

ISSN 1516-8085

bib

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

BIB – *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (ISSN 1516-8085 impresso e 2317-6644 a partir do nº 69 no formato digital) 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: Adrian Gurza Lavalle (USP)

Comissão Editorial

Editora chefe: Marcia Consolim (Unifesp); *Editores de área:* Carlos Alberto Steil (UFRGS), Deise Lucy Montardo (UFAM) e Julie Cavignac (UFRN), Adriano Codato (UFPR), Mariana Batista (UFPE) e Ricardo Fabrino Mendonça (UFMG), Carlos Costa Ribeiro (Iesp/Uerj), Luiz Cláudio Lourenço (UFBA) e Marcelo Carvalho Rosa (UnB); *Membros Estrangeiros:* Frédéric Lebaron (École Normale Supérieure – Cachan, França), Gustavo Sorá – CONICET (Universidad Nacional de Córdoba) e Virgílio Borges Pereira (Universidade do Porto, Portugal); *Editores de dossiê:* Márcia Lima (USP); *Editores(as) assistentes:* Raissa Wihby Ventura (USP), Rodrigo da Rosa Bordignon (UFRGS) e Mirian 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

Assistente Editorial: Mirian da Silveira Pavanelli

Preparação/revisão de texto/copidesque: Tikinet | Andressa Picosque, Camila Leite, Fernanda Corrêa, Gabriel Sousa, Luan Maitan, Tatiana Custódio

Versão/tradução de resumos: Tikinet | Júlio César da Silva Ferreira e Bruna de Carvalho (francês); e Lucas Pinto (inglês)

Editoração eletrônica: Tikinet | Karina Vizeu Winkler

Appropriate articles are abstracted/indexed in:

Hispanic American Periodicals Index

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Vagner Rodolfo CRB-8/9410

B581

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-.

Anual

Resumos em português, inglês e francês.

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

ISSN: 1516-8085 (impresso até edição nº 68)

ISSN: 2317-6644 (digital a partir da edição nº 69)

1. Ciências humanas 2. Ciências sociais 3. Sociologia 4. Ciência política 5. Antropologia. I. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS.

2017-366

CDD 300

CDU 3

Índice para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais 300
2. Ciências sociais 3

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

Apoio:



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

| | |
|--|-----|
| Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas <i>Roberto Rocha C. Pires</i> | 5 |
| Maternidade e encarceramento feminino: o estado da arte das pesquisas no Brasil <i>Alessandra Teixeira e Hilem Oliveira</i> | 25 |
| Linhagens benjaminianas do pensamento etnográfico <i>Beatriz Salgado Cardoso de Oliveira</i> | 42 |
| Interesses e instituições nas teorias da regulação: uma difícil síntese <i>Marcello Fragano Baird</i> | 66 |
| O poder executivo prerrogativo nos Estados Unidos: um marco, duas correntes em disputa <i>Rodolfo de Camargo Lima</i> | 84 |
| Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea <i>Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima e Melina Mörschbacher</i> | 103 |

Introdução

Nos últimos anos, os estudos sobre implementação de políticas no Brasil têm crescido de forma inegável, tanto em termos quantitativos como qualitativos, no campo mais amplo da análise de políticas públicas. A primeira década dos anos 2000 marcou uma inflexão importante nesse sentido no país. Começam a ganhar visibilidade (inclusive em termos bibliométricos), estudos dedicados à reflexão sobre a temática da implementação, articulando simultaneamente os debates teóricos internacionais com análises empíricas mais densas de casos nacionais, superando o caráter genérico e ensaístico dos estudos das décadas anteriores (FARIA, 2012). Como resultado disso, um conjunto cada vez maior de pesquisadores tem contribuído para o avanço do nosso conhecimento sobre os processos, os atores e as dinâmicas internas ao Estado, com destaque para as análises da atuação de burocracias, para as interações entre estas e seus interlocutores não estatais, e para os efeitos dessas dinâmicas sobre a produção concreta de políticas públicas em áreas diversas (MARQUES, 2013).

Apesar do crescimento e amadurecimento do campo, seu desenvolvimento ainda ocorre a partir de um conjunto relativamente estreito de referenciais, sobretudo no caso das

análises voltadas para a atuação de burocratas em processos de implementação. O avanço dessa produção acadêmica no Brasil tem sido majoritariamente influenciado pela produção anglo-saxônica em torno do tema da implementação, com destaque incontestável à obra seminal de Michael Lipsky (1980). A análise de políticas públicas “de baixo para cima” (*bottom-up*) e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua” leva analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise, para compreensão da forma por meio da qual burocratas na linha de frente influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas. Afinal, segundo Lipsky, “as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho acabam se transformando nos serviços públicos que eles são responsáveis por executar” (LIPSKY, 1980, p. xii, tradução nossa).

Nessa perspectiva, as interações rotineiras entre burocratas e usuários de serviços acabaram relegadas a um status secundário, apresentando-se como um elemento do contexto dentro do qual se desenrolam processos de tomada de decisão discricionária. Consequentemente, o valor interpretativo e o potencial explicativo das interações para a conformação cotidiana

1 Agradeço a Eduardo Marques, Gabriela Lotta, Hadrien Clouet, Roberto Dutra Torres Jr., Iara Flor Richwin Ferreira e aos pareceristas da BIB pelos comentários e sugestões de revisão.

2 Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. E-mail: rochapires@gmail.com

das políticas públicas, para as transformações nas relações Estado-sociedade e para as formas como esses encontros são experimentados pelos atores permanecem ainda relativamente pouco explorados no debate nacional. É precisamente sobre esse ponto que este artigo pretende contribuir, por meio da apresentação dos resultados de uma revisão sistemática da literatura da sociologia do guichê francesa (*sociologie du guichet*). O objetivo primordial é acrescentar novos referenciais e contribuir para a ampliação dos horizontes analíticos para o campo de estudos sobre implementação e gestão de políticas públicas no Brasil.

A sociologia do guichê nomeia estudos que começaram a emergir na França a partir de meados da década de 1990. Trata-se de análises que visaram compreender o “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987) e se debruçaram sobre os guichês dos serviços públicos em áreas tão diversas quanto a assistência e seguridade sociais, saúde, habitação, imigração, segurança pública e serviços postais, financeiros e cartoriais. “Em sua origem, a palavra guichê designa uma pequena abertura provocada em uma porta monumental ou em uma muralha” (MOULIÈRE, 2001, p. 190, tradução nossa). Os guichês instanciam fronteiras e liminaridades. São fundamentalmente encontros – físicos ou virtuais e que prescindem do típico balcão/janela – entre cidadãos, usuários ou beneficiários de serviços, de um lado, e funcionários, burocratas e representantes do Estado, de outro. Para a administração, o guichê é uma abertura para o exterior e espaço da concretização de abstratos desideratos políticos e legais. Para o cidadão, ou usuário dos serviços, o guichê traz a personificação da instituição pública, por meio da qual se desdobrarão diálogos e trocas específicas sobre a sua situação. O guichê produz lugar, visibilidade e escuta. É nele que situações sociais ganham corpos, rostos e vozes.

Em função dessas características, o guichê passou a ser reconhecido como local estratégico para a compreensão das relações Estado-sociedade na produção de políticas e serviços públicos. Um ponto de referência para a observação, descrição e interpretação de práticas mal conhecidas que, no entanto, têm caráter constitutivo no funcionamento governamental cotidiano. Um ponto de partida comum, mas que oferece perspectivas e olhares bastante diversos. Para alguns, a atenção ao guichê trouxe oportunidades para o estudo minucioso da organização do trabalho burocrático no momento em que é realizado, a partir de interações cotidianas entre funcionários e usuários, revelando os desafios técnico-administrativos e, também, os processos adaptativos e as inovações que emergem para contorná-los (WARIN, 1993; 2002; WELLER, 1999). Para outros, o guichê constitui, há longa data, um símbolo (principalmente negativo) das relações entre instituições públicas e populações administradas, revelando-se, para além de um agenciamento físico, um dispositivo de governo e de regulação e dominação social (DUBOIS, 2010; SIBLOT, 2006; SPIRE, 2008).

Assim, como será discutido em maior detalhe adiante, essa literatura tem o potencial de aportar elementos úteis tanto para a compreensão das influências das interações entre burocratas e usuários sobre as dinâmicas administrativas e de gestão dos serviços públicos quanto para a análise dos efeitos dessas interações sobre os públicos beneficiários. Em outras palavras, permite abordagens desde os dispositivos e agenciamentos que materializam o poder estatal ao seus engendramentos em relações de poder, desigualdade e dominação social. Assim, contribui igualmente para a compreensão de situações de manutenção e expansão de políticas (*status quo*) e de reformas e transformações nas formas de provisão de serviços públicos (mudança institucional).

A revisão da literatura foi empreendida de forma sistemática e abrangente. Primeiramente, a coleta e identificação dos textos baseou-se em buscas³ na plataforma eletrônica CAIRN.INFO⁴, a qual concentra as principais publicações (artigos em periódicos e livros) na área de ciências humanas e sociais na França. Essas buscas foram complementadas por incursões semelhantes na plataforma JSTOR, com fins de identificar publicações sobre o tema fora da França ou comentários sobre produções francesas publicadas em inglês. Às buscas eletrônicas somou-se a consulta a especialistas na área no sentido de colher sugestões sobre textos adicionais e obras de referência. Dessas buscas e consultas resultou um conjunto de 31 publicações pertinentes para a revisão. Por meio de um processo de “bola de neve bibliográfica”, que envolveu a identificação de obras relevantes citadas nas referências bibliográficas dos estudos lidos, acrescentaram-se mais seis itens à lista, perfazendo um total de 37 publicações (entre livros, capítulos de livros e artigos publicados entre 1993 e 2015) que compuseram o acervo-base para esta revisão⁵. Todas essas publicações foram objeto de leitura e fichamento pelo autor deste trabalho.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção visa resgatar o contexto histórico de origem desses debates, os antecedentes e as principais influências teóricas, assim como apresentar as duas principais vertentes analíticas que estruturam o debate interno da sociologia do *guichê*. A segunda seção destrincha as abordagens metodológicas utilizadas nesse campo, suas ambições e implicações gerais. Finalmente, em um terceiro

momento, são destacadas as tendências atuais e questões emergentes para uma agenda de pesquisa presente e futura nos estudos da sociologia do *guichê* francesa e de que forma eles podem ser abordados por estudos semelhantes no Brasil.

Contexto de origem, influências teóricas e principais vertentes analíticas

O desenvolvimento da sociologia do *guichê* na França apresenta trajetória própria e específica que não se confunde com a evolução histórica mais geral dos debates no campo da implementação de políticas públicas, a partir dos anos 1970 nos Estados Unidos, resultante da aproximação entre estudos da ciência política e da administração pública (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). A sociologia do *guichê*, por sua vez, tem suas origens teóricas no pensamento sociológico da segunda metade do século XX. Sua emergência, a partir de meados dos anos 1990, é diretamente resultante de acontecimentos político-administrativos das décadas anteriores na França.

Um ponto de partida importante e que condiciona os rumos dos debates nesse campo são as reformas de modernização do serviço público na França, empreendidas a partir do final da década de 1980. Esse período foi marcado por processos de ajuste fiscal e reforma da administração pública em diversos países do norte global. Se nos países de tradição anglo-saxônica a tônica das reformas envolvia parcerias e transferências da prestação de serviços públicos para entidades do setor privado, a tradição republicana francesa apostava em

3 Como termos de buscas foram utilizados “*guichet*” no título e “*guichet*” e “*sociologie du guichet*” no corpo do texto, englobando todos os tipos de documentos disponíveis.

4 Portal associado à Biblioteca Nacional da França (BNF), cuja missão é dar amplo acesso à produção editorial francófona digital (<http://www.cairn.info/>).

5 A lista completa de publicações e referências bibliográficas pode ser fornecida pelo autor mediante solicitação via e-mail, uma vez que nem todas essas obras são efetivamente citadas nesta revisão.

reformulações, mas sem abandonar a ideia de um Estado forte e prestador de serviços. Além disso, combinava-se aos impulsos de reforma administrativa a percepção crescente de que a manutenção da coesão social dependia da adaptação dos serviços públicos aos segmentos vulneráveis da população e aos territórios entendidos como desfavorecidos.

Esses impulsos para a reforma administrativa e para a adaptação dos serviços conformaram a chamada “era da modernização” (WARIN, 1997, 2003). Em fevereiro de 1989 foi promulgado o decreto sobre a “Renovação do Serviço Público”, o qual definia o Estado como “promotor do progresso econômico e social” e que a melhoria da qualidade dos serviços deveria envolver “respostas diferenciadas de acordo com categorias de público usuário ou beneficiário” (SIBLOT, 2005, p. 72, tradução nossa). A partir dessa e de outras regulamentações subsequentes⁶, iniciou-se uma fase de contratação e financiamento de estudos e pesquisas pelos órgãos da área de administração do governo francês. O foco era o desenvolvimento de propostas e avaliação de esforços em curso para a modernização do serviço público. Nesse contexto, a análise da atuação dos agentes de base e suas interações com usuários, o face a face nos guichês, tornou-se objeto privilegiado tanto de pesquisas quanto de ações governamentais.

Essa abertura histórico-política ao tema encontrou no campo teórico os aportes da sociologia da administração francesa e do interacionismo simbólico norte-americano. No primeiro caso, a obra de Michel Crozier desenvolvia no campo de estudos das

organizações toda uma perspectiva sobre ação e relações estratégicas, que, a partir das noções de incertezas e racionalidade limitada, questionava as abordagens mais estruturalistas-institucionais e tematizava as relações de poder entre subgrupos profissionais, unidades administrativas e culturas organizacionais (CROZIER, 1964; CROZIER; FRIEDBERG, 1977). No segundo caso, tomou-se de empréstimo da obra de Erwin Goffman (1968) uma microsociologia das relações face a face, uma abordagem dramaturgicamente da interação humana, o recurso a papéis sociais e a noção central de “reparação”, segundo a qual as situações de interação contêm um componente de invenção que permite aos atores produzir conjuntamente a inteligibilidade da situação⁷. Um cruzamento de perspectivas teóricas que veio reforçar a relevância da agência dos atores estatais envolvidos na implementação cotidiana de políticas públicas e sua inserção em dinâmicas interacionais.

Essa confluência de acontecimentos e teorias fez emergir, no início dos anos 1990, o campo das “relações de serviço”, que tem como pioneiros os trabalhos de Joseph (1988) e Warin (1992). Essa literatura dedicou-se a questionamentos em torno dos papéis, comportamentos e competências dos agentes prestadores de serviço em situações de interação com usuários. Diante da observação das disfunções e imperfeições dos sistemas organizacionais alvos da reforma em curso, os estudos das “relações de serviço” levantaram as possibilidades de um papel reparador para os agentes de implementação na linha de frente do serviço público, enxergando possibilidades de

6 Em 1992, a *Charte des services publics* explicita a importância da acessibilidade dos serviços na zona rural e nos *quartiers difficiles*. Em 1995, a circular sobre a Reforma do Estado torna essas questões ainda mais visíveis, evocando ações em favor dos setores urbanos em dificuldade e da luta contra exclusão por meio da melhoria dos serviços prestados (SIBLOT, 2005).

7 A contribuição da sociologia da interação aqui é central para o projeto da sociologia do guichê, estabelecendo que a ordem microssocial, face a face, possui um grau de inventividade e autonomia diante de outros níveis da realidade social, como organizações e campos sociais.

mudança por meio de adaptações produzidas nas situações de interação (WARIN, 2003)⁸. No contexto histórico em que se situava, fez dos agentes em contato com usuários (e de suas competências individuais) o objeto, por excelência, dos debates sobre a modernização administrativa (Idem, 1997).

Marcados pela motivação reformista e pelas ambições de intervir nos debates administrativos correntes, os estudos das “relações de serviço” lançaram as bases para uma verdadeira sociografia dos encontros no guichê. Do aprofundamento do olhar sociológico sobre essas interações emergiu um conjunto de estudos identificados com uma sociologia do guichê. Sinalizadores importantes dessa virada, dois livros simultaneamente publicados em 1999, um por Jean-Marc Weller e outro por Vincent Dubois, consolidaram o subcampo e se transformaram na representação mais visível de duas vertentes ou polos de um debate interno, que serão discutidos nas duas subseções a seguir.

“O Estado no guichê”⁹: coprodução de serviços em meio a redes sociotécnicas

Uma primeira vertente analítica nos estudos da sociologia do guichê é representada pelo trabalho desenvolvido por Weller ao longo dos anos 1990, que resultou em um livro (1999) que reúne insights e análises de diversos artigos publicados anteriormente e se situa exatamente como um prolongamento do itinerário analítico dos estudos das relações de serviço. Tem como contexto de partida as

reformas de modernização do serviço público, sobretudo aquelas focadas na mudança de relação com usuários e clientes. Segundo o autor, o guichê seria o lugar emblemático dessas transformações, onde encontros, tensões e sinergias acontecem e no qual se torna possível observar com clareza os impactos dessas reformas do setor público.

O estudo de Weller (1999) é baseado em entrevistas, observação direta e etnografia das interações ocorridas no período de um ano entre agentes de acolhimento e beneficiários em uma agência do instituto de seguridade social e um posto da Caixa de Benefícios Familiares (*Caisse d'Allocations Familiales* – CAF), ambos localizados na periferia parisiense. A análise privilegia a observação e a interpretação das transformações do trabalho administrativo, as condições, elementos e instrumentos envolvidos no fazer, e os efeitos dessas transformações sobre o serviço prestado e os funcionários encarregados de prestá-lo. Assim, em linha com a tradição dos estudos das relações de serviço, investiga-se as relações, mas com o objetivo prioritário de se compreender os atores e agenciamentos estatais.

Entretanto, Weller inova não apenas pela ênfase no guichê como posto de observação e ancoragem analítica, mas, sobretudo, por desenvolver uma reflexão sobre a coprodução¹⁰ dos serviços na interação, a partir da aplicação da noção de redes sociotécnicas (CALLON, 1986; LATOUR, 1989; 2005). Na análise desenvolvida por Weller, o encontro no guichê envolve uma tensão latente, um confronto de discursos e, conseqüentemente, incertezas e

8 Outra publicação de Philippe Warin (2002) é exemplar nesse sentido. Encomendada pelo governo francês, tem foco no desempenho da justiça e na atuação dos “pequenos funcionários” que intervêm como “reparadores da justiça”, a partir de uma ética da equidade que pretende garantir a todos os usuários uma igualdade de resultados.

9 Em referência ao título do livro de Weller (1999) *L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*.

10 Importante destacar que a noção de coprodução aqui utilizada tem seu lastro na sociologia interacionista de Goffman e não se confunde com aquela já disseminada em estudos típicos do campo da implementação de políticas públicas, envolvendo diferentes formas e arranjos de parceria entre atores públicos, privados ou associações civis (EVANS, 1996; OLSTROM, 1996).

instabilidades. O usuário que chega ao guichê da administração exprime suas expectativas e crenças quanto à natureza da sua demanda e situação particular. Simetricamente, a agente do outro lado do guichê apresenta as suas definições de realidade e as suas possibilidades de categorização. Tal como relatado por Weller sobre o seu caso empírico,

O trabalho dos agentes nesses encontros é determinar os direitos à aposentadoria dos trabalhadores do regime geral, calcular o montante da pensão e, depois, garantir seu adequado pagamento. Para tal, os agentes precisam apreciar as demandas de aposentadoria, em função da idade do demandante, decurso de sua atividade profissional e outras particularidades associadas à sua carreira e, às vezes, a outros parâmetros, como número de filhos em idade escolar e condições de saúde [...] basicamente, a função primordial dos agentes consiste em transformar a aposentadoria da vida ativa em somas de dinheiro. (1999, p. 39, tradução nossa).

Nesse encontro, o desafio central de um burocrata na linha de frente do serviço público é duplo. Por um lado, ele precisa traduzir uma demanda singular (isto é, a vida ativa de um demandante) em categorias jurídicas, administrativas e financeiro-contábeis. Por outro lado, precisa obter o consentimento do demandante sobre a operação anterior, dissolvendo a tensão entre os discursos de cada parte, reduzindo as incertezas sobre o processo e evitando recursos exteriores à interação (i.e. revisões por superiores ou a judicialização do processo). Por isso, o que emerge, de fato, é um processo de coprodução, por meio do qual funcionários e usuários precisam entrar em acordo e estabelecer uma definição comum sobre a situação, transformando discursos civis, pessoais e específicos em categorias jurídico-administrativas-contábeis padronizadas.

Mas, interessante, a produção desses acordos sobre uma definição comum da situação entre burocratas e os seus atendidos não se baseia apenas em atividades comunicacionais, as quais devem continuar sendo observadas com minúcia (WELLER, 1997)¹¹, mas também em documentos, regras, códigos, sistemas informatizados, bancos de dados, formulários, discos-rígidos etc., os quais formam, com os atores humanos, redes sociotécnicas. Segundo Weller (1999), essas redes envolvem longas cadeias de interação entre seres humanos (agentes e usuários) e seres não humanos (como os objetos listados acima), e permitem a materialização, a formalização e a equivalência entre categorias com distintas linguagens e ordens de valores internos (e.g. pessoal, administrativo, jurídico e financeiro). Por meio desses processos, essas redes podem resultar na estabilização das demandas dos usuários ou, por vezes, controvérsias e tensões não passíveis de resolução no seu âmbito. Trata-se de um trabalho complexo de inúmeras representações, envolvendo pessoas, conhecimento, documentos, instrumentos tecnológicos e um esforço constante de alinhamento entre eles (LATOUR, 1989).

Com base em Callon (1986) e Latour (1989), Weller propõe entender a atividade do burocrata ao guichê como a dos inovadores e engenheiros sociais, descritos pelos primeiros autores, pois, tal e qual, burocratas precisam mobilizar seres heterogêneos, como as pessoas diretamente envolvidas e aqueles encarnados nos textos, computadores, normas etc., e constituir uma “rede” para descrever a situação e estabelecer uma relação durável entre esses entes, a qual se materializa em dossiês depositados nas agências da seguridade e da

11 Em trabalho publicado em 1997, Weller dedica-se à análise de um conjunto de interações via telefone entre usuários e funcionários da CAF, demonstrando a virtualidade do conceito de “guichê” e desenvolvendo um esquema analítico mais atento à mobilização da linguagem nessas interações.

assistência social (ou, contemporaneamente, arquivados digitalmente).

Enfim, uma primeira vertente de análise da sociologia do guichê francesa volta-se prioritariamente para a maneira como agentes de ponta organizam o seu trabalho, os esquemas interpretativos que eles adotam para compreender, classificar, tipificar as demandas dos usuários, e para um conjunto de objetos sobre os quais eles se apoiam para agir e tomar uma decisão. Trata-se de abordagem que valoriza a agência criativa dos burocratas da ponta, pois, ainda que sejam entendidos como imersos em situações de interação e coprodução por meio de redes sociotécnicas, cabe a eles encontrar os caminhos possíveis para solução ou estabilização de problemas. Além disso, essa vertente auxilia a ir além da usual dicotomia entre o formal e o informal no trabalho burocrático, permitindo o estabelecimento de continuidades entre ordem técnica e trabalho humano, entre regras formais e a atividade interpretativa das pessoas, sem a qual não seria possível fazer a “roda girar”. Para Weller (1999), apreciar o trabalho administrativo em ação exige, portanto, apreender a importância da linguagem, mas, também, dos objetos, dos corpos, do ambiente que articula a atividade e define um “agenciamento” possível de atores e recursos.

“A vida no guichê”¹²: interacionismo crítico, desigualdade e pobreza

Uma segunda vertente da sociologia do guichê consolida-se a partir do trabalho de Dubois, também desenvolvido no curso dos anos 1990. Lançado no final daquela década, seu livro também se baseia em abordagem etnográfica, envolvendo observações e entrevistas, concentrando-se exclusivamente na CAF. Ao longo do ano de 1995, Dubois observou cotidianamente as interações entre burocratas

e usuários na provisão de transferências e benefícios sociais para as camadas mais empobrecidas e desestruturadas da sociedade em duas agências localizadas nas imediações de Paris (DUBOIS, 1999).

Embora igualmente enraizado nos insights do interacionismo simbólico, o estudo de Dubois constrói-se como uma crítica direta aos debates dos anos anteriores na área de “relações de serviços”. Incorporando Bourdieu, segundo o qual “a verdade da interação nunca reside inteiramente dentro da própria interação” (1972, p. 53, tradução nossa), Dubois questiona frontalmente a noção de “coprodução”, denunciando sua descontextualização de uma análise da estrutura social. O autor busca um realismo sociológico para corrigir o encantamento da interação que havia dominado os estudos anteriores. A descrição fina das práticas individuais nas situações de interação precisa ser colocada em perspectiva mais ampla, restituindo-se a estrutura de relações sociais na qual ela se insere. Segundo Dubois, por detrás dos papéis de burocrata ou de usuário existem agentes sociais portadores de atributos e disposições que influenciam na forma e no desenvolvimento de suas relações. Nesse sentido, não há qualquer razão para supormos que os dois atores sejam naturalmente movidos por uma racionalidade comum na busca de uma finalidade também comum. Pelo contrário, nada deveria nos impedir de perceber cada ator perseguindo interesses não necessariamente convergentes, cada qual com seus próprios recursos, ainda que desiguais, para influenciar no curso da relação (DUBOIS, 1996).

Assim, diferentemente de Weller (1999), cuja análise mais centrada na tradição da sociologia das organizações nos lança em uma reflexão mais interna à produção dos serviços, na qual os agentes são, sobremaneira, caracterizados pelo seu contexto organizacional,

12 Em referência ao título do livro de Dubois (1999), *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*.

ocupacional e profissional, a abordagem de Dubois, por sua vez, inscrita na tradição da sociologia crítica, lança-nos em uma reflexão sobre os efeitos das características sociais dos usuários e dos burocratas sobre as relações que se formam entre eles. Por isso, o esforço aqui é o de restituir as relações de guichê ao conjunto das relações sociais em que inserem (Cartier, 2003).

A partir da crítica à descontextualização social da noção de coprodução, Dubois oferece um esquema analítico alternativo, voltado para pensar as interações no guichê como influenciadas por relações de classe e possuindo efeitos sociais sobre os usuários dos serviços (i.e. violência simbólica, institucional e reprodução de desigualdades), dentro do qual discussões sobre poder e dominação passam a ganhar centralidade.

Nesse esquema, um primeiro aspecto diz respeito à percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários nos “guichês” do serviço público (CORCUFF, 1996). De um lado, os usuários são postos diante de uma instituição na condição de demandantes de recursos importantes, muitas vezes urgentes, para sua sobrevivência. De outro, acrescenta-se a opacidade administrativa, requisitos de conhecimento e domínio de linguagem técnica¹³, e, finalmente, as incertezas e o tempo do funcionamento burocrático. Desse encontro, Dubois identifica a emergência de uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, pois à dependência financeira em relação ao serviço/instituição (CAF) se acumula uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas e dos dossiês dos usuários.

Em seguida, esses encontros estruturalmente assimétricos, nos quais os agentes

transformam-se em juízes da pertinência das demandas que lhe são formuladas, fazem com que interações supostamente administrativas se revistam de um caráter normativo. Nesse contexto, “a mera aplicação de categorias administrativas torna-se uma atribuição de status e a apreensão da relação administrativa equivale a uma re-apreensão das normas da vida social” (DUBOIS, 1999, p. 138, tradução nossa). O trabalho dos agentes do guichê envolve, em grande parte, a verificação e processamento de informações sobre usuários, as quais são, usualmente, fornecidas por eles mesmos (por exemplo, declarações sobre estado conjugal, idade, situação empregatícia, número de filhos, endereço, entre outras). Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares precisam ser enquadradas em categorias administrativas restritivas. E, por estarem associadas ao acesso a serviços e benefícios importantes para os usuários, na maior parte do tempo, as categorias administrativas produtoras de identidades são aceitas e fortemente interiorizadas, ao ponto de os indivíduos passarem a definir a si mesmos a partir dessas classificações frequentemente estigmatizantes (e.g. “família desestruturada”, “cotista”, “usuário/inscrito no Programa X” etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação. Assim, o controle burocrático das identidades ao guichê apresenta-se como exemplar do potencial de violência simbólica, pois impõe aos indivíduos uma leitura sobre sua existência social.

Um exemplo dessa violência no controle de identidades pelos agentes do guichê é retratado por Spire, a partir de sua observação das interações entre demandantes de asilo e funcionários de uma agência local da autoridade migratória francesa. Em um caso envolvendo a renovação da autorização de

13 Segundo indicou um dos entrevistados de Dubois, “para algumas pessoas a CAF é um pouco como a bíblia, [...] e os agentes do guichê tornam-se os intérpretes autorizados de suas verdades essenciais” (1999, p. 118, tradução nossa).

residência (*titre de séjour*), o autor narra a interação observada:

Um senhor idoso caminha ao guichê apoiado em muletas e entrega o formulário à funcionária sentada ao guichê. No campo de identificação de sua nacionalidade, ele escreveu “curdo” e então a funcionária lhe demandou que corrigisse. Ele pareceu não compreender a orientação. Ela, então, começa a gritar: “não há uma nacionalidade curda, coloque turco!”. O homem então confirmou que se apresentava como curdo e que era por esta razão que vinha demandar o asilo. A funcionária o ameaçou de não registrar sua demanda e lhe mandar de volta para o fim da fila. Com ar aterrorizado, ele pega de volta o formulário com a mão trêmula e tenta explicar à funcionária que ele não sabe escrever. Ela, então, escreveu “turco” sobre uma folha em branco, entregando-lhe para copiar a “fórmula correta” para o bom andamento do formulário com o seu pedido. (SPIRE, 2008, p. 65, tradução nossa).

O controle de identidades e a atribuição de status contribui também para a gradual construção do público para o qual se direcionam as políticas implementadas no guichê. Isto é, tal como elaborado por Frigoli (2009), as relações do guichê contribuem na “fabricação” do público-alvo para os quais os serviços deveriam estar dirigidos. Ao examinar as interações entre demandantes de asilo humanitário e os agentes do serviço francês de proteção a refugiados e apátridas (OFPRA), Frigoli identificou um processo por meio do qual os demandantes reconstróem suas identidades para lidar com as incertezas do processo e se tornarem “mais adequados” aos quadros normativos que orientam a implementação da política. Uma vez que cabe aos agentes do “guichê” a apreciação da legitimidade, a recepção e o enquadramento oficial da demanda, “os demandantes de asilo são conduzidos a elaborar ‘estratégias retóricas’ na construção de narrativas sobre suas próprias histórias” (FRIGOLI, 2009, p. 138). Assim, o demandante reconstrói-se a partir do quadro de interpretação do burocrata ao

guichê, rerepresentando-se conforme sua lógica e seus critérios e modos de funcionamento. Nesse sentido, as interações ao guichê transformam não só as políticas públicas que por meio delas são implementadas, mas também interferem na constituição dos seus próprios usuários, demandantes ou públicos beneficiários.

Nessa linha, o trabalho de Siblot (2006) acrescenta referenciais importantes para se pensar os efeitos das relações administrativas sobre a trajetória social e a produção de um sentido de lugar dos usuários. Por meio do estudo de trajetórias biográficas individuais e familiares de usuários de diferentes serviços, todos residentes em um mesmo bairro popular da periferia parisiense, a autora argumenta que as diferentes relações que podem ser estabelecidas com instituições públicas prestadoras de serviços sociais podem ser decisivas na constituição de um “sentido de lugar social” para esses indivíduos. Isso porque essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social. Com base na análise das trajetórias biográficas, a autora constrói uma tipologia com quatro categorias para dar conta das relações práticas e políticas entre usuários e instituições.

- a. No primeiro tipo, tem-se uma relação distanciada da administração, típica de famílias mais próximas à classe média. Enquanto alguns desses experimentam uma modalidade benevolente e eufemística dessa distância, outros encarnam um desprezo social em relação aos extratos mais precários, alimentado por um despeito em relação aos serviços assistenciais oferecidos pelo sistema público;
- b. No segundo tipo, famílias populares estáveis, ainda que submetidas a riscos eventuais, desenvolvem um uso positivo das relações administrativas. Tendo adquirido uma expertise rotineira das relações administrativas, elas mostram

habilidade de recorrer aos recursos materiais e simbólicos para o seu bem-estar, especialmente como forma de evitar as ameaças eminentes de empobrecimento e precarização;

- c. No terceiro tipo, famílias estáveis, mas em via de desestabilização, tem na relação administrativa a revelação de um sentimento de perda. Os relatos de dificuldades na interação com as agências e as decepções delas decorrentes associam-se a uma experiência de “queda” ou decadência social, traduzindo-se em desconfiança em relação às instituições e às políticas públicas do cuidado social;
- d. Finalmente, no quarto tipo, têm-se as situações de precariedade nas quais os recursos de interconhecimento e a ajuda mútua tornam-se cruciais nas relações com a administração. As trajetórias de estabilização fora da precariedade revelam, ao mesmo tempo, uma forte experiência de constrangimento em relação à administração e o domínio desse constrangimento graças à desenvoltura pessoal no trato com os agentes administrativos, devido a laços localmente estabelecidos.

Enquanto nos primeiros dois tipos a experiência de relação administrativa serve para confirmar sua distinção ascendente ou para aportar recursos para estabilização de uma posição social, nos dois últimos tipos a dependência de recursos e o sentimento de ter que “pedir esmola” às instituições produzem uma percepção de decadência, levando seja a um ressentimento em relação às instituições e às políticas, seja à busca por formas de lidar positivamente com a vergonha derivada da própria precariedade (SIBLOT, 2006).

Finalmente, a relação entre burocratas e usuários nas trincheiras do serviço público também precisa ser analisada como elemento constitutivo do sentido de lugar e posição social desses agentes encarregados da prestação

do serviço. Tal como demonstrado no estudo de Siblot (2006), os funcionários constroem e compartilham discursos sobre o público desfavorecido com o qual eles precisam lidar cotidianamente: a estranheza e irracionalidade dos seus comportamentos, que “impedem” que os funcionários organizem bem o serviço – exemplo: “chegam todos na mesma hora, em bandos, no final do nosso turno, sempre deixam para a última hora...” (Ibid., p. 127, tradução nossa) –, a desconfiança em relação a demandas não usuais, o temor constante de fraudes, as histórias de golpes. Esses discursos coletivos têm um duplo caráter. São, por um lado, importantes elementos de uma solidariedade profissional, da sociabilidade entre os agentes, de sentimento de pertencimento e compartilhamento de dificuldades vividas. Mas, por outro lado, são uma forma de distinção que sublinham uma solidariedade social e operam um distanciamento dos usuários. “Ao condenarem os comportamentos do ‘povo’, os agentes do guichê valorizam os seus próprios” (Ibid., p. 93, tradução nossa) e, assim, normas de classe ou de categorias ocupacionais apresentam-se como um componente essencial das relações entre os agentes e os seus públicos.

Em suma, essa segunda vertente de análise presente nos estudos da sociologia do guichê francesa convida-nos a perceber as interações entre burocratas e cidadãos na “coprodução” dos serviços públicos a partir de uma perspectiva mais ampliada, restituindo-se a estrutura de relações sociais na qual elas se inserem. Nesse sentido, burocrata e usuários passam a ser concebidos como atores com inserções e trajetórias sociais anteriores e que realizam seus potenciais papéis e posições na estrutura social em situações de interação. Se, por um lado, esse esforço de perceber as interações ao guichê como manifestações de estruturas sociais mais amplas reduz o seu potencial de agência e criatividade; por outro, essa perspectiva abre possibilidades de reflexão sobre

os efeitos sociais que essas interações na implementação de políticas podem ter sobre os usuários e os burocratas envolvidos.

Estratégias metodológicas e potenciais contribuições para os estudos de implementação

A revisão sistemática da literatura permitiu identificar alguns elementos comuns marcantes na produção da sociologia do guichê francesa. Uma primeira marca notável diz respeito ao fato desses estudos se basearem fortemente na abordagem etnográfica, na observação por períodos de tempo prolongados dos encontros e do trabalho realizado nos guichês, no seu próprio contexto de produção. Nos principais estudos produzidos nessa área, os pesquisadores acessaram o “terreno” tornando-se eles próprios funcionários do guichê, muitas vezes como estagiários ou temporários, além de observações em salas de espera, no *back office*, e de diversas entrevistas com agentes administrativos e usuários dos serviços estudados.

Um segundo traço marcante dos estudos da sociologia do guichê diz respeito a uma atenção especial e detalhada a três elementos centrais para as análises: a) as tarefas e atividades que conformam a rotina de trabalho, assim como as condições e recursos para o seu desempenho cotidiano (instrumentos, objetos, tempos, espaços físicos e instalações etc.); b) a caracterização do público demandante, usuário ou beneficiário, em termos sociodemográficos, territoriais e comportamentais; e c) a descrição e análise dos encontros, das suas motivações, conteúdo das conversas, formas e situações de interação, aos encaminhamentos dali gerados, explorando as incertezas, tensões e acordos produzidos.

Como resultado da observação *in loco* das interações, essa literatura revelou e tem se apoiado na desmistificação da crença disseminada na

existência de “usuários padrões” e “burocratas impessoais”. Segundo Dubois (1999), não existem nem burocratas impessoais, que seguem à risca as regras definidas, nem usuários que possam ser “processados” de forma rotineira e mecânica, mas apenas atores sociais dotados de trajetórias e personalidades que, dentro de certas condições e limites, precisam desempenhar o papel de burocrata ou cliente padronizado. A adoção desses papéis é, segundo o autor, resultado da adaptação estratégica das duas partes aos contextos e constrangimentos presentes na situação da interação.

As abordagens etnográficas desses encontros administrativos rompem com visões jurídico-normativas ou de senso comum sobre a forma como os serviços públicos deveriam ser prestados ou como procedimentos legais e administrativos deveriam ser seguidos. Denunciam contrastes entre previsões formais (regras, decisões e discursos) e concepções, valores e práticas construídas e compartilhadas (ou tensionadas) entre agentes administrativos, assim como entre eles e os usuários. Revelam as complexidades, nuances, ambivalências e processos até então ocultos ou implícitos que caracterizam a produção cotidiana das políticas públicas e nos ajudam a compreender melhor suas interferências no funcionamento do Estado e na vida dos cidadãos.

As análises de Spire e Bourgeois oferecem ilustrações adicionais dessas características essenciais e contribuições mais gerais dos estudos da sociologia do guichê francesa. Spire (2007) dedicou-se à investigação da implementação da política francesa de imigração e concentrou o olhar nos serviços locais (*prefecture de police*) responsáveis pela concessão e renovação de autorizações de permanência no país aos demandantes de asilo. O pesquisador candidatou-se a uma vaga de agente administrativo temporário em um município na região metropolitana de Paris, e, assim, pôde fazer parte do serviço e observar cotidianamente a atuação dos seus “colegas”, o

comportamento dos demandantes, as interações entre eles e seus desdobramentos. O estudo revela que, apesar do debate sobre imigração ser reconhecido e ocupar um lugar estruturante no campo político nacional, a prestação de serviços nessa área ocupa lugar desprivilegiado no campo burocrático. As unidades implementadoras da política são compostas por uma maioria de funcionários temporários com baixos salários, pouco treinamento e alta rotatividade para enfrentar situações raramente simples vividas pelos demandantes de asilo. Soma-se a isso a precariedade das instalações físicas, com ausência de ventilação, computadores frequentemente em pane e salas de espera inadequadas ao tamanho da demanda. A relegação administrativa verifica-se também no isolamento e desorientação (superior e normativa) dos funcionários, os quais, gozando de ampla discricionariedade, atuam de forma bastante heterogênea.

A partir desse quadro, chamam atenção dois dentre os diversos achados relevantes do estudo de Spire (2007). O primeiro diz respeito ao desenvolvimento de critérios internos e informais de discriminação das demandas, colocados em prática pelos funcionários. À medida que são submetidos ao alcance de metas de produtividade (número de dossiês processados por dia), os funcionários do guichê dos serviços de imigração desenvolveram clara preferência pelos dossiês menos complicados (isto é, os mais bem preenchidos e documentados). E, nessa lógica, os demandantes chineses passaram a ocupar lugar privilegiado no sistema de representações dos agentes administrativos, pois seus dossiês são usualmente impecavelmente preenchidos à mão e normalmente pela mesma pessoa. Independentemente de qualquer suspeita que esses dossiês possam levantar¹⁴, o fato é que, para os agentes, eles são um meio mais rápido de se atingir a meta e terminar a jornada

de trabalho mais cedo. Pelo mesmo motivo, demandantes de outras nacionalidades são associados a dossiês problemáticos e trabalhosos, ou seja, casos a serem evitados ao máximo, dentro do possível. Percebe-se assim que o padrão de discriminação a regular o uso do poder discricionário pode resultar de “soluções funcionais” explicáveis muito mais por aspectos da própria organização – como o estabelecimento de metas – do que pela “importação automática” de um padrão de discriminação do ambiente social. De toda forma, normas internacionais e nacionais em matéria de acesso e processamento de pedidos de asilo são truncadas por critérios e dinâmicas relacionais locais, que eventualmente podem operar formas de racismo ou autoritarismo.

O estudo de Bourgeois (2015), em seu turno, baseou-se em observações e entrevistas em organismos públicos responsáveis por operar a política de habitação de interesse social, em especial os processos de demanda e alocação de imóveis designados à modalidade de aluguel social (*habitation à loyer modéré* – HLM). Os organismos HLM também têm a atribuição de fazer valer o princípio legal da mistura ou diversidade étnico-racial no povoamento dos conjuntos habitacionais. A pesquisadora acompanhou as interações entre demandantes e funcionários de organismos HLM em três localidades distintas, visando compreender como as regulamentações e o princípio da diversidade eram interpretados na ponta e, consequentemente, como se produzia o acesso ao direito à habitação social. Os resultados indicaram uma ampla variação na forma como o princípio da diversidade era interpretado, assim como nas formas de colocá-lo em prática. A situação tornava-se problemática quando essa variedade de interpretações se cruzava com objetivos gerenciais dos organismos HLM locais, como a sustentação financeira e a manutenção da

14 Alguns dos entrevistados na pesquisa levantam a hipótese de que isso se deve ao envolvimento da máfia chinesa.

ordem nos conjuntos habitacionais. Nessa intercessão, emergiam tipificações coletivas (importando preconceções socialmente difundidas), rotinas burocráticas e critérios informais, por vezes até ilegais, para a discriminação de quais demandantes deveriam ter acesso às unidades habitacionais. Os agentes na ponta gerenciavam a ocupação dos imóveis com base em julgamentos estereotipados dos comportamentos de indivíduos de diferentes origens étnicas, delimitando fronteiras entre candidatos “bons”, merecedores, e candidatos “ruins”, com histórico complicado, em situação de risco ou em famílias “desestruturadas” e potencialmente causadoras de problemas, desvirtuando, assim, as intenções da legislação e os objetivos últimos de uma política inclusiva de habitação de interesse social.

Esses exemplos ilustram não só as estratégias metodológicas mais comuns, como também alguns dos objetos de estudos e tipos de investigação praticados no campo da sociologia do guichê francesa. A busca por uma compreensão mais pormenorizada dos processos de implementação, dos contrastes entre prescrições formais e práticas locais, e pela especificação das condições de uso da discricionariedade em situações de interação, contribuem para a compreensão dos processos de produção de políticas públicas de diferentes maneiras. Revela os critérios práticos de acesso e distribuição de serviços que são construídos nos contextos locais de entrega. Proporciona avaliações dos efeitos da aplicação desses critérios – em situações de interação entre funcionários e beneficiários – sobre o funcionamento da política e sobre o acesso e bem-estar (ou falta deles) do seu público-alvo. E permite a identificação de possíveis “déficits de implementação” – i.e. precariedades diversas verificadas nas pontas de uma política pública supostamente bem formulada e planejada no topo –,

assim como dos elementos indicativos do que poderia ser caracterizado como um “truque da implementação”¹⁵ (BOURDIEU, 1990, 1993; DUBOIS, 2010) ou, ainda, como a “má fé institucional” (DUTRA, 2015; SOUZA, 2009) – isto é, quando a percepção sistemática e continuada de precariedades na gestão do serviço na ponta, somada à percepção de efeitos opostos (ou bem diferentes) daqueles publicamente defendidos pelo discurso político formal, permite-nos problematizar os efeitos perversos dessa dissociação entre objetivos anunciados e resultados obtidos.

Finalmente, os exemplos ilustram uma linha importante de achados recorrentes nos estudos da sociologia do guichê, a qual já fora bem apontada por Dubois (2010, p. 23, tradução nossa): “o guichê não é apenas o ponto de contato necessário entre políticas públicas e as populações que elas visam (*as políticas no guichê*), mas constitui também o local no qual repousa um modelo operativo de uma intervenção pública que visa a regular essas populações (*as políticas do guichê*)”.

