminista (BRATTON, 2005), ou o crescimento da presença feminina

pode causar um receio entre os legisladores homens que adotariam práticas para obscurir as políticas voltadas para as mulheres (HAWKESWORTH, 2003).

Para explicar esses padrões, pesquisadoras identificaram diversos fatores que podem limitar ou favorecer as oportunidades para que preferências políticas sejam transformadas em iniciativas legislativas que promovam os direitos das mulheres enquanto grupo. Algumas apontam para regras institucionais que compelem as parlamentares a se conformarem com as práticas legislativas masculinas, o que dificulta a integração de suas perspectivas ao processo legislativo (REINGOLD, 2000). Ao mesmo tempo, a possibilidade de atingir ganhos concretos para as mulheres depende das características específicas do processo de *policy-making* em cada contexto, o que influenciaria como e quando as questões feministas entrariam na pauta do Legislativo, assim como as possibilidades de se transformarem em leis (FRANCESCHET; PISCOPO, 2008). Essas dinâmicas podem ajudar a explicar por que uma maior proporção de parlamentares do gênero feminino pode estar associada a resultados políticos positivos para as mulheres (KITTLSON, 2006; SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005).

Na literatura brasileira, é possível destacar alguns achados empíricos que podem orientar as perguntas propostas por futuras pesquisas sobre o tema. No que diz respeito ao perfil biográfico dos parlamentares, os estudos de Mucinhato (2014) e Rodrigues (2009) apontam a tendência de aproximação entre as características dos representantes e da população brasileira. Pesquisas sobre o perfil biográfico das parlamentares revelam que alguns aspectos da trajetória das mulheres eleitas influenciam a produção legislativa (PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2015). As particularidades temáticas dos projetos de lei de autoria feminina também já foram abordadas por autores brasileiros (SANCHEZ, 2015).

A política é um espaço hierarquizado que reflete estruturas desiguais de poder (BOURDIEU, 2010). Isso quer dizer que, mesmo que formalmente iguais, os deputados diferem quanto ao prestígio, influência e capacidade de gerar efeitos políticos. Portanto, uma declaração (ou projeto de lei) pode ser bem ou mal aceita dependendo de sua autoria. Dessa maneira, às mulheres que entram na política, em particular àquelas que conquistam mandatos, resta ainda o desafio de chegar às posições centrais e mais influentes do campo político.

De acordo com pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPP-USP) (SANCHEZ, op. cit.), as deputadas concentram sua produção legislativa em alguns temas específicos, considerados tradicionalmente femininos, como educação, políticas sociais e saúde. No entanto, é preciso ressaltar que esse fato não representa necessariamente um aporte feminino diferenciado à atividade política, ou seja, não são características naturais de homens e mulheres que determinam sua prática política. Os constrangimentos de diversas ordens, como a definição dos partidos políticos sobre quais parlamentares devem ocupar determinada comissão, as afastam das questões consideradas de maior prestígio, como economia, administração e organização de poderes.

Tendo em vista todo esse caminho percorrido pela literatura, a afirmação derivada da teoria política feminista – de que o aumento da representação política feminina nas instituições legislativas teria como consequência a formulação de mais e melhores políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero – continua passível de verificação empírica. A reconstituição da trajetória do debate revelou que o desafio de conexão entre teoria positiva e teoria normativa na literatura sobre representação política das mulheres precisa ser enfrentado de forma mais sistemática.

Referências

- ALCOFF, L. The problem of speaking for others. *Cultural Critique*, Minneapolis, n. 20, p. 5-32, 1992.
- ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.
- BARRETT, E. The policy priorities of African-American women in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Hoboken, v. 20, n. 2, p. 223-247, 1995.
- BIROLI, F. Divisão sexual do trabalho e democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2015.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BRATTON, K. Critical mass theory revisited: the behavior and success of token women in state legislatures. *Politics & Gender*, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 97-125, 2005.
- CHILDS, S.; KROOK, M. L. Critical mass theory and women's political representation. *Political Studies*, Hoboken, v. 56, n. 3, p. 725-736, 2008.
- COLLINS, P. H. Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 41, p. 1-20, 2015.
- CRENSHAW, K. Documento para o "Encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero". *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-187, 2002.
- _____. Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence against women of color. In: FINEMAN, M.; MYKITIUK, R. (Org.). *The public nature of private violence*. New York: Routledge, 1994. p. 93-118.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- FRANCESCHET, S.; PISCOPO, J. M. Gender quotas and women's substantive representation: lessons from Argentina. *Politics & Gender*, Cambridge, v. 4, n. 3, p. 393-425, 2008.
- HAWKESWORTH, M. Congressional enactments of race-gender: toward a theory of raced-gendered institutions. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 97, n. 4, p. 529-550, 2003.
- HOOKS, B. *Feminist theory: from margin to center*. Boston: South End Press, 1984.
- HTUN, M. Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 2, n. 3, p. 439-458, 2004.