Caminhos adiante e agendas de pesquisa

Nas seções anteriores buscou-se apresentar os principais elementos constitutivos da sociologia do guichê: seus objetivos centrais, sua abordagem metodológica e suas principais vertentes analíticas. A partir daqui, dedica-se atenção a algumas questões situadas nas margens desse movimento. Aborda-se aquilo que se tem entendido como as “novas” questões para esse campo, tendências de redirecionamento que já vem sendo percebidas e os novos caminhos que se abrem.

O campo da sociologia do guichê encontra-se em pleno movimento: vem tornando-se item crescentemente presente nos cursos de

15 No original, “*ruse de la mise en œuvre*”.

sociologia das organizações, políticas públicas e administração pública na França; diversas teses e dissertações em diálogo com ele estão em construção; e comunidades virtuais emergem em torno do tema. Por isso, um mapeamento exaustivo das questões que estão presentes em uma agenda de pesquisa futura não é viável para o escopo deste artigo. Assim, apresentam-se aqui três possibilidades temáticas que já possuem visibilidade no debate atual e que têm clara relevância para uma agenda de estudo sobre implementação de políticas públicas no Brasil.

O primeiro tema diz respeito à virtualização e à digitalização do guichê. Desde o início do texto insiste-se na ideia do guichê como metáfora para se pensar os mais diversos tipos de encontros entre burocratas e cidadãos nas situações de provisão de serviços públicos. No entanto, uma forma específica de virtualização do guichê tem requerido, por força de sua imponência empírica, maior atenção dos pesquisadores da área. A adoção crescente de novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) na gestão pública já é algo globalmente consolidado e, cada vez mais, a internet ocupa lugar de destaque nas propostas de reforma e modernização do serviço público.

Assim, cabe avaliar quais são as consequências desses movimentos de reforma para nossa compreensão sobre as interações ao “guichê” e que novas questões (ou revisões de questões já postas) são trazidas por estas transformações. Alguns estudos nessa linha têm sugerido que, em geral, a introdução de NTICs (internet, *call centers*, aplicativos para *smartphones* etc.) não substitui todas as relações administrativas possíveis (encontros face a face continuam sendo necessários em vários casos), e sim agrega novas possibilidades e instrumentos de interação (burocratas por trás

de sistemas informatizados)¹⁶. Assim, longe de provocar a desumanização do contato, o que ocorre é uma complexificação das relações entre administração e usuários, que precisa ser compreendida nas suas especificidades.

No entanto, isso já é suficiente para colocar em questão algumas das conclusões já produzidas pelos estudos da sociologia do guichê. Por exemplo, o estudo de Vitalis e Duhaut (2004) sugere que a mediação da internet: a) interfere nos processos de tradução, tal como discutido por Weller (1999), transferindo para o usuário parte da tarefa de construir o seu caso “administrativamente”; b) atenua as situações de assimetria estrutural descritas por Dubois (1999), pois permite aos usuários acesso a informações disponíveis no site e evita os confrontos e constrangimentos impostos pelos agentes nas situações de contato face a face; e c) também cria possibilidade de manipulação da situação por parte do usuário, como simulações de valores ou benefícios para então decidir se esconde ou não certos tipos informações e documentos, além do uso de informações administrativas para finalidades não previstas e que extrapolem o âmbito da relação de serviço.

O segundo tema diz respeito às inúmeras e variadas situações em que associações da sociedade civil (ONGs, associações de bairro, grupos religiosos, sindicatos ou movimentos sociais) assumem para si tarefas típicas da linha de frente do serviço público, devido à sua inserção em arranjos de implementação de políticas públicas. Seja por meio de parcerias, contratos ou até voluntariamente, associações civis têm se apresentado como o “novo guichê” em diversas áreas, como habitação, saúde, educação, assistência social e defesa de direitos. No lugar do burocrata, no entanto, encontram-se ativistas, militantes ou, no mínimo, simpatizantes com causas políticas e sociais específicas. Novamente,

16 Fenômeno já descrito por Bouvens e Zouridis (2002) como a passagem da *street-level bureaucracy* para a *system-level bureaucracy*.

surtem aqui questões que tensionam conclusões anteriores e apontam na direção de novos e necessários itinerários investigativos.

Algumas das inquietações voltam-se para as consequências desse envolvimento com o poder público para as associações e seus membros, e para a política e seus usuários. O que significa para eles ocupar essa posição de intermediários entre o Estado e seus públicos? Como se dá o uso da discricionariedade pelos militantes? O que isso significa para eles? Quais efeitos isso tem sobre a militância e sobre a política pública? E, finalmente, que diferença isso faz (se alguma) para os usuários dos serviços?

Alguns estudos recentes sobre o tema¹⁷ na França – nas áreas de políticas de imigração, refugiados e defesa de direitos de prostituição – têm apontado em direções semelhantes. Pette (2014), Jakšić (2013) e Valluy (2009a, 2009b) descrevem processos de interiorização de critérios burocráticos em conformidade com os moldes de “percepções estatais” por parte de militantes atuantes em associações envolvidas na implementação de serviços. As associações, mesmo que inicialmente diferentes e com trajetórias distintas, acabam uniformizando suas práticas para o atendimento dos requisitos burocráticos, adotam a linguagem dos burocratas (códigos, siglas, termos jurídicos, fluxogramas etc.) e tecnicizam sua atuação para fazer a conexão entre o seu público e a administração. Com isso, assumem também para si o mesmo tipo de discricionariedade gozada pelos agentes estatais e, inevitavelmente, fazem escolhas que vão incluir e excluir, criam representações sobre os usuários e discriminam, priorizando os casos que apresentam melhores chances, pois, muitas vezes, o financiamento

das associações vem associado a considerações sobre sua performance, e a credibilidade junto aos usuários é frequentemente julgada em termos da taxa de sucesso.

Por fim, um terceiro tema a ser levantado diz respeito à necessidade de uma atenção mais refinada ao potencial de agência dos usuários. Jeantet (2003) e Warin (2003) levantam esse ponto com clareza ao demonstrar uma longa tradição na sociologia da administração e das profissões, desde Weber a Merton e Parsons, de pensar o “prestador” do serviço (e.g. o burocrata ou o médico) sempre em posição de dominação em relação ao destinatário. Uma dominação estrutural que se justifica pela detenção de um conjunto de recursos críticos como o conhecimento técnico, a autoridade formal da posição, o poder discricionário de decisão e de redução do usuário a um caso, prontuário ou formulário. Segundo os autores, em função dessa profícua tradição, o exercício analítico simetricamente oposto ficou negligenciado e, por isso, compreendemos pouco sobre os recursos e poderes disponíveis (e sua mobilização) para os usuários nas relações de serviço¹⁸.

Jeantet (2001,2003) analisou as interações entre usuários e funcionários nas agências do correio (*La Poste*) e identificou um conjunto de elementos sugestivos da dependência dos funcionários em relação aos clientes – como a determinação do ritmo, do conteúdo e a total exposição do trabalho aos clientes, entre outros – e da ambivalência do contato com o público para os funcionários – se por vezes é motivo de realização, por vezes é também fonte de ameaças, violência, desrespeito e incômodos. Tais elementos proveem aos usuários recursos e oportunidades para o exercício

17 Destaca-se a emergência de uma agenda de estudo semelhantes no Brasil nos últimos anos, notadamente a partir dos trabalhos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Silva e Schmitt (2014), Silva (2015), e Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012).

18 Esse é um ponto praticamente negligenciado pela literatura que se desenvolveu a partir da obra de Lipsky (1980), dado o seu foco excessivo na discricionariedade e na tomada de decisões por parte dos agentes encarregados de implementar os serviços. Nesse sentido, trata-se de um aporte diferencial da sociologia do guichê francesa.

de poder ou contraposição a situações de dominação.

Siblot (2005) também dedica um artigo a esse intento de nuançar as relações de poder entre burocratas e usuários de serviços. Com base na sua etnografia sobre as interações ao guichê em um bairro de classe popular, ela demonstra que, mesmo que essas relações sejam marcadas por múltiplas formas de dominação, os residentes desse bairro apoiam-se sobre diversificados recursos e formas de “desencalçar os seus casos” junto à administração. Questiona, assim, a univocidade dessas relações entre pobres e instituições públicas e a redução dos primeiros a meras vítimas do aparelho do Estado. Os membros de classes populares possuem também suas próprias táticas de adaptação aos constrangimentos burocráticos e seu próprio *savoir-faire* para interação com a administração: seja a existência de um membro mais novo da família que pode ser dedicado à papelada, ou um vizinho que já tem experiência com o assunto, ou até mesmo os próprios agentes do serviço podem se engajar na ajuda para desenrolar um caso.

Portanto, tal como já havia sido sugerido por Dubois (1996) anos atrás, ao mesmo tempo em que é violenta e invasiva, a mistura da vida privada com as demandas institucionais cria oportunidades de agência, criatividade e manipulação da situação pelos próprios usuários, o que lhes permite mitigar ou escapar da dominação institucional. A docilidade, o conformismo e o silêncio dos usuários, assim como seus questionamentos e possíveis ataques, podem ser compreendidos, nos contextos específicos em que se inserem, também como táticas ou estratégias para lidar com a administração.

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar os resultados de uma revisão sistemática da literatura

identificada, na França, como a sociologia do guichê. Seu objetivo principal foi extrair dela os elementos que possam contribuir para alargar os horizontes e enriquecer os debates já em curso no Brasil em torno da implementação de políticas públicas e o papel dos burocratas na linha de frente do serviço público. Com esse propósito, os estudos da sociologia do guichê foram analisados em relação a suas motivações e objetivos principais, antecedentes teóricos, vertentes analíticas, suas principais conclusões e questões emergentes (agenda).

Conforme discutido anteriormente, o uso metafórico do termo “guichê” tencionou dar centralidade analítica para os encontros, interações e relações entre burocratas e usuários de serviços públicos e, ao fazê-lo, chamou atenção para os momentos em que institucionalidade, personalidade e contexto social se fundem na conformação cotidiana de políticas públicas, finalmente extraíndo daí as implicações derivadas tanto para a esfera administrativa (dos dispositivos e agenciamentos estatais) quanto para a esfera social (relações de classe e desigualdade social).

Ao enfatizar a natureza interacionista dos processos de implementação, a literatura da sociologia do guichê oferece complementos importantes aos demais referenciais já bem estabelecidos no debate nacional, caracterizados por uma compreensão centrada no binômio discricionariedade-decisão. Assim, a incorporação dessa perspectiva oferece caminhos para a extensão das ferramentas conceituais e analíticas disponíveis para a reflexão sobre os desafios concretos da implementação de políticas públicas no Brasil. E a combinação desses referenciais – de um lado, centrado nas decisões e, de outro, centrado nas interações – apresenta-se como um arsenal analítico potencialmente poderoso para lidar com os desafios de se compreender a estabilidade e a mudança institucional.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- BOURDIEU, P. Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 81, n. 1, p. 86-96, 1990.
- _____. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genebra: Librairie Droz, 1972. (Collection Travaux de Sciences Sociales).
- _____. *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.
- BOURGEOIS, M. Catégorisations et discriminations au guichet du logement social: une comparaison de deux configurations territoriales. In: BAUDOT, P.Y.; REVILLARD, A. *L'État des droits*. Paris: Presses de Sciences Po, 2015. p. 177-210.
- BOUVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 62, n. 2, p. 214-223, 2002.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. (Org.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul, 1986. p. 196-233.
- CARTIER, M. *Les facteurs et les tournées*. Paris: Économica, 2003.
- CORCUFF, P. Ordre institutionnel, fluidité situationnelle et compassion: les interactions au guichet de deux CAF. *Recherches et Prévisions*, Paris, v. 45, n. 1, p. 27-35, 1996.
- CROZIER, M. *Bureaucratic phenomenon: an examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.
- DUBOIS, V. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999. (Collection Études politiques).
- _____. Politiques au guichet, politiques du guichet. In: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. (Orgs.). *Politiques publiques: des politiques pour changer la société?* Paris: Presses de Sciences Po, 2010.
- _____. Une institution redéfinie par ses usage(s)? Sur quelques pratiques du guichet dans les CAF. *Recherches et Prévisions*, Paris, v. 45, n. 1, p. 5-13, 1996.
- DUTRA, R. Genealogia e análise das instituições brasileiras: diretrizes de uma agenda de pesquisa. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 8, p. 33-38, 2015.

- EVANS, P. Introduction: development strategies across the public-private divide. *World Development*, Amsterdam, v. 24, n. 6, p. 1033-1037, 1996.
- FARIA, C. A. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
- FRIGOLI, G. De la circulaire au guichet: une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques. *Déviance et Société*, Paris, v. 33, n. 2, p. 125-148, 2009.
- GOFFMAN, E. *Asiles: études sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1968.
- JAKŠIĆ, M. Devenir victime de la traite: l'épreuve des regards institutionnels. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 198, n. 3, p. 37-48, 2013.
- JEANTET, A. "À votre service!": la relation de service comme rapport social. *Sociologie du Travail*, Amsterdam, v. 45, n. 2, p. 191-209, 2003.
- _____. Le temps des guichetiers: La Poste. In: DURAND, C.; PICHON, A. (Orgs.). *Temps de travail et temps libre*. Paris: De Boeck Supérieur, 2001. p. 63-77. (Collection Overtures Sociologiques).
- JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- JOSEPH, I. La relation de service: les interactions entre agents et voyageurs. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, n. 39, p. 43-55, 1988.
- LATOUR, B. *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 1989.
- _____. *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: OUP, 2005.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MARQUES, E. C. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. p. 23-46.
- MOULIÈRE, M. À propos des interactions au guichet de l'État-social. *Mouvements*, Paris, v. 15-16, n. 3, p. 190-192, 2001.
- OLSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, Amsterdam, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- PETTE, M. Associations: les nouveaux guichets de l'immigration? Du travail militant en préfecture. *Sociologie*, Paris, v. 5, n. 4, p. 405-421, 2014.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. San Francisco: University of California Press, 1973.

- SIBLOT, Y. "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles": diagnostics misérabilistes et réformes libérales. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 4, n. 159, p. 70-87, 2005.
- _____. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartier populaire*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.
- SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, V. (Org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 92-113.
- _____. Atores, espaços e repertórios: a atuação dos movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. (Orgs.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: UFSC, 2015. p. 133-160.
- SOUZA, J. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- SPIRE, A. *Accueillir ou reconduire: enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons D'Agir, 2008.
- _____. "L'asile au guichet": la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 4, n. 169, p. 4-21, 2007.
- TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, 2012.
- VALLUY, J. Les mobilisations de défense des exilés affaiblis par les politiques d'accueil de demandeurs d'asile. In: LEFRANC, S.; MATHIEU, L. (Orgs.). *Les Mobilisations de victimes*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2009a. p. 83-98.
- _____. *Rejet des exilés: le grand retournement du droit de l'asile*. Paris: Éditions du Croquant, 2009b.
- VITALIS, A.; DUHAUT, N. NTIC et relation administrative: de la relation de guichet à la relation de réseau. *Revue Française d'Administration Publique*, Strasbourg, v. 110, n. 2, p. 315-326, 2004.
- WARIN, P. *Le face à face des usagers et des agents du service public*. 1992. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Institut d'Études Politiques de Grenoble, Grenoble, 1992.
- _____. *Les dépanneurs de justice: les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*. Paris: LGDJ, 2002. (Collection Droit et Société).
- _____. Les relations de service comme régulations. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. 34, n. 1, p. 69-95, 1993.
- _____. Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales. *Pyramides*, Bruxelles, n. 7, p. 19-32, 2003.
- _____. *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte, 1997.
- WELLER, J. M. Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone. *Réseaux*, Paris, v. 15, n. 82-83, p. 14-19, 1997.

_____. *L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.

Resumo

Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas

O artigo apresenta os resultados de uma revisão de literatura da sociologia do guichê (*sociologie du guichet*), baseada em varredura sistemática de publicações em plataformas eletrônicas e consulta a especialistas. O objetivo primordial é discutir as potenciais contribuições dessa literatura, emergente na França a partir dos anos 1990, para a ampliação dos horizontes analíticos do campo de estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Identifica-se que a sociologia do guichê, ao dar centralidade analítica às interações cotidianas entre burocratas e usuários, oferece elementos úteis para: a) a compreensão da ação administrativa enquanto redes de agentes, usuários e dispositivos que materializam o poder estatal no cotidiano; e b) a reflexão sobre os efeitos sociais das práticas de implementação sobre os públicos beneficiários, em termos da reprodução de desigualdades e padrões de dominação social. A sociologia do guichê aporta contribuições importantes para amparar o exame tanto da manutenção quanto da mudança institucional em processos de implementação.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Implementação; Burocracia; Sociologia do Guichê; Relações Estado-sociedade.

Abstract

Sociology of the guichet and implementation of public policies

This article presents the results of a literature review on the sociology of the guichet (*sociologie du guichet*), based on a systematic search for publications on electronic platforms and experts' consultation. Our main goal is to discuss the potential contributions of this literature – emerging in France since the 1990s – to the expansion of the analytical horizons of debates in public policy implementation in Brazil. By giving analytical centrality to the quotidian interactions between bureaucrats and service users, the sociology of the guichet may provide useful insights on: a) understanding administrative action as networks of agents, users, and devices that materialize the power of the State on a day-to-day basis; and b) reflecting upon the social effects of implementation practices on targeted publics, in terms of reproduction of inequalities and patterns of social domination. The sociology of the guichet offers contributions to debates both on institutional maintenance and change.

Keywords: Public Policies; Implementation; Bureaucracy; Sociology of the Guichet; State-society Relations.

Résumé

Sociologie du guichet et l'exécution des politiques publiques

L'article présente les résultats d'une revue de la littérature sur la sociologie du guichet, basée sur une recherche systématique des publications sur les plateformes numériques et sur la consultation des experts. L'objectif principal est de discuter des contributions potentielles de cette littérature – émergeant en France depuis les années 1990 – à l'expansion des horizons analytiques des débats dans la mise en œuvre des politiques publiques au Brésil. En donnant une centralité analytique aux interactions quotidiennes entre les bureaucrates et les usagers, la sociologie du guichet peut fournir des informations utiles sur: a) la compréhension de l'action administrative en tant que réseaux d'agents, d'usagers et de dispositifs qui matérialisent le pouvoir de l'État dans le quotidien; et b) la réflexion sur les effets sociaux des pratiques de mise en œuvre sur les publics ciblés, en termes de reproduction des inégalités et des modèles de domination sociale. La sociologie du guichet offre des importantes contributions aux débats sur la maintenance institutionnelle et sur le changement institutionnel dans les procès de mise en œuvre.

Mots-clés: Politique Publique; Mise en œuvre; Bureaucratie; Sociologie du Guichet; Relations État-société.

Alessandra Teixeira¹
Hilem Oliveira¹

A jovem trajetória do encarceramento feminino nas Ciências Sociais

No país, as prisões femininas começam a ganhar maior relevo como objeto de pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais somente a partir dos anos 2000, apesar do estudo pioneiro da socióloga Julita Lemgruber, realizado no presídio feminino carioca Talavera Bruce, em 1976. A dissertação de mestrado resultou no livro *Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres*, publicado originalmente em 1983, e que recebeu uma segunda edição em 1999. O trabalho teve o grande mérito de inaugurar essa temática de estudo e pesquisa na Sociologia brasileira, revelando as condições particularíssimas do fenômeno da criminalidade feminina e seu encarceramento.

A autora produziu um retrato quantitativo e qualitativo do perfil socioeconômico e criminal das presas daquele presídio, o que revela a precária condição socioeconômica e a prevalência de crimes patrimoniais sem violência (furto) como a maior causa de aprisionamento. Lemgruber empreende ainda uma análise ao sistema social da prisão feminina de Talavera Bruce, fortemente influenciada pelo sociólogo norte-americano Gresham Sykes³, demonstrando como os papéis sociais eram

conformados nas relações entre presas e entre elas e os guardas (agentes prisionais).

Apenas no início da década de 2000⁴, momento em que as taxas de aprisionamento começam a se elevar em ritmo frenético no país, e em grande parte dos países ocidentais, a criminalidade e o encarceramento femininos voltam a ser objeto de análise nas Ciências Sociais. Em 2002, Bárbara Soares e Iara Ilgenfritz publicam *Prisioneiras: vida e violência atrás das grades*, resultado de pesquisa empreendida no sistema carcerário feminino do Rio de Janeiro, compreendendo presídios, manicômio judiciário e novamente a penitenciária de Talavera Bruce. Além de atualizar em grande medida os dados socioeconômicos e criminais produzidos por Lemgruber (1983) 25 anos antes, constatando permanências, como o precário perfil socioeconômico, e mudanças, como a prevalência quase absoluta do tráfico como causa de aprisionamento, as autoras estenderam suas análises ao sistema de segurança pública, e, por meio de entrevistas, puderam revelar fenômenos como a tortura e a violência institucional e privada, revelando ainda as trajetórias progressas de mulheres aprisionadas.

Em 2004, Olga Espinoza publica sua dissertação de mestrado em Criminologia,

1 Alessandra Teixeira, professora adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC), mestre e doutora em sociologia. E-mail: alessandra.teixeira@ufabc.edu.br

2 Hilem Oliveira, advogada criminalista, mestranda do Programa de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: hilem.oliveira@ufabc.edu.br

3 Trata-se da obra clássica *The society of captives*, publicada originalmente em 1958, sem tradução para o português.

4 Em 1997, Maruza Bastos publica *Cárcere de mulheres*, um estudo de caso realizado com presas na Penitenciária Feminina de Talavera Bruce. Embora seja uma obra de referência, citada inclusive neste artigo, trata-se de um trabalho no campo da Psicanálise e não das Ciências Sociais.

A mulher encarcerada em face do poder punitivo. Seu estudo teve o mérito de trazer estudos feministas no Direito e na Criminologia para o campo empírico e analítico da criminalidade e do aprisionamento femininos. A autora produziu um retrato quantitativo do perfil socioeconômico e criminal das presidiárias da Penitenciária Feminina da Capital, em São Paulo – à época o estabelecimento com maior número de mulheres no estado –, apontando a resultados similares aos apresentados por Soares e Igenfritz (2002). Espinoza (2004) promove ainda uma análise detida sobre as questões de identidade, sexualidade e violência de gênero, analisando os relatos coletados a partir das entrevistas em profundidade que realizou com as presas, revelando um contexto de profundas sujeições e violência simbólica dirigidas às mulheres nas prisões, consistindo em um material de importante referência aos estudos que o sucederam.

A partir dos anos 2000 verifica-se um aumento sensível das pesquisas e da produção acadêmica no campo da criminalidade feminina e, sobretudo, do encarceramento de mulheres – que, em muita medida, acompanha a magnitude do fenômeno do encarceramento feminino, que, no plano nacional, até os dias atuais, passa a ter um crescimento proporcional superior ao masculino. A partir da década de 2010, passam a se destacar nesse campo estudos etnográficos produzidos a partir do universo das prisões femininas, que permitem reverberar as vozes e as narrativas de mulheres encerradas nesses espaços, conferindo visibilidade às questões relativas às subjetividades, às formas de construção de individualidades, e às relações de poder e afeto tecidas dentro dos muros das prisões e para além deles. Nesse contexto citam-se quatro estudos.

O primeiro é a pesquisa de mestrado de Natália Bouças do Lago, *Mulheres na prisão: entre famílias, batalhas e a vida normal*, defendida no ano de 2014, na qual a autora busca,

a partir dos discursos das mulheres detidas em prisões na cidade de São Paulo, recompor as representações sobre família, vida amorosa e as articulações entre o mundo livre e a prisão que impactam nessas construções pessoais e sociais.

O segundo estudo é a tese de doutorado de Natália Corazza Padovani, *Sobre casos e casamentos: afetos e “amores” através de penitenciárias femininas em São Paulo e Barcelona*, defendida em 2015. Como o próprio título sugere, a pesquisadora busca reconhecer as relações afetivas (amorosas e sexuais) constituídas a partir da prisão, recompondo as trajetórias de mulheres presas em seus múltiplos percursos, identificando “as redes de afeto” que se formam e se desfazem nessas mobilidades, algumas vezes até migratórias. Ao propor uma abordagem metodológica traduzida numa “etnografia multissituada”, a pesquisadora conseguiu alcançar diferentes escalas de análise em seu estudo, que vão desde a microanálise da subjetividade e das relações interpessoais até fenômenos macrosociológicos como as migrações transnacionais e o crime organizado.

Em *Cadeia: relato sobre mulheres*, publicado em 2015, a antropóloga Debora Diniz busca dar voz às narrativas de 50 mulheres encarceradas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal, coletadas por meio de entrevistas realizadas no local a partir de 2008. Embora não possa ser classificado como um estudo estritamente acadêmico, mesclando uma dimensão literária em sua realização, essa obra adquire grande importância na perspectiva dos estudos de memória e de identidade de mulheres, por permitir que a voz de sujeitos subalternizados emergja em um primeiro plano e revele dimensões soterradas não apenas de suas trajetórias, mas da própria história das instituições e, no caso, das práticas de encarceramento feminino.

Por último, na pesquisa de doutorado de Fernanda Emy Matsuda, defendida em 2016, *Sob fogo cruzado: a gestão de mulheres e a justiça*

criminal paulista, encontramos uma abordagem epistemológica e empírica bastante incomum. A autora propõe tratar dentro de uma mesma grade de inteligibilidade fenômenos tradicionalmente compreendidos apartadamente pela literatura consagrada em Ciências Humanas: a mulher criminosa e a mulher vítima de crimes violentos. Para tanto, além de cotejar referenciais teóricos dessas duas tradições analíticas e enriquecê-los com as teorias feministas, a pesquisadora retrata trajetórias de mulheres encarceradas com percursos institucionais distintos, revelando como as práticas de controle e de punição incidem sobre seus corpos e mentes, e como a violência torna-se a categoria unificadora de suas trajetórias, em suas múltiplas formas, aproximando-as ao invés de diferenciá-las do perfil predominante das mulheres vítimas de crimes violentos em geral.

Como o objetivo deste artigo é retratar o estado da arte dos estudos produzidos acerca da maternidade nas prisões femininas e não do encarceramento feminino (que é certamente um campo muito mais amplo), nos ativemos nesta introdução a discutir brevemente as principais obras e estudos que inauguraram esse campo de investigação nas Ciências Sociais no Brasil, bem como aqueles mais recentes que deslocaram sua abordagem macrosociológica para uma dimensão etnográfica. A seguir, adentraremos o campo de problematização em que se situa a intersecção de dois objetos sensíveis que de fato orientam este artigo: a maternidade e o encarceramento de mulheres.

Mulheres, prisões e maternidade: relações problemáticas

Este artigo propõe apresentar o estado da arte das pesquisas e estudos sobre a questão da maternidade nas prisões femininas. Para tanto, empreendeu-se um levantamento

quantitativo nas bases de dados digitais referentes a periódicos e a teses e dissertações defendidas no país que abordassem essa temática. Privilegiou-se o acesso ao Portal de Periódicos CAPES/MEC e à plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, aferindo-se, assim, o quanto tal temática, que vem ganhando gradativo espaço no debate público contemporâneo, está representada no ambiente acadêmico.

Embora diferentes estudos e levantamentos oficiais apontem a prevalência da condição materna na trajetória de mulheres presas no país, revelando que cerca de 80% das encarceradas são mães⁵, a questão da maternidade de mulheres presas só mais recentemente começou a ganhar destaque no campo de estudos e pesquisas voltadas ao encarceramento feminino.

No que tange às políticas públicas, por outro lado, a ausência de um reconhecimento dos direitos individuais e sociais decorrentes da condição de *ser mãe* nas prisões, confere a tônica do abandono a que essas mulheres e seus(suas) filhos(as) são submetidos(as).

É certo que tal omissão ou perversa atuação se insere num quadro mais geral de invisibilidade ao qual a questão de gênero é percebida e tratada no âmbito das políticas penais, intensificando as assimetrias já fortemente presentes na sociedade brasileira. Isso porque, no sistema prisional brasileiro, as mulheres encarceradas lidam com diversas violações dos direitos fundamentais que deveriam ser garantidos a elas, resultando assim um quadro de vulnerabilidade extrema.

Tal desatenção, que resvala assim na invisibilidade da condição feminina nas prisões, é remota. Segundo Aguirre (2009), durante longos períodos da história das prisões nos países latino-americanos, homens e mulheres foram mantidos confinados no mesmo espaço prisional. É somente na segunda metade do

5 Segundo apontado pelos dados do Infopen de 2014.

século XIX que ocorre a implementação de prisões e casas de correção exclusivamente femininas em grande parte desses países.

No Brasil, segundo dados levantados na pesquisa de Angotti (2012), os primeiros estabelecimentos prisionais femininos criados foram o Instituto Feminino de Readaptação Social em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul – em 1937 –, o Presídio de Mulheres, em São Paulo, e a Penitenciária de Mulheres de Bangu, no Rio de Janeiro – inaugurados em 1942.

Artur (2011) observa que até o ano de 1940 não havia regulamentação sobre a separação de homens e mulheres nas prisões brasileiras, como também não havia determinação de local ou instituição específica para o aprisionamento feminino no Brasil, muito embora fosse uma prática recorrente a separação de homens das mulheres em celas, alas ou sessões nos mesmos espaços físicos. O Código Penal de 1940 foi o primeiro instrumento legal a trazer a “diretriz legislativa para a separação física de homens e mulheres no interior do complexo prisional brasileiro” (ARTUR, 2011, p. 6).

Embora a separação dos presídios masculino e feminino atendesse à necessidade de dar atenção às mulheres criminosas que viviam comprimidas em compartimentos sórdidos situados nos fundos da Casa de Detenção, o discurso moralizador foi o que esteve na base dessa previsão legal, posto que a “mistura promíscua” de homens e mulheres coabitando o mesmo espaço prisional era motivo de preocupação por parte dos penitenciaristas da época (OLIVEIRA, 1997).

A primeira penitenciária de mulheres no país foi instituída pelo Decreto-lei nº 3.971, de 24 de dezembro de 1941, que além de dispor sobre o cumprimento de penas na capital, criava a Penitenciária Central do Distrito Federal (para ocupar o lugar da antiga Casa de Correção) e o Sanatório Penal.

A Lei de Execução penal, Lei nº 7.210/84, e, depois dela, a Constituição Federal de 1988 estabeleceram como direito fundamental o cumprimento da pena ou prisão provisória em unidades separadas por sexo, o que decorre do princípio constitucional da individualização da pena. Não obstante os marcos legais, a detenção de mulheres em unidades mistas, e, em alguns locais, até em celas mistas é ainda uma realidade em muitas cadeias públicas no país⁶.

Mesmo quando são presas em estabelecimentos femininos, é certo que as necessidades das mulheres nas prisões, decorrentes da especificidade do gênero, são sistematicamente ignoradas e violadas no país. Desde a estrutura arquitetônica, sempre prevista para custodiar homens, até a violação de direitos sexuais e reprodutivos, são múltiplas as violações e a violência perpetradas diuturnamente no sistema (CERNEKA, 2009; COLARES; CHIES, 2010).

É certo também que o quadro geral de insuficiências e violações no sistema prisional tende a ofuscar as particularidades do universo prisional feminino. De acordo com os dados do Departamento Penitenciário Nacional, em junho de 2014, havia no Brasil 37.380⁷ mulheres privadas de liberdade, sendo 11.269 sem condenação – quantidade pouco expressiva diante dos 607 mil que perfazem a população

6 No ano de 2007, o Grupo de Estudos e Trabalho Mulheres Encarceradas, GET – Mulheres Encarceradas, redigiu um documento intitulado “Relatório sobre as mulheres encarceradas no Brasil”, denunciando as graves violações aos direitos humanos das mulheres encarceradas que ocorriam no país. Esse documento ficou conhecido como “Relatório sobre as mulheres encarceradas no Brasil de fevereiro de 2007”, formulado por Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejil); Associação Juízes para a Democracia (AJD); Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITCC); Pastoral Carcerária Nacional/CNBB; Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD); Centro Dandara de Promotoras Legais Populares; Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad); Comissão Teotônio Vilela (CTV); Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Disponível em: <<https://goo.gl/axgkco>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

prisonal total. A população prisional feminina brasileira, no entanto, cresceu 567,4%⁸ entre 2000 e 2014, e é suficiente para posicionar o Brasil em quinto lugar no ranking mundial de encarceramento feminino, atrás somente dos Estados Unidos (205.400 mulheres presas), da China (103.766), Rússia (53.304) e Tailândia (44.751). Trata-se, ademais, de um contingente de mulheres – predominantemente jovens, negras, mães e responsáveis pela provisão do sustento familiar – levado ao cárcere, em sua maioria, pelo envolvimento, tipicamente subalterno e vulnerável, com o tráfico de drogas (68% das mulheres encarceradas).

As necessidades específicas das mulheres em situação de privação de liberdade não são consideradas e atendidas pelo sistema prisional. Essa inadequação, especialmente no que concerne ao exercício de direitos sexuais e reprodutivos, emerge dos dados oficiais: apenas 48 unidades prisionais informam dispor de cela ou dormitório adequado para gestantes (34% das unidades femininas e 6% das unidades mistas); berçários ou centros de referência materno-infantil existem em apenas 32% das unidades femininas e em 3% das unidades mistas; as creches, em apenas 5% das unidades femininas e em nenhum dos estabelecimentos mistos. Convém lembrar, ainda, que a maior parte das mulheres está encarcerada em unidades mistas de privação de liberdade⁹.

O levantamento de informações penitenciárias mais recente, sistematizado a partir das bases de dados Infopen e Infopen Mulheres, de junho de 2014, não revela o número total de crianças instaladas no sistema prisional nacional, afetadas pela situação de privação de liberdade da genitora, nem a quantidade de

gestantes privadas cautelar ou definitivamente de liberdade.

Quanto à infraestrutura para custodiar crianças, parturientes e gestantes, são apontados nos dados que os berçários ou centros de referência materno-infantil são estruturas direcionadas à acolhida de crianças com até dois anos de idade. A capacidade dos berçários e centros dos 41 estabelecimentos que informaram dispor de uma estrutura como essa, no entanto, chega somente a 365 vagas. A base informa ainda a existência de 350 mulheres gestantes e 188 lactantes, isto é, cerca de 350 crianças sendo gestadas e 188 sendo amamentadas na clausura.

Cabe então questionar como vivem, onde são amamentadas e em que condições se desenvolvem essas crianças. Pode-se dizer, com toda a dificuldade imposta pela falta – aliás, eloquente – de dados confiáveis e pela heterogeneidade do sistema prisional, que tais crianças vivem aprisionadas (STELLA, 2006). Para além do quadro geral de insalubridade, insegurança, dificuldade ou obstaculização do acesso à saúde e do convívio com a comunidade por essas crianças, é significativa a falta de condições ambientais propícias para o desenvolvimento delas, afetando-lhes de forma significativa a capacidade de aprendizagem e socialização. A prisão – determinada a suas mães – marca-lhes a vida.

Os dados disponibilizados que envolvem o recorte de gênero ainda são precários no que tange à questão da maternidade no cárcere, tornando-a ainda mais nebulosa. Os avanços são pequenos, mas diante do já pesquisado, eles estão começando a aparecer – ainda que de forma tímida.

7 A série de levantamentos não possibilita a desagregação de dados por gênero para as pessoas custodiadas nas delegacias e carceragens, de modo que não se pode afirmar com precisão o número de mulheres privadas de liberdade no país em junho de 2014. Cf. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres – Junho de 2014.

8 A média de crescimento masculino no período foi de 220,20%.

9 *Ibid.*, p. 3.

A recém-editada Lei nº 13.257/2016¹⁰, de 08 de março de 2016, o denominado Marco Legal da Primeira Infância, destaca-se como importante instrumento legal para conferir um tratamento mais específico à questão da maternidade na prisão. Essa lei altera o Código de Processo Penal, de modo a possibilitar a substituição da prisão preventiva, decretada no âmbito do processo criminal, por prisão domiciliar para gestantes, independentemente da idade gestacional, bem como prevê tal substituição também para presas mães de crianças de até 12 anos de idade.

Referida lei não trata especificamente da condição de filhos(as) de mulheres encarceradas, ela é na verdade dedicada ao estabelecimento de políticas de proteção a todas as crianças brasileiras, incluindo, pela primeira vez de modo expresso, aquelas cujas mães são alvos de processo criminal. O sujeito protegido pelo Marco Legal é a criança, e não a mulher encarcerada, ainda que na sua condição de mãe. À essa lei subjaz o reconhecimento de que o encarceramento de mães e gestantes coloca crianças em grave situação de risco: ciclos gravídico-puerperais desassistidos implicam riscos de morte materna e fetal/infantil, afetam permanentemente o desenvolvimento das crianças e a posterior separação fragiliza vínculos fundamentais para um processo de socialização saudável e promotor de integração. Subjaz ainda o reconhecimento de que a manutenção do cárcere preventivo nesses casos viola direitos de crianças e adolescentes; e, por fim, de que o sistema de justiça criminal e o sistema prisional têm se constituído em mais um obstáculo à consolidação de políticas verdadeiramente universais de proteção integral.

Para além da constatação de que é predominante um quadro que deflagra a falta de estrutura para a custódia das mulheres grávidas,

a questão sobre a permanência dos filhos com as mães na prisão são pontos polêmicos, que dividem opiniões e, assim, não conclusivos dentro do debate entre militantes da área. De um lado há defensores da permanência da criança com a mãe, e, portanto, da manutenção do vínculo entre mãe e bebê, direito fundamental da criança em desenvolvimento. De outro lado, há a posição que argumenta que a prisão, ambiente insalubre, é absolutamente imprópria para crianças, e que a separação entre genitora e filho é preferível à violência do encarceramento infantil.

Feita essa breve revisão histórica e contextualização contemporânea, será apresentado a seguir o levantamento da produção científica realizada sobre a delicada relação entre a maternidade e o cárcere. Pretende-se apresentar uma sucinta análise dos trabalhos concluídos e assim demonstrar um panorama sobre a temática e, consecutivamente, analisar, a partir dos trabalhos revisados, como a questão da maternidade no cárcere vem sendo tratada pela academia.

O estado da arte

O estado da arte pode ser definido como a pesquisa que apresenta a revisão sistemática sobre os trabalhos já elaborados a respeito de um determinado tema. Trata-se de uma ferramenta que irá ser útil no processo de estudo do conhecimento produzido e acumulado num dado período de tempo. Após uma construção de um sólido estado da arte, tem-se uma sistematização da produção científica a respeito de um dado objeto, e, dessa forma, pode-se analisar os pontos já discutidos e suas ausências, bem como suas potencialidades para a comunidade científica. Segundo Ferreira (2002, p. 258), os estudos relativos ao estado da arte podem ser

10 “Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for: [...] IV – gestante; V – mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.”

definidos como uma modalidade de pesquisa bibliográfica que têm por objetivo:

O desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários.

O estado da arte é um mapa que nos norteia a seguir em frente, a termos um essencial ponto de partida para uma jornada; um estado da arte é também uma possibilidade de elencar proposições que, a um primeiro exame poderiam ser desconexas ou apresentarem contradições, para depois classificá-las por áreas de conhecimento e conteúdo material. Resumindo, o estado da arte reveste-se de importância ímpar por se propor a avaliar continuidades e descontinuidades teóricas e metodológicas, evitando a cristalização e inativando a evolução do conhecimento.

Partindo do objetivo de levantar dados em bases de dados nacionais de trabalhos publicados sobre a maternidade no cárcere e no intuito de identificar os estudos referentes às questões relacionadas à maternidade em instituições prisionais, utilizamos as bases de dados disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES/MEC e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações¹¹.

As bases acima citadas foram escolhidas em função da sua representatividade e por possuírem um alto grau de abrangência, o que facilita a procura por trabalhos relacionados ao tema estudado. Assim, com o intuito de abrangermos um maior universo de busca, procuramos usar também termos genéricos referentes à mulher e à prisão, pois percebemos que haveria muitas ocorrências de tais termos

nesses espaços. Dessa forma, utilizamos como termos de busca as palavras-chave elencadas: 1) “maternidade no cárcere”; 2) “encarceramento feminino”; 3) “mulheres em prisão”; 4) “gestante e prisão”; e 5) “mulher presa”.

Vale salientar que não utilizamos um recorte temporal para pautar a busca a partir das combinações de palavras-chave definidas para o escopo dessa pesquisa, pois a produção sobre a maternidade no cárcere feminino é relativamente recente, e assim teríamos condições de fazer uma exploração sobre toda a produção disponível nessas bases de dados. Dessa maneira, partindo desse cenário, em um primeiro levantamento realizado, foram encontrados os seguintes resultados para cada termo de busca:

Quadro 1
Resultados Periódicos CAPES/MEC e BDBTD segundo palavras-chave

| Palavras-chaves de busca | CAPES/MEC | BDBTD |
|---------------------------|-----------|-------|
| “maternidade no cárcere” | 2 | 3 |
| “encarceramento feminino” | 9 | 20 |
| “mulheres em prisão” | 58 | 95 |
| “gestante e prisão” | 9 | 2 |
| “mulher presa” | 37 | 72 |

Fonte: Elaboração das autoras.

Um segundo filtro foi aplicado dentro desse universo apresentado. A partir da atenta leitura dos resumos dos trabalhos que apareceram nas buscas, decidimos excluir aqueles que não diziam respeito diretamente ao objeto principal deste levantamento (a maternidade na prisão).

Após essa primeira filtragem, foi possível constatar que os trabalhos encontrados referiam a diversas áreas do conhecimento, como Psicologia, Direito, Sociologia, Enfermagem, Serviço Social, o que revela um interesse

11 A pesquisa nesses portais foi realizada entre os dias 10 e 15 de junho de 2016.

difuso sobre tal temática, que vem sendo abordada sob diversos enfoques. No final da análise, restaram seis referências potencialmente pertinentes no Portal de Periódicos da CAPES/MEC e dez referências na plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

Os estudos foram então analisados a partir dos seguintes critérios de inclusão: 1) versarem sobre a experiência da maternidade no cárcere; 2) estarem disponíveis na íntegra, em português; e 3) estarem classificadas no campo das Ciências Humanas¹². Após atenta leitura dos resumos dos trabalhos que apareceram nas buscas, muitos deles não atenderam a um desses critérios, sendo, portanto, excluídos do universo final de análise. Os dezesseis trabalhos que restaram apresentam como campo de análise mulheres presas que são mães, e sua relação com os(as) filhos(as). A partir desses critérios, mais nove estudos foram removidos, restando sete trabalhos no banco de dados final.

Com o intuito de organizar as abordagens realizadas nos trabalhos analisados, elaboraram-se duas categorias pertinentes, uma de caráter geral e outra específica: 1) maternidade no cárcere; e 2) crianças encarceradas; vale

salientar que esse recurso metodológico busca levar à uma melhor compreensão dos dados da pesquisa e não configura uma classificação estanque; contudo, quando um trabalho figurara em duas categorias, elegeu-se uma delas, sendo o critério a maior aderência para fins analíticos.

Quadro 2
Classificação dos resultados segundo categorias “maternidade e cárcere” e “crianças encarceradas”

| (1) Maternidade e cárcere | (2) Crianças encarceradas |
|-----------------------------------|---------------------------|
| Silva (2014) | Torquato (2014) |
| Santa Rita (2006) | Ormeño (2013) |
| Cúnico, Brasil e Barcinski (2015) | Vieira (2013) |
| Valente, Hadler e Costa (2012) | |
| França (2013) | |

Fonte: Elaboração das autoras.

Organizadas as abordagens em categorias, chegou-se aos seguintes trabalhos elencados no quadro a seguir:

Quadro 3
Trabalhos/obras por área de conhecimento e perfil dos sujeitos estudados

| Autor/Título/Ano | Delineamento/Área de Conhecimento | Perfil dos sujeitos estudados |
|--|---|-------------------------------|
| <i>A maternidade no contexto do cárcere: uma revisão sistemática.</i> Cúnico, Sabrina Daiana; BRASIL, Marina Valentim; Barcinski, Mariana. (2015). | Revisão sistemática realizada em bases de dados internacionais. / Psicologia. | Não há participantes. |
| <i>Por uma clínica cartográfica: a experiência da maternidade em mulheres em privação de liberdade.</i> VALENTE, Dirce Lima; HADLER, Oriana Holsbach; COSTA, Luciano Bedin da (2012) | Exercício cartográfico do discurso sobre a maternidade por mulheres presas. / Psicologia. | Não há participantes. |

(Continua)

12 Alguns trabalhos tratavam a questão da maternidade no cárcere sob um enfoque da saúde da mulher, da parturiente ou da criança, abordagens não abarcados pelo escopo da pesquisa.

Quadro 3 – continuação

| Autor/Título/Ano | Delineamento/Área de Conhecimento | Perfil dos sujeitos estudados |
|--|--|--|
| <i>Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana.</i> SANTA RITA, Rosângela Peixoto César (2006). | Trabalho quantitativo, analisando dados dos estabelecimentos prisionais e qualitativo a partir da dialética relacional de compreensão e crítica dessa realidade. Análise documental, coleta de dados em nível nacional e entrevistas. / Política Social. | Mães presas de três estados brasileiros. |
| <i>Percepção de mães sobre vínculo e separação de seus bebês em uma unidade prisional feminina na cidade de São Paulo-SP.</i> TORQUATO, Aneliza de Lima. (2014) | Estudo qualitativo feito a partir de entrevista semiestruturada. / Psicologia. | Cinco mães, com idade entre 21 e 34 anos que estavam presas pela primeira vez. |
| <i>Histórico familiar de mulheres encarceradas: fatores de risco e proteção para os filhos.</i> ORMEÑO, Gabriela Isabel Reyes (2013) | Tese elaborada no formato de conjunto de artigos científicos. / Ciências Humanas. | Cada artigo possui uma metodologia própria e participantes diversos. |
| <i>Crianças encarceradas - a proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade.</i> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral (2013) | Pesquisa de campo por método dedutivo, usando como referência teórica a Doutrina da Proteção Integral. / Direito. | Mães com filhos que cumprem pena no Centro de Progressão Penitenciária do Butantã. |
| <i>Mãe/mulher atrás das grades: a realidade imposta pelo cárcere à família monoparental feminina.</i> SILVA, Amanda Daniele (2014) | Abordagem quantitativa e qualitativa. / Serviço Social. | 6 mulheres da Cadeia Pública de Franca/SP. |
| <i>Prisão, tráfico e maternidade: um estudo sobre mulheres encarceradas.</i> FRANÇA, Marlene Helena de Oliveira (2013). | Pesquisa de campo por meio de entrevistas com perguntas elaboradas com o objetivo de situar a história de vida das participantes. / Sociologia. | 37 mães do Presídio Feminino Júlia Maranhão, na Paraíba. |

Fonte: Elaboração das autoras.

Em relação ao delineamento metodológico, todos os estudos analisados utilizaram abordagens qualitativas e quantitativas, alguns realizaram pesquisa de campo, a partir de entrevistas semiestruturadas, um deles realizou um trabalho cartográfico e outro uma revisão sistemática da literatura sobre a maternidade no cárcere, conforme veremos a seguir.

Cúnico, Brasil e Barcinski (2015) empreenderam uma revisão sistemática da literatura sobre a maternidade no cárcere em bases de dados internacionais – utilizando as bases de dados Scopus, PsycInfo e Redalyc –, pelo fato dessas bases serem representativas sobre o assunto e possuírem abrangência multidisciplinar em níveis acadêmicos. As autoras buscaram tratar a questão de gênero dentro do escopo do artigo, pois pretendiam entender “a

maternidade no contexto do cárcere, assumindo uma postura crítica a respeito da visão que idealiza a estrutura conservadora da família, entendendo a maternidade como construto multidimensional que remete à diversidade cultural e de classe” (CÚNICO; BRASIL; BARCINSKI, 2015, p. 520). Em seu trabalho, as autoras frisam que, ao tratarem da maternidade no cárcere, não pretendem reforçar os estereótipos associados à recorrente questão da naturalização da maternidade atribuída às mulheres, afirmando que, embora a maternidade no cárcere seja uma realidade, outros pontos importantes sobre as especificidades de gênero também precisam ser discutidos.

Os resultados evidenciaram a coexistência de estudos que vincularam ideias essencializadoras, que naturalizam a associação do

feminino à maternidade, com estudos que, em sentido contrário, problematizaram a diferença entre a versão ideológica da maternidade e a série de perdas e problemas que compõem a vida real das mulheres privadas de liberdade (CÚNICO; BRASIL; BARCINSKI, 2015).

Valente, Hadler e Costa (2012) conduziram um estudo cujo objetivo foi identificar discursos que relacionassem o cárcere feminino à maternidade. A pesquisa faz a análise cartográfica de discursos que aparecem sobre a maternidade dentro do contexto do cárcere, voltando o olhar para objetos como: artigos científicos, recortes de jornais, levantamentos históricos, entre outros. As autoras apresentam a constituição dos presídios femininos na história, e as condições de possibilidade para sua existência. A partir desse cenário fazem apontamentos sobre a questão da maternidade atrás das grades nessas instituições.

A análise dos discursos levantados leva em consideração a questão da subjetividade, usando como marcadores os seguintes elementos: vínculo, separação e culpa, desvelados a partir de materiais discursivos pesquisados – artigos, documentários, recortes de jornais, revistas sobre mulheres presas etc. As pesquisadoras entendem que tais elementos discursivos são espelhos da sociedade contemporânea, revelando as representações que são perpetuadas sobre o ser mãe na atualidade, além de pré-conceitos e estereótipos voltados para a população encarcerada feminina. Esses marcadores identificados apresentam “um modo de olhar para a articulação mulheres em privação de liberdade e maternidade” (VALENTE; HADLER; COSTA, 2012, p. 683).

A dissertação apresentada por Santa Rita (2006) tem como objetivo analisar ações institucionais relativas a uma situação particular vivenciada por mulheres presas com filhos no espaço de execução penal. A pesquisadora buscou caracterizar o aprisionamento feminino numa perspectiva crítica, na qual revela a ótica

masculina como norteadora de ações. O trabalho de cunho quantitativo analisou os dados fornecidos pelos estabelecimentos prisionais sobre a questão da maternidade, amamentação e estrutura física de presídios femininos.

A partir de referido levantamento é iniciada a pesquisa qualitativa numa perspectiva dialética que busca a compreensão e crítica dessa realidade, ou seja, confrontando os referenciais teóricos e os resultados da pesquisa empírica. Fazem parte dos procedimentos metodológicos dessa investigação: análise documental, coleta de dados em nível nacional e entrevistas com mães presas de três estados brasileiros (Madre Pelletier/RS; Talavera Bruce/RJ e Centro de Atendimento Hospitalar à Mulher Presa/SP).

Os resultados da pesquisa de Santa Rita (2006) apontam para o silenciamento imposto à população carcerária feminina, revelando que as ações institucionais não são norteadas por qualquer diretriz de política pública específica para tratar o assunto, não levando em consideração as especificidades dessa população e se mostrando como efetivas violações à dignidade humana.

A questão da compreensão do vínculo mãe-bebê, bem como o processo de separação é a proposta do estudo apresentado por Torquato (2014). Utilizando-se de entrevista semiestruturada, a pesquisadora avaliou dois momentos da maternidade encarcerada: o primeiro, quando as mães estavam com seus bebês na prisão e, o segundo, quando uma mãe permaneceu na prisão e vivenciou os infortúnios que a separação do filho causou. O estudo problematiza a subversão que a mulher presa realiza no imaginário social, do papel social atribuído à condição feminina pelo duplo rompimento com a lei e com a sociedade, o que, por consequência, atribui-lhe a representação de uma “má mãe”, que não deve ser detentora de direitos.

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de se considerar as singularidades

da mulher e da criança no contexto prisional para que, assim, se possa exigir melhorias específicas. A autora relata a ausência de propostas de atividades recreativas para que o tempo seja preenchido, sendo a ociosidade uma das queixas recorrentes; a ausência de atividade laboral interna após a separação da criança; a carência de intervenções profissionais que proporcionem suporte e orientação para as mães lidarem com o bebê durante a convivência e também para lidarem com o afastamento da criança. Sobre esse ponto, a autora observou que o medo da separação foi o que esteve presente ao longo de todo o processo da reclusão e da maternidade nos casos estudados, desde o período gestacional. A pesquisadora chama atenção para a Teoria do apego, afirmando que a separação sempre vai indicar perdas que poderiam ser minimizadas se a transição fosse planejada, evitando que a mulher presa saísse brusca e violentamente de uma condição de mãe em período integral para a ausência total da maternidade.

Ormeño (2013) expõe uma tese em um formato diferente, apresentando um conjunto de artigos científicos que tem como fio condutor a necessidade de descrever os principais fatores de risco e proteção experimentados por mães encarceradas e seus filhos. Cada artigo contou com uma metodologia de pesquisa própria que fosse condizente com os objetivos perseguidos pela pesquisadora.

O estudo se inicia com o estado da arte sobre as pesquisas com mulheres encarceradas no Brasil, por meio de uma revisão da literatura nacional de dissertações, teses e artigos científicos com a temática da mulher encarcerada, na qual se aponta a falta de continuidade dos estudos e a necessidade de se realizarem programas de intervenção com maior rigor metodológico envolvendo essas mulheres e suas famílias. A literatura brasileira e norte-americana, de 1998 a 2011, sobre os filhos de pais e mães encarcerados também foi englobada num segundo momento.

Nessa revisão, buscou-se apontar as principais características de filhos(as) de encarcerados(as), tendo os resultados apontado para a necessidade de pesquisas que visassem a prevenção primária para essas crianças, devido ao risco em que estão expostas antes e durante o encarceramento dos seus pais e mães.

Na série de artigos apresentados por Ormeño (2013), há também um alerta para o histórico de violência vivenciado por tais mulheres na infância, ocorrência de maus-tratos, vida adulta com alto índice de tentativa de suicídio e violência íntima entre parceiros – histórico que está em concordância com os dados descritos pela literatura internacional. Considerando os inúmeros fatores de risco aos quais as mulheres estiveram expostas durante a infância e a vida adulta, e as distintas situações de vulnerabilidades aos quais suas crianças estão expostas, a autora demonstra a necessidade de um maior investimento do poder público nos setores de educação, em projetos de planificação familiar, na inserção de jovens no mercado de trabalho e na prevenção da violência, visando uma quebra da intergeracionalidade de vulnerabilidade social vivenciada pelas participantes e, consequentemente, por seus filhos.

O estudo aponta um histórico frequente de não planejamento familiar, desmascarando o descaso estatal nas questões de educação, saúde e penitenciárias, ao não levar em consideração as necessidades vividas por essa população. Outro ponto importante é o enfoque sobre a necessidade de interligar o histórico de maus-tratos na infância das mulheres e a violência intrafamiliar ao encarceramento feminino.

A Doutrina da Proteção Integral, presente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, foi o fio condutor do estudo desenvolvido por Vieira (2013). A pesquisadora procurou entender essa proteção normativa a partir da realidade da

criança, e também do adolescente, que sofre com as consequências do aprisionamento de suas genitoras. O trabalho parte de uma pesquisa de campo realizada dentro do Centro de Progressão Penitenciária do Butantã, em São Paulo, e os resultados foram analisados seguindo a linha do método dedutivo.

A pesquisa de campo norteou-se por proposições a partir da realidade de crianças encarceradas devido ao aprisionamento de suas mães, que se delinearão por meio de questionamentos pertinentes aos direitos à vida, à saúde, à liberdade, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária das crianças que estão reclusas no ambiente prisional. A autora também chama atenção para o aprisionamento feminino sob uma perspectiva de gênero e para a importância do estudo legal/jurídico vinculado à realidade, informando que há um esforço normativo para a proteção da mãe encarcerada e de seus filhos, mas que a execução penal feminina ainda não tomou os contornos necessários para que essa prática seja efetiva.

Outro ponto importante e que permeia a discussão obtida nos trabalhos de Vieira (2013), Ormeño (2013) e Torquato (2014) trata do não respeito à autonomia da reclusa que é mãe em relação à decisão de como lidar com seus filhos. As autoras apontam que a institucionalização leva à uma rede de atendimento própria, que obedece à lógica da segurança e disciplina, controlada pelo Sistema de Justiça Criminal. Trata-se de uma maternidade vigiada e controlada pelo Estado.

A centralidade da mulher como chefe de família é o tema que conduz o estudo realizado por Silva (2014). A família monoparental feminina, uma realidade dentro do sistema carcerário brasileiro, sofre com a vulnerabilidade no momento em que a genitora é detida para cumprimento de pena. A abordagem busca não apenas quantificar os dados, mas também voltar os olhos à subjetividade das mulheres

participantes. Obter resultados nessa ótica foi possível a partir de uma pesquisa de campo, utilizando análise de conteúdo das falas das mulheres da Cadeia Feminina de Franca/SP, deflagrando o cenário desolador em que essas mulheres estão.

A pesquisa também se propõe a fazer forte análise a partir da perspectiva de gênero, abordando a questão da mulher dentro da sociedade falocêntrica, do preconceito e das dificuldades com as quais elas precisam lidar diariamente em virtude da desigualdade de gênero. Os resultados apontam para a gravidade em que se insere a situação de reclusão de uma mãe, principalmente quando esta é a principal responsável pelo sustento da família, pois os efeitos dessa prisão refletem não só na questão financeira, mas também na criação dos filhos, no rompimento do vínculo familiar e na extensão dos laços de família, extravasando laços consanguíneos, que se estendem às amizades ou à vizinhança, nos cuidados dessas crianças “órfãs”.

Um ponto relevante apontado nas conclusões de quatro dos sete estudos aqui analisados – Silva (2014), Ormeño (2013), Santa Rita (2006) e Torquato (2014), é a indicação da necessidade de criação e implementação de políticas públicas que abarquem as especificidades de gênero não só da mulher encarcerada, mas também daquela que é mãe. Os resultados dessas pesquisas demonstraram que o tema é tratado sem nenhuma orientação de diretriz de política pública e, assim, a questão é levada de forma arbitrária e discricionária, levando em consideração as regras do presídio no qual as mães estão reclusas.

França (2013), em sua tese de doutorado, produziu um trabalho que buscou um levantamento histórico do contexto da prisão como medida de punição, apoiando-se na ideia do delito e não de quem o cometeu. A autora aborda e discute a assimetria de gênero, construída por uma multiplicidade de

contradições, que as reclusas são obrigadas a enfrentar utilizando como ferramenta a imersão no Presídio Feminino Júlia Maranhão, priorizando ouvir a história de vida dessas mulheres, jogando luz ao exercício da maternidade e ao envolvimento delas com o tráfico de drogas. A autora conclui, a partir das falas das protagonistas, que a maternidade dentro do cárcere promove uma dupla penalização tanto para as mães quanto para as crianças.

Nesse estudo, França (2013) aponta para o julgamento moral existente na representação social dos atores do contexto institucional, no sentido de que a mulher presa necessariamente é uma má mãe, naturalizando a maldade das mães presas e demonstrando uma contundente construção de gênero. Há também um apelo à importância de políticas que possam promover o estabelecimento do vínculo familiar entre presidiárias e seus filhos, tendo como referência os estudos que têm sido desenvolvidos sobre essa temática.

Um recente estudo que não foi encontrado nas bases de dados, por se tratar de uma pesquisa aplicada promovida pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), mas que merece atenção dentro de uma proposta de levantamento de referências que abordem a questão da maternidade no cárcere, é a pesquisa intitulada: *Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão*¹³ (BRASIL, 2015). Coordenado pelas pesquisadoras Ana Gabriela Mendes Braga e Bruna Angotti, o estudo debate questões essenciais e práticas que impossibilitam a materialização dos direitos formalmente garantidos às mulheres em privação de liberdade.

A pesquisa apresenta forte recomendação para o exercício de maternidade fora da prisão, pela prevalência, nesses casos, da regra legal

de excepcionalidade da prisão preventiva e de aplicação de prisão domiciliar. A pesquisa constatou a falta de consenso entre as próprias mulheres presas sobre a preferência da manutenção da criança encarcerada ou a separação entre ela e a mãe, e, por essa razão, enfatizou a importância do respeito à autonomia decisória dessas mulheres, devendo o sistema de justiça considerar a vontade pessoal da mãe, seu contexto psicossocial e familiar e as alternativas penais, e não decidir unilateralmente sobre o destino da relação entre as presas e seus filhos(as).

Diante da riqueza do material coletado nesse estudo, parte dos resultados foi apresentada e aprofundada no artigo “Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro”, de autoria das pesquisadoras Braga e Angotti (2015), que teve como proposta questionar o excesso de disciplinamento da maternidade no cárcere e a vulnerabilidade da *maternagem* quando as progenitoras estão encarceradas. As autoras buscam refletir sobre as categorias “hipermaternidade” e a “hipomaternidade”, condutoras às dicotomias invencíveis que marcam o exercício da maternidade na prisão, como: “o excesso de convivência *versus* ausência de convivência; isolamento *versus* participação do cotidiano prisional; melhoria do espaço físico quando da presença de bebê *versus* aumento do rigor disciplinar; mulher presa *versus* mulher mãe.” (BRAGA; ANGOTTI, 2015, p. 236).

As autoras concluem que, quando o exercício da maternidade ocorre em espaços mais isolados e rigorosos, existe uma questão de dupla punição. Eis que o controle estatal sobre as mulheres e as crianças, dentro de um ambiente controlado pelo enclausuramento, acrescido à pena juridicamente imposta, faz que as mulheres puérperas mantenham uma

13 A pesquisa foi realizada no âmbito do Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

convivência intensiva com seus bebês e assim estejam submetidas à situação de hipermaternidade. Em sentido oposto, quando se interrompe abruptamente essa convivência pela retirada compulsória dos(as) filhos(as) dos cuidados e da guarda de suas mães encarceradas, para serem encaminhadas à família ou a um abrigo, promove-se a passagem brusca da condição de hiper para a hipomaternidade, ou seja, o “rompimento imediato do vínculo, sem transição e/ou período de adaptação” (BRAGA; ANGOTTI, 2015, p. 236). Em ambos os casos a autonomia dessas mulheres, bem como o exercício pleno de seus direitos e dos de suas crianças, é negada, promovendo-se uma violência marcante em suas vidas e em suas trajetórias.

Considerações finais

O crescimento do aprisionamento feminino e a representatividade que tal fenômeno tem conquistado no cenário das práticas punitivas, ao longo dos últimos anos, vêm impulsionando o incremento da produção de pesquisas e estudos voltados à essa temática e à miríade de questões que lhe são decorrentes.

O aumento expressivo dessa população e consequentemente dos problemas relacionados à ela revelam ser o encarceramento feminino um fenômeno que precisa ser amplamente discutido pela sociedade, pela academia e pelo sistema de justiça, para que soluções favoráveis e condizentes com a normativa nacional e internacional sejam apontadas e implementadas

de fato. O cenário atual deflagrado expõe a falta de estrutura para que as reclusas cumpram suas penas, e, ainda, endossa um descaso geral com as outras necessidades específicas de mulheres em situação de privação de liberdade que não são consideradas e atendidas pelo sistema prisional.

A complexa relação entre a maternidade e o cárcere feminino exige uma reflexão ainda mais profunda, como se pode extrair das conclusões dos trabalhos aqui revisados. Assim, este artigo procurou evidenciar qual é o estado da arte sobre essa temática e como a produção acadêmica vem se manifestando sobre essa relação. Salienta-se o fato deste artigo constituir um esforço de mapeamento e revisão de trabalhos sobre a temática, que tratam de contextos sociais diversos e de experiências em sistemas prisionais diferentes, o que impede generalizações a respeito da maternidade e de sua complexidade no contexto prisional.

Remanesce como ponto comum aos trabalhos apresentados, de modo geral, além da ausência de políticas adequadas a atender esses sujeitos em suas peculiares condições – mães presas e seus(suas) filhos(as) – as representações e os estereótipos construídos socialmente e reforçados institucionalmente. Tais representações intensificam a discriminação de gênero dirigida às mulheres na sociedade, ao negar à mulher presa quer o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos, quer a autonomia e o exercício pleno da maternidade, impingindo-lhe a condição irrevogável de *criminoso* e de uma mãe *indigna*, e, por consequência, negando-lhe a condição de sujeito de direitos.

Referências

- AGUIRRE, C. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800-1940. In: MAIA, C. N. et al. (Org.). *História das prisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. v. 1, p. 38-39.
- ANGOTTI, B. *A criação dos presídios femininos no Brasil nas décadas de 1930-1940*. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/8Q4aTC>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

- ARTUR, A. T. *As origens do "Presídio de Mulheres" do estado de São Paulo*. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/erLKJg>>. Acesso em: 26 jul. 2016.
- BRAGA, A. G. M.; ANGOTTI, B. Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro. *Revista SUR*, São Paulo, v. 12, n. 22, p. 229-239, 2015.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen*. 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/mCK6n9>>. Acesso em: 06 jun. 2017.
- _____. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen Mulheres*. 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/thRa3w>>. Acesso em: 06 jun. 2017.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. *Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão*. Brasília, DF: Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/kZxKmp>>. Acesso em: 06 jun. 2017.
- CERNEKA, H. A. Homens que menstruam: considerações acerca do sistema prisional às especificidades da mulher. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 61-78, 2009.
- COLARES, L. B. C.; CHIES, L. A. B. Mulheres nas so(m)bras: invisibilidade, reciclagem e dominação viril em presídios masculinamente mistos. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 407-423, 2010.
- CÚNICO, S. D.; BRASIL, M. V.; Barcinski, M. A maternidade no contexto do cárcere: uma revisão sistemática. *Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 509-528, 2015.
- DINIZ, D. *Cadeia: relatos sobre mulheres*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- ESPINOZA, O. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCRIM, 2004.
- FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXIII, n. 79, p. 257-272, ago. 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/eShHFE>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- FRANÇA, M. H. O. *Prisão, tráfico e maternidade: um estudo sobre mulheres encarceradas*. 2013. 237 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.
- LAGO, N. B. *Mulheres na prisão: entre famílias, batalhas e a vida normal*. 2014. 95 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- LEMGRUBER, J. *Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

- MATSUDA, F. E. *Sob fogo cruzado: a gestão de mulheres e a justiça criminal paulista*. 2016. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- OLIVEIRA, M. B. *Cárcere de mulheres*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1997.
- ORMEÑO, G. I. R. *Histórico familiar de mulheres encarceradas: fatores de risco e proteção para os filhos*. 2013. 214 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- PADOVANI, N. C. *Sobre casos e casamentos: afetos e “amores” através de penitenciárias femininas em São Paulo e Barcelona*. 2015. 368 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- SANTA RITA, R. P. C. *Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.
- SOARES, B. M.; ILGENFRITZ, I. *Prisioneiras: vida e violência atrás das grades*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SILVA, A. D. *Mãe/Mulher atrás das grades: a realidade imposta pelo cárcere à família monoparental feminina*. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2014.
- STELLA, C. *Filhos de mulheres presas: soluções e impasses para seus desenvolvimentos*. São Paulo: LCTE Editora, 2006.
- TORQUATO, A. L. *Percepção de mães sobre vínculo e separação de seus bebês em uma unidade prisional feminina na cidade de São Paulo-SP*. 2014. 165 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2014.
- VALENTE, D. L.; HADLER, O. H.; COSTA, L. B. Por uma clínica cartográfica: a experiência da maternidade em mulheres em privação de liberdade. *Revista de Psicologia da IMED*, Passo Fundo, v. 4, n. 2, p. 681-691, 2012.
- VIEIRA, C. M. C. A. *Crianças encarceradas: a proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade*. 2013. 508 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Doutorado do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Resumo

Maternidade e encarceramento feminino: o estado da arte das pesquisas no Brasil

Este artigo tem como objetivo realizar uma revisão da literatura e um balanço das pesquisas e estudos acerca da questão da maternidade nas prisões femininas. Para tanto, foi empreendida uma busca detalhada em bases de dados nacionais,

relativos a periódicos e a teses e dissertações sobre a maternidade no cárcere. Os resultados evidenciaram um crescente interesse acadêmico pelo tema e a análise qualitativa sobre essas produções apontou a urgência do reconhecimento da especificidade da mulher encarcerada no fenômeno massivo do encarceramento, sobretudo do ponto de vista da imperiosidade da formulação de políticas públicas que contemplem as mulheres presas em sua condição de mães. De acordo com os estudos aqui analisados, resta evidente que a maternidade no contexto da clausura impera por ações peculiares e diversas daquela maternidade exercida fora das grades da prisão.

Palavras-chave: Prisões Femininas; Mulher; Presidiária; Maternidade; Gênero.

Abstract

Motherhood and female incarceration: the state of the art of researches in Brazil

This article aims to carry out a literature review and a balance of the researches and studies on motherhood in women's prisons. To do so, we undertook a detailed search in national databases, seeking for periodicals, thesis, and dissertations about motherhood in prison. The results showed an increasing academic interest for the topic, and the qualitative analysis of these researches pointed the urgency to recognize the specificity of the imprisoned woman in the massive phenomenon of incarceration, especially regarding the imperative need for formulating public policies that include imprisoned women in their condition of mothers. According to the studies analyzed here, it is clear that the motherhood in the context of incarceration operates with actions that are peculiar and diverse from those of the motherhood practiced outside prison bars.

Keywords: Women's Prisons; Woman; Female Inmate; Motherhood; Gender.

Résumé

Maternité et l'incarcération des femmes: l'état de l'art des recherches au Brésil

Cet article a pour but de procéder à une revue de la littérature et une évaluation des recherches et des études sur la question de la maternité dans les prisons des femmes. Ainsi, on fait une recherche détaillée dans les bases numériques de données nationales en ce qui concerne les périodiques et les thèses et mémoires sur la maternité en prison. Les résultats ont montré un intérêt académique croissant pour le sujet et l'analyse qualitative de ces productions ont souligné l'urgence de reconnaître la spécificité des femmes incarcérées dans le phénomène d'incarcération massives, surtout dans le point de vue de la prédominance des politiques publiques qui traitent les femmes incarcérées dans leur statut de mère. D'après les études examinées ici, il est évident que la maternité dans le contexte de prison est dominante par des actions particulières et diverses que la maternité exercée en dehors des barreaux de prison.

Mots-clés: Prison des Femmes; Femme; Femme Incarcérée; Maternité; Genre.

Introdução

A partir do momento em que a cidade ganha importância como objeto de pesquisa no âmbito da Antropologia, o etnógrafo, como intérprete e analista dos dramas sociais urbanos, deve enfrentar uma série de desafios epistemológicos e metodológicos para a condução de seus estudos. Esse novo contexto de pesquisa é fonte geradora de diversas propostas etnográficas, que indagam as consequências da mudança de horizonte da pesquisa antropológica – o olhar que antes se voltava para as sociedades tradicionais hoje contempla também a grande cidade, no que concerne ao que Gilberto Velho denominou de estudo das sociedades complexas (VELHO, 2009, 2013).

Nesse panorama, pude notar a existência de uma linhagem de pensamento etnográfico que tem como principal arcabouço teórico a obra de Walter Benjamin, cujas concepções sobre a cidade moderna vão refletir de forma contundente em propostas de pesquisa de campo e escrita etnográfica de autores brasileiros e estrangeiros.

Apesar de não ser antropólogo, tampouco estudioso da literatura antropológica, um

dos temas mais caros a Walter Benjamin foi a cidade, sua cultura, paisagens e formas de sociabilidade. Mesmo que seu espólio intelectual abranja uma ampla gama de temas, a metrópole moderna aparece como um dos principais cenários de suas reflexões.

A cidade emerge como tema e objeto de estudo no século XIX. A literatura, no início, talvez tenha sido uma das formas mais expressivas de traduzir o ambiente urbano e sua cultura, como podemos perceber, por exemplo, nas obras de Honoré de Balzac, Charles Baudelaire, Edgar Allan Poe e Charles Dickens. Já no campo das Ciências Sociais, mais especificamente na Sociologia, os primeiros estudos *na* cidade foram realizados por pesquisadores da Escola de Chicago. De forma quase concomitante e imersa em um contexto neocolonialista, a Antropologia desenvolvia-se buscando não o próximo, mas o distante, o alhures, o diferente e exótico (VELHO, 2009). Assim, enquanto a literatura e a Sociologia caminhavam em direção ao urbano, Franz Boas, Bronisław Malinowski e Alfred Radcliffe-Brown realizavam suas primeiras expedições².

1 Mestra em Ciências Sociais com ênfase em Antropologia Social pela PUC-SP. Integra o Grupo de Pesquisa de Práticas Culturais Contemporâneas (GEPRACC) da PUC-SP desde 2015. Realiza pesquisas na área da antropologia urbana e antropologia sensível, articulando a obra benjaminiana com a teoria antropológica. E-mail: beatrizsalgado.co@gmail.com

2 Franz Boas realiza suas primeiras expedições antropológicas entre 1883 e 1884, para as Ilhas Baffin. Já Malinowski realiza suas primeiras viagens em 1914, para a Nova Guiné, e entre 1915 e 1916, e 1916 e 1917, para a Melanésia. Radcliffe-Brown também conduz pesquisas de campo entre 1906 e 1908 nas Ilhas Andaman, e entre 1910 e 1912, na Austrália.

No Brasil, os primeiros estudos antropológicos urbanos foram certamente influenciados pelo pensamento da Escola de Chicago³. Porém, pouco foi escrito sobre a produção literária referenciada no escopo da antropologia urbana brasileira, talvez por se tratar de uma literatura europeia, que não refletia, no início ou meados do século XX, a realidade das cidades brasileiras; ou, talvez, devido ao receio de se trabalhar com literatura nos limites de uma disciplina que reivindicava constantemente seu status de ciência. De qualquer maneira, é esse material literário, de Dickens, Poe, Balzac, Hugo e, especialmente, Baudelaire, que alimenta as análises de Walter Benjamin sobre as cidades nas quais morou ou pelas quais passou – Berlim, Marselha, Nápoles, Moscou, Roma e, em especial, Paris.

Atentos a esse movimento de Benjamin, os autores que integram o que chamarei aqui de “linhagens benjaminianas do pensamento etnográfico” trabalharam igualmente com um material de cunho literário e poético, principal traço de suas propostas que, por isso, são bastante diversas daquelas das primeiras pesquisas de campo na cidade.

Argumento que esse perfazer entre literatura e ciência, ao contrário de desviar o pensamento científico de seu curso racional, mitigando o status científico da Antropologia, na verdade contribui para reflexões inéditas e aponta interessantes caminhos para a etnografia urbana. Com efeito, literatura e poesia não são articuladas livremente nos artigos aqui analisados, tampouco na obra de Benjamin, cujas análises urbanas são apresentadas por meio de conceitos e categorias específicos, aos quais chamo de *operadores urbanos*⁴. Tratam-se de ferramentas epistemológicas que alicerçam

o pensamento de Benjamin sobre a cidade e que são articuladas por estudiosos da urbe desde a década de 1980.

Da etnografia de passagem ao flâneur etnográfico

José Guilherme Cantor Magnani refere-se, em célebre artigo no qual apresenta sua abordagem “de perto e de dentro” (MAGNANI, 2002), a uma modalidade etnográfica que denomina “de passagem” e consiste em

Percorrer a cidade e seus meandros observando espaços, equipamentos e personagens típicos com seus hábitos, conflitos e expedientes, deixando-se imbuir pela fragmentação que a sucessão de imagens e situações produz. O relato final, geralmente na forma de ensaio, termina por expressar essa experiência por meio do uso de metáforas que serão tanto mais sugestivas quanto maior a criatividade do analista e o leque de relações que estabelecer: “hibridização”, “porosidades”, “territorialidades flexíveis”, “não-lugares”, “configurações espaço-temporais”, “paisagens disjuntivas” e outras (MAGNANI, 2002, p. 13).

Essa caracterização da “etnografia de passagem”, apesar de fazer referência evidente a perspectivas pós-modernas, descreve também um modo de se percorrer a cidade muito semelhante àquele do *flâneur*, personagem baudelairiano, típico da cidade moderna do século XIX. Essa figura, sem sombra de dúvida, é importante inspiração para Walter Benjamin e constitui, como veremos, um dos operadores urbanos analisados neste artigo.

Para citar Benjamin, “Paris criou o tipo do Flâneur” (2006, p. 462)⁵ e nenhuma outra cidade poderia tê-lo gestado. A capital francesa do Segundo Império, tão cara ao autor, deve ser vista como a cidade moderna por excelência. Foi

3 Donald Pierson – aluno de Robert Park e de Louis Wirth, expoentes dessa corrente de pensamento – esteve na USP em 1939 e organizou uma disciplina intitulada “Métodos e técnicas de pesquisa social”, na qual conduziu alguns estudos de campo na capital paulista (ECKERT; ROCHA, 2013a, p. 20).

4 Termo inspirado no trabalho de Werneck (2002), com os “operadores estéticos” da obra de Lévi-Strauss.

5 Fragmento [M 1, 4] da edição brasileira das *Passagens* (BENJAMIN, 2006).

nesse período que seu prefeito, Georges-Eugène Haussmann, o “artista demolidor”, promoveu radicais mudanças urbanas, acabando com “boa parte da malha medieval e da Renascença” de Paris (SENNETT, 2003, p. 269). Essas reformas facilitaram o deslocamento de pessoas e mercadorias pelo alargamento de avenidas e pela criação de grandes bulevares e também das passagens, invenção arquitetônica de imensa importância alegórica para Benjamin. Mais importante, essas mudanças de Haussmann criaram as condições necessárias para a aparição do *flâneur*, indivíduo ocioso que preenche as horas de seu dia perdendo-se na cidade, deambulando por suas ruas e avenidas.

Benjamin constrói uma verdadeira teoria sobre o *flâneur*. Nela, dá especial atenção para o fato de que, em seus deslocamentos, esse personagem não possui um roteiro traçado, um plano de viagem; ao contrário, constrói seus próprios mapas e trajetos urbanos na contingência de seu caminhar. Sua prática, porém, ultrapassa em muito a do andarilho, pois se o *flâneur* se perde na cidade, o faz sem perder seus sentidos, que estão sempre mobilizados e prontos para o reconhecimento de todo e qualquer elemento urbano, desde os tipos sociais, suas roupas e trejeitos, até as placas e luminosos. Como “O Homem da multidão” de Edgar Allan Poe (2010), ou o “Pintor da vida moderna” de Baudelaire (2010), o *flâneur* é também explorador da multidão (BENJAMIN, 2006, p. 62).

Pode-se dizer que a atitude do *flâneur*, como explorador da multidão urbana, é diametralmente oposta àquela do *blasé* de Georg Simmel (1973). Se o *blasé* tem seus sentidos embotados pela profusão de imagens e choques da cidade, o *flâneur* mantém uma grande capacidade e sensibilidade de discriminação dos elementos urbanos. Isso porque, como menciona

Benjamin, esse personagem se situa no limiar da cidade e da classe burguesa, “nenhuma delas [a burguesia ou a cidade grande] ainda o subjugou. Em nenhuma delas ele se sente em casa. Ele busca um asilo na multidão” (BENJAMIN, 2006, p. 47). Assim, possui uma atitude diferenciada em relação às dos outros habitantes da metrópole. Seu caminhar ocioso e lento protesta contra o ritmo frenético das massas, “contra a divisão do trabalho que transforma as pessoas em especialistas” (BENJAMIN, 2011b, p. 50).

Essa forma de deslocamento constitui uma das principais características desse personagem; porém a vagariedade de seu caminhar não se trata apenas de um protesto, mas igualmente de uma forma de observação interessada da urbe e de suas figurações cotidianas. Se ousarmos dizer que esse tipo possui uma ocupação, esta seria o culto à cidade moderna.

Nos limites deste artigo, não seria possível analisar por completo a teoria benjaminiana da *flânerie*; ademais, muitos autores já o fizeram⁶. Não obstante, por meio dessa breve caracterização, já é possível notar que o *flâneur* e o “etnógrafo de passagem” de Magnani compartilham práticas muito semelhantes: a caminhada sem rumo pela cidade, acompanhada da aguda observação de paisagens, personagens típicos, seus hábitos etc.

Logo, ainda que Magnani se refira a uma estratégia de pesquisa que, em geral, é articulada por estudiosos da globalização e das grandes metrópoles contemporâneas, acaba por referir-se indiretamente à obra benjaminiana. Isso, não apenas pela semelhança entre a descrição da “etnografia de passagem” e a *flânerie*, mas também porque alguns desses estudos contemporâneos propõem estratégias de pesquisa que têm como principal arcabouço teórico o espólio intelectual de Walter Benjamin e, em especial, sua teoria do *flâneur*.

6 Para mais referências, ver Bolle (1994), Gilloch (1996) e Buck-Morss (2002). Também ofereci, em outra ocasião, uma análise mais concisa (OLIVEIRA, 2016).

Antes de adentrar a análise da linhagem benjaminiana da etnografia, é importante notar que a “etnografia de passagem” é duramente criticada por Magnani. O autor, inclusive, a situa de forma oposta à sua própria abordagem, “de perto e dentro”, e advoga por “modelos analíticos mais econômicos”, propondo algumas categorias de análise do estudo da cidade⁷. O receio de Magnani é de que a abordagem “de passagem” apenas reafirme a heterogeneidade e a fragmentariedade das ruas da grande cidade e, no limite, não produza conhecimento científico. Esse receio não é partilhado com os pesquisadores e etnógrafos da linhagem de pensamento etnográfico que defino como benjaminiana e que será analisada mais à frente. Ao contrário, esses argumentam que, por meio dessa estratégia de pesquisa, há maiores chances de captar os segredos da dinâmica da heterogeneidade e fragmentação da cultura urbana. Tais autores preferem, ao contrário de Magnani, que modelos analíticos emergam dessa experiência de campo.

Uma das primeiras abordagens da Antropologia que propôs uma estratégia bastante similar ao que, até aqui, chamarei de “etnografia de passagem”, foi a de Colette Pétonnet⁸ que, em 1982, publica na revista *L’Homme* o artigo “L’Observation flottante” (*Observação flutuante*, em tradução livre). Mesmo que Pétonnet não faça referência a Walter Benjamin em seu artigo⁹, seria impossível não reconhecer a *flânerie* na descrição de sua proposta etnográfica. Esta consiste em deambulações ou caminhadas livres pela urbe, nas quais o pesquisador deve

permanecer disponível e desocupado em todas as circunstâncias, não mobilizar a atenção em objetos precisos, mas se deixar “flutuar” a fim de que as informações penetrem sem filtro, sem a priori, até que os pontos de referência, de convergência apareçam, e que alcancemos, então, a descoberta das regras subjacentes (PÉTONNET, 1982, p. 39, tradução minha)¹⁰.

Interessante notar que, mais uma vez, é a metrópole parisiense o cenário das caminhadas investigativas. Pétonnet realiza ensaios de seu método no Père-Lachaise, famoso cemitério da capital francesa, onde se situam os túmulos das mais diversas figuras públicas e celebridades mundiais, e por onde passam não apenas os cidadãos parisienses, mas também um grande contingente turístico.

Os resultados do ensaio etnográfico de Pétonnet, de certa forma, convergem com os apontamentos de Magnani sobre a etnografia de passagem. Assim, como pesquisadora, e também como *flâneur*, lhe foi possível determinar os *habitués* da região estudada, indivíduos, ou melhor, *figuras e tipos* sociais sempre presentes no cemitério e para cujas vidas o local desempenha importante papel como espaço de sociabilidade. Ademais, ainda não tomada pelo hábito, a deambulação da etnógrafa é acompanhada de uma observação sensível do local, bastante característica da *flânerie*. Cabe ressaltar a descrição de uma experiência fortemente estética em suas primeiras incursões etnográficas, descrição que reflete as experiências do *flâneur* benjaminiano:

7 Tratam-se de categorias como “macha”, “circuito”, “pedaço”, dentre outras. Para a análise completa, ver Magnani (2002).

8 Para referências sobre a autora, ver Fonseca e Magni (2014).

9 A autora utiliza-se, apenas em uma ocasião, do verbo *flâner*, do qual derivam os termos *flâneur* e *flânerie* (fonte: Dicionário de francês Larousse, disponível em: <<http://www.larousse.fr>>. Acesso em: abr. 2017).

10 No original: “La méthode utilisée est celle que nous qualifions d’“observation flottante” et à laquelle nous nous essayons depuis quelque temps, au long des trajets parisiens qu’imposent les activités quotidiennes ou le besoin du mouvement qu’éprouve le sédentaire. Elle consiste à rester en toute circonstance vacante et disponible, à ne pas mobiliser l’attention sur un objet précis, mais à laisser “flotter” afin que les informations la pénètrent sans filtre, sans a priori, jusqu’à ce que des points de repères, des convergences, apparaissent et que l’on parvienne alors à découvrir des règles sous-jacentes”.

O pesquisador caminhou por muito tempo, por uma tarde ensolarada, descobrindo Balzac ou Géricault no acaso das vias que aqui se chamam de avenidas ou caminhos. Ele meditou sobre a arquitetura funerária, decifrou os epitáfios, leu os símbolos, maçônicos entre outros, apreciou as esculturas, se deixando levar pelo charme do cemitério (PÉTONNET, 1982, p. 40, tradução minha)¹¹.

Todavia, se até esse momento a proposta de Pétonnet converge com a “etnografia de passagem”, a frequência constante ao Père-Lachaise permitiu que a antropóloga ultrapassasse em muito uma suposta reafirmação da heterogeneidade e fragmentariedade das paisagens urbanas. Conquanto a autora não realize um estudo antropológico sistemático do cemitério parisiense, mas sim reflita sobre a etnografia urbana em geral, lhe foi possível decifrar algumas das “regras subjacentes” da cultura dos frequentadores do cemitério. Por exemplo, notou como o local é fonte de reflexão e conhecimento sobre a história cultural de Paris, uma espécie de repositório da memória coletiva. Dito de outro modo, a autora percebeu padrões e regras em um cenário aparentemente fragmentário.

Mais importante, o artigo de Pétonnet descreve uma primeira incursão de um antropólogo para além dos limites que etnografia “tradicional” impõe à pesquisa urbana – a autora constata os desafios da pesquisa na cidade e pensa em como superá-los, ao contrário de procurar transplantar métodos tradicionais de pesquisa antropológica para a ambiência urbana. As respostas desse exercício epistemológico, em geral, apontam para as ideias de deslocamento e da construção livre de trajetos urbanos, combinadas à observação sensível – todos elementos da teoria do *flâneur* de Walter Benjamin.

A crescente importância da antropologia urbana e seu desenvolvimento como área de

conhecimento nas Ciências Sociais impulsionou, na década seguinte à publicação de Pétonnet, a produção de pesquisas mais sistemáticas, que articulam uma ideia de etnografia bastante similar à da autora.

Em nível nacional, é imprescindível a alusão ao trabalho de Cornélia Eckert e Ana Luiza Carvalho da Rocha. Ambas conduzem, desde 1997, uma pesquisa intitulada “Estudo antropológico de itinerários urbanos, memória coletiva e formas de sociabilidade no mundo urbano contemporâneo”. O projeto, que tem como inspiração as “obras científicas e literárias sobre o ‘passar e caminhar” (ECKERT; ROCHA, 2003, p. 2), marca, na perspectiva deste artigo, a linhagem benjaminiana brasileira do pensamento etnográfico.

Nesse contexto de pesquisa, e influenciadas pelas ideias de Pétonnet, Eckert e Rocha (Ibidem) introduzem a proposta que denominam como “etnografia de rua”. Nela, a *flânerie* torna-se, para o etnógrafo, modo privilegiado de “experenciar” e de conduzir suas investigações na ambiência urbana, donde se nota a forte influência de Benjamin. De fato, afirmam as autoras que a etnografia de rua consiste em

um deslocamento [do pesquisador] em sua própria cidade, o que significa dizer, dentro de uma proposta benjaminiana, que ela afirma uma preocupação com a pesquisa antropológica a partir do paradigma estético na interpretação das figuras da vida social na cidade (Ibidem, p. 3).

De certo, é o deslocamento do pesquisador o elemento central da “etnografia de rua”. Essas caminhadas, sem destino fixo, não são, porém, inocentes. Nelas, o analista da diversidade, como *flâneur*, é municiado de grande sensibilidade. Sua atenção é “flutuante”, todavia seus cinco sentidos são mobilizados na

11 No original: “Le chercheur marcha longtemps, par un après-midi ensoleillé, découvrant Balzac ou Géricault au hasard des allées qui s'appellent ici avenues ou chemins. Il médita sur l'architecture funéraire, déchiffra des epitâphes, lut des symboles, maçonniques entre autres, apprécia des sculptures, se lassant au charme du cimetière”

interpretação das figurações sociais e paisagísticas – o pesquisador vê, ouve, cheira e prova o gosto e as texturas do urbano.

Metodologicamente, a proposta das autoras ultrapassa em muito a de Pétonnet. Se esta procurou refletir sobre os desafios do trabalho de campo antropológico na grande cidade, a “etnografia de rua” não apenas gera problemáticas, mas lhes fornece respostas mais concretas. Cabe notar, em primeiro lugar, o estímulo ao uso de equipamentos audiovisuais nesse tipo de pesquisa. Ao capturar as imagens e sons das cidades, o etnógrafo torna-se intérprete dos dramas sociais urbanos – determina enquadramentos, seleciona o material a ser utilizado e também interage com seu objeto de estudo. Tal prática é forte indicativo de que a “etnografia de rua” possui um caráter altamente reflexivo, pois, nela, o pesquisador “constrói seu conhecimento *na e pela* imagem que ele com-partilha, ou não, com os indivíduos e/ou grupos sociais por ele investigados” (Ibidem). Assim, a ideia de *deslocamento* possui um alcance maior do que o simples movimento físico do pesquisador nas ruas da cidade e torna-se ponto de reflexão sobre sua *situação* etnográfica, pois o analista urbano, ao estudar sua própria cultura, observa o Outro, mas também observa a si mesmo, em um processo de reciprocidade cognitiva.