- JOSEFSSON, C. Who benefits from gender quotas? Assessing the impact of election procedure reform on members of parliament's attributes in Uganda. *International Political Science Review*, Thousand Oaks, v. 35, n. 1, p. 93-105, 2014.
- KITTILSON, M. C. *Challenging parties, changing parliaments: women and elected office in contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.
- KROOK, M. L. *The impact of gender quotas: a research agenda*. Paper presented at the First European Conference on Politics and Gender, Queen's University Belfast, Northern Ireland, 2009.
- LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MANSBRIDGE, J. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes". *Journal of Politics*, Harvard, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.
- MEZEY, S. G. Does sex make a difference? A case study of women in politics. *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, v. 31, n. 4, 1978.
- MIGUEL, L. F. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp, 2014.
- _____. Desvelo e interesse na teoria feminista. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras*. Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 103-126.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- _____. *Teoria política feminista: textos centrais*. Vinhedo: Horizonte, 2013.
- MOISÉS, J. Á.; SANCHEZ, B. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2014. p. 89-116.
- MUCINHATO, R. M. D. Quem são os deputados brasileiros? Um balanço do perfil biográfico de 1986 a 2012. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2014. p. 61-88.
- O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; IAZZETTA, O. *The quality of democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- OKIN, M. S. Gender, the public and the private. In: HELD, D. (Org.). *Political theory today*. Stanford: Stanford University Press, 1991. p. 67-90.
- PATEMAN, C. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: CASTELLS, C. (Org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996. p. 2-23.
- PHILLIPS, A. *Democracy and difference*. State College: The Pennsylvania State University Press, 1993.

- _____. O que há de errado com a democracia liberal? *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 6, p. 339-363, 2011.
- _____. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon, 1995.
- PINHEIRO, L. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-constituente*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.
- PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.
- _____. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.
- REINGOLD, B. *Representing women: sex, gender and legislative behavior in Arizona and California*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.
- RODRIGUES, L. M. *Mudanças na classe política brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, 2009.
- SANCHEZ, B. R. Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Sanchez-Beatriz.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2017.
- _____. Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2017.
- SCHWINDT-BAYER, L. A.; MISHLER, W. An integrated model of women's representation. *Journal of Politics*, Harvard, v. 67, n. 2, p. 407-428, 2005.
- SHIN, K. Women's sustainable representation and the spillover effect of electoral gender quotas in South Korea. *International Political Science Review*, Thousand Oaks, v. 35, n. 1, p. 80-92, 2014.
- THOMAS, S. *How women legislate*. New York: Oxford University Press, 1994.
- _____. The impact of women on state legislative policies. *Journal of Politics*, Harvard, v. 53, 958-976, 1991.
- VARIKAS, E. Une représentation em tant que femme? Réflexions critiques sur la demande de la parité des sexes. *Nouvelles Questions Feministes*, Ann Arbor, v. 16, n. 2, p. 81-127, 1995.
- WILLIAMS, M. *Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

Resumo

Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia

A literatura sobre representação política das mulheres no campo da teoria democrática é muito vasta. Partindo do diagnóstico da sub-representação política feminina nos espaços de representação formal e de suas consequências para consolidar o regime democrático, essa literatura tem trazido contribuições significativas para a Ciência Política. A teoria política feminista, no nível da teoria normativa, tem revelado os limites da democracia representativa liberal em alcançar o ideal de igualdade política entre cidadãos e cidadãs. Ao mesmo tempo, pesquisas empíricas, no nível da teoria positiva, têm levantado uma série de dados que revelam a desigualdade de gênero como uma marca das instituições políticas contemporâneas. No entanto, é preciso avançar no desenvolvimento da literatura sobre representação política das mulheres, uma vez que a conexão entre teoria normativa e positiva nessa área ainda é frágil.

Palavras-chave: Representação Política; Teoria Política Feminista; Teoria Normativa; Teoria Positiva; Desigualdade de Gênero.

Abstract

Political representation of women: a critical review of the literature

The literature on women's political representation in the field of democratic theory is extensive. Starting from the diagnosis of female political under-representation in the spaces of formal representation and its consequences to consolidate a democratic regime, this literature has brought significant contributions to Political Science. Feminist political theory, at the level of normative theory, has revealed the limits of liberal representative democracy in achieving the ideal of political equality among citizens. At the same time, empirical research at the level of positive theory has raised a number of data that reveal that gender inequality is a hallmark of contemporary political institutions. However, it is necessary to advance the literature on women's political representation, since the connection between normative and positive theory in this area is still fragile.

Keywords: Political Representation; Feminist Political Theory; Normative Theory; Positive Theory; Gender Inequality.

Résumé

Représentation politique des femmes: un examen critique de la littérature

La littérature sur la représentation politique des femmes dans le domaine de la théorie démocratique est très large. À partir du diagnostic de la sous-représentation des femmes dans les espaces politiques de représentation formelle et ses conséquences pour la consolidation du régime démocratique, cette littérature a apporté une contribution importante à la Science Politique. La théorie politique féministe, au niveau de la théorie normative, a révélé les limites de la démocratie représentative libérale dans la réalisation de l'idéal de l'égalité politique entre les citoyens. En même temps, la recherche empirique, au niveau de la théorie positive, a soulevé une série de données montrant que l'inégalité entre les sexes est une marque des institutions politiques contemporaines. Cependant, il est nécessaire de faire avancer le développement de la littérature sur la représentation politique des femmes, puisque le lien entre la théorie normative et la théorie positive dans ce domaine d'étude est encore fragile.

Mots-clés: Représentation Politique; Théorie Politique Féministe; Théorie Normative; Théorie Positive; L'inégalité entre les Genres.