Já em relação ao que Pétonnet (1982) chamou da descoberta de “regras subjacentes” da cultura estudada, Eckert e Rocha (2003) salientam que as “mudanças e permanências” da dinâmica cultural só podem ser notadas por meio de caminhadas constantes ao longo da região de estudo. É durante os diversos e frequentes deslocamentos que a experiência etnográfica ganha sentido.

Se o trabalho de Eckert e Rocha é importantíssima referência brasileira da linhagem

benjaminiana do pensamento etnográfico, autores estrangeiros também trazem grandes contribuições. Seria interessante invocar aqui o trabalho de Jenks e Neves (2000), que publicaram o artigo “A walk on the wild side: urban ethnography meets the flâneur”.

A pesquisa procura formar as bases para uma equalização entre etnógrafo urbano e *flâneur*. Assim, Jenks e Neves propõem seis similaridades, ou melhor, seis paralelos que “apontam uma convergência de desejo, uma coerência metafórica” entre ambos (JENKS; NEVES, 2000, p. 4). Por exemplo, os autores argumentam que ambos possuem um interesse especial pelos tipos oprimidos da cidade, ou, ainda, apontam a semelhança entre o ritmo peculiar das caminhadas do *flâneur*, a levar “tartarugas a passear pelas galerias”, e o ritmo do trabalho etnográfico, cuja pesquisa “não pode ser conduzida com pressa nem na velocidade da convenção”¹² (JENKS; NEVES, 2000, p. 4, tradução minha).

A perspectiva de Jenks e Neves (Ibidem) é um tanto diversa daquela da “etnografia de rua”. Todavia, as propostas compartilham importantes premissas. Em primeiro lugar, a influência da obra de Walter Benjamin, em ambos os trabalhos, sugere uma pesquisa etnográfica na qual o olhar do pesquisador ganha proeminência e a interpretação dos tipos sociais e das paisagens urbanas é fundamental. Em segundo lugar, a ideia do deslocamento se faz central também na proposta de Jenks e Neves. A caminhada do etnógrafo, inspirada na *flânerie*, é comparada à ideia de “deriva” de Guy Debord (1958), na qual o pesquisador seria como que “tragado” pelos eventos da vida na grande cidade. Em terceiro lugar, se Eckert e Rocha (Ibidem) comentam sobre a apreensão das “mudanças e permanências” culturais pela

12 No original: “Le chercheur marche longtemps, par un après-midi ensoleillé, découvrant Balzac ou Géricault au hasard des allées qui s'appellent ici avenues ou chemins. Il médita sur l'architecture funéraire, déchiffra des épitaphes, lut des symboles, maçonniques entre autres, apprécia des sculptures, se lassant au charme du cimetière”

constante frequência à região de estudo, Jenks e Neves (Ibidem) falam do reconhecimento dos “pontos nodais” (*nodal points*), imagens herméticas que contém em si os signos para o deciframento da cultura. Finalmente, o caráter fortemente reflexivo da prática da “etnografia de rua” também se faz presente na concepção etnográfica de Jenks e Neves. Se para Eckert e Rocha (Ibidem) o etnógrafo é “intérprete” de si e do Outro, o etnógrafo de Jenks e Neves é o “tradutor” das culturas urbanas e exímio leitor da linguagem da cidade.

Outra importante referência desse perfazimento entre a figura do *flâneur* e do etnógrafo urbano é a proposta de Charles Soukup. Em seu artigo “The postmodern ethnographic flâneur and the study of hipermediated everyday life”, Soukup (2013) apresenta princípios para a pesquisa etnográfica na metrópole com referência, igualmente, à obra benjaminiana e à teoria do *flâneur*. Tais princípios convergem, em grande parte, tanto para a proposta da “etnografia de rua” como para a de Jenks e Neves (Ibidem).

Primeiramente, cabe notar a mesma prevalência de um paradigma estético nas andanças do *flâneur* etnográfico. Também aqui é o olhar sensível e atento do *flâneur* que permite ao etnógrafo captar o que há de mais efêmero na cultura da grande metrópole. A fugacidade das imagens cotidianas da urbe, como comenta o autor, só ganha sentido por meio de caminhadas pacientes, nas quais o etnógrafo está aberto para o inesperado. A constância dessa prática leva, nessa perspectiva, ao que o autor chama de *insights*, ou “epifanias” – momentos de revelação de regras e imagens da cultura – algo bastante próximo às ideias das outras propostas sobre a percepção dos “pontos nodais” e das “mudanças e permanências” culturais. A reflexão sobre a prática etnográfica é igualmente fundamental na concepção de Soukup (Ibidem), que afirma que o estudo de contextos sociais pós-modernos requer uma singular e complexa “autorreflexividade”, pois

neles o etnógrafo participa da própria cultura que estuda, cujas performances, altamente rotinizadas, são também as dele próprio.

É notório que também existem muitas diferenças entre as propostas. Por exemplo, Eckert e Rocha (Ibidem) fazem alusão à sensibilidade do *flâneur* e do etnógrafo de rua, sensibilidade que não se restringe apenas ao olhar, mas abrange também os outros sentidos na interpretação das culturas urbanas. Já Jenks e Neves (Ibidem), e especialmente Soukup (Ibidem), em abordagens declaradamente pós-modernas, dão maior enfoque ao olhar e à imagem. Também vale ressaltar que Eckert e Rocha (Ibidem) apresentam uma de suas experiências com a “etnografia de rua”, o que torna seus resultados mais concretos e evidentes do que os dos outros autores.

Por fim, a ideia de deslocamento – questão que atravessa todas as propostas até agora discutidas – é articulada, nos artigos de Jenks e Neves (Ibidem) e de Soukup (Ibidem), também no âmbito da escrita. Se Eckert e Rocha (Ibidem) inovam ao dar maior enfoque ao uso de recursos audiovisuais em etnografias urbanas, estes autores propõem uma nova escrita etnográfica, que reflita diretamente a experiência da deambulação pela cidade, intrinsecamente estética e fragmentária.

Da fragmentação cultural à fragmentação textual

O fragmento, como caco, ruína, texto ou citação, é uma ideia extremamente cara a Walter Benjamin. Influenciado pelo Barroco e pelo Romantismo Alemão¹³, o autor apropriou-se muitas vezes do fragmento como construto textual. O caráter fragmentário de sua obra certamente encontrou seu ponto mais alto no inacabado Projeto das Passagens, cuja primeira publicação, de 1982, conta com uma parte inédita que, na edição brasileira, ganhou o título de “Notas e Materiais” e constitui “um

verdadeiro labirinto textual, com milhares de fragmentos e ocupando cerca de 9/10 do volume” (BOLLE, 1994, p. 51).

O formato fragmentário dessa imensa obra é uma questão que permanece em aberto para os comentadores de Benjamin¹⁴, visto que o autor nunca chegou a concluir o projeto. É notável, porém, uma asserção contida em um de seus fragmentos, frequentemente mencionado por analistas. Por meio dela, o autor afirma:

Método deste trabalho – montagem literária. Não tenho nada a dizer, somente mostrar. Não suprirei coisas valiosas, nem me apropriarei de formulações espirituosas. Porém, os farrapos, os resíduos: não quero inventariá-los, e sim fazer-lhes justiça da única maneira possível: utilizando-os (BENJAMIN, 2006, p. 502, grifos meus).

Assim, é evidente que a montagem literária, o uso dos farrapos e resíduos da escrita, é ideia bastante significativa para Walter Benjamin, e se constitui mais uma maneira por meio da qual *opera* seu pensamento. Não se trata, porém, de mero artifício estético, ou de uma característica exclusivamente formal de seus escritos. Se o fragmento constituiu gênero e, especialmente, *método* do movimento do Romantismo Alemão, assim também se constitui na obra de Benjamin. Em outras palavras, para os românticos de Jena e para Benjamin, o fragmento é a forma ideal de expressão do conteúdo de suas ideias.

Nesse sentido, vale recuperar a colocação de Machado sobre o método benjaminiano de montagem literária que, segundo ele, “se opõe radicalmente ao formalismo da exposição metodológica tradicional (abstrata, *desconectada* da construção específica do objeto analisado” (MACHADO, 2010, p. 136, grifo

meu). Aqui, o autor utiliza-se acertadamente da expressão “desconectada”, pois Benjamin, por meio da utilização de fragmentos na escrita, pretende justamente conectar seu discurso à natureza do objeto que toma para análise. Isso acontece, por exemplo, em seus escritos sobre a cidade. Com efeito, é possível observar essa inclinação do autor para a escrita fragmentária, particularmente no conjunto de textos escritos entre 1923 e 1926, denominado *Rua de mão única* (no original, *Einbahnstraße*).

Essa obra é vista por comentadores como um exercício preparatório para as *Passagens* (BOLLE, 1994; MACHADO, 2010). Bolle (1994) evidencia como a construção do livro se dá em função da busca do autor por uma nova forma de escrita, que condiga com a modernidade. Também salienta como os títulos que encabeçam os pequenos textos que compõem *Rua de mão única* são uma forma irônica por meio da qual Benjamin trata os textos urbanos. Isso porque esses títulos “reproduzem o idioma da mercadoria” (BOLLE, 1994, p. 276) – são citações da linguagem da cidade, utilizadas de forma crítica.

Tais fragmentos textuais parecem ter sido coletados em andanças do autor pelas cidades europeias, como se, ao longo de seu deslocamento como *flâneur* pelas ruas, avenidas, calçadas e bulevares, Benjamin lesse a cidade como um texto e recolhesse seus fragmentos: passa pelo “Posto de gasolina”, pela casa “Nº 113”, por um “Canteiro de Obras”, por um local onde se fazem “Trabalhos de subsolo”, por uma venda de “Artigos de papelaria”... A observância ao índice de *Rua de mão única* (Quadro 1) traduz com clareza esta experiência:

13 O fragmento, como ideia e instrumento, é elemento primordial do Romantismo Alemão ou Romantismo de Jena, que encontra seu apogeu no século XIX e é estudado por Benjamin em sua tese de doutoramento, *O conceito de crítica de arte no Romantismo alemão*, de 1919. As concepções do movimento sobre a forma fragmentária ecoam, então, de maneira profunda na obra de Benjamin (OLIVEIRA, 2016). Isso acontece também com o Barroco, explorado em sua tese de livre-docência a *Origem do Drama Barroco Alemão*. Nesse caso, é a ideia de alegoria que ganha proeminência.

14 Comentadores do Projeto das Passagens apontam que esses escritos inéditos compreendem, na verdade, o resultado de uma coleta de materiais realizada por Benjamin, uma “planta de construção” (BOLLE, 1994) ou um *working lexicon* (BUCK-MORSS, 2002) do que viria a ser a obra, e não a obra em si.

Quadro 1
Índice de Rua de mão única

| Índice | |
|--|---|
| Posto de gasolina | Antiguidades |
| Sala de desjejum | Relógios e ourivesaria |
| Nº 113 | Lâmpada de arco |
| Para Homens | Guichê de achados e perdidos |
| Relógio normal | Parada para não mais de três carruagens |
| Volte para casa! Tudo perdoado! | Monumento ao guerreiro |
| Casa mobiliada. Príncipesca. Dez cômodos | Alarme de incêndio |
| Porcelanas da China | Lembranças de viagem |
| Luvas | Oculista |
| Embaixada mexicana | Brinquedos |
| Estas plantas são recomendadas à proteção do público | Policlínica |
| Canteiro de Obra | Estas áreas são para alugar |
| Ministério do interior | Artigos de escritório |
| Bandeira.....A meio pau | Fardos: expedição e empacotamento |
| Panorama imperial | Fechado para reforma! |
| Trabalhos de subsolo | Restaurante automático “augias“ |
| Cabeleiros para damas difíceis | Comércio de selos |
| Atenção: degraus! | Si parla italiano |
| Guarda-livros juramentado | Primeiros socorros técnicos |
| Material escolar | Quinquilharias |
| Alemão bebe cerveja alemã! | Conselho fiscal |
| Proibido colar cartazes! | Assistência judiciária para indigentes |
| Nº 13 | Sineta noturna para médico |
| Armas e munição | Madame Ariane, segundo pátio à esquerda |
| Primeiros socorros | Vestiário de máscaras |
| Arquitetura interna | Agência de apostas |
| Artigos de papelaria | Cervejaria |
| Artigos de fantasia | Mendigos e ambulantes proibidos! |
| Ampliações | A caminho do planetário |

Fonte: Elaborado a partir de Benjamin (2011a).

Pela análise de *Rua de mão única* é possível notar que, de fato, o *flâneur* observa um cenário fragmentado, cheio de imagens e textos, placas e luminosos, mas também diferentes odores, sons, gostos e texturas. Benjamin e *flâneur* traduzem esses cenários urbanos, altamente fragmentários, e os interpretam por meio de um discurso de igual natureza, ou seja, fragmentário.

Magnani (2002) também se refere à estética fragmentária da cidade ao problematizar a

etnografia de passagem. Comenta que, nessa prática, o etnógrafo se desloca “deixando-se imbuir pela fragmentação que a sucessão de imagens e situações produz”. Observa igualmente que “o relato final, geralmente na forma de ensaio, termina por expressar essa experiência [de fragmentação]” (MAGNANI, 2002, p. 13). Mais importante, refere-se ao conteúdo da “etnografia de passagem” em forma escrita, conteúdo que apenas replicaria a

heterogeneidade da cidade, em vez de indicar os padrões e regras subjacentes a essa primeira e complexa imagem que o ambiente urbano oferece ao seu investigador.

Não obstante, em especial na literatura estrangeira, pude notar a presença de autores que advogam, em uma perspectiva benjaminiana, pelo uso de fragmentos no texto etnográfico. Assim argumentam Jenks e Neves (2000), para quem a reflexividade na pesquisa urbana acontece não apenas em campo, mas também nas formas de escrever etnografias. Sendo o *flâneur* e também o etnógrafo pós-moderno “leitores da cidade”, os autores sustentam que a etnografia pós-moderna ganha forma em textos construídos por (e com) fragmentos de discursos recolhidos dos interlocutores, da paisagem urbana e do pesquisador, ou seja, fragmentos de narrativas e imagens. Nesse sentido, a reflexividade da pesquisa etnográfica reverbera-se em um discurso polifônico, um texto marcado pela erupção de diversas vozes, nos termos de James Clifford (2011). Porém, cabe notar que o texto de Jenks e Neves (Ibidem) não traduz formalmente seu pleito. Pelo contrário, os autores apresentam um artigo acadêmico de formato bastante tradicional.

Soukup (2013), em sua proposta do “flâneur etnográfico”, advoga igualmente pelo discurso etnográfico fragmentário e, ao contrário de Jenks e Neves (Ibidem), faz refletir seu pleito em sua escrita. Ao propor seus cinco princípios para a prática etnográfica urbana, afirma que o pesquisador deve “representar o pós-modernismo em cultura escrita” (SOUKUP, 2013, p. 228), pois “se a vida cultural contemporânea é efêmera e fragmentada, a escrita etnográfica deve representar esta experiência” (Ibidem, p. 245). Em vista disso, ao longo de seu artigo o autor insere “vinhetas” de caráter cinematográfico, excertos

de textos, falas de programas televisivos, letras de música e trechos de seu diário de campo, no intuito de trazer “mais para perto do leitor” a experiência urbana de fragmentação cultural. Soukup é altamente influenciado por Benjamin nesse ponto, e afirma: “Como minha experiência de *flânerie* foi tremendamente fragmentada e desarticulada, a escrita também é contraditória e ambígua, talvez até mesmo confusa” (Ibidem, p. 245, tradução minha)¹⁵.

Ao reiterar diversas vezes ao longo de seu texto a ideia de que a experiência cultural da pós-modernidade é fragmentada, Soukup refere-se não apenas à profusão de imagens ou de outros elementos sensoriais da cidade, mas também, e especialmente, às práticas e processos dessa(s) cultura(s). Seu texto tem início com uma “vinheta” sobre “Julie”, personagem que não se sabe ser fictício ou não, porém cujas práticas culturais certamente são representativas das de muitos dos indivíduos metropolitanos. Julie está em Chicago e se desloca por uma rua movimentada, enquanto escuta algumas das 4.500 músicas salvas em seu iPod. Ao entrar em um Starbucks, um dos cafés mais populares do país, pede um *latte*, senta-se e abre seu computador. No café, uma coletânea de músicas selecionadas pelo estabelecimento toca nas caixas de som, e uma televisão de tela plana, sem som, exhibe as mais variadas notícias do dia. Seu computador conecta-se automaticamente na rede de internet Wi-Fi do café e, então, ela checa seus e-mails de trabalho; é quando seu celular toca – um amigo de Denver queria falar-lhe. Diante desse contexto, Soukup se pergunta:

De uma perspectiva cultural, onde está Julie? Qual é/quais são sua(s) cultura(s)? É o Starbucks? É a comunidade virtual da Internet? É a cultura televisiva e de auditório da música, televisão, etc.? É a cultural organizacional de seu trabalho? É a cultura relacional

15 No original: “As my experience of *flânerie* was tremendously fragmented and disjointed, the writing is also contradictory and ambiguous, perhaps even confusing”.

desenvolvida com seu amigo Jack? (SOUKUP, 2013, p. 227, tradução minha)¹⁶.

Essa vinheta torna mais evidente a ideia da fragmentariedade das práticas culturais contemporâneas nas grandes metrópoles. Na visão de Soukup (Ibidem), esse cenário, que se constitui das mais variadas práticas culturais, “experenciadas” de maneira concomitante e rotinizada pelos habitantes da metrópole, evidencia uma cultura pós-moderna de fronteiras “borradas” ou “turvas”. Em outras palavras, de uma perspectiva cultural, não é possível determinar exatamente onde está Julie. Ao contrário, deve-se aceitar que as culturas das quais ela faz parte não podem ser circunscritas de maneira clara – Julie vive fragmentos destas culturas a todo momento e ao mesmo tempo. Assim, na abordagem do autor, o etnógrafo que tem por objeto de estudo a cultura urbana pós-moderna deveria fazer refletir em sua escrita etnográfica a natureza fragmentária dessas experiências culturais.

Entretanto, a perspectiva de Soukup não é singular, tampouco inédita, e existem outros autores que propuseram esse tipo de escrita etnográfica antes dele. É o caso, por exemplo, de Simon Gottschalk¹⁷ (1995), em seu texto “Fragmentos etnográficos em espaços pós-modernos” (“Ethnographic fragments in postmodern spaces”). Nesse artigo, o autor apresenta os resultados de uma etnografia realizada na cidade de Las Vegas¹⁸. Formalmente, seu texto justapõe fragmentos de diversas espécies, imagens e textos, trechos de diário de campo e, em especial,

citações que dividem as partes do artigo, excertos semelhantes a epígrafes, porém que compõem os textos que os seguem, como prelúdios.

É interessante notar que, apesar de o autor não citar ou fazer qualquer referência a Benjamin, seu artigo tem preocupação semelhante à do crítico literário de *Rua de mão única* – a leitura da cidade. Gottschalk (Ibidem) analisa Las Vegas como um “texto superlativo”, e dá especial atenção às mensagens dos *outdoors* e *luminosos* que, como coloca, tendem sempre a apresentar seus produtos e serviços como “o melhor”, “o maior”, o “mais excitante”, o “mais sensual”. Da mesma forma, essa “obsessão pelo superlativismo” do texto urbano de Vegas é espelhada na arquitetura da cidade, principalmente ao longo de sua rua principal, a Strip:

Esta obsessiva glorificação do superlativismo, que é materializada na própria estrutura física e no arranjo espacial da Strip, é explicitamente adotada por executivos de cassinos e pela mídia. Assim, enquanto os empreiteiros da Bob Stupak Tower alegam que ela será a “mais alta estrutura no mundo”, uma placa gigante em uma loja próxima anuncia que esta é “A Maior Loja de Souvenirs do Mundo” (GOTTSCHALK, 1995, p. 197, tradução minha)¹⁹.

Pode-se dizer que a etnografia que Gottschalk, apesar de influenciada principalmente pelos trabalhos de Jean Baudrillard e George E. Marcus, está em uma espécie de “comunhão secreta” com a obra benjaminiana, pois o autor também faz uso do fragmento textual e imagético como *operador* de seu pensamento.

16 No original: “From a cultural perspective, where is Julie? What is/are her culture/s? Is it the Starbucks? Is it the virtual community of the Internet? Is it the televisual and auditory popular culture of music, television, etc.? Is it the organizational culture of her job? Is it the relational culture developed with her friend Jack?”.

17 Gottschalk é professor do departamento de Sociologia da Universidade de Nevada, em Las Vegas. O autor trabalha com teoria crítica da interação simbólica e métodos de pesquisa qualitativos. Assim como Soukup, pesquisa atualmente questões da tecnologia e da comunicação mediada.

18 Vale notar que a cidade de Las Vegas, primordialmente nos anos 1990, é alvo de estudos de diversos pesquisadores norte-americanos pós-modernos. No próprio artigo de Gottschalk (1995, p. 195), o autor afirma: “Vários autores interessados no pós-modernismo sugerem que Las Vegas é um local particularmente estratégico que promove, e mesmo exagera, a lógica pós-moderna e a “estrutura da percepção (*structure of feeling*)”. Autores referenciados mais à frente neste artigo, como Andrew Wood (2005) e Kurt Borchard (1998), dentre outros, também tomam a cidade norte-americana como objeto de estudo, em análises muito próximas à de Gottschalk.

Essa sua perspectiva é justificada por três razões. Primeiramente, o autor salienta não ser sua pretensão que os fragmentos do texto formem uma “história” coerente e integrada. Ao contrário, afirma que esses fragmentos fizeram parte de sua *trajetória* etnográfica e, assim, as “interações efêmeras, entrevistas não-estruturadas, insights pós-modernos, interrupções televisivas e autor-reflexões” são *justapostos* em seu texto (Ibidem, p. 224, tradução minha)²⁰, em um movimento bastante similar ao de *Rua de mão única*.

Em segundo lugar, o autor denomina esses “contos”²¹ etnográficos como “fragmentos” pois essas experiências mudam rapidamente de natureza e transitam entre o privado e o global, entre o “Eu” e o “Outro”, entre o real e o simulado. Assim, os excertos indicam como, no domínio pós-moderno, podemos experienciar “mo(vi)mentos rápidos e desconectados não apenas através da tela da televisão, mas também através de uma variedade de telas da vida cotidiana” (Ibidem, p. 224, tradução minha)²².

Por fim, Gottschalk (Ibidem) aponta que a escrita construída pela justaposição de fragmentos pode representar experiências de cunho pessoal, denotando à pesquisa um alto grau de subjetividade e também de reflexividade, uma vez que essas experiências do “Eu” fundem-se com a dos “Outros” na pesquisa urbana.

Existem outros etnógrafos urbanos que, nas trilhas de Gottschalk, defendem etnografias cujas formas textuais condigam com seu objeto de estudo e advogam, igualmente, pelo

uso de fragmentos de escrita da cidade no texto etnográfico, ou mesmo pelo uso de fragmentos visuais e sonoros, no caso de pesquisas nas quais se faz uso de equipamentos audiovisuais. Em geral, pode-se dizer que estes autores ora dão proeminência à fragmentariedade da profusão de imagens e de outros elementos sensoriais da urbe (BORCHARD, 1998; CANEVACCI, 2004; GOTTSCHALK, 1995; WOOD, 2005), ora ressaltam a experiência cultural fragmentada pelo advento de novas tecnologias (GOTTSCHALK; SALVAGGIO, 2015; SOUKUP, 2013).

Assim, a escrita fragmentária de Benjamin não influencia apenas perspectivas da “pós-modernidade”, mas também propostas de pesquisa mais contemporâneas, e é justamente a observância a essas outras literaturas que permite a enunciação das linhagens benjaminianas do pensamento etnográfico.

Linhagens benjaminianas do pensamento etnográfico: pós-modernidade e mobilidade²³

Em face desse panorama literário, pude constatar que as propostas apresentadas compartilham importantes pontos de intersecção. Todavia, apresentam também importantes nuances de perspectiva. Por um lado, artigos estrangeiros se enquadram eles mesmos em uma perspectiva antropológica pós-moderna, altamente influenciada por autores como Jean Baudrillard, Zygmunt Bauman, Marc Augé,

19 No original: “This obsessive glorification to superlativism, which is materialized in the very physical structure and spatial arrangement of the Strip, is explicitly embraced by casino executives and the media. Thus, while builders of the Bob Stupak Tower claim that it will be the ‘tallest structure in the world’, a gigantic sign in a store nearby announces that it is ‘The World’s Largest Gift Shop’”.

20 No original e na íntegra: “I call the present tales ‘fragments’ for three interrelated reasons: First, they are not intended to cohere into an integrated story that would claim to represent some sort of final and comprehensive ‘truth’ (...). On the contrary, following various trajectories and arresting moments, I produce these subjective fragments by juxtaposing together fleeting interactions, unstructured interviews, post-modern insights, television interruptions, and self-reflexions”.

21 Referência à obra de Van Maanen, bastante conhecida nos Estados Unidos, *Tales of the Field*.

22 No original e na íntegra: “They indicate that, as postmodern subjects, we might increasingly experience rapid and disconnected mo(ve)ments not solely across television screens, but also across a wide variety of screens *and the everyday*”.

23 Foi o estudo de Eckert e Rocha (2013a) sobre o desenvolvimento da antropologia urbana no Brasil que inspirou o uso da terminologia “linhagem”.

entre outros. Em suas propostas, as metrópoles contemporâneas são apresentadas, por um lado, como produto do desenvolvimento e da intensificação de certos elementos qualitativos atribuídos às cidades modernas, como as de Benjamin e de Georg Simmel. Assim, formas de sociabilidade e de arranjos culturais conferidas à cidade moderna são igualmente conferidas às metrópoles pós-modernas, porém em configurações mais extremadas. Como exemplo, fala-se ainda do individualismo; do embotamento dos sentidos pela profusão de imagens e sons da cidade; da desconexão entre indivíduo e espaços metropolitanos; dos efeitos de uma sociedade dominada pelo capital e de uma vida pautada pelo dinheiro etc.

Por outro lado, essa literatura da “pós-modernidade” dá grande atenção a fenômenos que consideram próprios das metrópoles atuais.

Nesse sentido, privilégio é dado ao estudo das tecnologias da informação e das novas configurações culturais que delas advém. Dá-se igual enfoque à questão da globalização e da turvação de fronteiras culturais, identitárias e sociais. Daí emerge com maior força a ideia de uma cultura urbana fragmentada, de limites pouco claros, que exige novas formas de investigação.

É evidente que, nos limites deste artigo, seria possível apenas nuançar algumas dessas propostas e a maneira pela qual articulam a obra de Walter Benjamin, ou seus operadores urbanos (a teoria do *flâneur* e o fragmento). No Quadro a seguir, procuro ampliar os horizontes do que denomino como linhagem benjaminiana do pensamento etnográfico “pós-moderno” e ofereço outros artigos e obras cujas abordagens são bastante próximas às das propostas já analisadas:

Quadro 2
Linhagem benjaminiana do pensamento etnográfico “pós-moderno”

| Texto | Espécie | Autor | País | Revista/livro | Ano |
|--|---------|--------------------------------|----------------|---|------|
| “Ethnographic fragments in postmodern spaces” | Artigo | S. Gottschalk | Estados Unidos | <i>Journal of Contemporary Ethnography</i> | 1995 |
| “Between Hard Rock and postmodernism: opening the Hard Rock” | Artigo | K. Borchard | Estados Unidos | <i>Journal of Contemporary Ethnography</i> | 1998 |
| “Watching your step: the history and practice of the flâneur” | Livro | C. Jenks | Inglaterra | <i>Visual Culture</i> | 1998 |
| “The flâneur, the city and virtual public life” | Artigo | M. Featherstone | Inglaterra | <i>Urban Studies</i> | 1998 |
| “A walk on the wild side: urban ethnographer meets de flâneur” | Artigo | C. Jenks; T. Neves | Inglaterra | <i>Journal for Cultural Research</i> | 2000 |
| “Sex and the City: a visible flâneuse for the postmodern era?” | Artigo | H. Richards | Inglaterra | <i>Continuum: Journal of Media & Cultural Studies</i> | 2003 |
| “Metrópole comunicacional” | Artigo | M. Canevacci | Itália | <i>Revista USP</i> | 2004 |
| “‘What happens [in Vegas]’: performing the post-tourist flâneur in ‘New York’ and ‘Paris’” | Artigo | A. Wood | Estados Unidos | <i>Text and Performance Quarterly</i> | 2005 |
| “The postmodern ethnographic flâneur and the study of hyper-mediated everyday life” | Artigo | C. Soukup | Estados Unidos | <i>Journal of Contemporary Ethnography</i> | 2013 |
| “Stuck inside of a mobile: ethnography in no places” | Artigo | S. Gottschalk; M. Salvaggio | Estados Unidos | <i>Journal of Contemporary Ethnography</i> | 2015 |

Fonte: Elaborado pela autora ao longo do levantamento bibliográfico.

É importante notar que nem todos os artigos listados nesse quadro fazem referência direta à obra de Benjamin, porém todos articulam uma ou ambas as temáticas dos operadores urbanos já referenciados. Ressalte-se que os autores que têm como principal aporte teórico a obra benjaminiana, em geral, estabelecem uma relação direta entre a prática da etnografia urbana e a *flânerie*, além de argumentarem por e/ou fazerem uso de uma escrita etnográfica fragmentária. Esse é o caso dos artigos de Soukup (2013), Jenks e Neves (2000), Wood (2005), Richards (2003), Canevacci (2004) e, de certa maneira, Featherstone (1998). Esses autores dialogam entre si, não apenas pela natureza de suas propostas, mas, em alguns casos, por se citarem mutuamente. Já as pesquisas de Gottschalk (1995), Gottschalk e Salvaggio (2015) e Borchard (1998), apesar de não fazerem alusão a Benjamin, trabalham com ideias muito próximas às do *flâneur* e da escrita fragmentária.

Contudo, o caminhar, como prática da pesquisa na cidade, não é temática que marca somente uma linhagem pós-moderna de estudos. Identifico também essa abordagem em uma perspectiva que em geral é chamada de *mobilidade*. Trata-se de uma literatura que

se apropria da prática do “caminhar” e do “se deslocar” na cidade como método de pesquisa social. Nesse panorama, também existem muitas referências à obra de Benjamin e à ideia de *flânerie*. Não obstante, essa vertente de estudos adota uma série de outras referências, e a ideia da *flânerie* é apenas uma delas. Como menciona Middleton (2016, p. 2, tradução minha):

Nos últimos 15 anos, houve um crescente interesse no andar como método e prática. Isso se reflete em uma série de workshops e networks interdisciplinares, sessões de conferência e coleções editadas que exploram o caminhar como tópico e meio da pesquisa social. Estes engajamentos com o caminhar são múltiplos, sendo que este é entendido e conceituado de inúmeras e diferentes maneiras²⁴.

Middleton aponta que autores como Rossiter e Gibson (2003), Solnit (2001) e o próprio Walter Benjamin, se apropriam da *flânerie* como forma de investigação da ambiência urbana, em uma prática na qual, ao longo do movimento pedestre, o pesquisador “lê” a cidade (MIDDLETON, 2016, p. 3).

O Quadro 3 fornece alguns exemplos de obras que se referem diretamente à ideia de *flânerie* ou à obra benjaminiana na linha da “mobilidade”:

Quadro 3

Linhagem benjaminiana do pensamento etnográfico da mobilidade

| Texto | Espécie | Autor | País | Revista/livro | Ano |
|---|-------------------|--------------------|----------------|---|------|
| “L’observation flottante, l’exemple d’un cimetière parisien” | Artigo | C. Pettonet | França | <i>L’Homme</i> | 1982 |
| “Paris, or botanizing on the asphalt” | Capítulo de livro | R. Solnit | Estados Unidos | <i>Wanderlust: a history of walking</i> | 2001 |
| “The flâneur and transitivity” | Capítulo de livro | A. Amin; N. Thrift | Inglaterra | <i>Cities: reimagining the urban</i> | 2002 |
| “Sleepwalking in the modern city: Walter Benjamin and Sigmund Freud in the world of dreams” | Capítulo de livro | S. Pile | Inglaterra | <i>A companion to the city</i> | 2003 |

(*Continua*)

24 No original: “Over the last 15 years, there has been a growing interest in walking as method and practice. This is reflected in a range of interdisciplinary workshops and networks, conference sessions and edited collections exploring walking as both a topic and mode of social research. These engagements with walking are multiple, with it being understood and conceptualised in numerous different ways”.

Quadro 3 – continuação

| Texto | Espécie | Autor | País | Revista/livro | Ano |
|---|-------------------|------------------------|------------|---|------|
| “Walter Benjamin, urban studies, and the narratives of city life” | Capítulo de livro | M. Keith | Inglaterra | <i>A companion to the city</i> | 2003 |
| “Walking and performing ‘the city’: a Melbourne chronicle” | Capítulo de livro | B. Rossiter; K. Gibson | Austrália | <i>A companion to the city</i> | 2003 |
| “Lo sguardo vagabondo: il flâneur e la città da Baudelaire ai postmoderni” | Livro | G. Nuvolati | Itália | <i>Lo sguardo vagabondo</i> | 2006 |
| “Walking as an aesthetic practice and a critical tool: some psychogeographic experiments” | Artigo | K. Bassett | Inglaterra | <i>Journal of Geography in Higher Education</i> | 2004 |
| “Le flâneur dans l’espace urbain” | Artigo | G. Nuvolati | Itália | <i>Revue Géographie et Cultures</i> | 2009 |
| “Walking again lively: towards an ambulant and conversive methodology of performance and research” | Artigo | M. Meyers | Inglaterra | <i>Mobilities</i> | 2011 |
| “The aesthetics of city strolling” | Artigo | H. Paetzold | Polônia | <i>Journal of Contemporary Aesthetics</i> | 2013 |
| “The flâneur: a way of walking, exploring and interpreting the city” | Capítulo de livro | G. Nuvolati | Itália | <i>Walking in the European city: Quotidian mobility and urban ethnography</i> | 2014 |
| “Snapshots of British islam: exploring self, identity, and the good ethical life in the global megalopolis” | Artigo | J. Billaud | Alemanha | <i>Journal of Contemporary Ethnography</i> | 2016 |
| “The socialities of everyday urban walking and the ‘right to the city’” | Artigo | J. Middleton | Inglaterra | <i>Urban Studies</i> | 2016 |

Fonte: Elaborado pela autora ao longo do levantamento bibliográfico.

Mais uma vez, ressalte-se que esses são apenas alguns exemplos de autores que, na linhagem da “mobilidade”²⁵, tratam da obra benjaminiana. Como é possível notar pelas tabelas, em termos temporais, essa literatura coincide com a produção da linhagem benjaminiana pós-moderna e, de fato, seria difícil traçar diferenças concretas entre as perspectivas. Ambas são tratadas separadamente aqui apenas pelo fato de que os autores pós-modernos se definem como tais, assim a linha que as separa é bastante tênue e flexível.

Vale também salientar que a linhagem benjaminiana da “mobilidade” demonstra

uma aguda preocupação com a mobilização dos sentidos do etnógrafo ou estudioso da cidade ao longo do trabalho de campo. Nessa perspectiva, a linhagem também se aproxima das abordagens da antropologia dos sentidos (*sensuous anthropology*) e da Sociologia das Emoções. Esse viés sensível de pesquisa é altamente influenciado pela caracterização benjaminiana do *flâneur* como indivíduo que não apenas vê, mas sente os cheiros, ouve os sons, prova os gostos e texturas da urbe.

Ademais, a aproximação da figura do próprio Benjamin com a do *flâneur* corrobora a ideia de experiências sinestésicas na cidade. De fato, as descrições do autor sobre experiências

25 Os livros referenciados no quadro são fontes úteis para o aprofundamento do estudo sobre a temática, especialmente o título “Walking in the European city” (SHORTELL; BROWN, 2014), e também o livro *Mobility*, de Adey (2009). Ressalte-se que grande parte da literatura acadêmica da vertente da “mobilidade” é produzida na Inglaterra.

urbanas em *Rua de mão única* ou *Imagens do Pensamento* não deixam nenhum sentido de lado. Um fragmento de “Comer”, de *Imagens do Pensamento*, evidencia a diversidade de sentidos mobilizados por Benjamin na descrição de um prato moscovita, uma tradicional sopa de beterrabas que leva o nome de *borscht*. Nessa narração, Benjamin realiza uma expansão do sentido do paladar para outros órgãos que não apenas a língua. Assim, o *borscht* atua também nos olhos, nariz e fluxo sanguíneo, e transforma o ato de comer em uma experiência sinestésica total:

Primeiramente ele deposita em tua língua uma máscara de vapor. Muito antes de tua língua molhar a colher, teus olhos já lacrimejam, tuas narinas já pingam borscht. Muito antes que tuas entranhas se ponham à escuta e teu sangue seja uma onda que inunda teu corpo com a espuma perfumada, teus olhos já beberam da abundância rubra desse prato (BENJAMIN, 2011b, p. 205-206).

Em relação à literatura brasileira, sua divisão em diferentes linhagens de pensamento etnográfico é um pouco intrincada. Principalmente porque a produção nacional da antropologia urbana que se situa na interface do pensamento benjaminiano e da etnografia é significativamente menor do que a estrangeira. Assim, a quantidade de publicações estrangeiras, em especial na Inglaterra e nos Estados Unidos, *pode* indicar que os estudos estrangeiros apresentam um debate mais profícuo em relação ao potencial da obra Benjamin para a pesquisa etnográfica na cidade.

Tal inferência não é proposta como crítica. Os caminhos da antropologia urbana no Brasil certamente foram diferentes daqueles trilhados por antropólogos norte-americanos e ingleses em suas próprias cidades. Ademais, nosso longo histórico de exploração colonial e tantas outras particularidades de nossa história são fatores determinantes para o desenvolvimento de outra realidade sociocultural,

na qual nos posicionamos como um país “em desenvolvimento” e que, por muito tempo, foi objeto de pesquisa de antropólogos europeus. Quicá, por essa razão, nossa disciplina voltou-se para outras questões que lhe pareciam mais relevantes no âmbito dos estudos urbanos.

Não obstante, os autores brasileiros, cujas propostas seguem listadas mais à frente, parecem apresentar – e não me furto de fornecer aqui minha opinião pessoal – uma maior sofisticação ao articular o pensamento benjaminiano e as problemáticas da etnografia urbana. Nesse sentido, observei que as principais reflexões que tomam como aporte teórico a obra de Walter Benjamin são aquelas dos trabalhos de Ana Luiza Carvalho da Rocha e Cornélia Eckert.

As próprias autoras nos dão, em seu texto sobre as linhagens antropológicas, as respostas para um possível enquadramento de seus trabalhos no panorama da antropologia urbana brasileira. Trata-se de uma linhagem da antropologia urbana que estuda “os territórios urbanos onde pulsa a vida cotidiana” (ECKERT; ROCHA, 2013a, p. 39), e cujas abordagens de pesquisa encerram as propostas de autores que dão proeminência à ideia de múltiplos deslocamentos na cidade, não só o caminhar do andarilho, mas o deslocamento do pesquisador em relação ao Outro, com o Outro, e também em relação a si mesmo. As autoras afirmam:

O jogo dialético que a etnografia aplica ao lugar urbano acompanha, no *trajeto*, as novidades da disciplina antropológica. *A prática do deslocamento em relação ao e com o outro na cidade promove, na “etnografia de rua”, a reciprocidade cognitiva. O antropólogo, como narrador a caminhar pela cidade* [referência a Eckert e Rocha, 2003], *como um flâneur*, compreende o evento etnográfico como um jogo da memória criativa [referência a Bolle, 1994, p. 367], um projeto compartilhado de ação no mundo da vida urbana, aberto a interpretações e ao reconhecimento crítico do *percurso analítico* (ECKERT; ROCHA, 2013a, p. 40, grifos meus).

Apesar de tratar separadamente as linhagens estrangeiras e brasileira, é evidente que há convergências entre elas, como já procurei demonstrar na comparação entre o artigo de Eckert e Rocha (2003), e os de Jenks e Neves (2000) e Soukup (2013). Além das pesquisas dessas autoras, cabe invocar aqui também o trabalho de Silva (2009) que, apesar de não tomar como aporte teórico a obra de Benjamin, desenvolve com primazia as ideias de deslocamento e trajeto.

Silva ordena a prática etnográfica em três fases distintas, sendo que a primeira delas trata de *situar* o pesquisador. O termo “situação”, como destaca o próprio autor, diz respeito à “maneira pela qual uma coisa está disposta, situada ou orientada”; dito de outro modo, refere-se, especialmente, à ideia de *localização*, tanto em “relação com os atores sociais que observa [como] em seus deslocamentos nos territórios onde tais atores se localizam e transitam” (SILVA, 2009, p. 172).

Como busquei demonstrar, o *flâneur* como etnógrafo, ou como sua metáfora, tem sua *situação* bem definida em relação ao que e a quem observa na cidade. Ao mesmo tempo, situa-se distante e próximo dos atores sociais, imerso na multidão, porém fora dela. Mais ainda, em suas deambulações, ele tece seus próprios mapas urbanos, altamente influenciados pelos trajetos e itinerários do Outro. Para Silva (2009), isso é etnografia. Ressaltem-se os apontamentos que realizei sobre *Rua de mão*

única: Benjamin, como *flâneur*, desloca-se pela cidade a recolher fragmentos de sua linguagem, situando-se, concomitantemente, em relação ao sistema que organiza suas paisagens e modos de vida. Por meio de seu arranjo textual, o autor também nos conduz pelos territórios da metrópole, aproximando o leitor dessa experiência de deslocamento.

De certa forma, as colocações de Silva legitimam o aspecto etnográfico da obra benjaminiana, pois propõem que a etnografia seja um “relato de percurso” e que tal percurso seja a “espinha dorsal” do texto do antropólogo, linha organizadora que torna o material coletado “legível” (Ibidem, p. 171). Segundo o autor:

Difícilmente uma cidade se aninha em forma de modelo no cérebro de qualquer estudioso. É *espaço sobre o qual se anda e de onde se recolhem, na superfície, sinais que merecem leitura, ao mesmo tempo, ávida e cautelosa. O conhecimento da cidade é, portanto, um conhecimento produzido pelos percursos*. Ela nunca se destaca do observador e se oferece como um quadro no museu, para cuja contemplação adequada ele busca com seus passos que tateiam no chão, o lugar ideal, o ângulo perfeito (Ibidem, p. 174, grifo meu).

Isso posto, ofereço a seguir alguns exemplos de propostas brasileiras de pesquisa que se valem da produção intelectual de Benjamin ou que abordam as ideias de deslocamento e fragmentariedade de discurso etnográfico, nas linhas das pesquisas de Eckert e Rocha e de Silva:

Quadro 4
Linhagem benjaminiana do pensamento etnográfico brasileiro

| Texto | Espécie | Autor | Revista/livro | Ano |
|--|---------|------------------------------|--------------------------|------|
| Vozes do meio-fio | Livro | C. Milito; H. R. Silva | <i>Vozes do meio-fio</i> | 1995 |
| “Comunicação e diferença nas cidades” | Artigo | J. Caiafa | <i>Lugar Comum</i> | 2002 |
| “Etnografia de rua: estudo de antropologia urbana” | Artigo | C. Eckert; A. L. C. Rocha | <i>Iluminuras</i> | 2003 |

(Continua)

Quadro 4 – continuação

| Texto | Espécie | Autor | Revista/livro | Ano |
|--|-------------------|------------------------------|---|-------|
| “Aventura nas cidades: ensaios e etnografias” | Livro | J. Caiafa | <i>Aventura nas cidades</i> | 2007 |
| “No mercado tem tudo que a boca come” | Tese | V. Vedana | <i>Repositório digital da UFRGS</i> | 2008 |
| “A situação etnográfica: andar e ver” | Artigo | H. R. Silva | <i>Horizontes Antropológicos</i> | 2009 |
| “A cidade: sede de sentidos” | Capítulo de livro | C. Eckert; A. L. C. Rocha | <i>Etnografia da duração: estudos da memória coletiva nas coleções etnográficas</i> | 2013b |
| “Etnografia da duração: estudos de memória coletiva” | Capítulo de livro | C. Eckert; A. L. C. Rocha | <i>Etnografia da Duração: estudos da memória coletiva nas coleções etnográficas</i> | 2013c |
| “Antropologia da e na cidade: interpretações sobre as formas da vida urbana” | Livro | C. Eckert; A. L. C. Rocha | <i>Antropologia da e na cidade: interpretações sobre as formas da vida urbana</i> | 2013d |
| “Ressonâncias de sobreposições temporais: etnografia no bairro Kreuzberg, Berlim (Alemanha)” | Artigo | C. Eckert; A. L. C. Rocha | <i>Illuminuras</i> | 2014 |

Fonte: Elaborado pela autora ao longo do levantamento bibliográfico.

Conforme comentei em relação às linhagens estrangeiras, nem todos os trabalhos e autores listados na tabela fazem referência direta à obra benjaminiana, porém, articulam algumas das premissas que encerram os operadores urbanos “fragmento” e “flâneur”, além de darem especial atenção a uma ideia de deslocamento global, que envolve tanto o movimento físico quanto o epistemológico.

Considerações finais

Como afirmou Susan Sontag, Walter Benjamin teve uma “sutíl, aguda e fantasmagórica relação com as cidades” (SONTAG, 1986, p. 87), relação que foi parte integrante de sua vida e atravessou toda sua obra.

Sem dúvida, tal fato gerou grande interesse dos estudiosos do urbano em sua obra, e rica literatura foi produzida sobre o tema, sobretudo na Sociologia. Não obstante, a Antropologia mostrou-se mais tímida em relação à recepção do espólio intelectual de Benjamin. Isso se deu, em parte, devido ao interesse recente da disciplina pela cidade. Todavia, em meados dos

anos 1990 essa situação mudou, e antropólogos e etnógrafos passaram a articular ideias de Benjamin para o estudo de ambiências urbanas. As reflexões que evidenciam o potencial da obra benjaminiana para a pesquisa nas cidades contemporânea tornaram-se bastante profícuas na Europa e nos Estados Unidos a partir dessa época. Já no Brasil, somente nos anos 2000 tais perspectivas começam a emergir no âmbito dos estudos urbanos.

Nesse panorama, se me foi possível traçar linhagens benjaminianas de pensamento *etnográfico*, é mais difícil delimitá-las especificamente no âmbito da Antropologia. Apesar de a etnografia ser a “ideia-mãe” da disciplina (PEIRANO, 2014), é evidente que é “praticada” também por pesquisadores das outras áreas de estudo das Ciências Sociais. Dessa maneira, os artigos que apontei nesta revisão bibliográfica não são todos escritos por antropólogos, mas abordam questões importantes para a disciplina.

É relevante notar que, apesar de Benjamin ter escrito uma profusão de textos sobre cidades, são apenas certos conceitos e categorias seus que são articulados pelos autores aos quais

fiz referência. Assim, apresentei apenas os dois principais *operadores urbanos*, sua concepção de fragmento e sua teoria do *flâneur*. Não obstante, outros temas são também extremamente relevantes na maneira pela qual o autor pensa a cidade, porém não ganham tanta atenção de etnógrafos. Esse é o caso, por exemplo, de suas teorias da memória e da alegoria.

Ainda em relação aos operadores urbanos, observei que a ideia de fragmento é mais cara especialmente aos pós-modernos, pois estes concebem a cidade como um cenário estético e socialmente fragmentado. Nesse sentido, o texto de fragmentos de certa forma harmoniza o discurso com o objeto. Assim, argumento que, nessa linhagem, há grande preocupação com a *autoridade* dos textos etnográficos, para utilizar o termo de Clifford (2011).

Já a teoria do *flâneur* é operada de maneira mais contundente nas perspectivas da mobilidade. Aqui, a preocupação com as trajetórias e itinerários urbanos é que dá o tom aos estudos. Isso também acontece com as perspectivas brasileiras nas quais essas ideias têm um alcance mais amplo e se desdobram também para os territórios do Outro e do Eu. Afinal, não é apenas fisicamente que se deslocam, por exemplo, o etnógrafo de Silva (2009) ou o “etnógrafo de Rua” de Eckert e Rocha (2003) e, nestas propostas, salienta-se a necessidade de um deslocamento que impeça que o “hábito faça seu trabalho”.

Refiro-me aqui à proposição comum de que o estudo etnográfico deve lidar com realidades socioculturais distantes e estranhas ao etnógrafo. Com efeito, um dos grandes desafios do antropólogo urbano é fazer valer a máxima de Malinowski e “tornar o familiar em estranho e o estranho em familiar”. Isso porque a situação de um etnógrafo ocidental, habitante da grande cidade, que realiza seus estudos em uma tribo melanésia, é certamente muito diversa da situação na qual este mesmo etnógrafo estuda uma grande metrópole, ou mesmo a sua própria.

Autores de grande envergadura já trataram dessa problemática, como Velho (2009; 2013) e Strathern (2014), por exemplo. Na linhagem benjaminiana, Jenks e Neves (2000), e também Soukup (2013), não ignoram a questão e argumentam, mais uma vez, que a figura do *flâneur* inspira saídas para o “estranhamento” do etnógrafo em relação à sociedade estudada, no caso, a sua própria. Todavia, é na linhagem brasileira que essa questão encontra maior centralidade. Como comenta Silva (2009, p. 176):

O percurso do etnógrafo no campo deriva da junção exitosa ou atritada, isto é, pelos acordos e pelos entreveros entre a orientação que ele mesmo quer imprimir a seu itinerário e os itinerários permitidos, prescritos, previstos, aceitos pelos interlocutores/interagentes. Acordos que conduzem às melífluas fusões de horizontes ou a entreveros entrecortados de raios no horizonte e trovões sobre a cabeça.

Dito de outra maneira, habituado que é à cultura estudada, sua estética e dinâmica, o antropólogo urbano enfrenta dificuldades em tornar estranho o que lhe é familiar e revelar as “regras subjacentes” ou as “mudanças e permanências” de sua própria cultura. Porém, ao deslocar-se na cidade e construir seus percursos, entra em diálogo com os percursos do Outro. É apenas nas ruas que pode notar os “itinerários permitidos, prescritos, previstos, aceitos”, os territórios de pertencimento e não pertencimento; e, nesse seguimento, seu texto etnográfico também representa essa trajetória, a sua e a do Outro.

À vista destas breves considerações, argumento que seja possível afirmar que a obra de Walter Benjamin ainda possui grande potencial a ser liberado por antropólogos e etnógrafos da cidade, pois não apenas oferece perspectivas para o trabalho de campo na ambiência urbana, mas dá suporte para que o analista da diversidade possa refletir sobre os desafios e a construção teórica de sua própria disciplina.

Referências

- ADEY, P. *Mobility*. New York: Routledge, 2009.
- AMIN, A.; THRIFT, N. *Cities: reimagining the urban*. Cambridge: Polity, 2002.
- BASSETT, K. Walking as an aesthetic practice and a critical tool: some psychogeographic experiments. *Journal of Geography in Higher Education*, Abingdon, v. 28, n. 3, p. 397-410, 2004.
- BAUDELAIRE, C. O pintor da vida moderna. In: DUFILHO, J.; TADEU, T. (Org.). *O pintor da vida moderna*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. 152 p.
- BENJAMIN, W. *Passagens*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- _____. *Rua de mão única*. São Paulo: Brasiliense, 2011a.
- _____. *Charles Baudelaire: um lírico no auge do capitalismo*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2011b.
- BILLAUD, J. Snapshots of British islam exploring self, identity, and the good ethical life in the global megalopolis. *Journal of Contemporary Ethnography*, Thousand Oaks, v. 45, n. 5, p. 503-528, 2016.
- BOLLE, W. *Fisiognomia da metrópole moderna: representação da história em Walter Benjamin*. São Paulo: Edusp, 1994.
- BORCHARD, K. Between a hard rock and postmodernism: opening the Hard Rock Hotel and Casino. *Journal of Contemporary Ethnography*, Thousand Oaks, v. 27, n. 2, p. 242-269, 1998.
- BUCK-MORSS, S. *Dialética do olhar: Walter Benjamin e o projeto das passagens*. Belo Horizonte: UFMG; Chapecó: Argos, 2002.
- CAIAFA, J. Comunicação e diferença nas cidades. *Lugar Comum*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 91-102, 2002.
- _____. *Aventura das cidades: ensaios e etnografias*. São Paulo: FGV, 2007.
- CANEVACCI, M. Metrópole comunicacional. *Revista USP*, São Paulo, n. 63, p. 110-125, set.-nov. 2004.
- CLIFFORD, J. Sobre a autoridade etnográfica. In: _____. *A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. p. 17-57.
- DÉBORD, G. Teoría de la deriva. *Internacional situacionista*, Paris, v. 1, 1958.
- ECKERT, C.; ROCHA, A. L. C. Etnografia de rua: estudo de antropologia urbana. *Illuminuras*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 1-22, 2003.
- _____. *Antropologia da e na cidade: interpretações sobre as formas da vida urbana*. Porto Alegre: Marcavizual, 2013a.

- _____. A cidade: sede de sentidos. In: _____. (Org.). *Etnografia da duração: estudos da memória coletiva nas coleções etnográficas*. Porto Alegre: Marcavisual, 2013b. p. 160-180.
- _____. Etnografia da duração: estudos de memória coletiva. In: _____. (Org.). *Etnografia da duração: estudos da memória coletiva nas coleções etnográficas*. Porto Alegre: Marcavisual, 2013c. p. 19-50.
- _____. *Antropologia da e na cidade: interpretações sobre as formas da vida urbana*. Porto Alegre: Marcavisual, 2013d.
- _____. Ressonâncias de sobreposições temporais: etnografia no bairro Kreuzberg, Berlim (Alemanha). *Iluminuras*, Porto Alegre, v. 15, n. 36, p. 218-268, 2014.
- FEATHERSTONE, M. The flâneur, the city and virtual public life. *Urban Studies*, Thousand Oaks, v. 35, n. 5-6, p. 909-925, 1998.
- FONSECA, C.; MAGNI, C. T. Homenagem a Colette Pétonnet. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 20, n. 41, p. 405-411, 2014.
- GILLOCH, G. *Myth & metropolis: Walter Benjamin and the city*. Cambridge: Polity, 1996.
- GOTTSCHALK, S. Ethnographic fragments in postmodern spaces. *Journal of Contemporary Ethnography*, Thousand Oaks, v. 24, n. 2, p. 195-228, 1995.
- GOTTSCHALK, S.; SALVAGGIO, M. Stuck inside of mobile ethnography in non-places. *Journal of Contemporary Ethnography*, Thousand Oaks, v. 44, n. 1, p. 3-33, 2015.
- JENKS, C. Watching your step: the history and practice of the flâneur. In: _____. (Ed.). *Visual culture*. New York: Routledge, 1998. p. 142-160.
- JENKS, C.; NEVES, T. A walk on the wild side: urban ethnography meets the flâneur. *Journal for Cultural Research*, Abingdon, v. 4, n. 1, p. 1-17, 2000.
- KEITH, M. Walter Benjamin, urban studies and the narratives of city life. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. *A companion to the city*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2003. p. 410-429.
- MACHADO, C. E. Walter Benjamin: crítica à ideia do progresso, história e tempo messiânico. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POLITICAS DE LA MEMORIA, 3., 2010, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Centro Cultural de la Memoria Hadoldo Conti, 2010.
- MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, 2002.
- MEYERS, M. Walking again lively: towards an ambulant and conversive methodology of performance and research. *Mobilities*, Abingdon, v. 6, n. 2, p. 183-201, 2011.

- MIDDLETON, J. The socialities of everyday urban walking and the “right to the city”. *Urban Studies*, Thousand Oaks, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2016.
- MILITO, C.; SILVA, H. R. *Vozes do meio-fio*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- NUVOLATI, G. *Lo sguardo vagabondo: il flâneur e la città da Baudelaire ai postmoderni*. Bologna: Il Mulino, 2006.
- _____. Le flâneur dans l’espace urbain. *Revue Géographie et Cultures*, Paris, n. 70, p. 7-20, 2009.
- _____. NUVOLATI, G. The flâneur: A way of walking, exploring and interpreting the city. In: SHORTELL, T.; BROWN, E. (Ed.). *Walking in the European city: quotidian mobility and urban ethnography*. Farnham: Ashgate, 2014. p. 21-33.
- OLIVEIRA, B.S.C. *Walter Benjamin, leitor das cidades: linhagens da antropologia urbana*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.
- PAETZOLD, H. The aesthetics of city strolling. *Journal of Contemporary Aesthetics*, Thousand Oaks, v. 11, n. 1, p. 23-37, 2013.
- PEIRANO, M. Etnografia não é método. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 20, n. 42, p. 377-391, 2014.
- PÉTONNET, C. L’Observation flottante : l’exemple d’un cimetière parisien. *L’Homme*, Paris, v. 22, n. 4, p. 37-47, 1982.
- PILE, S. Sleepwalking in the modern city: Walter Benjamin and Sigmund Freud in the world of dreams. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. *A companion to the city*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2003. p. 75-86.
- POE, E. A. O homem da multidão. In: DUFILHO, J.; TADEU, T. (Org.). *O pintor da vida moderna*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 91-102.
- RICHARDS, H. Sex and the City: a visible flâneuse for the postmodern era? *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, Abingdon, v. 17, n. 2, p. 147-157, 2003.
- ROSSITER, B.; GIBSON, K. Walking and performing “the city”: a Melbourne chronicle. In: BRIDGE, G; WATSON, S. *A companion to the city*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2003. p. 437-447.
- SENNETT, R. *Carne e pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SHORTELL, T.; BROWN, E. (Ed.). *Walking in the European city: quotidian mobility and urban ethnography*. Farnham: Ashgate, 2014.
- SILVA, H. R. A situação etnográfica: andar e ver. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 171-188, 2009.
- SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, G. O. (Ed.). *O fenômeno urbano*. São Paulo: Zahar, 1973. p. 11-25.
- SOLNIT, R. Paris, or botanizing on the asphalt. In: _____. *Wanderlust: a history of walking*. London: Penguin, 2001. p. 196-213.

SONTAG, S. *Sob o signo de saturno*. São Paulo: L&PM, 1986.

SOUKUP, C. The postmodern ethnographic flâneur and the study of hyper-mediated everyday life. *Journal of Contemporary Ethnography*, Thousand Oaks, v. 42, n. 2, p. 226-254, 2013.

STRATHERN, M. Os limites da autoantropologia. In: FERRARI, F. (Ed.). *O feito etnográfico e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2014. p. 133-157.

VEDANA, V. *No mercado tem tudo que a boca come*: estudo antropológico da duração das práticas cotidianas de mercado de rua no mundo urbano contemporâneo. 2008. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

VELHO, G. Antropologia urbana: encontro de tradições e novas perspectivas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 59, p. 11-18, 2009.

_____. Introdução à 1ª edição de *A utopia urbana*. In: _____. *Um antropólogo na cidade*: ensaios de antropologia urbana. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 10-24.

WERNECK, M. M. F. *Mito e experiência*: operadores estéticos de Claude Lévi-Strauss. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

WOOD, A. F. “What happens [in Vegas]”: performing the post-tourist flâneur in “New York” and “Paris”. *Text and Performance Quarterly*, Abingdon, v. 25, n. 4, p. 315-333, 2005.

Resumo

Linhas benjaminianas do pensamento etnográfico

Neste artigo analiso a influência da obra de Walter Benjamin em propostas de etnografia urbana, no intento de traçar os contornos do que chamo de “linhas benjaminianas do pensamento etnográfico”. Demonstro, por meio de uma revisão bibliográfica, como autores de diversos países articulam conceitos e categorias de Benjamin em suas abordagens de pesquisa de campo e escrita etnográfica na cidade desde a década de 1980. Denomino tais conceitos e categorias como “operadores urbanos”, espécies de ferramentas epistemológicas por meio das quais Benjamin e os autores trabalhados abordam as cidades. Neste artigo analiso dois deles: a teoria do *flâneur* e a escrita fragmentária. Com esses apontamentos, argumento que a obra benjaminiana possui um grande potencial para as reflexões da antropologia urbana contemporânea.

Palavras-chave: Walter Benjamin; Antropologia Urbana; Etnografia; Flâneur; Fragmento.

Abstract

Benjaminian lineages of ethnographic thought

In this paper, I analyze the influence of Walter Benjamin's work on proposals for urban ethnography, in an attempt to trace the contours of what I call the “Benjaminian lineages of ethnographic thought”. I demonstrate, through a bibliographical review, how authors from several countries articulate concepts and categories of Benjamin's work in their approaches to field research and ethnographic writing in the city since the 1980s. I call such concepts and

categories “urban operators”, sort of epistemological tools through which Benjamin and the other authors address the cities. In this paper, I analyze two of them, the *flâneur’s* theory and the fragmented writing. Taking this into account, I argue that Benjamin’s work can still contribute to new approaches in the field of Urban Anthropology.

Keywords: Walter Benjamin; Urban Anthropology; Ethnography; Flâneur; Fragment.

Résumé

Lignées benjaminiennes de pensée ethnographique

Dans cet article, on examine l’influence de le œuvre de Walter Benjamin dans les propositions de l’ethnographie urbaine, dans le but de tracer les contours de ce qu’on appelle « lignées benjaminiennes de pensée ethnographique. On démontre, à travers une révision bibliographique, comment des auteurs de différents pays articulent des concepts et catégories de Benjamin dans leurs approches de recherche de champ et écriture ethnographique de la ville, depuis les années 1980. Ces concepts et catégories, qu’on appelle « opérateurs urbains », espèce d’outils épistémologiques par des moyens dont Benjamin et les auteurs travaillés abordent des villes. Dans cet article on regarde deux d’entre eux : la théorie du flâneur et l’écriture fragmentaire. Avec ces notes, on argumente que l’œuvre de Benjamin a un grand potentiel pour les réflexions de l’anthropologie urbaine contemporaine.

Mots-clés: Walter Benjamin; Anthropologie urbaine; Ethnographie; Flâneur; Fragment.

Introdução

De acordo com Majone (1999), há três tipos de intervenção estatal na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O autor ainda destaca que a função estatal regulatória ganha importância mundialmente a partir do fim da década de 1970 com a redução do papel do Estado na provisão direta de bens. É nesse sentido que Majone fala da passagem do Estado positivo para o Estado regulador. Nesse contexto, o mundo assiste a uma verdadeira difusão das agências reguladoras no fim do século XX. De acordo com Gilardi, Jordana e Levi-Faur (2006), “pesquisando 36 países na Europa e na América Latina e 7 setores econômicos e sociais, registramos o estabelecimento de 174 agências no período até 2002”³.

Tendo em vista esse cenário, diversas teorias, nos mais distintos campos, buscaram dar conta do fenômeno regulatório, atentando, principalmente, para a interação entre os atores públicos e privados. Segundo Levine e

Forrence (1990), três teorias centrais marcaram o debate no campo: a teoria do interesse público, a teoria da regulação econômica ou teoria da captura, e a teoria do agente-principal (teoria positiva das instituições). A teoria do interesse público propõe que a regulação surgiu como uma consequência benéfica diante da necessidade do Estado de corrigir falhas de mercado. Embora plausível a assertiva, o arsenal teórico tem enfoque fortemente normativo e não explica empiricamente como interesses e instituições se articulam na regulação estatal. Nesse sentido, o foco de nossa análise estará nas outras duas correntes teóricas.

A Economia foi a primeira disciplina a buscar compreender esse fenômeno de forma mais complexa e abrangente, tendo popularizado, na década de 1970, a teoria econômica da regulação, também conhecida por teoria da captura. A Ciência Política, por sua vez, também mobilizou seu instrumental teórico para explicar a regulação estatal por meio da teoria do agente-principal ou do que Moe (1987a) chamou de teoria positiva das instituições.

1 Este artigo tem como base discussões teóricas de minha dissertação de mestrado intitulada *O lobby na regulação da propagação de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*, defendida em 2012 no Departamento de Ciência Política da USP e que pode ser acessada em: <<https://goo.gl/E8PCnd>>. Agradeço aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (BIB) pelas relevantes sugestões ao texto. Eventuais imprecisões remanescentes são de minha exclusiva responsabilidade.

2 Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), é mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Professor do curso de pós-graduação Democracia e Legislativo no Brasil da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing e do MBA em Economia e Gestão: Relações Governamentais da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. E-mail: marcellofb@hotmail.com.

3 No original: “surveying 36 countries in Europe and Latin America and 7 economic and social sectors, we were able to document the establishment of 174 agencies in the period up to 2002”.

Cada uma dessas duas teorias buscou mobilizar diversos conceitos para explicar a regulação. Buscaremos, ao longo deste trabalho, revisar e discutir os principais postulados dessas teorias, apresentando suas contribuições centrais e limitações. De forma particular, procuraremos contrastar a abordagem dessas duas correntes, evidenciando como os conceitos de “instituições” e “interesses” foram trabalhados nos respectivos arcabouços explanatórios.

Ao final, discutiremos brevemente como uma vertente recente da Ciência Política norte-americana tem avançado em relação às limitações identificadas na abordagem do fenômeno regulatório pela Ciência Política. Espera-se que o debate teórico da relação entre “interesses” e “instituições” contribua de alguma forma para indicar avanços e limitações da Ciência Política na discussão sobre o papel e as relações entre Estado e sociedade.

A teoria da captura

A teoria da captura surge na década de 1970 em contraposição aos postulados da teoria do interesse público, asseverando que, diferentemente do que propunha esta, a força motriz por trás da regulação não seria o interesse público encarnado pelo Estado, mas o interesse empresarial em auferir ganhos da intervenção estatal. A teoria da captura foi formalizada por George Stigler, ligado à Escola de Chicago, em seu texto seminal “The Theory of Economic Regulation” (STIGLER, 1971). De acordo com o autor, as principais tarefas atribuídas a esta teoria “referem-se à explicação sobre quem será beneficiado ou prejudicado pela regulação, à definição do formato da regulação e aos efeitos da regulação sobre

a alocação de recursos” (STIGLER, 1975, p. 114)⁴. Ao atentar para a ação dos grupos de interesse e os resultados da regulação, o autor redireciona o cerne da discussão, fazendo uma transição de uma abordagem meramente econômica, como na teoria do interesse público, para uma análise econômica da política.

A teoria da regulação econômica traz à tona a discussão sobre a regulação atender primordialmente aos interesses da indústria em detrimento dos interesses do consumidor, o que caracterizaria uma forma de captura do poder público. Essa vantagem por parte do empresariado decorreria não apenas da ação da indústria para capturar as agências, mas também porque estas teriam sido concebidas desde o início para favorecer uma fração do setor privado. De forma direta, o autor explica o eixo central de seu argumento: “Via de regra, a regulação é adquirida pela indústria e é concebida e operacionalizada com vistas a beneficiá-la” (STIGLER, 1975, p. 114)⁵.

O autor modela um sistema de oferta e demanda que contemplaria políticos e indústrias. O lado da demanda seria ocupado pelo setor privado, enquanto os políticos, detentores do poder institucional necessário à regulação, teriam o papel de ofertar essa regulação. Os políticos, interessados em se reeleger, necessitam de vultosos recursos para operar a máquina partidária, especialmente durante as eleições. As indústrias, por sua vez, dependem da regulação para obter os principais tipos de benefícios advindos do governo: subsídios, barreiras à entrada de concorrentes, controle de produtos substitutos e complementares e fixação de preços.

Para compreender a articulação entre políticos e empresas reguladas e os resultados

4 No original em inglês: “are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources”.

5 No original em inglês: “as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit”.

daí advindos, é preciso recapitular e observar alguns pressupostos que informam a visão de Stigler. O primeiro deles tem origem em Downs (1957), que aplicou as ideias econômicas neoclássicas de racionalidade e autointeresse do indivíduo para explicar o comportamento político. Na mesma linha, a estrutura argumentativa da teoria da captura trata de incorporar à política os pressupostos microeconômicos acerca do comportamento dos agentes de mercado. Assim, o autor se baseia na teoria racional do comportamento político, segundo a qual os políticos agem racionalmente para obter votos, independentemente do juízo de valor a respeito da política adotada. Contrariamente à teoria do interesse público, que enfatiza a busca pelo bem comum nas ações dos agentes estatais (compreendidos aqui os políticos eleitos e os burocratas), a teoria da captura “descreve os atores no processo regulatório como tendo objetivos estreitos e autointeressados – principalmente a manutenção de cargos ou a conquista da reeleição, o recebimento de gratificações advindas do exercício do poder, ou o enriquecimento pessoal após deixar o cargo” (LEVINE; FORRENCE, 1990, p. 169)⁶.

Tendo como base esses objetivos de maximização do interesse pessoal ou organizacional, Laffont e Tirole elaboraram um rol de mecanismos utilizados pelos grupos de interesse para influenciar e impactar as decisões de políticas públicas:

- 1) suborno; 2) promessa de emprego futuro em alguma das empresas reguladas – este é um dos lados do fenômeno conhecido como “porta giratória”, que denota uma relação próxima entre a burocracia e o setor regulado, de modo que pessoas do setor regulado podem migrar para postos públicos (“porta de entrada”) ou burocratas podem migrar para as empresas reguladas após deixarem seu cargo (“porta de saída”); 3) estabelecimento de relações pessoais; 4) acordo pelo qual as empresas do setor evitam criticar publicamente as agências, reduzindo os danos à reputação dos reguladores; 5) transferência de recursos a políticos eleitos que têm ascendência sobre a agência – isso envolve desde financiamento de campanhas a lobby junto a todos os grupos afetados pela regulação, de modo a convencê-los a respeito das medidas tomadas pelas agências em benefício do setor. (LAFFONT; TIROLE, 1991, p. 1090-1091 apud BAIRD, 2012, p. 47)⁷

Outra premissa importante de Stigler, relativa à preponderância de certos grupos empresariais, ampara-se nas ideias de Olson (1999) sobre a lógica da ação coletiva. O ponto central do autor para a questão da prevalência de certos grupos sociais é que há incentivos distintos para a atuação de diferentes de grupos, de tal modo que os prospectos de uma ação coletiva simétrica são, no mínimo, falaciosos.

Segundo seus postulados, indivíduos racionais e maximizadores de interesses próprios não têm incentivos, especialmente em organizações maiores, para colaborar visando à promoção de interesses comuns, uma vez que, independentemente da ação individual, esses benefícios coletivos serão compartilhados. Isso constitui,

6 No original em inglês: “describes actors in the regulatory process as having narrow, self-interested goals – principally job retention or the pursuit of reelection, self-gratification from the exercise of power, or perhaps postofficeholding personal wealth”.

7 No original em inglês: “a) Monetary bribes are feasible, although not common. b) More pervasive are the hoped-for future employment for commissioners and agency staff with the regulated firms or their law firms or with public-interest law firms. c) Personal relationships provide incentives for government officials to treat their industry partners kindly. d) The industry may cater to the agency’s concern for tranquility by refraining from criticizing publicly the agency’s management. e) Last, but not least, the industry can also operate indirect transfers through a few key elected officials who have influence over the agency. These include monetary contributions to political campaigns (Political Action Committees), as well as the votes and lobbying of the “Grass Roots” (employees, shareholders, suppliers, citizens of communities where plants are located)”.

no jargão da literatura, o problema do “carona” (*free-rider*). Esses grupos, denominados pelo autor de “latentes”, têm menos incentivos para agir coletivamente. Desse modo, assevera Olson (1999), a promoção conjunta de interesses só poderá ocorrer em grupos menores ou privilegiados, em que ocorra a coerção para arregimentar e alinhar os indivíduos do grupo em torno de determinada questão.

Como corolário, “os resultados da luta política entre os vários grupos da sociedade não serão simétricos e equilibrados” (OLSON, 1999, p. 141). A capacidade organizacional dos grupos privilegiados, diante dos grupos latentes que têm interesses comuns, mas poucos incentivos para a mobilização, torna o jogo político desigual, de modo que, via de regra, aqueles tendem a ser beneficiados e sobressair nas disputas políticas.

A partir desses pressupostos, Stigler conclui que grupos com menores custos de organização e informação tendem a ser favorecidos pelas políticas regulatórias, na medida em que têm maior capacidade de mobilização dos recursos necessários para o estabelecimento da relação política de troca anteriormente descrita. Essa assertiva é válida, como vimos, não apenas quando se compara a assimetria de poder entre empresariado e consumidores, mas também ao verificar a força de grupos empresariais consolidados perante empresas emergentes. Gheventer (2003) é claro sobre esse aspecto:

Em indústrias competitivas, a regulação foi elemento essencial para elevar o poder de mercado das empresas já estabelecidas, o que resultou não só na elevação de preços e práticas discriminatórias como também na cartelização e limitação da entrada de novos competidores que pudessem dissipar as rendas das empresas e beneficiar consumidores. (p. 21)

Outro elemento central na teoria concerne à cadeia de controle estabelecida entre

os grupos econômicos e os burocratas, que levarão a cabo, no limite, os interesses daqueles grupos. Segundo a lógica da teoria, os grupos de interesse empresariais controlam os políticos, que por sua vez dominam os burocratas, de tal sorte que as políticas postas em marcha por estes “refletirão o balanço de poder subjacente entre os diversos interesses” (MOE, 1987a, p. 275)⁸. Observa-se, assim, que não haveria nenhum tipo de mediação institucional entre os interesses de grupos sociais e os resultados finais de políticas governamentais. Em outras palavras, os interesses postos na sociedade seriam diretamente espelhados nas decisões, sem qualquer ingerência possível nesse caminho. A contribuição de Stigler foi decisiva, portanto, para “o estabelecimento das bases de uma teoria econômica da ação governamental centrada em grupos econômicos cujos interesses são traduzidos diretamente em políticas públicas” (BAIRD, 2012, p. 47).

As ideias centrais de Stigler não apenas se mantiveram em voga por muito tempo – a ponto de ainda hoje, mais de quatro décadas após seu texto, expressões como “captura” serem referência comum nos debates sobre agências e nos meios de comunicação – como ensejaram desenvolvimentos futuros desse corpo teórico. Diversos autores (BECKER, 1983; PELTZMAN, 1976, 2004; POSNER, 2004) procuraram refinar, corrigir, complementar e ampliar os postulados da teoria.

Talvez o principal autor a aperfeiçoar e debater o modelo analítico de Stigler foi Samuel Peltzman. Atento ao contexto político norte-americano desde a década de 1960, o autor notou a emergência de poderosos grupos de consumidores, capazes de se contrapor, em alguma medida, aos interesses econômicos e auferirem vitórias nas disputas regulatórias. Assim, criticando o modelo inicial da teoria da captura, em particular a dominância

8 No original em inglês: “*will reflect the underlying balance of power among the various interests*”.

dos grupos empresariais, Peltzman (1976) argumentava que grupos difusos poderiam se organizar, reduzindo a assimetria existente. Ademais, o autor apresentava um olhar político mais sofisticado, afirmando que, mesmo sem capacidade organizacional, grupos latentes poderiam ter alguma influência, já que participavam do jogo político por meio do voto. Com isso, Peltzman avança, ainda que timidamente, em relação à ausência de mediação institucional do modelo inicial de Stigler. Nesse sentido, a teoria da captura ganhou com Peltzman contornos de uma teoria mais geral sobre a competição entre grupos sociais opostos.

Outro expoente da teoria econômica da regulação é Gary Becker (1983) que, seguindo a vertente de Peltzman, procura realçar a competição entre diversos grupos com interesses e recursos distintos, oferecendo-nos uma abordagem que já pende para o pluralismo político. Segundo Becker (1983), comprovando seu pendor pluralista, nenhum grupo social vence ou é derrotado cabalmente na disputa política, uma vez que mesmo os grupos menos favorecidos poderiam lançar mão de estratégias para reduzir as disparidades nesse jogo distributivo. Seria possível, por exemplo, investir mais recursos em atividades políticas, como contribuições de campanha e propaganda política. Em que pesem os novos elementos agregados à teoria, esse modelo não tem a capacidade de superar as deficiências associadas a não incorporação de variáveis políticas, como a burocracia e os poderes Executivo e Legislativo, que continuam a ser assumidos como meros transmissores dos interesses dos grupos.

Mais recentemente, novos autores buscaram dialogar com a teoria de Stigler. A contribuição original trazida por Daniel Carpenter em seu texto “Protection without capture” é bastante interessante, pois revela que as conclusões de Stigler podem estar corretas, sem que o autor, contudo, tenha compreendido

adequadamente os mecanismos que levam a esse resultado. Amparado em um modelo matemático, Carpenter (2004) simula situações nas quais um regulador favorece grandes indústrias, mas sem que isso constitua necessariamente captura. Como argumenta o autor, esse beneficiamento pode indicar mera proteção, como sugere o título de seu trabalho. Conforme explica Baird (2012):

Assim, os resultados das políticas, mesmo em benefício das indústrias, não explicariam os mecanismos subjacentes à sua aprovação. Equivale a dizer que os reguladores podem implementar políticas que favoreçam os empresários sem que isso signifique, necessariamente, uma ação em resposta às pressões da indústria. (p. 48)

Fundamentado em um modelo reputacional, Carpenter procura testar algumas hipóteses que justificariam um regulador neutro atuar em favor das indústrias, em particular as mais antigas no mercado, no que diz respeito à aprovação de novos produtos. A hipótese central do autor se refere à familiaridade do regulador com o produto da empresa. Nesse caso, mesmo um regulador teoricamente neutro poderia preferir determinada empresa, aprovando reiteradamente seus produtos, simplesmente porque esta é um agente reconhecido no mercado e goza de grande reputação. Essa assertiva se mantém válida mesmo quando surge uma empresa nova com um produto de melhor qualidade. Em outras palavras, a qualidade do produto ficaria em segundo plano frente à conceituação de uma empresa no mercado.

A hipótese do autor não implica, portanto, captura, especialmente pensada aqui como fruto da ação política do empresariado, mas antes um viés exercido pelo regulador ao levar em conta a reputação da empresa regulada. Assim, essa perspectiva não necessariamente acarreta refutação da teoria da captura, mas sim reorientação dos pressupostos e

mecanismos, na medida em que “ilumina o estudo de ‘*rent-seeking*’ na política regulatória” (CARPENTER, 2004, p. 614)⁹. Nesse modelo, a ação do regulador pode coincidir com o *lobby* realizado pela indústria, reforçando-se mutuamente. As contribuições trazidas a lume por Carpenter têm dois sentidos relevantes. Primeiramente, cabe observar, em consonância com as conclusões de Baird (2017) ao estudar a política no setor de planos de saúde, que é irreal imaginar a possibilidade de alcançar um desenho institucional que insule as agências de interesses externos, equalizando a participação dos diversos grupos. Em segundo lugar, conforme expõe o autor na conclusão, os resultados observados a favor ou contra determinados grupos “podem dizer pouco ou nada sobre política, uma vez que podem existir por diversas razões, algumas relacionadas à captura e outras não” (CARPENTER, 2004, p. 627)¹⁰.

Instituições importam

Talvez a crítica central às abordagens econômicas da regulação concerna ao reduzido, senão nulo, espaço atribuído às variáveis políticas no interior de sua estrutura analítica. A teoria da captura, em que pese ter contribuído para a discussão sobre os grupos sociais envolvidos e afetados pela regulação, não atentou para o papel do Estado enquanto arena de conflitos e ator político com interesses próprios na regulação.

As falhas dessa teoria em contemplar elementos institucionais à sua análise aproximam-na do pluralismo, corrente teórica criticada por Olson (1999). Embora a preocupação central desse autor não repouse no descuido no tocante a variáveis institucionais, as

deficiências no pluralismo identificadas por Olson são relevantes para a compreensão dos limites das teorias econômicas.

A tradição pluralista na ciência política define os grupos de pressão da sociedade como o elemento básico da política. Em sentido contrário aos pressupostos da economia neoclássica, que adota o individualismo metodológico como abordagem, para os pluralistas a unidade básica da sociedade, da qual derivam as ações políticas e que estrutura o jogo político, são os grupos sociais. No pluralismo, não apenas o interesse individual é tido como secundário, mas também qualquer ênfase em um interesse nacional abstrato é colocada de lado em favor de uma visão ancorada na interação entre grupos na sociedade. Nesse sentido, conforme aponta Baird (2012),

o que definiria a direção do governo e das políticas públicas seria a resultante do equilíbrio de forças dos grupos sociais. Em última análise, o conflito entre eles explicaria *per se* a ação governamental. Cabe notar, desde já, que tal visão minimiza e até elimina a importância das instituições políticas, que não teriam nenhum papel no encaminhamento e processamento das demandas oriundas dos grupos sociais. Nesse sentido, essa teoria ecoa a teoria da captura, que enxerga o Estado como uma “caixa-preta”, uma arena na qual grupos de pressão competem entre si para implementar seus interesses. (p. 51)

No vácuo deixado por essas teorias cujo eixo central de análise era os grupos sociais, uma nova leva de trabalhos ressurgiu na Ciência Política na década de 1980, focando justamente o Estado em suas diversas manifestações. Sem negarem a importância dos grupos sociais, os estudiosos dessa corrente, denominada neoinstitucionalista, procuraram enfatizar em sua abordagem os elementos

9 No original em inglês: “*illuminates the study of rent-seeking in regulatory politics*”.

10 No original em inglês: “*may say little or nothing about politics because they may exist for many reasons, some related to capture and some not*”.

institucionais que moldam e condicionam as ações dos grupos sociais.

Nesse sentido, conforme asseverado por Skocpol (1985), uma das expoentes dessa corrente, a nova linha de análise deveria assumir o Estado em duas funções complementares, porém distintas: como estrutura e como ator político. No primeiro caso, tratar-se-ia de encarar o Estado como uma arena político-institucional, no interior da qual diversos grupos competem entre si para alcançar postos de poder e influenciar políticas públicas. Nesse sentido, a análise se assemelha à perspectiva pluralista, que enxerga o Estado como uma arena na qual se processam as lutas políticas. A visão neoinstitucionalista, contudo, procura sofisticar a compreensão do Estado, enfatizando que as instituições não são arenas neutras, sendo que as regras do jogo político conformam e determinam o resultado das políticas e dos interesses defendidos pelos grupos sociais junto ao Estado.

Isso equivale a dizer que as demandas dos grupos sociais continuariam a se processar dentro do Estado, mas as instâncias por onde elas passam, com suas regras e interesses específicos, seriam decisivos para a definição do curso das políticas públicas perseguidas pelos mais diversos grupos. São esses pressupostos que informaram e direcionaram a agenda de pesquisa da Ciência Política em sua vertente neoinstitucionalista, que passou a estudar as regras que definem o jogo político, como as legislações eleitoral e partidária. Esse esforço foi relevante, na medida em que as regras do jogo, para utilizar o título de um texto de uma autora dessa linha teórica (IMMERGUT, 1992), podem ser determinantes para as possibilidades de sucesso de algum ator específico ou mesmo para o resultado final das políticas públicas. Conforme concluiu Baird (2012),

nesse sentido, a força dos grupos sociais deve ser relativizada face às implicações políticas advindas das instituições. Um grupo social pode ter grande poder político, sendo capaz de arregimentar importantes forças de sustentação, mas o sucesso de suas ações também dependerá das regras existentes no jogo político. (p. 53)

O segundo enquadramento analítico relevante, na abordagem neoinstitucionalista, diz respeito à compreensão do Estado como um ator político, capaz de atuar com “relativa autonomia” perante os mais diversos grupos sociais. Nessa perspectiva, políticos e burocratas têm interesses e visões próprios, ou seja, que não necessariamente coincidem com os de grupos sociais, de tal modo que suas ações podem afetar a tomada de decisões e o desenho de políticas públicas. Sugerir a autonomia do Estado enquanto ator político não significa afirmar que “atores estatais podem ignorar os interesses de grupos sociais, mas simplesmente atestar que as preferências daqueles não podem ser reduzidas às preferências destes” (VOGEL, 1996, p. 20)¹¹.

Vale destacar que reconhecer a autonomia relativa do Estado não equivale a enxergá-lo como um bloco monolítico, que interagiria de forma coesa com os grupos sociais. Em realidade, é preciso reconhecer que o Estado é composto por uma miríade de instituições, como os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, a burocracia, os partidos políticos, os quais podem ou não ter interesses convergentes. Ademais, mesmo essas instituições podem ter um alto grau de divergência interna, de modo que qualquer análise deva levar em conta interesses não apenas interinstitucionais, mas também intrainstitucionais.

A partir dos aportes trazidos pelo neoinstitucionalismo, diversas críticas foram direcionadas à teoria da captura. A primeira diz respeito à suposta inexorabilidade da predominância do

11 No original em inglês: “state actors can ignore societal interests but merely that their preferences cannot be reduced to those of societal interests”.

setor regulado. Ora, se há eleições recorrentes, de modo que o eleitor pode influenciar, mesmo que marginalmente, a posição dos políticos; se há disputas entre atores estatais, os quais atuam com alguma autonomia; e se alguns grupos sociais, mesmo os menos favorecidos, são capazes de potencializar, em alguma medida, sua ação política no Estado, é de se supor que nem sempre os interesses do setor regulado devem prevalecer. Como vimos, mesmo alguns teóricos da captura, posteriores a Stigler, como Peltzman e Becker, já haviam notado esse fato e procuraram adequar algumas conclusões mais gerais dessa perspectiva, reconhecendo a competição entre grupos de interesse e a possibilidade de que nem sempre o empresariado saia vitorioso do embate político. A extensão da regulação em questões trabalhistas, ambientais e relacionadas ao consumidor na década de 1960 nos Estados Unidos foi determinante nesse diagnóstico. Nesse sentido, a despeito da inegável influência dos principais grupos econômicos, seu poder político teria a capacidade de explicar apenas parcialmente os resultados políticos. Conforme apontam Carrigan e Coglianese (2011) ao fazerem um balanço das principais teorias regulatórias, é muito provável que a influência exercida pela indústria varie ao longo do tempo, especialmente entre diferentes administrações.

O modelo teórico proposto pela teoria da captura estipula e prevê necessariamente um viés pró-empresa na regulação exercida pelo Estado – e por isso é crítica à mesma –, justamente por centrar suas atenções exclusivamente na capacidade dos grupos organizados na sociedade de impor seus interesses ao Estado, supostamente coeso, o qual, portanto, poderia produzir automaticamente os *outputs* demandados por esses grupos de pressão. Nesse sentido, seus teóricos pressupunham que esses grupos tivessem

controle sobre todas as variáveis que interferem no ambiente onde operam as políticas, quando de fato os resultados de aplicação de políticas por vezes são muito diversos, senão opostos, a suas motivações iniciais, por força de todos os outros elementos envolvidos. (SALGADO, 2003, p. 10)

Essa visão é simplista e reducionista na exata medida em que deriva os resultados das políticas diretamente das motivações e interesses dos grupos, desconsiderando a política. Dito de outra maneira, essa corrente, de caráter economicista, pressupõe que a distribuição de interesses e de poder na sociedade reflete diretamente em políticas públicas e/ou regulatórias, como se o Estado fosse um mero transmissor dos interesses sociais, particularmente dos poderosos grupos econômicos.

As principais limitações da teoria econômica da regulação dizem respeito a seu foco exclusivo na avaliação de resultados em detrimento de uma abordagem mais ampla e complexa que englobasse, por exemplo, a relação entre os diversos entes estatais, bem como os mecanismos político-institucionais subjacentes ao jogo político e que, portanto, moldam e determinam os resultados políticos. Carpenter vai direto ao ponto quando coloca em xeque os limites da teoria da captura para explicar os resultados políticos da regulação: “A afirmação de que os resultados regulatórios justificam a inferência sobre mecanismos regulatórios deixa margem para que inúmeros outros fatores possam explicar os resultados regulatórios observados” (CARPENTER, 2004, p. 615)¹².

Pode-se afirmar, portanto, que

essas teorias não levam em conta a variedade de instituições e atores políticos com interesses divergentes no interior de um sistema político qualquer e, por conseguinte, não atribuem qualquer peso relevante às suas ações. Assim, essas teorias acabam por enxergar o Estado como um mero implementador

12 No original em inglês: “*yet its counsel that regulatory results justify inference about regulatory mechanisms leaves open the possibility that numerous factors may explain observed regulatory outcomes*”.

de políticas decididas no âmbito da sociedade, não atentando para a importância de instituições como o Poder Executivo, os partidos políticos e outras organizações políticas. (BAIRD, 2012, p. 55)

Teoria positiva das instituições (relação agente-principal)

Esses desdobramentos na Ciência Política ensinaram, no âmbito da regulação, o surgimento daquilo que Moe (1987a) chamou de teoria positiva das instituições (ou relação agente-principal), focada principalmente na questão do controle político. Essa literatura também buscava compreender, à sua maneira, como grupos sociais afetavam a política. No entanto, essa tarefa seria realizada com o foco menos voltado aos interesses desses grupos e mais para “os mecanismos pelos quais os interesses dos eleitores são transformados pelo processo político em políticas públicas. Ao fazê-lo, preenche-se uma importante lacuna deixada tanto pela teoria do interesse público como pela teoria da captura” (LEVINE; FORRENCE, 1990, p. 170)¹³.

As regras do jogo são, portanto, decisivas para se compreender como interesses situados na sociedade são traduzidos em políticas públicas. Nesse sentido, o poder para estabelecer regras de supervisão sobre atores estatais, inclusive agências responsáveis pela regulação, determina vencedores e perdedores do jogo político. De acordo com Moe (1987b, p. 476), “precisamente porque as decisões de políticas são sensíveis a características institucionais,

estas últimas podem ser manipuladas por atores em posições-chave de poder – presidentes de comissões no Parlamento, por exemplo – para controlar os resultados de acordo com seus interesses pessoais”¹⁴.

Laffont e Tirole criticam as abordagens econômicas da regulação, apontando quais seriam as linhas seguidas por esse novo corpo teórico, cujo esteio está precisamente no controle político, uma vez que, como vimos, a capacidade de supervisionar e definir a ação de outros atores pode definir os vencedores em determinada política. De acordo com os autores, os problemas de agência provenientes da assimetria de informações constituem relevante limitação metodológica das teorias econômicas, cuja consideração adequada teria o condão de auxiliar na compreensão mais completa acerca da ação dos grupos de interesse:

Na ausência dessas assimetrias, firmas reguladas não conseguiriam extrair rendas e, portanto, não teriam incentivos para influenciar as regulações. De forma similar, eleitores e legisladores não teriam dificuldade em controlar seus agentes (membros das comissões e agências), que, portanto, não conseguiriam levar a cabo políticas que beneficiassem grupos de interesse em detrimento do bem comum. De forma contrastante, uma abordagem teórica ancorada na relação agente-principal tem a capacidade de explicar por que reguladores têm poder discricionário e por que grupos de interesse têm poder. (LAFFONT; TIROLE, 1991, p. 475)¹⁵

A teoria da agência (problema do agente-principal) discute os problemas envolvidos na relação entre agente-principal em uma situação

13 No original em inglês: “the mechanism by which voters’ concerns are transformed by the political process into policy. In doing so, it fills an important gap left by both public-interest and capture theory”.

14 No original em inglês: “precisely because social outcomes are sensitive to institutional characteristics, the latter can be manipulated by well-situated actors – committee chairs, for instance – to control outcomes in their own self-interest”.

15 No original em inglês: “in the absence of such asymmetries, regulated firms would be unable to extract rents and therefore would have no incentive to influence regulatory outcomes. Similarly, voters and legislators would have no difficulty controlling their agents (members of committees and agencies) who thus could not get away with policies favoring interest groups over the common good. In contrast, an agency-theoretic framework can explain why regulators have discretion and why interest groups have stakes and power”.

de assimetria de informação. O “principal” (detentor do poder último) aciona um “agente” para tomar medidas em seu lugar e no seu interesse. Ocorre, no entanto, que em razão da maior especialização do “agente”, este tem mais informações e pode ter o incentivo de contrariar os interesses do “principal”, caracterizando o fenômeno do risco moral (*moral hazard*). Tendo em vista esse cenário, o “principal” procura desenvolver formas de monitoramento e controle sobre as ações do “agente”.

Dada essa assimetria, compreende-se a razão pela qual eleitores encontram dificuldade em controlar seus representantes eleitos, os quais, por sua vez, veem-se com o mesmo problema no que se refere à sua relação com os burocratas das agências governamentais. A teoria da agência revela-nos, desse modo, que há razoável autonomia dos diversos atores políticos. O olhar para essas disputas em torno da questão do controle foi a forma que a literatura de agência encontrou para tentar superar a “caixa preta” da teoria da captura e explicar a política e a influência no sistema político.

Torna-se patente, assim, que essa linhagem teórica contrasta em diversos aspectos com a teoria da captura. A primeira diferença é o objeto de análise propriamente dito. Se os grupos de interesse e sua capacidade de mobilização política são centrais para os economistas da Escola de Chicago, os neoinstitucionalistas priorizam os eleitores, a quem os políticos eleitos devem, de uma forma ou de outra, responder. Mas o aspecto precípua da diferenciação entre os dois corpos teóricos é, especialmente no tocante às consequências para a interpretação da realidade, sem dúvida a cadeia de transmissão que vai dos interesses sociais, passando pelos políticos eleitos, até os burocratas, responsáveis, em última instância, pela implementação das políticas públicas. Conforme sintetizou Baird (2012, p. 57),

a teoria positiva das instituições não vê uma ligação direta entre os interesses dos eleitores e o resultado final da política, estipulando, antes, uma miríade de alternativas políticas, as quais, por sua vez, são condicionadas pelas regras do jogo político nas diferentes instituições. Além disso, esta teoria coloca grande ênfase na discricionariedade dos burocratas e nos meios à disposição dos outros poderes instituídos para controlá-los, questão absolutamente desprezada pela teoria econômica.

Tendo em vista a grande relevância conferida pela teoria positiva das instituições ao controle político, vale debruçarmo-nos sobre essa questão. De modo particular, enfocaremos as relações entre atores políticos eleitos pelo voto e reguladores não eleitos e aptos a formular e implementar políticas públicas, que constitui o eixo central de análise dos autores neoinstitucionalistas (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011). Conforme apontam, essa literatura predominantemente norte-americana enfatizou a relação entre o Congresso e as agências, atentando para as motivações que levaram o Poder Legislativo a delegar poderes às agências e às formas de supervisão sobre elas, processo comumente denominado *oversight*.

Há diversas maneiras de controlar as agências, como: a aprovação de leis detalhadas, que dão pouca margem à regulamentação pelas agências (KERWIN, 1996); o contingenciamento orçamentário; e os comitês legislativos, responsáveis pela supervisão de políticas públicas regulamentadas pelas agências. Mas a literatura costuma focar dois mecanismos principais pelos quais o congressista pode controlar a agência: “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”.

O primeiro diz respeito ao acompanhamento sistemático dos burocratas para garantir que suas ações contemplem as preferências dos legisladores. O segundo se refere a uma reação do Congresso ao alerta realizado pelos grupos sociais cujos interesses foram desafiados pelos burocratas (McCUBBINS; SCHWARTZ,

1984). Uma vez acionado o alarme, “o Congresso reage com uma das muitas possíveis ações, que vão desde um simples interrogatório sobre o assunto até uma completa investigação, repleta de audiências precedidas de relatórios do Escritório de Contabilidade Geral [Government Accountability Office]” (KERWIN, 1996, p. 233).

Por fim, a imposição de procedimentos administrativos também funciona como uma relevante forma de controle pelo Congresso. Com a criação de regras que definem canais de participação popular, como consultas e audiências públicas, os burocratas e os grupos de interesse se aproximam, facilitando a supervisão daqueles por estes. Ao menor sinal de oposição a seus interesses, esses grupos podem recorrer à supervisão do tipo “alarme de incêndio”.

São diversos, portanto, os meios dos quais o Congresso dispõe para supervisionar as atividades das agências governamentais. No entanto, como vimos anteriormente, não é sensato entender o Estado como um ente coeso. Nesse sentido, seria plausível supor que o Congresso teria diversos competidores na busca pelo controle da burocracia; e não foi outra a conclusão de vários pesquisadores, que passaram, então, a dirigir sua atenção para outro “principal”, o presidente. Isso foi particularmente relevante para o caso norte-americano, no qual se identificou uma “dominância presidencial”, pela qual o chefe do Executivo teria conseguido, ao longo do tempo, reunir meios e implementar medidas que garantissem seu controle sobre os órgãos governamentais.

Diversos meios estão à disposição do presidente, como a prerrogativa de indicar os chefes das agências (*political appointment*) e a capacidade de definir a agenda política das burocracias. Por exemplo, o *Office of Management and Budget*, ligado à presidência dos Estados Unidos, que também confere enorme poder de influência ao presidente, pois lhe faculta a revisão de todas as normas emitidas pela burocracia pública.

Com o fenômeno da judicialização da política, o outro Poder, o Judiciário, também passou a receber maior atenção dos estudiosos, assomando como um terceiro “principal”, cujas decisões a respeito da constitucionalidade dos regulamentos podem exercer impacto significativo sobre as ações dos burocratas. Conforme revelam Carrigan e Coglianese (2011), observou-se nas décadas de 1970 e 1980 o surgimento da doutrina do “*hard look*” nos Estados Unidos, pela qual o sistema de revisão judicial das normas expedidas foi fortalecido, com vistas a garantir que os processos burocráticos levassem em conta todas as informações relevantes para a regulação.

Em que pese o freio posterior imposto pela Suprema Corte a esse *modus operandi*, diversos autores seguem criticando as revisões judiciais excessivas. Associadas à heterogeneidade das decisões dos tribunais, que julgam casos similares com interpretações distintas, tem-se um cenário de grande incerteza para as agências governamentais, que são desestimuladas a tomar ações mais autônomas e acabam reduzindo o número de normas expedidas.

Interesses e instituições nas teorias da regulação: uma breve síntese

Toda teoria, como não poderia deixar de ser, acaba por simplificar a realidade, pois focaliza um aspecto para explicar o mundo social em detrimento de outro. É nessa perspectiva que podemos entender as diferenças entre a teoria da captura e a teoria positiva das instituições. Ambas buscam explicar como interesses sociais e instituições políticas interagem para produzir resultados políticos (MOE, 1987a). O elemento fulcral, no entanto, é como cada teoria acentua alguns aspectos dessa equação em detrimento de outros. Enquanto a teoria da captura enfatizou os interesses dos grupos sociais, os teóricos neoinstitucionalistas priorizaram o funcionamento das instituições e o controle político. A ênfase

aos conceitos de interesses e instituições é que explicam, assim, as diferenças centrais entre os dois corpos teóricos. Nesse sentido, vale discutir brevemente como a utilização dessas concepções caracteriza as correntes teóricas analisadas, delimitando também seus avanços e limites.

No âmbito da regulação, a teoria da captura buscou explicar a política a partir da ênfase nos grupos econômicos poderosos, cujos interesses acabariam por se traduzir quase que naturalmente em políticas públicas que os beneficiassem. Isso explica a visão negativa de seus teóricos sobre a regulação e a influência dos grupos de interesse. Contraposta a essa vertente teórica está a teoria positiva das instituições, cujo foco de análise recai sobre as estratégias de controle dos atores no âmbito das instituições políticas e sobre como as regras moldam a atuação desses atores. Cabe ressaltar que compreender o poder de controle que alguns atores políticos têm sobre outros significa perseguir o mesmo objetivo que a teoria da captura, qual seja, a influência sobre agências e políticas governamentais, mas por outros meios.

Parece-nos claro que a teoria da captura aportou relevantes contribuições ao debate, desvelando

como importantes grupos sociais são capazes de influenciar decisões de políticas públicas, pois é evidente que a elite política que se move no interior das instituições ressaltadas pelos institucionalistas não age no “vácuo”, descolada dos interesses sociais, que inclusive são responsáveis, muitas vezes, pela eleição dos representantes políticos. (BAIRD, 2012, p. 60)

Todavia, como ressaltamos anteriormente, a experiência histórica mostra que, a despeito do poder do “dinheiro”, nem toda regulação é desenhada e implementada para favorecer grupos empresariais. A própria ideia de que a assimetria de poder na sociedade seja

espelhada diretamente no ambiente político beira a simploriedade. Se fosse assim, seriam inconcebíveis todas as regulações postas em marcha pelos governos para salvaguardar interesses de cidadãos com a mais variada gama de demandas, desde o meio ambiente à proteção social. Esse fato ocorre não apenas em decorrência da competição entre grupos de interesse – fato que, aliás, já notado pela própria teoria da captura –, mas em razão dos atores estatais atuarem com relativa autonomia no processo decisório. Para exemplificar, como demonstrou a teoria da dominância presidencial – e como também revela o caso brasileiro –, um presidente eleito tem grande poder de agenda e está respaldado por grupos variados na sociedade, dispondo, desse modo, de certa autonomia para implementar projetos outros que não os defendidos pelos grupos de interesse mais poderosos.

As regras das instituições e a capacidade de controlar determinados atores políticos também afetam a definição de vencedores e perdedores em uma disputa política, conforme acentuado pelos autores que baseiam suas análises nas instituições. Nesse sentido, o próprio erigir de certas instituições políticas pode ser pensado com o intento de coibir a captura por certos grupos econômicos (WEINGAST; MORAN, 1983 apud CARRIGAN; COGLIANESE, 2011).

Justamente por realçarem o papel fundamental dos atores e instituições políticos, os autores filiados à teoria positiva das instituições acabaram, no entanto, por focar demasiadamente as mediações institucionais, pois acreditam que “os processos de tradução omitidos são, em realidade, chaves para a compreensão da política; seu objetivo é focar em modelos de tomada de decisão de elites e de estrutura política” (MOE, 1987a, p. 238)¹⁶.

16 No original em inglês: “*the omitted translation processes are in fact the keys to an understanding of politics; they want to focus on models of elite decision making and political structure*”.

É importante ressaltar que os neoinstitucionalistas não necessariamente desconsideram o papel dos interesses sociais, até porque políticos e burocratas agem, muitas vezes, em função das preferências dos eleitores e dos grupos de interesse, respectivamente. No entanto, a abordagem dessa corrente impõe um modelo analítico no qual “os interesses sociais acabam por se traduzir em políticas de modo muito indireto, diluído, de tal forma que esses interesses acabam sublimados em meio à ação de atores políticos operando no interior das instituições estatais” (BAIRD, 2012, p. 61). Prova disso é o fato de que os autores vinculados à teoria positiva das instituições têm menos preocupação com a possibilidade de controle ou captura pelo lado do setor regulado, estando mais interessados em inferir a capacidade de certos atores estatais em controlar a burocracia.

Se por um lado a Ciência Política foi beneficiada por uma onda de estudos que perscrutaram o funcionamento das instituições políticas, por outro, houve um prejuízo no tocante à compreensão mais abrangente da política dos grupos de interesse. Isso explica, por exemplo, a escassez de estudos no Brasil sobre *lobby*, influência e grupos de interesse, peças fundamentais no jogo político regulatório. Embora os interesses sociais sejam representados, mesmo que indiretamente, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições – como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências – é imprescindível, para uma análise política mais acurada e aderente à realidade, que esses grupos sejam conhecidos e que se explicitem

como atuam politicamente no momento que acionam essas instituições em defesa de seus interesses. Essa mudança na chave analítica é fundamental, uma vez que esses grupos se organizam e atuam diretamente junto a essas arenas políticas, buscando exercer pressão e influenciar as questões que lhes são atinentes. Isso também deve ser investigado com maior profundidade. Quem pontuou essa questão mais cristalinamente foi Kerwin, que, ao analisar a teoria do agente-principal, afirmou que

os grupos de interesse nunca são considerados os principais, mas influenciam profundamente essas outras instituições. Suas ações estimulam e por vezes motivam as do Congresso, da Casa Branca e dos tribunais. Quando ameaçados pela ação ou inação dos burocratas, os grupos de interesse vão ao Congresso e à Casa Branca pedir ajuda. (KERWIN, 1996, p. 297)

O que ocorreu com as teorias que tratam da regulação, nas palavras de Baird (2012, p. 61), “foi um movimento pendular que passou de um extremo de ênfase aos interesses sociais a um extremo de atenção às instituições, sem conseguir articular uma abordagem mais equilibrada que desse conta de balancear interesses e instituições”.

Evidentemente, não temos a intenção de esboçar aqui qualquer teoria que dê conta de abarcar esses dois elementos fundamentais para a compreensão da regulação estatal¹⁷. Apenas chamamos atenção para a dificuldade, especialmente no campo da Ciência Política, em resgatar o papel dos grupos de interesse e articular de forma coerente esses dois elementos de forma a explicar mais fidedignamente a realidade¹⁸.

17 Isso já foi tentado alhures. Moe (1985 e 1987a) buscou reconciliar esses dois elementos na reconstituição da história do *National Labor Relations Board* (NLRB). Da mesma forma, Levine e Forrence (1990) e Laffont e Tirole (1991) buscaram integrar os avanços teóricos das duas correntes.

18 É interessante observar que mesmo nos Estados Unidos, onde os estudos sobre o *lobby* são abundantes, há poucos estudos que, de fato, integrem a análise dos grupos de interesse com seu papel na produção de políticas públicas ou da regulação estatal. É por isso que um dos principais estudiosos dessa área naquele país afirma que “*an invisible line seems to be drawn between these ‘policy studies’ and ‘interest-group studies’, and there is little cross-reference between the two bodies of research*” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 121).

Antes de concluir, vale destacar brevemente um conjunto recente de estudos no âmbito da Ciência Política norte-americana que vem tentando suprir essa lacuna, ao seguir a recomendação de Kerwin (1996) e colocar maior ênfase na atuação dos grupos de interesse na regulação governamental (GOLDEN, 1998; NAUGHTON et al., 2009; NELSON; YACKEE, 2012; WEST, 2004; YACKEE, 2005). O objetivo desses autores foi aferir a influência dos grupos de interesse na formulação das regras das agências governamentais mediante observação de sua participação nas consultas públicas realizadas por esses órgãos.

O *Administrative Procedure Act* (APA) obriga as agências norte-americanas a publicarem as propostas de regulamento no *Federal Register*¹⁹ e solicitarem comentários escritos às propostas – *notice and comment period*²⁰ – antes de a agência definir o formato final da resolução a ser adotada. O que esses autores fizeram, com diversas variações, foi cotejar as versões inicial e final da regulação e buscar identificar se as eventuais modificações realizadas haviam sido realizadas de acordo com as propostas dos grupos de interesse.

É interessante destacar que o instrumento utilizado para a análise não era novo na Ciência Política – as consultas públicas ou, de modo mais genérico, os procedimentos administrativos ou mecanismos de participação. A literatura que trata de controle já havia dado atenção a esses mecanismos. No entanto, seu foco não era a influência exercida pelos grupos de interesse, mas sim a maneira pela

qual esses mecanismos eram mobilizados por esses grupos para acionar os “principais”, quais sejam os Poderes Executivo e o Legislativo, mormente, de forma a frear a discricionariedade burocrática. Nas palavras de McCubbins, Noll e Weingast (1987, p. 258),

a sequência inteira de tomada de decisão – a consulta pública, a deliberação, a coleta de evidências e a construção do argumento em torno de determinada decisão – fornece inúmeras oportunidades para os “principais” agirem quando uma agência toma um rumo indesejado pelas autoridades políticas.²¹

Não nos interessa aqui, de todo modo, realizar uma ampla revisão dessa literatura mais recente, nem aprofundar as discussões sobre como esses distintos enfoques poderiam ser articulados. Nosso interesse, mais modesto, é apenas mostrar que há espaço na Ciência Política, especialmente nos estudos de regulação e agências governamentais, para uma discussão mais articulada entre “interesses” e “instituições”.

Conclusão

O objetivo primordial deste trabalho foi fazer uma revisão e um balanço crítico das duas principais teorias a tratar do fenômeno regulatório: a teoria da captura, no âmbito da Economia, e a teoria positiva das instituições, no campo da Ciência Política. Ao discutir seus aspectos centrais, pudemos notar que cada corrente teórica atribui maior importância a variáveis explicativas distintas. Enquanto a abordagem econômica enfatiza os grupos de interesse, o arcabouço

19 O *Federal Register* é o Diário Oficial do Governo dos Estados Unidos no qual se publicam todas as informações da administração pública relativas à formulação de regras nas agências, desde o aviso de uma nova proposta (*notice of proposed rule* – NPR) até a proposta final com os comentários referentes às sugestões feitas para aquela regulação.

20 O “*notice and comment period*” é o mecanismo proporcionado pelas agências norte-americanas para receber as contribuições escritas dos interessados sobre a matéria regulada. É o equivalente, no Brasil, às consultas públicas.

21 No original em inglês: “*the entire sequence of decision-making – notice, comment, deliberation, collection of evidence, and construction of a record in favor of a chosen action – afford[s] numerous opportunities for political principals to respond when an agency seeks to move in a direction that officials do not like*”.

desenvolvido na Ciência Política realça o papel das instituições e do controle político.

Em que pesem a importância e as contribuições das duas teorias, buscamos mostrar que a ênfase em uma variável em detrimento da outra acaba por simplificar a realidade regulatória e reduzir o potencial explicativo dessas abordagens. De modo particular, vale destacar que a Ciência Política trouxe avanços em relação à teoria da captura, na medida em que incorporou variáveis político-institucionais à análise, dando concretude à maneira como ocorre o jogo político entre atores estatais, especialmente burocratas e políticos, ocorre. Esse ponto é fundamental, pois, como vimos, os interesses sociais passam

por uma mediação institucional para se traduzirem em políticas e resultados regulatórios. No entanto, o risco da abordagem da teoria positiva das instituições é abandonar o principal ensinamento da teoria da captura, qual seja, o de que os grupos de interesse têm papel decisivo em qualquer sistema político e devem ser incluídos na análise como uma variável central. Embora incipientes, os recentes estudos mencionados na Ciência Política norte-americana são promissores ao apontar para uma análise que combine interesses sociais (grupos de interesse) e instituições (mecanismos de participação em agências governamentais) para a compreensão abrangente do fenômeno regulatório.

Referências

- BAIRD, M. *O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2012.
- _____. *Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2017.
- BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983.
- CARPENTER, D. P. Protection without capture: product approval by a politically responsive, learning regulator. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, p. 613-631, 2004.
- CARRIGAN, C.; COGLIANESE, C. The politics of regulation: from new institutionalism to new governance. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 107-29, 2011.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- GHEVENTER, A. *Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2003.
- GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *IBET Working Paper*, n. 1, 2006.

- GOLDEN, M. M. Interest groups in the rule-making process: who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 245-70, 1998.
- KERWIN, C. M. *Normatização: como entidades governamentais escrevem leis e fazem política*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1996.
- IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.
- LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 4, p. 1089-1127, 1991.
- LEVINE, M.; FORRENCE, J. Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 6, p. 167-198, 1990.
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.
- McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.
- McCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.
- MOE, T. M. Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB. *The American Political Science Review*, v. 79, n. 4, p. 1094-1116, 1985.
- _____. Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB. *Studies in American Political Development*, v. 2, p. 236-299, Apr. 1987a.
- _____. An assessment of the positive theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 475-520, Nov. 1987b.
- NAUGHTON, K. et al. Understanding commenter influence during agency rule development. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 2, 258-277, 2009.
- NELSON, D.; YACKEE, S. W. Lobbying coalitions and government policy change: an analysis of federal agency rulemaking. *The Journal of Politics*, v. 74, n. 2, p. 339-353, 2012.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.
- PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

- _____. A Teoria Econômica da Regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, P. (Org.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: 34, 2004. p. 81-130.
- POSNER, R. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, P. (Org.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 49-80.
- SALGADO, L. H. *Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para Discussão, 941. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. In: _____. *The citizen and the state: essays on regulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975. p. 114-144.
- VOGEL, S. K. *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- WEST, W. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.
- YACKEE, S. Sweet-talking the fourth branch: the influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, p. 103-124, 2005.

Resumo

Interesses e instituições nas teorias da regulação: uma difícil síntese

Este artigo faz um balanço bibliográfico sobre algumas abordagens que buscaram explicar o fenômeno da regulação. O primeiro arcabouço teórico que tratamos é a teoria econômica da regulação (ou teoria da captura), que teve origem na Economia e esteve muito em voga na década de 1970, cujo foco era mostrar como os grupos econômicos eram capazes de moldar a regulação aos seus interesses. O outro corpo teórico regulatório que damos enfoque e que é ancorado na Ciência Política é a teoria positiva das instituições (relação agente-principal), menos voltada para os interesses sociais e mais interessada em compreender como os mecanismos de controle explicavam os resultados políticos. O objetivo deste artigo é problematizar as duas teorias, apontando avanços e limitações. Ao confrontá-las, identificamos que o binômio “interesses” e “instituições” sobressai e delimita os principais focos das abordagens teóricas. Nesse sentido, analisamos detidamente o papel dessas variáveis em cada corrente teórica. Ao realizar esse exame, revela-se que a Ciência Política não deu a devida atenção aos interesses e a grupos sociais em suas explicações sobre políticas públicas (regulatórias). Ao final, é apresentada uma vertente recente da Ciência Política norte-americana que busca superar essa lacuna, enfatizando o papel dos grupos de interesse na regulação governamental. Ressalta-se ao longo do texto a importância, particularmente para a Ciência Política, de se equacionar melhor a relação entre “interesses” e “instituições”, a fim de se obter uma explicação mais fidedigna da realidade.

Palavras-chave: Teoria da captura; Neoinstitucionalismo; Interesses; Instituições; Regulação.

Abstract

Interests and institutions in regulation theories: a hard synthesis

This article discusses some academic literature approaches that have sought to explain the regulation phenomenon. The first theoretical approach is the theory of economic regulation, or regulatory capture theory, which has its roots in Economics, was very popular in the 1970s, and focused on showing how economic groups shaped the regulation according to their interests. The other regulatory theoretical approach we discuss, which has its roots in Political Science, is the positive political theory of institutions (principal-agent problem). This theory is less focused on social concerns and more interested in understanding how control mechanisms explained political results. The goal of this article is to assess these two theories, pointing out some of their contributions and limitations. By comparing them, we identified that the terms “interests” and “institutions” stand out and delimit the main arguments of both theoretical approaches. In this sense, we analyzed in detail the role of these variables in each analytical framework. While conducting this analysis, it is revealed that Political Science has not given the proper attention to interests and social groups in its explanations about (regulatory) public policies. At the end, we present a recent approach from the American Political Science that tries to overcome this gap by emphasizing the role of interest groups in government regulation. The text emphasizes the importance, especially for Political Science, to better evaluate the relation between “interests” and “institutions” in order to achieve a more accurate explanation of the reality.

Keywords: Capture theory; New institutionalism; Interests; Institutions; Regulation.

Résumé

Intérêts et des institutions dans les théories de la régulation : une synthèse difficile

Cet article fait un bilan bibliographique sur certaines approches qui cherchent à expliquer le phénomène de la régulation. Le premier cadre théorique qu'on prend est la théorie économique de la régulation (ou théorie de la capture), qui a pris naissance dans l'Économie, était très en vogue dans les années 1970, et dont l'objectif était de montrer la manière comment les groupes économiques ont formé la régulation à leurs intérêts. L'autre corps théorique de la régulation qu'on met en évidence, et qui est née dans la Science Politique, est la théorie positive des institutions (relation agent-principal), moins axée sur les intérêts sociaux et plus intéressée à comprendre comment les mécanismes de contrôle expliquaient les résultats politiques. L'objectif de cet article est de discuter les deux théories, pointant les avancées et les limites. Face à eux, nous avons identifié que le binôme « intérêts » et « institutions » s'excellente et délimite les principaux points des approches théoriques. En ce sens, nous analysons en détail le rôle de ces variables dans chaque chaîne théorique. En réalisant cet examen, on révèle que la Science Politique ne donne pas l'attention voulue aux intérêts et aux groupes sociaux dans leurs explications sur les politiques publiques (régulatoires). À la fin, un brin récente de la Science Politique américaine qui vise à dépasser cet écart, en mettant l'accent sur le rôle des groupes d'intérêt dans la régulation gouvernementale. On souligne dans le texte, en particulier pour la Science Politique, d'étudier mieux le lien entre « intérêts » et « institutions », afin d'obtenir une explication plus précise de la réalité.

Mots-clés: Théorie de la capture; Néo-institutionnalisme; Intérêts; Institutions; Régulation.

O poder executivo prerrogativo nos Estados Unidos: um marco, duas correntes em disputa¹

Rodolfo de Camargo Lima²

Introdução

O poder executivo prerrogativo está presente ao longo de toda a história política dos Estados Unidos. Seu ponto de partida remonta à sua própria fundação, na Convenção da Filadélfia em 1787, nas discussões dos pais fundadores (*Founding Fathers*, doravante “*Framers*”) e, em especial, no tópico da separação de poderes, que teve particular destaque ao longo do século XVIII. Esses elementos estão interligados na sistematização aqui proposta. Isto é, de um lado, o ponto de partida do debate remonta à contribuição original do conceito de prerrogativa do executivo, fornecido por John Locke, e indaga se esse, teria, de fato, influenciado os *Framers*. De outro lado, como o poder executivo prerrogativo conferido ao presidente norte-americano, em geral, é acionado em momentos emergenciais e/ou de guerra, colocam-se questões de fundo ligadas à sua utilização e controle, sua relação para com a Constituição e, logo, a manutenção ou ameaça ao império da lei (*rule of law*). Considerando que os Estados Unidos passaram por inúmeros períodos de crise, conflitos ou guerras ao longo de sua história, tanto o poder presidencial na emergência sofreu alterações desde sua fundação

constitucional quanto características do debate clássico permaneceram vivas e se dinamizaram no decorrer do tempo.

Reitera-se, portanto, que essas são frentes amplas e gerais de uma discussão permeada por múltiplos e importantes aspectos, passando uma enorme literatura de *American politics*, de constitucionalismo ou *constitutional politics*, história, teoria, e Ciência Política. De maneira sumária, estão presentes questões referentes ao desenho constitucional; aos artigos da carta e suas distintas interpretações; às heranças, leituras e perspectivas dos *Framers* documentadas no *Federalist Papers*; à separação de poderes, e pesos e contra pesos (*checks and balances*) horizontais e verticais; aos fundamentos monárquicos ou unilaterais do presidente e limites do seu poder ou riscos de seu abuso; ao diálogo com autores clássicos; à forma, conteúdo e tempo de duração dos poderes e da emergência, e os momentos históricos de sua utilização; dentre outros diversos estudos sobre a estrutura institucional do governo e do processo decisório, das relações com a sociedade e fatores domésticos, e como eles se relacionam com a utilização da prerrogativa, geralmente acionada em tempos de guerra.

1 Agradeço os comentários e observações de Edison Nunes, Reginaldo Moraes, Gabriel Negretto, Fernando Limongi, Guilherme G. Nicolau e dos colegas do Departamento de Ciência Política da USP. Agradeço igualmente ao Bruno M. Pessoa pela leitura atenta, ao Leonardo Carrilho pelo apoio na revisão do artigo, e aos pareceristas da BIB pelas críticas e sugestões.

2 Doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Do ponto de vista macro-histórico, Manin (2008) ressalta três linhas que permeiam o que ele chama de “paradigma da emergência”. Sistemáticamente, a primeira tradição estaria vinculada às experiências das ditaduras romanas, que oscilaram na sua operacionalização e aplicação ao longo da história, preocupando-se, de maneira geral, em adequar essas práticas ao governo republicano à época. A segunda vertente seria anglo-americana, partindo do *Common Law*, vincula-se inicialmente à discussão da separação de poderes e da suspensão do *habeas corpus*. Por fim, a tradição continental e republicana francesa adicionou o componente do estado de sítio (*l'état de siège*), vinculado ao *civil law* dos governos constitucionais comprometidos com os princípios da legalidade e da supremacia parlamentar. Do ponto de vista teórico, o estudo de Lazar (2009) é importante ao construir um quadro dos autores centrais, clássicos e modernos, que lidam com o Estado e o problema da emergência. Ainda que existam dificuldades em encaixar determinados autores em uma única vertente, a classificação tripartite de Lazar (2009) é ilustrativa ao propor trilhas entre aqueles que estão mais ou menos filiados ao “decisionismo” de Hobbes e C. Schmitt, ao “liberalismo” de Kant e Locke, ou ao “republicanismo excepcionalista” de Maquiavel e Rousseau.

Percebe-se, de antemão, que essa literatura é tão ampla quanto complexa. Assim, não será tarefa deste trabalho abarcar a riqueza e diversidade dessas obras ou o extenso leque de vertentes. O objetivo aqui é restringir o escopo e apresentar modelos analíticos e ontológicos de duas amplas correntes em disputa, uma que deriva do poder executivo prerrogativo extralegal ou extraconstitucional, de John Locke, e outra que discorda relativamente de suas propostas. O atentado às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001 funciona aqui como um marco histórico relevante, pois concedeu continuidades a

aspectos clássicos do debate e despertou o alerta máximo da segurança nacional em nível interno. Isto é, o evento ocorrido em território americano resultou em mudanças políticas domésticas significativas, sobretudo no sentido da expansão do poder executivo e de suas justificativas para a ação política extraídas da Constituição, nesse contemporâneo momento de emergência.

Cabe ressaltar que a resposta americana para as relações internacionais diante do 11 de setembro não implicou uma mudança estrutural no sistema internacional *per se*, nem trouxe novidades na forma de atuação da política externa dos Estados Unidos. Contudo, este trabalho pretende mostrar como ocorreram manutenções e mudanças nas discussões, em que analistas disputaram as fontes, alcances e limitações do uso dos poderes prerrogativos presidenciais, tendo em vista o marco do atentado. Destaca-se que esse fenômeno tampouco é novo ou original, visto que, durante distintos momentos de crise ou guerra na história norte-americana, os presidentes acionaram seus poderes expansiva e prerrogativamente, atuando no limite ou por entre as nebulosas fronteiras semânticas das letras constitucionais.

Obviamente se supõe que os presidentes devam seguir as leis e os procedimentos constitucionais, no entanto o cargo também necessita um exercício eficaz do poder, quando assim exigido. Isto é, tanto a própria situação de emergência é autodefinida pelo executivo quanto se espera dele *timing* e parcimônia adequadas para a ação. Dessa maneira, se o executivo não responde rapidamente a emergência, o caos pode se instaurar, e se ele for demasiado arbitrário e discricionário, o sistema pode se transfigurar em formas análogas a autoritarismos. Soma-se o fato de que a presidência americana do século XXI, ainda que bastante similar ao desenho constitucional original, é atualmente um *office* significativamente

maior³, politicamente mais poderoso, e mais conectado às demandas populares do que à instituição de outrora (CRONIN; GENOVESE, 2004).

A ampliação da Presidência enquanto instituição e suas funções, contudo, não significam exata tradução de sucesso na condução política. Ao longo da história nota-se que o chefe do poder executivo, em determinados momentos, fora capaz de influenciar ou dominar o processo político, e, em outros, suas ações tiveram baixo impacto, independentemente de seu esforço pessoal em exercitar o poder (CRONIN; GENOVESE, 2004; NEUSTADT, 1960; PIOUS, 1979; ROSATI; SCOTT, 2011). Presidentes proativos e com interpretações expansivas de seus poderes, geralmente suscitaram as prerrogativas do executivo durante tempos de crise, seja econômica ou de segurança nacional, ou durante guerras (PIOUS, 1979; KOH, 1988; TRIMBLE, 1992). Entre casos-chave na história americana, Abraham Lincoln e Franklin D. Roosevelt (FDR) são tidos como governos prerrogativos legítimos – mesmo com críticas ao primeiro, por violações de princípios constitucionais, como a suspensão ao direito de *habeas corpus*; e ao segundo, que enganou e manipulou opositores e aliados para a implantação de sua agenda. De outro lado, Lincoln logrou a união dos estados na Guerra Civil de Secessão e FDR combateu a depressão econômica e o nazismo na Segunda Guerra Mundial, e de modo unânime ambos foram alçados ao panteão dos grandes, mesmo com evidentes críticas e pouco consenso a respeito dos métodos que utilizaram (CRONIN; GENOVESE, 2004).

Conforme Rosati e Scott (2011, p. 75) estilizam, há quatro períodos que definem a oscilação do poder presidencial para os assuntos internacionais e de segurança nacional: 1) o primeiro período de FDR passa a ditar o modelo moderno de poder presidencial na condução da política externa americana; 2) após a Segunda Guerra e durante a Guerra Fria, a liderança e a gestão do *policymaking* em nível internacional foi capaz de alçar consensos, tornando-se suprema nas mãos de Truman, Eisenhower e Kennedy; 3) a Guerra do Vietnã marca uma virada na qual a habilidade e chefia presidencial se complexifica, os consensos são questionados, e o poderio presidencial decai, tendo início com Johnson, e posteriormente Nixon, Ford e Carter; 4) com o fim da Guerra Fria, somam-se o ciclo de gestão e os paradoxos do poder presidencial, além da intensificação de crises de liderança. Em outras palavras, os presidentes tendem a começar com relativa força que decresce ao longo do mandato, há mais disputas para a conquista da legitimidade, ao que inclui os arranjos congressuais, e maior dificuldade para angariar o apoio da opinião pública. As administrações George Bush, Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama foram mais reativas do que proativas em termos da utilização do poder presidencial para a política externa e a segurança nacional.

A natureza peculiar e única do 11 de setembro, ocorrida em solo americano, teve desdobramentos para o poder prerrogativo presidencial, os quais suscitaram uma nova onda de debates e discussões. Isto é, o acontecimento emergencial hipertrofiou, como de

3 Conforme Rosati e Scott (2011, p. 57), o presidente americano ocupa diferentes papéis que sustentam as capacidades de seus poderes, entre essas principais funções podemos citar: 1) comandante em chefe (*commander in chief*); 2) diplomata chefe (*chief diplomat*); 3) administrador chefe (*chief administrator*); 4) chefe de Estado (*chief of State*); 5) chefe do Legislativo (*chief legislator*); 6) voz do povo (*voice of the people*); e 7) chefe do judiciário (*chief judicial officer*). Reiteram os autores que esses papéis têm origem no artigo II da Constituição e sofreram alterações ao longo do tempo por meio de emendas constitucionais, legislação, regras judiciais, e mudanças no costume (para mais ver Rossinter, 1960).

praxe, o poder executivo. A singularidade do evento e as ações políticas que dele derivaram terminaram por testar elementos-chave do governo constitucional, seja nos fundamentos da legalidade ou da extralegalidade, seja nos da legitimidade ou ilegitimidade, acarretando riscos e/ou transformações ao sistema de *checks and balances*, e em última instância, do próprio Estado democrático de direito. Assim, observa-se que as respostas institucionais ao traumático 11 de setembro foram no sentido da ampliação e da extensa delegação da gama de poderes ao executivo doméstico, inclusive sob questionáveis e sensíveis tópicos, como nas investigações massivas e detenções coercitivas desprovidas de mandatos judiciais, além de práticas de tortura nos Estados Unidos.

O trabalho, nesse sentido, pretende ilustrar um breve apanhado analítico de modelos que discutem a segurança nacional e os princípios constitucionais liberais e democráticos, em que autores vão para o embate direto entre suas perspectivas a partir da prerrogativa do executivo. Desse modo, propõe-se a divisão do estudo em três partes. A primeira seção remonta ao próprio conceito de “poder executivo prerrogativo” na teoria política de John Locke, delineando-o conjuntamente com as interpretações do dispositivo na Constituição americana. As duas seções seguintes balizam o marco estipulado: o pré e o pós 11 de setembro. No momento que antecede o atentado, evidenciam-se dois ferramentais de análise: o primeiro se apresenta na esteira dos que consideram a natureza do poder executivo prerrogativo extralegal ou extraconstitucional, de inspiração lockeana; na segunda vertente os autores identificam que o poder prerrogativo está inserido na Constituição dos Estados Unidos, independente da influência determinante de Locke no pensamento político dos *Framers*. O trabalho ilustra a relativa

persistência dessa polarização no pós 11 de setembro, com as devidas adaptações e transformações, ao sumarizar mais dois modelos em franco embate. De um lado, há a corrente do *legal realism*, e, de outro, enfileiram-se os defensores do *legal liberalism*, que persistem na defesa da perspectiva extralegal, liberal e lockeana, mesmo sob os ataques dos realistas-schmittianos.

O poder executivo prerrogativo e a Constituição americana

Para ilustrar a relação entre poder prerrogativo e a Constituição americana, é fundamental adotar como pilar e ponto de partida conceitual a seção “Da Prerrogativa” (capítulo XIV), do “Segundo Tratado sobre o Governo”, de John Locke (1980). Ressalta-se aqui a centralidade desse capítulo no debate – e que transborda para a possibilidade de sua influência sobre os *Framers* –, já que o autor pauta, sobretudo, a utilização desse poder mediante a limitação da lei escrita. Isto é, nessa seção, descreve-se que não existem especificações legais que abarquem todas as contingências que o governo ou o executivo enfrentam, principalmente, em momentos de emergência. A necessidade e agilidade de resposta nesses momentos permitem ao poder executivo “agir de acordo com a discricionariedade, em prol do bem público, sem a prescrição da lei, e em alguns momentos contra ela”⁴ (LOCKE, 1980, p. 84, tradução própria), pois o governo tem como fim – além de atuar para o bem público – “a preservação de tudo e de todos” (“*the preservation of all*”) (loc. cit.), ou seja, esse é o poder intitulado como “*prerogative*” (loc. cit.). Existe ainda outra face do poder prerrogativo: “Pessoas permitindo que seus governantes façam diferentes coisas, que são escolhas livremente adotadas por eles, onde a lei é silenciosa, e as vezes muito contra a letra direta da lei,

visando o bem público”⁵ (LOCKE, 1980, p. 86, tradução própria). Em outras palavras, o povo pode retomar parte do poder prerrogativo, instituindo leis que cubram alguns dos atos desempenhados pelo soberano, todavia há sempre lugar para a ação discricionária⁶ (YOLTON, 1993, p. 174).

Na linha de discussão a partir da chave fornecida por Locke, duas vertentes marcadamente opostas figuraram no debate norte-americano. Para Bailey (2004, p. 732-733), de um lado, a partir da leitura do artigo II da Constituição e, por meio da posição presidencial de comandante chefe da nação (*commander-in-chief*), obtém-se o embasamento legal para a utilização da prerrogativa constitucional (CORWIN, 1957; ARNHART, 1979; SORENSON, 1989). De outro lado, estão aqueles que defendem que o silêncio constitucional sobre o uso da prerrogativa coloca o poder executivo prerrogativo fora da Constituição, submetendo, portanto, seu exercício ocasional, ainda que ilegal, ao controle político (WILMERDING JR., 1952; SCHLESINGER JR., 2004; ROBINSON, 1996; FISHER, 1997). A classificação fornecida por Corbett (2006, p. 429-430) abarca, no primeiro grupo, os filiados à tese constitucionalista, de que há algo próximo da total submissão da prerrogativa ao controle

constitucional (LANGSTON; LIND, 1991; WEAVER, 1997; FAULKNER, 2001), no lado oposto, estão aqueles levam em conta que a prerrogativa é extra constitucional (MANSFIELD JR, 1989; JOSEPHSON, 2002; FATOVIC, 2004a; MATTIE, 2005). Existe, no entanto, uma terceira via na discussão, e que não será retratada neste trabalho, em que os autores partem para discussões de premissas entre o conflito institucional e o desenho constitucional⁸ (BAILEY, 2004, p. 733). Concordando ou não com as preposições de Locke ou com o grau de influência que essa obra exerceu sobre os *Founding Fathers* no desenho constitucional, há, todavia, um entendimento mínimo entre ambas as linhas gerais que lidam com o tema no sentido de que: “o presidente, pela virtude de sua unidade institucional e duração, é o repositório mais conveniente, e também o mais seguro, do poder emergencial” (BAILEY, 2004, p. 732, tradução própria).

Os modelos analíticos do pré 11 de setembro e a disputa pela localização do poder executivo prerrogativo: ele está dentro ou fora da Constituição?

O início do debate moderno sobre a utilização da prerrogativa nos debates dos

4 Cita-se do original: “to act according to discretion, for the public good, without the prescription of the law, and sometimes even against it”.

5 Cita-se do original: “Peoples permitting their rulers to do several things, of their own free choice, where the law was silent, and sometimes too against the direct letter of law, for the public good”.

6 Nesse aspecto, Yolton (1993, p. 175) relata que como não há critério ou leis que funcionem como parâmetro para avaliar se a ação do soberano foi, ou não, em prol do bem público, o único canal ao qual o povo poderia apelar seria “aos céus” (§168 em Locke), como recurso final de resolução a essas disputas.

7 A interpretação clássica do poder executivo prerrogativo, inserido no artigo II, seção 1, da Constituição americana, é reconhecida na literatura pela extensa obra do constitucionalista Edward Corwin. Para mais ver: *The presidents control of foreign relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1917; *The steel seizure case: a judicial brick without straw*. *Columbia Law Review*, New York, v. 53, n. 1, p. 53-66, 1953; *The “higher law” background of American constitutional law*. Ithaca: Cornell University Press, 1955; *The president: office and powers, 1787-1957*. New York: New York University Press, 1957.

8 Conforme um dos autores dessa vertente: “se pode dizer que a prerrogativa do executivo opera entre o chão Hobbesiano e o teto Lockeano do regime americano. Ao negociar um terreno intermediário entre a independência do executivo e a propriedade constitucional, a prerrogativa presidencial é simultaneamente utilizada e contida” (THOMAS, 2000, p.537, tradução própria). Para outro dessa linha teórica, ver: Roche (1952).

Estados Unidos começou com esse questionamento. Como já se fez referência, dois modelos analíticos serão aqui especialmente destacados: no primeiro, identifica-se que o poder executivo prerrogativo, pela natureza de seu funcionamento, está e deve permanecer, quando acionado, fora da Constituição; o outro, em oposição, defende que esse poder está inserido na Constituição, a qual dita seus limites junto aos demais poderes, que também o controlam.

O livro de Schlesinger Jr. (2004) é constantemente citado na literatura sobre o tema, sendo um dos autores que incitou e reinaugurou esse debate contemporaneamente. A tese defendida por ele seria a que, ao longo da história norte-americana, o presidente teria se apropriado de poderes constitucionais do congresso, tanto doméstica quanto externamente. A autoridade do governo seria limitada em tempos de paz. Contudo, em momentos de emergência, o executivo poderia agir excepcional, extralegal ou ilegalmente, tendo em vista “a doutrina Locke-Jefferson da lei de autopreservação” (SCHLESINGER JR., 2004, cap. 3, tradução própria). Ou seja, o poder prerrogativo seria empregado desde que a emergência fosse compartilhada pela legislatura e o povo. Nesses momentos, o presidente poderia alterar o balanço constitucional original, sem que agisse fora da Constituição. O autor distingue duas formas de atuação para a doutrina prerrogativa de emergência. A primeira seria quando o presidente atua em sua própria conta e risco, e a segunda, tendo o presidente agido, o mesmo reporta-se ao congresso para que a legislatura sirva de juiz para suas ações. Para a questão da emergência, o autor assegura que os *Framers* teriam sido mais influenciados por Locke do que por qualquer outro filósofo político e teriam absorvido o capítulo XIV enquanto desenhavam a Constituição (SCHLESINGER JR., 2004). Para o autor, o fato de os *Founding*

Fathers terem vivido em uma época de emergência fez que eles optassem propositalmente por deixar provisões constitucionais em aberto, pois “a doutrina de que crises poderiam exigir que o executivo atuasse fora da Constituição, com o objetivo de salvar a Constituição, permaneceram no fundo de suas memórias” (Id., cap. 1, tradução própria).

O trabalho de Arnhart (1979) critica a perspectiva de Schlesinger Jr. A preocupação central do estudo examina o possível abuso desse poder por parte do presidente. Conforme Arnhart, o desrespeito aos limites do poder executivo prerrogativo estabelecidos conforme a lei acarretariam a quebra do *rule of law*, recaindo logo em tirania. Com referência direta a Schlesinger Jr., o autor argumenta que, ao se permitir ao presidente atuar para além da Constituição, esse poder tornaria inevitavelmente incontrolável. Por isso, é fundamental que as letras constitucionais funcionem como uma barreira para possíveis ações discricionárias, evitando, assim, a erosão do sistema constitucional, dado o fluxo constante da natureza política. Dessa maneira, conforme o autor, “o Presidente possui poderes emergenciais, ele recebe esses poderes da Constituição, e deve exercitá-los de acordo com a Constituição” (ARNHART, 1979, p. 122, tradução própria). Para o autor, seriam três elementos que limitam o poder executivo prerrogativo: 1) o povo, que pode tanto demandar a utilização da prerrogativa quanto questioná-la – inclusive rebelando-se contra ela; 2) a propriedade, que deve ser preservada pelo governo; e 3) o poder legislativo. Em específico para esse último ponto, o autor reconhece que o legislativo, por conta de seu tamanho e forma de funcionamento, deve, em determinados momentos de crise, ceder poder ao executivo, para que ele atue mais rápida e eficazmente. Em direção oposta a esse aspecto, Langston e Lind (1991, p. 49) afirmam que “uma correta leitura do Segundo

Tratado de Locke leva a conclusão de que o Presidente possui poderes discricionários limitados e que qualquer poder executivo é unicamente “subordinado e ministerial” ao poder legislativo do Congresso” (tradução própria). Para esses autores, ao contrário da monarquia britânica de Locke – em que o monarca possuía veto total sobre o parlamento –, o presidente, no caso, norte-americano, possui apenas veto qualificado sobre o congresso. Os autores endereçam duas frentes críticas simultâneas, no sentido de que os *Framers* não teriam aderido às propostas de Locke e também criticam os chamados *presidentialist scholars*⁹. Entre os adeptos dessa escola, miram diretamente Schlesinger Jr., “que acredita que o Presidente possui o papel Lincolniano de exercer uma prerrogativa extra constitucional e conecta essa prerrogativa ao Locke, não distinguindo os tipos de prerrogativa” (LANGSTON; LIND, 1991, p. 54, tradução própria). Percebe-se, portanto, que a leitura dos autores seria a que os *Framers* não aderiram a Locke na Constituição, bem como o fato de o poder executivo prerrogativo não ser um único poder, mas sim múltiplos¹⁰. No caso mais extremo, se o presidente acionar a prerrogativa que classificam como “*anti-legal*”, e assim optar por uma ação política extraordinária e contrária às leis, o presidente estará inevitavelmente sujeito a impeachment, e se manterá no cargo apenas se o povo permitir. Desse modo, como o povo é institucionalmente

representado pela casa legislativa, a ação discricionária do presidente e seu mandato são, necessariamente, subordinados e *accountables* ao congresso: “Resumidamente, qualquer prerrogativa do Presidente de atuar no silêncio das leis, ou contra as leis, existe apenas com a tolerância não desejada (*sufferance*) do Congresso” (LANGSTON; LIND, 1991, p. 68, tradução própria).

Os modelos analíticos do pós 11 de setembro: as correntes realistas e liberais

A escola do *legal realism*, corrente dominante nas faculdades de Direito dos Estados Unidos defende que a lei é consequência de algum poder maior que a própria lei, e aqui é ilustrada por Posner e Vermule (2010), conforme relata e classifica Mansfield Jr. (2011) em revisão do trabalho desses autores. Soma-se a isso o fato de que as ações políticas de diferentes naturezas e que precederam o atentado de 11 de setembro foram sistematicamente justificadas pelas gestões George W. Bush e Obama, seja com base na criação de novas legislações, seja com referência aos artigos constitucionais (YOO, 2005). Dessa maneira, a vertente realista no Direito não endossa a atuação da prerrogativa do executivo conforme os parâmetros sugeridos pela vertente lockeana extralegal.

9 O argumento de Langston e Lind (1991, p. 51-53), seria: 1) que os *Framers* não aderiram à separação de poderes proposta por Locke – considerando a divisão lockeana de executivo, legislativo e federativo, com o judiciário subsumido ao executivo; 2) desse modo, dissolveram aquilo que Locke chama de poder federativo, conforme o artigo II da Constituição, em parte ao congresso unicamente, em parte ao presidente e ao senado em “*joint agency*”, e em parte somente ao presidente; e 3) recusam a leitura da escola presidencialista de que exista incorporações pelos *Framers* da teoria do executivo de Locke.

10 Para Langston e Lind (1991, p. 59-61) o “*specific prerogative*” varia de governo a governo, já o “*general prerogatives*” assume as formas: 1) de “*prelegal prerogative*”, em que o executivo atua de acordo com a força ou a fraqueza do legislativo, que pode ser eliminado parcial ou totalmente por legislação ordinária – um possível resíduo resultaria em uma terceira posição a “*alegal prerogative*”; e, de 2) “*antilegal prerogative*” entendida estritamente como “poder de perdão”, e, em termos gerais, defendem que a atuação do presidente não pode conflitar com as restrições de seu exercício, ou seja, ao adaptar a leitura de E. Corwin (1957) não aceitam que a “*antilegal prerogative*” esteja presente no artigo II, se não a “*prelegal prerogative*”.

A atuação abusiva e arbitrária do poder executivo com base na lei, inclusive no próprio território norte-americano, em momento posterior aos atentados, agravava a debilidade empírica da perspectiva extraconstitucional. Essa corrente, intitulada *liberal legalism*, portanto, encontra-se fragilizada. No caso e como veremos adiante, Posner e Vermule (2010) a criticam, utilizando a via decisionista de Carl Schmitt. Para a réplica de seus detratores, Fatovic e Kleinerman (2013) se mantêm, ainda que marginalmente, na defesa da trincheira metateórica liberal e lockeana da perspectiva de poder emergencial extralegal, endereçando respostas e críticas diretas ao embate com os autores schmittianos.

O realismo otimista de Posner e Vermule (2010): ataques aos liberais pela via do Estado Administrativo de Carl Schmitt

O livro de Posner e Vermule (2010) tem como um de seus pilares principais o objetivo de criticar o *liberal legalism*. Os autores afirmam que os adeptos dessa vertente são intensamente ansiosos em definir – conceitual e institucionalmente – mecanismos e constrangimentos ao poder executivo que se relacionem ao império da lei (*rule of law*). Para a estruturação da crítica, os autores são enfáticos em se apoiar no pensamento de C. Schmitt: “argumentamos que o estado administrativo moderno governado pelo executivo, está sujeito a constrangimentos legais inconsistente em tempos normais, e fracos ou inexistentes em tempos de crises” (POSNER; VERMULE, 2010, p. 4, tradução própria). Ainda que façam um mea culpa de não concordar com aspectos gerais de sua obra, eles convergem com a visão schmittiana de que as instituições liberais de produção de leis são estritamente orientadas para o passado, enquanto os ditames da política intervencionista moderna demandam um sistema legal adaptado ao presente e orientado

ao futuro. Desse modo, as legislaturas e as cortes estão sempre um passo atrás do ritmo dos eventos do Estado administrativo, atuando de modo reativo e marginal, modificando e eventualmente bloqueando as iniciativas de *policy* do executivo, e raramente liderando esses processos. Aderindo a um aspecto característico do pensamento alemão e de C. Schmitt, os autores consideram que “normalidade” e “emergência” estão num mesmo contínuo:

E em crises, o executivo governa quase sozinho, ao menos até onde a lei é considerada. Em nossa visão os maiores constrangimentos ao executivo, especialmente em crises, não advêm da lei ou do enquadramento da separação de poderes defendidas pelos legalistas liberais, mas da política e da opinião pública. [...] A falácia central do *liberal legalism*, argumentamos, é a equação do executivo constrangido com o executivo constrangido pela lei” (POSNER; VERMULE, 2010, p. 4, tradução própria).

Os autores acusam os liberais legalistas de desenvolver “tiranofobia” e “medos injustificados da ditadura”. O receio dos liberais repousaria no fato de que as pressões modernas que atuam sob o Estado administrativo afrouxaram seus constrangimentos legais, dirimindo também os *checks* institucionais advindos do legislativo e do judiciário (“*executive unbound*”, ou poder executivo sem amarras, é *autoexplicativo desse aspecto*, título do livro de Posner e Vermule). Em termos schmittianos, justificam que legalidade e legitimidade divergem em tempos de crise, prevalecendo o último elemento. Desse modo, a legitimidade é o principal determinante de autoridade – e do poder – no Estado administrativo e, o fato de que legalidade e legitimidade coincidirem em tempos normais não significa que legalidade é sempre importante em seus próprios termos.

Assim, a vertente do *liberal legalism* possuiria dois problemas: delegação e emergência. A primeira questão se refere ao fato de que legislaturas delegam autoridade ao executivo

para regular ou determinar políticas, já a segunda questão diz respeito a choques externos que requerem a adoção de novas políticas com grande rapidez. Ambos os elementos se conectam, na prática, principalmente em momentos de emergência. Consequentemente, o legislativo por constrangimento de tempo, *expertise* e disposição institucional, defronta-se com as escolhas de não fazer nada ou de delegar mais poder ao executivo para manejar a crise – a mesma lógica aplica-se ao *judicial review* das cortes constitucionais. Para os autores, o elemento chave do governo moderno se assenta sobre a deliberação. Ou seja, na medida em que ele necessita de *outcomes* para lidar com a crise, extrai a sua legitimidade da opinião pública, que dita o apoio e o suporte para a ação. A lei, para os autores, não pode esperar constranger o poder executivo moderno, de modo que seria a própria política capaz de criar os *checks* substitutos para as tradicionais limitações legais do poder executivo. Concluem, nesse aspecto, que a separação de poderes e o *rule of law* são elementos superestimados pelo *liberal legalism*.

Em específico ao caso do pós 11 de setembro e paralelamente ao modelo de *rational choice* que os autores propõem – em que tratam da problemática da decisão coletiva e da assimetria de informações entre os poderes –, Posner e Vermule (2010, p. 50) relatam que o papel do congresso, em momentos de emergência, pode ser resumido em dois momentos. O primeiro seria na pré-crise, em que a legislatura teria pouco incentivo para atuar – seja a crise mais ou menos previsível. Dessa maneira, o Estado administrativo,

inevitavelmente, assume o lugar de antigos estatutos de relevância dúbia, ou apoia-se em leis emergenciais vagas, às quais, em geral no momento de crise, são ignoradas pelo poder executivo. Quando a emergência vem à tona, o executivo parte em busca de uma nova e massiva delegação de autoridade e, na maioria das vezes, obtém algo ou quase tudo o que desejava, ainda que sofra por algumas modificações de forma e decreto. Esse processo é ilustrado empiricamente pelas legislações que inflaram o poder executivo no pós 11 de setembro, tais quais a *Authorization for Use of Military Force (AUMF)*¹¹ e o *Patriot Act*¹². Em ambos estatutos, os autores relatam, entretanto, que o congresso barganhou intensamente com a Casa Branca, evitando passar um “cheque em branco” de deliberação discricionária ao executivo.

De um lado, nota-se que o legislativo possui mecanismos de reação à crise – ainda que de maneira marginal – ao moldar e constranger o executivo, mais do que tentar exercer controle sobre ele. De outro lado, os autores destacam a incapacidade estrutural do congresso, que, ao endossar as legislações, concede novas *policies* para o executivo atuar na emergência, dotando-o de autoridade estatutária para tal fim. Desse modo, concluem que a visão de agilidade do Estado administrativo na emergência produz, em consequência, um legislativo essencialmente marginal, reativo e debilitado. Por essa razão, novamente os autores se aproximam da visão de Schmitt a respeito do papel do congresso na emergência.

Direcionando a atenção para o papel da corte constitucional, os autores são enfáticos

11 Conforme Posner e Vermule (2010, p. 45-46, tradução própria): “Aprovado pelo Congresso três dias após o 9/11, no calor da emergência, o AUMF é onde se poderia esperar um apressado cheque em branco de delegação ao executivo. Surpreendentemente, entretanto, o AUMF resultou de um processo de dura barganha entre a Casa Branca, líderes Democratas no Senado, e líderes Republicanos na Câmara”.

12 Segundo Posner e Vermule (2010, p. 46-47, tradução própria): “Esse estatuto de 342 páginas [...] contém uma variedade de medidas expandindo a lei de poderes de *enforcement* para conduzir buscar e apreensões; aprova medidas profiláticas contra lavagem de dinheiro e transações financeiras ilegais por grupos terroristas; cria alguns novos crimes substantivos; e ajusta algumas regras de imigração e procedimentos criminais federais”.

em destacar que, se esse ator é a outra fonte de esperança para o *liberal legalism* em matéria de crise de segurança, essa instituição também cumpre papel menor. Uma primeira justificativa se deve a respostas muito atrasadas à emergência, o que diminui sua real diferença em muitos casos e, em segundo lugar, as cortes têm incentivos pragmáticos e políticos para submeter-se ao executivo, qualquer que seja o padrão nominal da revisão. O problema central nos mecanismos institucionais, reforçam os autores, é o de que as cortes possuem autoridade legal, mas não legitimidade política robusta, ou seja, como em condições de crise legalidade e legitimidade divergem, conseqüentemente essa divergência força a corte a assumir um papel restritivo (POSNER; VERMULE, 2010, p. 52). Os autores schmittianos argumentam que medidas emergenciais podem ser “excepcionais” no sentido de, mesmo que sejam ilegais ou possuam uma legalidade dúbia, elas podem, ao menos, ser politicamente legítimas se responderem ao senso público da necessidade da situação.

Domesticando esse ponto e aplicando-o à operação prática do Estado administrativo, as cortes que revisam medidas emergenciais podem ter forte raiz legal, porém elas tendem a possuir enorme déficit de legitimidade política, a qual é necessária para invalidar a legislação emergencial ou a regulação emergencial executiva. Quando o senso público de crise termina, legalidade e legitimidade novamente convergem. Assim, as cortes teriam mais liberdade para invalidar medidas de emergência. No entanto, passado o momento de crise, o *judicial review* ou se torna menos importante ou a corte deixa de realizá-lo, pois a medida de emergência, em algum grau, já teria atuado. Asseveram os autores que os precedentes abertos após a crise podem ser julgados de modo mais calmo e deliberativo, desse modo, eles possuiriam maior qualidade epistêmica.

Em suma, para Posner e Vermule (2010, p. 60), a perspectiva liberal legalista anseia que o congresso seja um ator protagonista, com acompanhamento do executivo também pelo judiciário – por meio da execução e interpretação da lei, respectivamente. Dessa maneira, tanto o legislativo quanto a corte deveriam monitorar o executivo, mantendo seu poder amarrado. Nos episódios aqui levantados, todavia, identifica-se que o executivo assume o papel central, definindo a agenda e determinando as principais linhas de respostas do governo – com segundas e mínimas modificações do legislativo e do judiciário. Nesse ponto, destacam os autores que os *checks* de ambos poderes são desnecessários, em parte pelo caráter *ad hoc* da necessidade da reação inicial do governo e, em parte, porque o congresso e as cortes chegam à cena emergencial demasiado tarde. A impressão geral que fornecem os autores é a de que a moldura constitucional do *liberal legalism* colapsou entre a pressão do ocorrido, em especial porque o fato bruto alterou de tal forma o ritmo do ambiente político, que os modos tradicionais de *lawmaking* e *policymaking* não foram capazes de acompanhá-lo. O 11 de setembro e a crise econômica de 2008 teriam demonstrado que o problema da emergência está incorporado na estrutura do Estado administrativo. Por fim, eles reiteram que isso não significa que o presidente seja todo-poderoso. Viu-se que a presidência sofreu *checks* congressuais. Todavia, ressaltam que esses *checks* não são especialmente legais. A ênfase aqui conferida é que a principal arma do legislativo não é pela influência (pesada e custosa) da produção de leis e, sim, o modo mais eficaz seria apelar para as cortes e a opinião pública como forma de constranger o presidente. Nesse sentido apontam que a forma real de constrangimento do executivo não dependeria de procedimentos constitucionais formais, mas sim, de outras formas de afetar o apoio público

frente ao presidente (POSNER; VERMULE, 2010, p. 61).

O poder extralegal e legitimidade em Fatovic e Kleinerman (2013): a defesa liberal lockeana

Assim como o trabalho de Posner e Vermule (2010) ataca, o livro de Fatovic e Kleinerman (2013) faz um esforço tanto em responder as críticas endereçadas ao *liberal legalism* quanto em manter uma alternativa liberal ao problema da emergência. Os autores evidenciam a dificuldade intrínseca do governo constitucional em buscar meios de limitar o poder em momentos de emergência, em que se faz necessário poderes discricionários e potencialmente ilimitados. Nesse aspecto, os autores enfatizam que, em ocasiões de crise, o governo deve tomar medidas extraordinárias, sejam essas previstas ou não em lei. Evidencia-se, nesse argumento, a inspiração lockeana para o problema da emergência¹³: em circunstâncias extraordinárias, portanto, o governo deve atuar, simultaneamente de maneira extralegal e legítima, ou seja, sem forçar interpretações, criar legislações ou desrespeitar as leis existentes.

Destacam os autores que a ideia de poder emergencial extralegal, entretanto, é vigorosamente rejeitada na literatura. Dessa maneira, reforçam que a ação política corrente se tornou demasiado legalista, e não aceita a legitimidade como fonte e medida de autorização para a ação política em situações de emergenciais. Isto é, identificam o lugar comum que se tornou a insistência da presidência, mediante utilização da prerrogativa, em ser sistemática

e necessariamente acomodada dentro da lei, seja criando novos estatutos – para o pós 11 de setembro os já citados AUMF e o *Patriot Act* –, seja reinterpretação de leis existentes. Nesse sentido, criticam os autores que: 1) ou se cria legislação para a delegação do executivo, que em geral é escrita de maneira aberta e vaga – para conceder liberdade de atuação ao presidente; 2) ou o governo adota uma interpretação expansiva dos poderes estatutários e constitucionais existentes¹⁴; 3) e/ou o executivo interpreta de maneira restrita as leis que poderiam constrirem seus poderes.

Quaisquer dessas opções estratégicas indicam que o governo é obrigado a operar dentro das linhas definidas pela lei – mesmo que haja discordâncias sobre quais e onde essas linhas deveriam estar. De qualquer maneira os resultados possíveis dessas escolhas são iguais, ou seja, as linhas definidas pela lei foram movidas. Assim, o governo sequer precisa preocupar-se em romper as leis, dado que eles podem modificá-las e reinterpretá-las a seu bel prazer. Nesse sentido, os autores argumentam que a atuação política corrente do executivo, justificando-se sistematicamente dentro da lei, deriva da interpretação de que a legitimidade advém da legalidade. Nessa esteira, ressaltam que alguns pesquisadores têm equalizado liberalismo com legalismo e legalidade com legitimidade, essa última tendência vem acompanhada tanto por autores liberais¹⁵ quanto a primeira vem acompanhada por realistas.

Os argumentos de Fatovic e Kleinerman (2013) vão na direção de superar essa chave schmittiana, que, mesmo não declaradamente, termina por igualar o liberalismo com

13 A bibliografia sobre essa temática é extensa em Fatovic (2004a, 2004b, 2008, 2009) e, seu coautor, publicou também um artigo central nesse debate na *American Political Science Review*, ver Kleinerman (2007).

14 Os autores fornecem o exemplo no pós 11 de setembro, em que os advogados do governo recorreram ao artigo II da Constituição, que permite ao presidente autorizar métodos de interrogação coercitivos (ou tortura), detenção indefinida de suspeitos de terrorismo, e assassinar civis americanos e estrangeiros que estejam em possível guerra contra os Estados Unidos. Simultaneamente, os mesmos advogados, clamam que a Convenção de Geneva de 1949 e outras leis domésticas e internacionais não se aplicam às medidas que o governo adota (FATOVIC; KLEINERMAN, 2013, p. 3, tradução própria).

legalismo, e legalismo com legitimidade – visto que centra a legitimidade na instrumentalização da lei. A tentativa dos autores, portanto, é mostrar que, além da legitimidade realista ser legalista, são os liberais capazes de fornecer, como alternativa, a prerrogativa advinda da fonte de legitimidade na política *per se*. A primeira crítica de Fatovic e Kleinerman (2013, p. 4) ao livro “*Executive unbound*” de Posner e Vermule (2010), centra-se no fato de os autores realistas considerarem o *legal liberalism* como única forma possível de liberalismo, além de enviesarem interpretações dessa tradição para mostrar ingenuidade e incapacidade dos liberais em responder as emergências.

A partir daí, os autores vão se aprofundar na crítica ao pensamento schmittiano, visto que os adeptos do *legal realism* afirmarão que o liberalismo é inadequado para lidar com a natureza excepcional da emergência, exatamente porque orbitam sistematicamente o *rule of law* e preocupam-se em demasiado com os *checks and balances*. Em outras palavras, os realistas asseveram que esse sistema de funcionamento não se sustenta na emergência, pois quem se demonstra soberano no momento da crise é o executivo – advindo da máxima schmittiana de que o executivo é quem decide no Estado de exceção. Para os autores liberais, contudo, o posicionamento de Schmitt é equivocado, dado que ele assume que o constitucionalismo liberal não abriu espaço para poderes emergenciais – tendo inclusive interpretado erroneamente Locke. Isso porque a leitura da soberania última do poder executivo, não considera a ação emergencial extralegal lockeana.

Os autores, em princípio, dizem que Schmitt considera a forma de liberalismo não

democrático, desqualificando-o por fundar-se em ritualismos formais concentrados somente sobre o que é ou não permitido em lei. Dito de outra forma, após o estabelecimento procedimental da lei, sua base formal torna-se fonte de legitimidade. Soma-se que o liberalismo não possui uma teoria do Estado, pois baseia-se exatamente em controlar e desenhar os limites de seu poder (*raison d’être*) e sua soberania – em nome de valores que competem entre si como direitos individuais, liberdade e economia de mercado. Descrevem os autores que Schmitt desenvolve uma tipologia tripartite das formas jurídicas dominantes¹⁶, para explicar o porquê do liberalismo prejudicar as noções de legitimidade. A partir de sua classificação, Schmitt argumentaria que o “normativismo” rejeita formas personalizadas de regras e, em sentido institucional e em última instância, a legislatura possuiria o monopólio da legalidade por ser fonte única e exclusiva de produção de leis. Em consequência, a lei seria definidora da legalidade e legitimidade no liberalismo. Sabe-se que a concepção schmittiana diante do parlamento é cética quanto aos seus propósitos, desacreditando-o em relação ao conceito liberal de legitimidade. Nessa direção, para Schmitt, o Estado liberal estaria fadado ao fracasso porque, metafísica e normativamente, a jurisprudência racional e positiva, predispor-se a calcular e controlar os acontecimentos mediante a lei. Assim, para os realistas, seria inconciliável conceber o liberalismo na exceção, pois a emergência exige poderes ilimitados. A crítica schmittiana aos liberais aqui possui duas faces: ou aponta para o fato de que o liberalismo falha no teste externo de expediência, negligenciando prover ao governo os poderes necessários para responder à ameaça existencial colocada pelo Estado de exceção,

15 Citam o livro *Madison’s nightmare: how executive power threatens American democracy*, de Peter Shane (2009).

16 Citam os autores que a tripartição de Schmitt seria de: 1) “ordens concretas” baseadas em instituições; 2) elementos “decisionistas” da vontade (ilimitada) soberana; e 3) elementos “normativistas” baseados nas regras gerais determinadas em avanço, predominantes em sociedades liberais (FATOVIC; KLEINERMAN, 2013).

ou o liberalismo falha em seu próprio teste interno de legitimidade, caso adote medidas extraordinárias (FATOVIC; KLEINERMAN, 2013, p. 10-11).

É nesse ponto que reside o perigo que a leitura schmittiana anuncia ao igualar liberalismo com legalismo e legalismo com legitimidade, pois adicionalmente percebe-se que o sistema tende a proliferar leis que autorizam – e encapam de legitimidade legal – a atuação do executivo mediante o poder emergencial. Esse aspecto fora ilustrado pelo pós 11 de setembro, em que leis foram criadas ou designadas a autorizar o poder discricionário do executivo, nos casos George W. Bush e Barack Obama, inclusive em aplicações de métodos coercitivos de interrogação, detenções arbitrárias e investigações sumárias, que foram pautadas e insistentemente justificadas dentro da lei. A defesa desses tipos de ações é inconcebível para os autores. Faz-se necessário escapar dessa chave, já que o próprio poder executivo instrumentaliza o legalismo – tratando difusamente a hermenêutica jurídica – para legitimar o poder prerrogativo de maneira discricionária, que quase nunca lhe é reivindicado.

Para os autores, pior que violações na lei em tempos de emergência são os impulsos para legalizar medidas que o governo julga como necessária em tempos de crise, abrindo, assim, perigosos precedentes na prerrogativa do executivo para atuações futuras. A defesa dos autores vai no sentido de formular respostas responsáveis à emergência que evitem o impulso para encontrar autorização legal: é, portanto, possível alocar simultaneamente fontes significativas de legitimidade e *checks* efetivos no poder atuando extralegalmente. De outro lado, os autores assumem o perigo eminente da prerrogativa por sua natureza não ser sustentada pela lei e não possuir constrangimentos (FATOVIC; KLEINERMAN, 2013, p. 23, tradução própria). Ainda que os estudos do livro apontem para diferentes direções,

há um mínimo consenso que o julgamento e o constrangimento mais apropriado para lidar com o poder emergencial extralegal é a política.

Considerações finais

Como se pode perceber as discussões e as percepções acerca do poder executivo prerrogativo são extensas e multivariadas, e permanecem em aberto. Isso porque essa temática está conectada a aspectos históricos e filosóficos, da política e do direito, que se somam a elementos fundacionais e contemporâneos dos Estados Unidos. Dessa maneira o esforço do trabalho foi apresentar dois modelos analíticos, com o objetivo de ilustrar parte das disputas desse debate, tendo em vista o 11 de setembro.

Assim as discussões se dividiram em dois modelos relativamente definidos e que se contrapõem. A primeira esteira adveio do modelo analítico de Schlesinger Jr. (2004), que inaugura a perspectiva extralegal e lockeana para o problema da emergência modernamente, endossada no pós 11 de setembro por Fatovic e Kleinerman (2013). Para esses autores, as experiências emergenciais dos *Founding Fathers* somadas às influências de Locke teriam possibilitado a adoção do poder executivo prerrogativo extraconstitucionalmente. Isso pois, a depender da ocasião de crise, as leis podem não estar preparadas ou sequer possuírem robustez para estruturar a emergência. Desse modo, esse grupo, em geral, assevera a utilização do poder emergencial fora dos parâmetros legais e os demais *checks* institucionais poderiam funcionar para a fiscalização da prerrogativa no decorrer da ação política ou *ex post*. Nota-se que a preocupação dessa vertente está centrada em evitar a institucionalização da prerrogativa, ou seja, o perigo reside na legalização ou constitucionalização do poder emergencial. Em outras palavras, ao equalizar a legalidade e legitimidade – tal

qual os liberais acusam os realistas –, qualquer presidente que acionar a prerrogativa mediante a Constituição terá a sua disposição um poder sem freios, camuflando sua ação como legítima por apoiar-se na letra da lei. Assim, ao evitar recorrer à Constituição, essa linha argumenta que o uso da prerrogativa extralegalmente, não abriria precedentes jurídicos futuros que poderiam vir a minar o *rule of law*.

O outro grupo se configura como crítico da perspectiva extralegal e lockeana. Endereçando críticas diretas a Schlesinger Jr. (2004), Arnhart (1979) considera que os *Framers* aderiram aos poderes emergenciais na Constituição, aspecto que Langston e Lind (1991) não concordam, em parte. Ambos os trabalhos, todavia, convergem quanto a necessidade da ação prerrogativa presidencial nos marcos constitucionais e da separação de poderes. Desse modo, para ambos os autores, o executivo prerrogativo estaria subordinado ao controle constitucional e aos *checks and balances*. A letra da lei, para Arnhart (1979), funcionaria como barreiras à possível ação abusiva do presidente, conjuntamente aos demais *checks* institucionais, especialmente ilustrados pelo contrapeso congressual em Langston e Lind (1991). Observa-se que essa corrente pauta que, uma vez que o presidente ultrapassa a linha da legalidade tanto ameaça o *rule of law* quanto sofrerá *checks* do povo, *vis-à-vis* o congresso. Somente se as barreiras estabelecidas pela Constituição e com os *checks and balances* respeitados, é que se evita o abuso da prerrogativa pelo presidente. Ainda que Posner e Vermule (2010) relativizem a importância dos *checks* em detrimento da extração de legitimidade pela via da opinião pública, o argumento dos autores também é essencialmente legalista. Nesse aspecto, o Estado administrativo soberano, em tempos de emergência, atua no sentido de criar novas leis ou extrair interpretações de legislações já existentes, que reforcem suas ações políticas,

delegadas deliberadamente, por necessidade ou por incapacidade de ação do congresso.

Reitera-se que o 11 de setembro foi um *turning point* no debate. Não apenas pela singularidade e dimensão do ocorrido em território americano, mas também pelos seus desdobramentos, que concederam novos impulsos para as discussões ao redor do paradigma da emergência e da aplicação da prerrogativa. As respostas institucionais, mediante extensão dos poderes do executivo, legal ou constitucionalmente justificados, colocaram em cheque os liberais lockeanos que, entretanto, persistem na defesa dessa perspectiva. A equalização de liberalismo e legalismo, e legalismo e legitimidade, seria um contrassenso às interpretações de Locke para o problema da emergência. O poder executivo prerrogativo extralegal, ainda que somente por uma reflexão metateórica, é defendida pelos liberais como uma saída menos danosa aos problemas, contradições e limitações, gerados pelo próprio sistema político vigente, pois é capaz de manter a Constituição na emergência sem ameaçar ao *rule of law* a posteriori. Os realistas supra-relatados, por outro lado, consideram que a hipertrofia e superposição do poder executivo na emergência é benéfica e desejável. A dinâmica do Estado administrativo moderno seria reflexo de novos tempos, em que os *checks and balances* e a tradicional relevância do congresso cederia espaço para o poder executivo atuar sem amarras (“*unbound*”) na emergência. A rapidez e agilidade do Estado administrativo seria, portanto, o novo centro do sistema político norte-americano.

Em suma, os momentos de emergências colocam em evidência o peso e centralidade do poder executivo prerrogativo nos Estados Unidos. Seu acionar constitui forma e conteúdo para se pensar e incrementar as formas de atuação, coordenação e controle da prerrogativa do executivo e dos modelos

de governos constitucionais e democráticos contemporâneos em momentos de crises. Nota-se que as temáticas que envolvem as discussões entre segurança nacional e *rule of law* são altamente sensíveis e as saídas propostas por qualquer modelo apresentado (pela via da legalidade ou legitimidade, constitucionalidade ou extraconstitucionalidade e por entre os *checks and balances*) parecem ser insuficientes para

sustentar a dimensão do problema. Evidencia-se, para os diferentes lados em franca disputa, que a moderna democracia constitucional se demonstra inadequada para confrontar e superar o problema da emergência. Não há, desse modo, fórmula institucional ou saída capaz de solucionar as tensões produzidas pela prerrogativa do executivo e a manutenção do constitucionalismo liberal.

Referências

- ARNHART, L. The God-like prince: John Locke executive prerogative, and the American presidency. *Presidential Studies Quarterly*, Hoboken, v. 9, n. 2, p. 121-130, 1979.
- BAILEY, J. D. Executive prerogative and the “Good Officer” in Thomas Jefferson’s letter to John B. Colvin. *Presidential Studies Quarterly*, Hoboken, v. 34, n. 4, p. 732-754, 2004.
- CASSON, D. Emergency judgment: Carl Schmitt, John Locke, and the paradox of prerogative. *Politics & Policy*, Hoboken, v. 36, n. 6, p. 944-971, 2008.
- CORBETT, R. J. The extraconstitutionality of Lockean prerogative. *Review of Politics*, Cambridge, v. 68, n. 3, p. 428-448, 2006.
- CORWIN, E. S. *The president: office and powers, 1787-1957 – history and analysis of practice and opinion*. 4. ed. New York: New York University Press, 1957.
- CRONIN, T. E.; GENOVESE, M. A. *The paradoxes of the American presidency*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2004.
- DYZENHAUS, D. *The constitution of law: legality in a time of emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- FATOVIC, C. Constitutionalism and contingency: Locke’s theory of prerogative. *History of Political Thought*, v. 25, n. 2, p. 276-297, 2004a.
- _____. Constitutionalism and presidential prerogative: Jeffersonian and Hamiltonian perspectives. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 48, n. 3, p. 429-444, 2004b.
- _____. Settled law in unsettling times: a Lockean view of the war on terror. *The Good Society*, State College, v. 18, n. 2, p. 14-19, 2009.
- _____. The political theology of prerogative: the jurisprudential miracle in liberal constitutional thought. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 6, n. 3, p. 487-501, 2008.

- FATOVIC, C.; KLEINERMAN B. A. *Extra-legal power and legitimacy: perspectives on prerogative*. New York: Oxford University Press, 2013.
- FAULKNER, R. The first liberal democrat: Locke's popular government. *The Review of Politics*, Cambridge, v. 63, n. 1, p. 5-39, 2001.
- FISHER, L. *Constitutional conflicts between Congress and the president*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.
- HAMILTON A.; MADISON J.; JAY J. *The Federalist papers*. Editor Michael A. Genovese, New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- JOSEPHSON, P. *The great art of government: Locke's use of consent*. Lawrence: University Press of Kansas, 2002.
- KLEINERMAN, B. A. Can the prince really be tamed? Executive prerogative, popular apathy, and the constitutional frame in Locke's Second Treatise. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 101, n. 2, p. 209-222, 2007.
- _____. The Madisonian constitution: rightly understood. *Texas Law Review*, Austin, v. 90, n. 4, p. 943-1891, 2012.
- KOH, H. H. Why the president (almost) always wins in foreign affairs: lessons of the Iran-Contra affair. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 97, p. 1255-1342, 1988.
- LANGSTON, T. S.; LIND M. E. John Locke & the limits of presidential prerogative. *Polity*, Chicago, v. 24, n. 1, p. 49-68, 1991.
- LAZAR, N. C. *States of emergency in liberal democracies*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- LIMA, R. C.; NICOLAU, G. G. As discussões do poder executivo prerrogativo após o marco do 11/09. In: SEMINÁRIO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 5., 2015, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2015. Disponível em: <<http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/Vsem/paper/view/397/150>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- _____. Perspectives on the executive prerogative: a brief introduction to discussions and disputes in the American literature. In: SEMINÁRIO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2014, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2014. Disponível em: <<http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/IVsem/paper/view/172/126>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- LOCKE, J. Of prerogative. In: LOCKE, J. *Second Treatise of Government*. Indianapolis: Hackett Publishing, 1980. p. 83-88.
- MADISON, J. The Federalist No. 51: the structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. *Independent Journal*, New York, 6 fev. 1788.
- MANIN, B. The emergency paradigm and the new terrorism. In: BAUME, S.; FONTANA, B. *Les usages de la séparation des pouvoirs*. Paris: Michel Houdiard, 2008. p. 136-170.

- MANSFIELD JR, H. C. Is the imperial presidency inevitable? *The New York Times*, New York, 13 mar. 2011. Sunday Book Review, p. 12.
- _____. *Taming the prince: the ambivalence of executive power*. New York: The Free Press, 1989.
- _____. The modern doctrine of executive power. *Presidential Studies Quarterly*, Hoboken, v. 17, n. 2, p. 237-252, 1987.
- MATTIE, S. Prerogative and the rule of law in John Locke and the Lincoln Presidency. *The Review of Politics*, Cambridge, v. 67, n. 1, p. 77-111, 2005.
- NEUSTADT, R. E. *Presidential power*. New York: Wiley, 1960.
- PASQUINO, P. Locke on king's prerogative. *Political Theory*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 198-208, 1998.
- PIOUS R. M. *The American presidency*. New York: Basic Books, 1979.
- POSNER, E. A.; VERMULE, A. *The executive unbound: after the Madisonian republic*. New York: Oxford University Press, 2010.
- RAKOVE, J. N. Taking the prerogative out of the presidency: an originalist perspective. *Presidential Studies Quarterly*, Hoboken, v. 37, n. 1, p. 85-100, 2007.
- RIVERA, J. A. A. *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- ROBINSON, D. L. Presidential prerogative and the spirit of American constitutionalism. In: ADLER, D. G.; GEORGE, L. N. *The Constitution and the conduct of American foreign policy*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996. p. 114-132.
- ROCHE, J. P. Executive power and domestic emergency: the quest for prerogative. *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, v. 5, n. 4, p. 592-618, 1952.
- ROSATI, J. A.; SCOTT J. *The politics of United States foreign policy*. 5. ed. Boston: Wadsworth; Cengage Learning, 2011.
- ROSSINTER, C. *The American Presidency*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1960.
- SCHLESINGER JR., A. M. *The imperial presidency*. New York: Mariner Books, 2004. E-book.
- SHANE, P. M. *Madison's nightmare: how executive power threatens American democracy*. Chicago; London: University of Chicago Press, 2009.
- SORENSEN, L. R. The Federalist Papers on the constitutionality of executive prerogative. *Presidential Studies Quarterly*, Hoboken, v. 19, n. 2, p. 267-283, 1989.

- THOMAS, G. As far as republican principles will admit: presidential prerogative and constitutional government. *Presidential Studies Quarterly*, Hoboken, v. 30, n. 3, p. 534-552, 2000.
- TRIMBLE, P. R. Executive prerogative. In: LEVY, L. W.; KARST, K. L. *Encyclopedia of the American Constitution*. 2. ed. New York: Macmilan, 1992. p. 949-952.
- WARD, L. Locke on executive power and liberal constitutionalism. *Canadian Journal of Political Science*, Ottawa, v. 38, n. 3, p. 719-744, 2005.
- WEAVER, D. R. Leadership, Locke, and the Federalist. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 41, n. 2, p. 420-446, 1997.
- WILMERDING JR, L. The president and the law. *Political Science Quarterly*, New York, v. 67, n. 3, p. 321-328, 1952.
- YOLTON, J. W. Prerogative. In: YOLTON, J. W. *A Locke dictionary*. Oxford: Blackwell, 1993. p. 174-175.
- YOO, J. *The powers of war and peace: the constitution and foreign affairs after 9/11*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

Resumo

O poder executivo prerrogativo nos Estados Unidos: um marco, duas correntes em disputa

As discussões sobre o poder executivo prerrogativo nos Estados Unidos remontam tanto aos debates fundacionais da Constituição americana, da separação de poderes e da contribuição do conceito advindo de John Locke quanto à expansão e utilização desse poder pelos presidentes em momentos de emergência. O marco do atentado às Torres Gêmeas, no entanto, trouxe um novo impulso a essas discussões, dada a extensão de poderes concedida ao executivo após o acontecimento e sua utilização intensiva ao nível doméstico. Este trabalho pretende apresentar sumariamente modelos analíticos da prerrogativa pré e pós 11 de setembro, por meio de duas linhas em franco e direto embate. De um lado, a vertente extralegal ou extraconstitucional lockeana e, de outro, a de seus críticos.

Palavras-chave: Prerrogativa do Executivo; Constitucionalismo; Emergência; Separação de Poderes; Estados Unidos.

Abstract

The US Executive's prerogative: one milestone, two rival perspectives

The discussions of the United States executive prerogative can be traced back to both the Founding Fathers' Constitutional debates, the checks and balances, and Locke's contribution to this concept and to the expansion and employment of this power by presidential hands in emergency times. Nonetheless, the Twin Towers attack brought a new impetus to prerogative disputes, considering the concession and extension of powers transferred to the executive after the episode and its intensive use at domestic level. This study briefly introduces analytical models of the prerogative, before and after September 11, by means of two rival perspectives. On the one hand, the extralegal or Lockean extra-constitutional approach and, on the other, its critiques'.

Keywords: Executive Prerogative; Constitutionalism; Emergency; Checks and Balances; United States.

Résumé

Le pouvoir exécutif prérogatif aux Etats-Unis: une étape importante, deux courants en litige

Les discussions sur le pouvoir exécutif prérogatif aux Etats-Unis remettent à deux débats fondamentaux de la Constitution américaine, la séparation des pouvoirs et la contribution du concept de John Locke sur l'expansion et l'utilisation de ce pouvoir par les présidents en cas d'urgence. Cependant, le bombardement du World Trade Center a apporté un nouvel élan à ces discussions, compte tenu de l'étendue des pouvoirs accordés à l'exécutif après l'événement et de son utilisation intensive au niveau domestique. Cet article vise à présenter brièvement les modèles analytiques de la prérogative avant et après le 11 Septembre en utilisant deux lignes en confrontation ouverte et directe. D'un côté, la dimension lockéenne extralégales ou extraconstitutionnelle et, de l'autre, la dimensions de ses critiques.

Mots-clés: Prérrogative de l'exécutif; Constitutionnalisme; Urgence; Séparation des Pouvoirs; Etats-Unis.

Introdução

O desenvolvimento das teorias neoinstitucionais ao longo do século XX e início do século XXI parece convergir para um debate epistemológico e metodológico em torno de duas correntes majoritárias: o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico. Essas duas tradições respondem por grande parte da produção em Ciência Política, oferecendo diferentes instrumentos de análise dos fenômenos sociais. Embora ambas se ocupem do estudo das instituições e de seu papel na sociedade e compartilhem de alguns conceitos, como o de racionalidade (THELEN; STEINMO, 1992), existem importantes pontos de atrito, culminando em divergências teóricas de substantiva relevância.

A tradição da escolha racional tem respondido por uma diversa produção acadêmica em Ciência Política a partir dos anos 1990, como Green e Shapiro (1994) e Norris (1997), enquanto o institucionalismo histórico reconhece como suas referências principais Theda Skocpol, Kathleen Thelen, James Mahoney, Paul Pierson, Wolfgang Streeck e Dietrich Rueschemeyer, autores que vêm produzindo

consistentemente nessa corrente teórica. A literatura dessa corrente, ao longo das últimas duas décadas, vem tentando desenvolver uma teoria da mudança institucional, apontando mecanismos pelos quais as mudanças procedem na estrutura (PIERSON, 2000, 2003, 2004) e nos agentes (THELEN; STREECK, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010). Não por um acaso, essa dicotomia agente-estrutura tornou-se o calcanhar de Aquiles desse esforço de teorização, indicando que o institucionalismo histórico ainda enfrenta o desafio de criar uma nova teoria política positiva.

Entretanto, esse não é o único desafio enfrentado por essa abordagem na Ciência Política. Desde a Revolução Comportamentalista ocorrida na década de 1950, no contexto do desenvolvimento da disciplina nos Estados Unidos, os métodos quantitativos tornaram-se a principal forma de abordar, coletar e sistematizar os fenômenos políticos (EASTON, 1985; FARR, 1995; KIRKPATRICK, 1962). Somou-se a essa virada metodológica o advento das abordagens racionais-dedutivas na forma de teoria dos jogos, modelos espaciais e modelos de agentes (COX, 1999), os quais conferiram um viés

-
- 1 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Sua pesquisa atual enquadra-se na área de hierarquias de conhecimento, preocupando-se com questões epistemológicas e metodológicas da Ciência Política contemporânea, especialmente teoria institucional, modelagem matemática e teoria normativa. E-mail: leninelima@gmail.com
 - 2 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Seus interesses de pesquisa enquadram-se na área de hierarquias de conhecimento, especificamente na História da Ciência Política e em questões de representatividade de gênero na disciplina. E-mail: melina.ufrgs@gmail.com

ainda mais formal ao tratamento analítico da coisa política. Essas predileções levaram a contestações dentro da academia de Ciência Política em distintos momentos, sendo os mais recentes o caso do Mr. Perestroika e o Data Access and Research Transparency (DA-RT). O primeiro lançou um manifesto via e-mail para a academia de Ciência Política norte-americana, questionando o viés formalista e quantitativista da principal revista da Associação Americana de Ciência Política; o segundo, por sua vez, traduz as divisões metodológicas na disciplina na forma de uma política de publicação, fundada em uma concepção de transparência e divulgação de dados mais adaptável ao modelo de pesquisa da tradição quantitativa. Ambos os momentos reativam antigos questionamentos sobre a política de ciência presente na disciplina (SCHWARTZ-SHEA; YANOW, 2016). Nesse contexto, o institucionalismo histórico situa-se em uma disputa epistemológica e metodológica diante de uma preferência tácita pelas abordagens quantitativas e formais.

Considerando a relevância do tema, este artigo se propõe a percorrer os desenvolvimentos teóricos do institucionalismo histórico ao longo das últimas duas décadas e meia, de forma a reconstruir o desenvolvimento da própria abordagem e posicioná-la ante o debate metodológico que enseja as hierarquias de conhecimento na Ciência Política. A primeira proposta fornece um panorama de como as obras seminais publicadas sobre o tema progredem por meio da adição de mecanismos e modelos de mudança institucional; já a segunda apresenta os desafios enfrentados por uma disciplina cada vez mais orientada por preferências quantitativistas, em especial no contexto da academia norte-americana.

O artigo está dividido em cinco partes. Primeiramente, remontam-se os fundamentos da teoria com a volta do Estado para os estudos de Ciência Política, seguindo para os

esforços teóricos mais concretos de Douglass North (1990, 2005) e Kathleen Thelen e Sven Steinmo (1992), principalmente no que tange à diferenciação dessa abordagem da corrente da História Comparada. Na segunda seção, apresentam-se com mais vagar os conceitos e métodos do institucionalismo histórico, focando-se na sua proposta de teoria de médio alcance e nas ferramentas analíticas que permitem aos autores realizar estudos sobre os processos históricos que conduzem a mudanças institucionais. Na terceira parte, discutem-se as críticas a essa abordagem. Em seguida, trata-se do tema das hierarquias de conhecimento e como elas afetam o conjunto epistemológico e metodológico do institucionalismo histórico, bem como o pluralismo dentro da disciplina. Finalmente, o artigo encerra-se com uma conclusão que retoma alguns dos principais pontos elencados ao longo do texto.

A história do institucionalismo histórico

O ressurgimento das instituições como unidade de análise dos fenômenos políticos ocorreu como reação aos estudos desenvolvidos no âmbito da Revolução Comportamentalista (EASTON, 1985). No princípio desse movimento, não se podia falar de uma teoria institucional claramente definida e, por essa razão, as obras que tratavam de instituições assumiram um papel eminentemente sociológico (SKOCPOL, 1985, 2003) e comparativista (GOLDSTONE, 2003; MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003). Nessa tradição, as instituições são entendidas como normas sociais e cognitivas que oferecem os padrões e os constrangimentos à ação humana (HALL; TAYLOR, 2003). Essa definição imprecisa que, de certo modo, abarca todo tipo de instituição social, passa a ser revisada e suplantada pelas tradições correntes, quais sejam, o

institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico (REZENDE, 2012).

O tratamento sociológico dado inicialmente às instituições parece haver sido melhor adaptado pelo institucionalismo histórico, razão pela qual pode-se falar de uma classificação binária das abordagens neoinstitucionais (SANDERS, 2006; SHEPSLE, 2006; MAHONEY; THELEN, 2015). A própria linguagem da corrente histórica e suas técnicas de análise mais preocupadas com narrativas históricas conferem certa consistência e coerência aos estudos sociológicos em comparação com as análises de escolha racional, que estão mais interessadas em formalizações matemáticas e espaciais (SHEPSLE, 2010; THELEN, 1999). Entretanto, essa herança – por assim dizer – não se processou sem algumas redefinições conceituais, conflitos entre correntes e delimitação das técnicas de pesquisa. O estabelecimento do institucionalismo histórico como uma unidade teórica própria deve ser entendido como um processo de diferenciação e sofisticação de sua análise, o que aconteceu ao longo da década de 1990 e da primeira década do século XXI.

Os estudos iniciais de Kathleen Thelen e Sven Steinmo (1992) sobre as origens e trajetórias do neoinstitucionalismo reconhecem ponto de conexão não só com a tradição sociológica, mas também com a teoria da escolha racional e com sua vertente institucional. Para esses autores, um conceito fundamental que alicerça as duas abordagens é o da racionalidade dos atores, ou, mais precisamente, o fato de os agentes humanos serem dotados de razão instrumental. A diferença, porém, que se percebe entre a abordagem mais voltada para a História é que essa busca contextualizar os elementos que sustentam essa racionalidade, compreendendo como as preferências dos

atores são formadas e como as escolhas são processadas no ambiente institucional em que eles se encontram (algo que o institucionalismo racional toma como exógeno). Ao fazerem isso, os autores propõem uma nova agenda de pesquisa capaz de posicionar a História nas análises de forma a compreender como se dá o desenvolvimento das instituições.

Esse estudo é um marco porque ofereceu as bases para todas as pesquisas subsequentes no institucionalismo histórico. Enquanto os estudos de Skocpol (1985) e de North (1990) – duas das grandes referências nos estudos institucionalistas – ainda embasavam-se em marcos teóricos de outras disciplinas (Sociologia e Economia, respectivamente), o esforço de Thelen e Steinmo (1992) contribuiu para o desenvolvimento de uma nova agenda não só de pesquisa empírica, mas também de teorização. Nesse sentido, alguns outros autores são de suma importância pela sua contribuição na delimitação do escopo da teoria e dos mecanismos e técnicas de análise dos fenômenos institucionais.

Mahoney e Rueschemeyer (2003) oferecem uma distinção importante entre o institucionalismo histórico e a História Comparada. Para eles, o trabalho da tradição comparativa “preocupa-se com a análise causal, uma ênfase nos processos no tempo, e o uso de comparação sistemática e contextualizada”³ (Ibid., p. 10, tradução nossa), enquanto que o institucionalismo histórico distingue-se pelo fato de não se empenhar em uma comparação sistemática de casos (Ibid., p. 11). Essa delimitação é claramente perceptível no caráter dos estudos de caso tão caros aos institucionalistas históricos, em geral mais preocupados com o mapeamento dos processos históricos que levaram a mudanças em determinadas instituições em determinado país (ou qualquer outro

3 No original: “does share a concern with causal analysis, an emphasis on processes over time, and the use of systematic and contextualized comparison”.

nível de análise). Mais recentemente, a obra de Acemoglu e Robinson (2012) encontra-se no limiar entre essas duas perspectivas, justamente por apresentar um estudo histórico das instituições por meio de uma análise individual de diversos casos e de uma análise comparativa para o desenho de uma teoria.

Pierson (2003, 2004) contribui com a pesquisa de institucionalismo histórico apresentando ferramentas analíticas para a construção dos estudos de caso. Para ele, os processos históricos são idiossincráticos, ocorrendo em diferentes horizontes temporais de causalidade e de efeitos. Por essa razão, os mecanismos que Pierson propõe separam os processos em pedaços, de forma a compreender como eles se relacionam entre si. Em vez de considerar que um processo x leva a um resultado y , Pierson percebe que entre um ponto e outro pode haver outros processos que precisam acontecer, acumular-se e concentrar-se antes que o resultado seja produzido. Nesse sentido, a narrativa histórica assume um papel mais analítico, em que cada fio assume um papel no conjunto do tecido da História. Ademais, Pierson também contribui com o esforço teórico ao trazer a ideia de *feedback* positivo para a compreensão da dependência da trajetória.

Thelen e Streeck (2005) e Mahoney e Thelen (2010) mais recentemente chamaram atenção para o papel dos agentes como fomentadores da mudança institucional. Até então, os agentes humanos eram desconsiderados das análises, uma vez que essas se preocupavam com a compreensão dos processos históricos das estruturas institucionais. A partir da obra de Thelen (2003, 2004), a atenção se volta para a agência humana e o esforço que culmina na obra de Mahoney e Thelen (2010) é de uma teoria que abarca os constrangimentos estruturais e os agentes simultaneamente. Essa teoria, porém, apresenta um conflito importante entre agente e estrutura, o que será tratado com mais vagar nas próximas seções.

Resumindo este breve percurso histórico, o que se tem hoje é uma agenda de pesquisa com características próprias não apenas em termos de conteúdo, mas também de métodos e teoria. O institucionalismo histórico firmou-se como uma das principais abordagens que se contrapõem aos modelos do institucionalismo racional. Não significa, porém, que não exista diálogo, ainda que tímido, entre as mesmas: ao contrário, há um reconhecimento de algumas críticas e empréstimos de técnicas entre ambas as correntes em uma tentativa de sanar as limitações que apresentam (THELEN, 1999). A seguir, ao explorar os fundamentos teóricos do institucionalismo histórico, serão destacados alguns desses pontos de conexão entre o institucionalismo histórico e o racional.

A pesquisa do institucionalismo histórico: conceitos e epistemologia

Como apontado na seção anterior, o desenvolvimento do institucionalismo histórico demandou a criação de técnicas próprias de pesquisa, bem como de conceitos que lhe servissem para compreender os fenômenos históricos analisados. Uma vez que a História assumiu um papel central no estudo das instituições, fez-se mister desenvolver um conjunto sólido de ferramentas conceituais e metodológicas para construir de maneira coerente e consistente os desenhos das pesquisas do institucionalismo histórico. Porém, o esforço das últimas duas décadas e meia não eliminou uma parcela importante da arbitrariedade das premissas dessa abordagem: ainda se desenvolvem pesquisas em que a definição do horizonte temporal cabe aos desígnios do pesquisador e não a uma contingência histórica evidente (PIERSON, 2003), assim como muitas afirmações sobre a lógica de ação dos atores ainda é definida sem evidências concretas.

De qualquer forma, é fundamental elencar os conceitos centrais antes de proceder a

uma crítica mais detalhada do institucionalismo histórico. A História desempenha o papel central na teoria. Contrariando a hipótese ergódica⁴, Douglass North (2005) reconhece a constante mutabilidade do ambiente que circunda o homem, com suas instituições e sistemas de crenças. Em um mundo não ergódico, os processos históricos são idiossincráticos e, por essa razão, teorias que busquem generalizar processos sociais não oferecerão resultados satisfatórios (NORTH, 2005). Porém, se o mundo é um conjunto de fenômenos complexos, conjunturais e, sobretudo, profundamente inter-relacionados com a mente humana, como se pode construir uma teoria capaz de compreendê-lo? Não é por acaso que a tradição do institucionalismo histórico – assim como as demais teorias políticas positivas – vem se confrontando com uma gama de desafios epistemológicos ao longo da última década. Nesse sentido, alguns conceitos e técnicas de pesquisa utilizados merecem destaque. A seguir, tratar-se-á esquematicamente de: instituições, *path dependence*, mudança institucional, mecanismos de mudança e outras questões.

Instituições

O enfoque dado pelos institucionalistas históricos às instituições distingue-se da noção de jogo e de regras tão cara à corrente racional (SHEPSLE, 2010). Embora não haja consenso em torno de uma única definição, é possível problematizar o conceito de instituições a

partir da proposta classificatória de Hall e Taylor (2003), na qual o institucionalismo histórico entende as instituições

como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Essa definição, em grande medida, remonta aos escritos de Thelen e Steinmo (1992) no início do desenvolvimento da teoria do institucionalismo histórico na década de 1990. À medida que os esforços de teorização mobilizaram cada vez mais pesquisadores, novas definições de instituição surgiram, ainda que orbitando em torno da proposta supracitada. Conforme Thelen e Streeck (2005, p. 9, tradução nossa), instituições são

blocos construtivos da ordem social: elas representam as expectativas sancionadas, isto é, coletivamente aplicadas com respeito ao comportamento de categorias específicas de atores ou à performance de certas atividades. Tipicamente elas envolvem direitos mutuamente relacionados e obrigações para o ator, distinguindo entre ações apropriadas e inapropriadas, ‘certas’ e ‘erradas’, ‘possíveis’ e ‘impossíveis’ e, desse modo, organizando o comportamento em padrões previsíveis e confiáveis⁵.

4 No original: “Ergodic is defined in Webster’s dictionary as, involving or relating to the probability that any state will recur, especially having zero probability that any state will never recur. Therefore, ‘an ergodic stochastic process simply means that averages calculated from past observations cannot be persistently different from the time average of future outcomes” (NORTH, 2005, p. 19). A hipótese ergódica é bastante cara à economia neoclássica e foi, de certa forma, absorvida pela Ciência Política por meio da teoria da escolha racional.

5 No original: “building-blocks of social order: they represent socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations with respect to the behavior of specific categories of actors or to the performance of certain activities. Typically they involve mutually related rights and obligations for actors, distinguishing between appropriate and inappropriate, ‘right’ and ‘wrong’, ‘possible’ and ‘impossible’ actions and thereby organizing behavior into predictable and reliable patterns”.

Essa definição, que já delimita com mais clareza o conceito, apresenta o caráter preditivo e padronizador das instituições. Essa função institucional é explorada com mais vagar por North (2005, p. 49, tradução nossa). Nas palavras desse autor, o arranjo institucional de uma sociedade

consiste em uma estrutura política que especifica o modo como desenvolvemos e agregamos escolhas políticas, na estrutura de direitos de propriedade que define as atividades formais, e na estrutura social – normas e convenções – que define os incentivos informais na economia. O quadro institucional reflete as crenças acumuladas de uma sociedade ao longo do tempo, e a mudança no quadro institucional é geralmente um processo incremental, que reflete os constrangimentos que o passado impõe no presente e no futuro⁶.

As instituições existem como amálgamas das crenças e normas sociais, surgindo para desempenhar a função de reduzir as incertezas

que permeiam a vida social, seja na esfera política, seja na econômica. Ao agregarem as escolhas políticas e definirem a estrutura de atuação dos indivíduos, as instituições minimizam problemas de transação, como custos e informação. Por essa razão, alterá-las é um processo complexo, uma vez que envolve a mudança de práticas já cristalizadas na sociedade e de interesse da mesma – e, mais acentuadamente, daqueles que se beneficiam diretamente delas.

Path dependence

Um dos mais controversos conceitos da Ciência Política contemporânea, a noção de *path dependence* (dependência da trajetória) é crucial para a análise dos institucionalistas históricos. Diversas definições poderiam ser catalogadas na literatura, das quais algumas são ressaltadas no Quadro 1.

Quadro 1
Definições de *path dependence*

| | |
|---------------------------|--|
| Stinchcombe (1968) | “causação histórica, na qual as dinâmicas iniciadas por um evento ou processo em um ponto no tempo reproduzem-se e se reforçam mesmo na ausência da recorrência do evento ou processo original” ¹ (cf. Pierson, 2000, p. 195, tradução nossa). |
| Levi (1997) | “ <i>path dependence</i> deve significar, se for para significar algo, que uma vez que um país ou região tenha começado em um caminho, os custos de reversão são muito altos. Haverá outros pontos de escolha, mas os entrancheamentos de certos arranjos institucionais obstruem uma fácil reversão da escolha inicial” ² (p. 28, tradução nossa). |
| Thelen (1999) | “uma perspectiva que examina o desenvolvimento político e econômico no contexto histórico e em termos de processos desenrolando-se ao longo do tempo e em relação um com o outro, dentro de um contexto maior no qual os desenvolvimentos em um domínio colidem com e moldam os desenvolvimentos em outros” ³ (p. 390, tradução nossa). |
| Mahoney (2000) | “ <i>path dependence</i> caracteriza especificamente aquelas sequências históricas nas quais eventos contingentes põem em movimento padrões institucionais e cadeias de eventos que possuem propriedades determinísticas” ⁴ (p. 507, tradução nossa). |

(*Continua*)

6 No original: “consists of the political structure that specifies the way we develop and aggregate political choices, the property rights structure that defines the formal economic activities, and the social structure – norms and conventions – that defines the informal incentives in the economy. The institutional framework reflects the accumulated beliefs of the society over time, and change in the institutional framework is usually an incremental process reflecting the constraints that the past imposes in the present and the future”.

Quadro 1 – continuação

| | |
|---------------------|---|
| North (2005) | “ <i>path dependence</i> é um fato da História e uma das lições mais resistentes e significativas que devem ser derivadas do estudo do passado. A dificuldade de fundamentalmente alterar o passado é evidente e sugere que o processo de aprendizado pelo qual chegamos às instituições de hoje constrange as escolhas futuras. É mais do que simplesmente que as organizações que foram trazidas à existência pela matriz institucional existente devem sua sobrevivência e seu bem-estar àquela matriz e, portanto, tentarão evitar mudanças que afetariam adversamente seu bem-estar. É também o fato de que o sistema de crenças subjacente à matriz institucional deterá a mudança” ⁵ (p. 77, tradução nossa). |
|---------------------|---|

¹ No original: “historical causation, in which dynamics triggered by an event or process at one point in time reproduce and reinforce themselves even in the absence of the recurrence of the original event or process”.

² No original: “path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice”.

³ No original: “a perspective that examines political and economic development in historical context and in terms of processes unfolding over time and in relation to each other, within a broader context in which developments in one realm impinge on and shape developments in others”.

⁴ No original: “path dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties”.

⁵ No original: “path dependence is a fact of history and one of the most enduring and significant lessons to be derived from studying the past. The difficulty of fundamentally altering a path is evident and suggests that the learning process by which we arrive at today’s institutions constrains future choices. It is more than the organizations brought into existence by the existing institutional matrix owe their survival and well-being to that matrix and therefore will attempt to prevent changes that would adversely affect their well-being. It is also that the belief system underlying the institutional matrix will deter change”.

Fonte: Elaboração dos autores.

Segundo as definições listadas no Quadro 1, a noção de dependência de trajetória implica em uma relação determinística entre fatos históricos, estabelecendo outrossim cadeias de causalidade. A partir do momento em que determinado fato ocorre, toda uma trajetória histórica se desenvolve, criando contingências temporais e grupos de ganhadores e de perdedores. Verifica-se, portanto, a retroalimentação de processos a partir de um processo inicial que se autorreforça com o passar do tempo. A isso se denomina de *feedback* positivo, conceito derivado da ideia de retornos crescentes da Economia e que fundamenta a ideia do *path dependence* (PIERSON, 2000). Porém, como se pode perceber, os autores supracitados enfatizam diferentes aspectos do significado de *path dependence*. Esse procedimento pode ser visto

como uma forma de destacar elementos do conceito que são mais interessantes à pesquisa em tela, como por exemplo: Levi enfatiza os custos de reversão das decisões históricas; Thelen alerta para as relações entre temporalidade e contexto; Mahoney preocupa-se com o determinismo histórico; e, finalmente, North atenta-se aos constrangimentos às mudanças institucionais gerados pelas decisões passadas. Entretanto, esse procedimento é criticado por Pierson (2000) como uma potencial fonte de esticamento conceitual, na medida que o conceito se torna tão abrangente que perde sua capacidade explicativa.

Grande parte da pesquisa em institucionalismo histórico consiste em identificar padrões de dependência de trajetória. Nesse sentido, a reconstrução dos processos históricos macroestruturais das instituições assume

grande importância. Na literatura mais recente, busca-se, outrossim, identificar padrões de trajetória em aspectos microfundacionais, especificamente nas estruturas que envolvem os agentes (THELEN; STREECK, 2005). Essa abordagem focada na agência foi a saída teórica encontrada para compreender a mudança institucional quando o *path dependence* opera: ora, se os processos tendem a se retroalimentar ao longo do tempo, criando certa estabilidade de trajetória, como poderia, então, proceder a mudança institucional? A resposta para essa pergunta pode ser dada tanto por fatores exógenos (como uma conjuntura crítica) (PIERSON, 2004; THELEN, 1999) como endógenos, especialmente por meio da ação dos atores (MAHONEY; THELEN, 2010; NORTH, 2005; STEINMO, 2010; THELEN; STREECK, 2005).

Mudança institucional

A literatura identifica duas fontes de mudanças institucionais: exógenas, destacando-se as conjunturas críticas (PIERSON, 2004) e os mecanismos de mudança; e endógenas, por meio da agência humana (MAHONEY; THELEN, 2010; NORTH, 2005; THELEN; STREECK, 2005). Elas não são excludentes, mas o foco de cada abordagem é distinto: enquanto as fontes exógenas tratam da estrutura das instituições e do ambiente institucional, compreendendo como causas contextuais e ambientais provocam mudanças, as fontes endógenas chamam atenção para a artificialidade das instituições como obras da ação humana e, portanto, sujeita a conflitos de poder e de interesses entre os agentes envolvidos nelas.

Grande parte da literatura tradicional do institucionalismo histórico tem focado no

caráter exógeno da mudança institucional, especialmente por meio de conjunturas críticas. Segundo Pierson (2004, p. 134-135, tradução nossa),

os institucionalistas históricos têm frequentemente argumentado que a mudança institucional tipicamente envolve mudanças de “equilíbrio pontual” [...]. Existem breves momentos nos quais oportunidades para maiores reformas institucionais aparecem, seguidos de longos períodos de estabilidade institucional. Conjunturas são “críticas” porque elas colocam os arranjos institucionais em caminhos ou trajetórias que são depois difíceis de alterar⁷.

O problema dessa perspectiva de mudança institucional é justamente o fato de não se observarem com frequência momentos críticos que promoveram mudanças institucionais (PIERSON, 2004; THELEN, 1999). Por mais que grandes choques, como guerras e epidemias, provoquem reconfigurações dos arranjos institucionais de uma *polity*, eles não respondem pelas mudanças mais constantemente observadas. Por essa razão, Thelen (2003, 2004) e Thelen e Streeck (2005) desenvolveram uma tipologia de mudança institucional baseada nos microprocessos que desencadeiam as reconfigurações das instituições. Para aplicar essa tipologia, desenvolveu-se uma nova definição de instituições análoga à de regimes, a saber:

por regime entendemos um conjunto de regras que estipulam o comportamento esperado e “descartam” o comportamento considerado indesejável. Um regime é legítimo no sentido e na extensão de que as expectativas que ele representa são corroboradas pela sociedade na qual ele está incorporado. Regimes envolvem formuladores de regras e receptores de regras, aqueles definindo e modificando, frequentemente em conflito e competição, as regras que estes devem cumprir. [...] Uma instituição concebida como regime lembra [...] uma organização governante. [...]

7 No original: “historical institutionalists have frequently argued that institutional change typically involves a dynamic of ‘punctuated equilibrium’ [...]. There are brief moments in which opportunities for major institutional reforms appear, followed by long stretches of institutional stability. Junctures are ‘critical’ because they place institutional arrangements on paths or trajectories, which are then difficult to alter”.

Somente se conseguirmos distinguir analiticamente entre regras e sua implementação ou “promulgação” – e, por extensão, se pudermos identificar as lacunas entre as duas que são devidas a ou abrem oportunidades para a ação estratégica por parte dos atores –, poderemos capturar importantes elementos da mudança incremental (THELEN; STREECK, 2005, p. 12-13, tradução nossa)⁸.

Essa visão traz a questão da mudança para a relação entre os atores que produzem e implementam regras e aqueles que obedecem às mesmas. O processo de reconfiguração institucional resulta das dinâmicas de interação entre esses atores, havendo cinco processos possíveis análogos a fenômenos geológicos: deslocamento (ascensão lenta de instituições subordinadas

perante as dominantes), estratificação (adição de novos elementos institucionais às instituições existentes, como se fossem camadas depositando-se uma sobre a outra), deriva (negligência da manutenção institucional mesmo diante de mudanças ambientais, levando ao deslizamento da instituição pela *polity*), conversão (reajuste de uma velha instituição para novas funções) e exaustão (falência gradual da instituição) (THELEN; STREECK, 2005). Nesses processos, os atores assumem diferentes papéis, relacionados, em grande medida, à sua posição na hierarquia institucional e a seu poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010). No Quadro 2, resume-se a tipologia proposta por essa literatura.

Quadro 2
Matriz de mudança institucional

| | | Características da instituição | |
|--------------------------------------|-------------------------------|--|---|
| | | Baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação | Alto nível de discricionariedade na interpretação/implementação |
| Características do contexto político | Fortes possibilidades de veto | Estratificação | Deriva |
| | Fracas possibilidades de veto | Deslocamento | Conversão |

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010, p. 19).

Mecanismos de mudança e outras questões

Os estudos de caso alicerçados na perspectiva do institucionalismo histórico valem-se de conceitos e mecanismos de análise desenvolvidos por Paul Pierson (2000, 2003, 2004). Esse autor conseguiu sistematizar conceitos sobre temporalidade e sequência de forma a

apresentar técnicas de identificação de causas e efeitos, observando as maneiras como elas se desdobram e revelam em um dado período de tempo.

Pierson (2003) estabelece como referencial de busca de causalidade um período de 50 anos. Segundo o autor, reconstruções históricas com esse intervalo de tempo servem

8 No original: “by regime we mean a set of rules stipulating expected behavior and ‘ruling out’ behavior deemed to be undesirable. A regime is legitimate in the sense and to the extent that the expectations it represents are enforced by the society in which it is embedded. Regimes involve rule makers and rule takers, the former setting and modifying, often in conflict and competition, the rules in which the latter are expected to comply. [...] An institution conceived as regimes resembles [...] a ‘ruling organization’. [...] It is only if we can distinguish analytically between the rules and their implementation or ‘enactment’ – and, by extension, if we can identify the gaps between the two that are due to or open up opportunities for strategic action on the part of actors – that we can capture important features of incremental change”.

aos intuitos de uma pesquisa fundada no institucionalismo histórico, permitindo ao pesquisador reconstruir as principais linhas de causalidade de determinada política pública ou instituição. Evidentemente, cada pesquisador define o seu intervalo de análise, não devendo necessariamente seguir a recomendação de Pierson. O argumento desse autor, na verdade, serve mais como uma recomendação metodológica do que como um critério para se avaliar uma pesquisa de cunho institucionalista-histórico.

Há alguns mecanismos de causalidade que Pierson elenca relacionados: à velocidade que os eventos se desdobram; à sequência de eventos e decomposição dos mesmos; e ao acúmulo de causas. Essa abordagem torna complexa a lógica de causalidade, porque amplia o escopo de sua análise, considerando outros fatores que precisam ocorrer para que determinado efeito seja verificado. Em outras palavras, no modelo de Pierson uma causa x não necessária nem automaticamente se desdobra em um efeito y : para que esse efeito seja observado, x pode ter que agir com outras causas w e z , acumulando-se até um limiar de saturação; x pode ser resultado de uma sequência de subcausas a , b e c ; ou até mesmo x pode precisar de um longo tempo para gerar o efeito y .

Mecanismos semelhantes aplicam-se aos efeitos. A velocidade dos fenômenos resultantes de eventos no passado não é sempre a mesma e está ligada, em grande medida, aos processos causais que a engendram. Na teoria da causalidade de Pierson, os fatos históricos não são elementos definitivos com relações diretas de causa e efeito, mas sim obras complexas da temporalidade. Por essa razão, a reconstrução da pesquisa histórica deve ser cuidadosa, alicerçando-se em dados que permitam a verificação de relações entre

eventos que agem conjuntamente como causas, atentando simultaneamente para as questões de velocidade e sequência.

Nesse sentido, a pesquisa do institucionalismo histórico é orientada por meio de técnicas que permitam evidenciar esses mecanismos. A narrativa histórica dos fatos é o método característico dos autores dessa corrente e baseia-se em análises documentais, dados estatísticos descritivos de séries temporais e comparações entre casos. Por meio dessas técnicas, os institucionalistas históricos interpretam a História, conferem-lhe um sentido por meio da narrativa e estabelecem as relações causais entre os fatos.

Críticas ao institucionalismo histórico e desenvolvimentos recentes

As duas décadas e meia de desenvolvimento teórico do institucionalismo histórico também serviram de palco para críticas de diversos cientistas políticos e sociais. Os teóricos da escolha racional costumam rotular os institucionalistas históricos de “contadores de histórias”⁹ (THELEN, 1999, p. 372) devido ao esforço por parte desses em retomar os contextos e as condições históricas sobre as quais se desdobraram os fatos. Porém, independentemente da disputa entre as duas correntes majoritárias por espaço na academia, o institucionalismo histórico apresenta problemas importantes a serem postos em debate.

Primeiramente, pela exposição dos mecanismos analíticos descritos por Pierson (2000, 2003, 2004), percebe-se que há um alto grau de arbitrariedade na definição não só do horizonte temporal da pesquisa histórica, mas também na busca por causalidades e no estabelecimento de sequências lógicas dos eventos. Por um lado, não se pode retornar indefinidamente a

9 No original: “From the other side, rational choice theorists have often argued that historical institutionalists are engaged in something less than theory building; they are stringing details together, ‘merely telling stories’”.

causas passadas em tempos distantes. Por outro, ao definir um ponto de partida, seja por falta de dados anteriores ou por ser o ponto que o autor considera mais importante, coloca-se a dúvida se realmente aquele é o evento mais adequado para explicar a cadeia subsequente. Não só isso, os próprios pesquisadores carecem de um conceito claro do que seja causa para sustentar suas escolhas, deixando em aberto o real significado dos eventos analisados.

Para lidar com esse problema, Capoccia (2015) recorre às conjunturas críticas como pontos demarcatórios e ao conceito de “causação distal”, entendida como decisões e desenvolvimentos no passado distante que geram efeitos de longo prazo nas instituições. Em sua proposta teórica, o momento das conjunturas críticas fornece os elementos necessários para se compreenderem a fluidez dos processos decisórios, o papel dos agentes e os processos de *path dependence* ensejados. Nesse contexto, os aportes metodológicos da Análise Histórica Comparada (AHC) são essenciais para conferir profundidade analítica ao caso estudado. O mesmo autor destaca como ferramentas metodológicas da AHC: 1) identificação das causas e seus processos históricos; 2) análise temporal; 3) ressignificação do valor do tempo; e 4) argumentos contrafactuais. Vale notar que o uso de argumentos contrafactuais surge como um instrumento para conferir maiores consistências teórica e histórica aos casos analisados, visto que os argumentos contrafactuais evidenciam, por meio de cenários alternativos plausíveis, os mecanismos pelos quais os processos políticos se desenvolvem, eliminando o determinismo inerente às análises estruturalistas.

Outra problemática relevante é a ambivalência entre agente e estrutura no que tange à mudança institucional (BOCHMANN, 2011; LUSTICK, 2009). As explicações sobre a mudança institucional não articulam consistentemente os seus motores: ora se tratam das condições ambientais institucionais

e extrainstitucionais que conduzem à reconfiguração de um dado arranjo institucional, ora se foca nos agentes e nas suas disputas por poder dentro de uma estrutura que tende a preservar padrões por meio dos processos de *feedback e path dependence*. Em outras palavras, as explicações falhariam em captar as duas dimensões simultaneamente: falhariam em compreender que os agentes tomam decisões imersos em considerações sobre um ambiente que os circunda, sobre as oportunidades e as ameaças, sobre o *zeitgeist*; assim como falhariam em considerar a estrutura como parte de decisões de seres humanos e não como um arranjo com vida própria uma vez depois de gerado. As consequências de uma abordagem desequilibrada podem levar ao determinismo da estrutura, no caso de análises eminentemente estruturais; ou, no caso de análises baseadas em agentes, ao determinismo de suas vontades e dos consensos que emanam de suas disputas.

Cientes dessas limitações, Hacker, Pierson e Thelen (2015) analisam com mais profundidade os processos de mudanças institucionais de conversão e deriva. Tais processos caracterizam-se pela manutenção das mesmas instituições, mas alterando sua interpretação original para uma nova interpretação (caso da conversão) ou seus efeitos sociais com a mudança de circunstâncias ambientais (caso da deriva). Essa é uma forma mais razoável de tratar a mudança institucional, uma vez que a criação de novas instituições é um processo laborioso e arriscado, geralmente indesejado pelos atores. Essencialmente, deriva e conversão assentam-se no conceito de ambiguidade, que decorre da falta de clareza das regras, levando a reinterpretções da instituição. Quanto mais ambígua é uma regra, mais ela pode ser reinterpretada e gerar um processo de conversão; quanto menos ambígua, mais chances de a instituição permanecer à deriva no sistema político. De todos os modos, ambos os processos exigem uma interação entre as

estruturas e os agentes, dando espaço para uma análise que abarca questões de automaticidade (*automacity*) e delegação.

Finalmente, em termos de técnicas de pesquisa, Faletti e Mahoney (2015) e Lieberman (2015) propõem métodos de sequenciamento temporal de causas, incluindo *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), *process tracing* e *nested analysis*. É importante notar que elas se enquadram em análises qualitativas de pequeno a médio N para avaliar macroprocessos políticos (LIEBERMAN, 2015). Na verdade, a mais recente preocupação do institucionalismo histórico e da AHC é justamente com explicações macroconfiguracionais, visto que elas possuem uma forte dimensão temporal e fornecem informações e entendimentos mais substantivos sobre a política contemporânea (MAHONEY ; THELEN , 2015).

Entretanto, a proposta metodológica do institucionalismo histórico enfrenta críticas na academia justamente pelo seu caráter eminentemente interpretativo. A construção epistemológica encontra-se firmemente alicerçada, mas as técnicas de pesquisa mobilizadas são criticadas por não se encaixarem em um ideal de ciência replicável e fundamentado em dados quantitativos. Essa questão metodológica já esteve presente em outros momentos na Ciência Política, com autores importantes, como King et al. (1994) posicionando-se contra uma divisão supostamente desnecessária e improdutiva entre técnicas de pesquisa. Porém, os debates mais recentes na academia americana da disciplina demonstram que a metodologia ainda causa divisões importantes, especialmente no que tange ao espaço de publicação nas revistas de maior impacto na Ciência Política.

A abordagem histórica e as hierarquias de conhecimento

A pesquisa histórica, em relação às demais abordagens na Ciência Política contemporânea,

enquadra-se na categoria de pesquisa qualitativa e interpretativa. Como visto anteriormente, a proposta do institucionalismo histórico e da AHC contrapõe-se ao modelo quantitativista e racional-dedutivo do institucionalismo da escolha racional e do comportamentalismo, buscando oferecer precisamente o que essas abordagens parecem carecer: contexto histórico e os efeitos do tempo. Entretanto, o desenvolvimento dessa proposta epistemológica confronta-se, principalmente no contexto da Ciência Política norte-americana, com uma política de ciência, na qual uma predileção pelo quantitativismo e pela modelagem matemática apresenta-se em alguns dos espaços não só de debate acadêmico, mas também dos periódicos científicos da disciplina e de associações da área (SCHWARTZ-SHEA; YANOW, 2016).

Esses conflitos de cunho epistemológico e metodológico são constantes na disciplina. Nas décadas de 1960 e 1970 (EASTON, 1985), os cismas ocorreram no âmbito macroestrutural do comportamentalismo e do neoinstitucionalismo, e, no microestrutural, no modo de abordagem dos fenômenos políticos, ou seja, por métodos quantitativos ou por métodos qualitativos/interpretativos. Mais recentemente, dois movimentos reativam o antigo cisma metodológico na Ciência Política, estando primariamente localizados nos Estados Unidos, porém com potencial para reverberarem nas demais academias da área ao redor do mundo.

O primeiro movimento aconteceu de forma inusitada em 2000, quando um e-mail anônimo, assinado por uma pessoa autodenominada de Mr. Perestroika, foi enviado em forma de carta aberta aos membros da American Political Science Association (APSA). A mensagem continha diversas críticas à associação e a suas revistas, acusando-as de promover uma orientação paradigmática e quantitativista em suas publicações. Quando a mensagem

veio a público, diversos cientistas políticos apoiaram o Mr. Perestroika, subscrevendo às acusações de dogmatismo epistemológico e metodológico (SCHRAM; CATERINO, 2006; FLYVBJERG, 2006; JACKSON, 2006; SCHWARTZ-SHEA, 2006; SHAPIRO; SMITH; MASOUD, 2004), principalmente via a revista mais prestigiada da APSA, qual seja, a *American Political Science Review* (APSR). Havia um sentimento generalizado entre eles de que as abordagens qualitativas e interpretativas estavam sendo relegadas a um segundo plano, sem o devido reconhecimento na disciplina como forma válida de produção de conhecimento. Não por acaso, muitos cientistas políticos norte-americanos altamente prestigiados – como Peter Hall, Ian Shapiro, Charles Tilly e Theda Skocpol – assinaram uma carta aberta endereçada à diretoria da APSA expressando suas insatisfações com relação a essa orientação metodológica tácita.

Em 2003, a APSA lançou uma revista com uma proposta mais plural, objetivando acomodar os pesquisadores mais alinhados com as abordagens qualitativas e interpretativas, como os institucionalistas históricos, denominada de *Perspectives on Politics* (HOCHSCHILD, 2003). Essa revista de fato publica mais artigos vinculados aos métodos qualitativos, demonstrando que havia uma demanda por mais pluralismo nas publicações oficiais da associação.

O debate da Perestroika, como ficou conhecido posteriormente, seguiu ocorrendo na academia norte-americana. Em 2015, a própria *Perspectives on Politics* lançou um simpósio para realizar um balanço do debate. A partir de um artigo publicado por John Gunnell (2015), outros seis cientistas políticos – James Farr, Robert Keohane, David Laitin, Kristen Renwick Monroe, Anne Norton e Sanford Schram – manifestaram-se com o intuito de contrapor ideias e percepções a respeito da

relevância e significado desse movimento para a Ciência Política.

Outra atualização do debate diz respeito à iniciativa e às reações quanto à política do Data Access and Research Transparency (DA-RT), apresentada no ano de 2009. Durante a presidência de Henry E. Brady na APSA, foi promovida uma discussão acerca da necessidade de garantir mais transparência e acesso aos dados das pesquisas publicadas nas revistas de Ciência Política. Essa discussão culminou na forma de uma declaração dos editores de revistas denominada de “Journal Editors’ Transparency Statement” (JETS), à qual inicialmente subscreveram 8 periódicos da disciplina, e que hoje conta com 27. A JETS consolidou-se na forma do DA-RT, que, de forma resumida, convoca os cientistas políticos à obrigação ética de divulgarem seus dados e de fomentarem transparência analítica em seus trabalhos¹⁰.

A controversa política do DA-RT resultou na reativação dos conflitos metodológicos da disciplina, retomando a oposição entre quantitativistas e qualitativistas. Os primeiros acolheram a iniciativa e defenderam-na como uma forma de garantir maior capacidade de avaliação das pesquisas e de replicação das mesmas. Já os qualitativistas acusaram o DA-RT de ser uma “política da ciência”, na qual se impôs uma única visão de transparência que não abarca a complexidade e a variedade das pesquisas em Ciência Política. Ao promover uma transparência que não considera aspectos de confidencialidade, subjetividade do pesquisador e pluralidade de métodos, o DA-RT acabaria por promover uma disciplina cada vez mais quantitativa, implicando negativamente na formação dos cientistas políticos e na sua inserção profissional (HALL, 2016; HTUN, 2016; SCHWARTZ-SHEA; YANOW, 2016).

10 Disponível em: <<https://goo.gl/N6QuEj>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

No âmbito do debate do DA-RT, torna-se clara a disputa metodológica dentro da disciplina. Os pesquisadores vinculados às duas tradições – quantitativa e qualitativa – discutem em termos que afastam a ideia de uma Ciência Política metodologicamente plural, sem distinções entre lógicas de pesquisa ou que pudesse cumprir com as recomendações metodológicas de King et al. (1994) (SIL; CASTRO; CALASANTI, 2016). O tom do debate é por vezes duro, como quando os quantitativistas acusam as pesquisas qualitativas de carecerem de rigor na descrição dos métodos a ponto de gerar desconfianças sobre as mesmas (ELMAN; KAPISZEWSKI, 2014; LUPIA; ELMAN, 2014; MORAVCSIK, 2014); ou quando os qualitativistas apontam para o projeto político de hegemonia metodológica dentro da Ciência Política (FUJII, 2016), mascarado pelo véu da transparência (HALL, 2016). Esse novo cisma, portanto, constrói-se em torno de visões de ciência que não são consensuais, que presumem diferentes formas de se abordarem os fenômenos políticos. Por trás disso, existe uma preocupação com o futuro não só da pesquisa, mas também da profissão do cientista político. Por mais que os quantitativistas argumentem que há uma necessidade de maior transparência, seja pela via da coleta e da divulgação dos dados, seja pela descrição dos métodos de análise, os termos em que essa transparência é definida terá efeitos sobre a pesquisa qualitativa.

O institucionalismo histórico, como abordagem qualitativa e interpretativa, é diretamente afetado por esse debate. A controvérsia gerada pelo DA-RT preocupa os pesquisadores vinculados a essa tradição justamente porque boa parte da análise dos fenômenos históricos advém da capacidade analítica do pesquisador, de suas interpretações diante dos fatos históricos. Por essa razão, os institucionalistas históricos – como Giovanni Capoccia,

Kathleen Thelen e Theda Skocpol – participam ativamente desse debate, opondo-se à implementação impositiva dessa política. Em decorrência disso, os pesquisadores dessa linha, bem como pesquisadores de outras abordagens qualitativas, assinaram uma petição em 2015 solicitando a postergação da implementação do DA-RT, visando a promover mais debates de forma a resolver questões que ainda seguem em aberto no âmbito dessa política. Além de dez ex-presidentes da APSA, assinaram-na pesquisadores de renome dos EUA, do Canadá, da Europa, da América Latina, da Ásia e da Oceania, mostrando o quão relevante é o tema para a disciplina. Evidentemente, como um debate em curso e que mobiliza tantos conflitos entre pesquisadores, é improvável que a resolução ocorra em breve, de modo que o DA-RT, bem como a Perestroika, ainda seguirão na agenda de discussões sobre hierarquias de conhecimento.

Conclusão

Este artigo buscou discutir os fundamentos teóricos e metodológicos do institucionalismo histórico de forma a compreender seus desenvolvimentos ao longo de quatro décadas, referenciando-se nos principais autores que respondem pelas publicações mais substantivas em termos de esforços de teorização. Notou-se que, desde os anos 1990, os conceitos que alicerçam a teoria – como *path dependence*, *feedback* positivo e sequências temporais – têm ganhado robustez e convergido para a análise dos processos de mudança institucional.

A questão da mudança das instituições ocupa o centro das agendas de pesquisa do institucionalismo histórico na década de 2010. A relevância desse tema deve-se, principalmente, ao fato de que, na realidade, verifica-se mais inércia nas instituições do que mudanças abruptas ou grandiosas. As instituições, como obras

resultantes dos conflitos políticos, são constituídas de modo a permanecerem no tempo e, por isso, as mudanças tendem a ser realizadas via processos que não demandem renovação completa das mesmas. Não por acaso, deriva e conversão são os processos mais comuns na vida institucional das democracias, visto que ambas mantêm as regras existentes, mudando apenas seu funcionamento ou seus efeitos.

Como linha teórica, o institucionalismo histórico consolidou-se como uma das principais correntes do neoinstitucionalismo. Seus métodos e conceitos são implementados por diversos pesquisadores, ainda que se utilizem nomenclaturas distintas para os mesmos. No presente momento, seus grandes desafios são norteados pelos debates das hierarquias de

conhecimento, dentro dos quais a controvérsia do DA-RT é o mais importante. Embora não se prenuncie o fim dos métodos qualitativos e interpretativos, há uma preocupação legítima com questões de dogmatismo metodológico na Ciência Política. Isso pode gerar efeitos negativos não só na produção de conhecimento na disciplina, mas também na inserção dos novos cientistas políticos formados em tradições qualitativistas e interpretativas na comunidade científica e na profissão. Como o próprio institucionalismo histórico aponta, uma vez instalada uma instituição, uma série de processos de *feedback* positivo acabam consolidando-a em uma trajetória, cujo retorno ou rompimento é demasiado custoso para os atores.

Referências

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail?* London: Profile Books, 2012.
- BOCHMANN, C. Evolutionary institutionalism: evolutionary concepts in institutional analysis. In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH GENERAL CONFERENCE, 2011, Reykjavik. *Proceedings...* Reykjavik: ECPR, 2011.
- CAPOCCIA, G. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147-179.
- COX, G. W. The empirical content of rational choice theory. *Journal of Theoretical Politics*, Thousand Oaks, v. 11, n. 2, p. 147-169, 1999.
- EASTON, D. Political science in the United States: past and present. *International Political Science Review*, Thousand Oaks, v. 6, n. 1, p. 133-152, 1985.
- ELMAN, C.; KAPISZEWSKI, D. Data Access and Research Transparency in the Qualitative Tradition. *Political Science & Politics*, Cambridge, v. 47, n. 1, p. 43-47, 2014.
- FALETTI, T. G.; MAHONEY, J. The comparative sequential method. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 211-239.
- FARR, J. Remembering the revolution: behavioralism in American political science. In: FARR, J.; DRYZEK, J.; LEONARD, S. (Eds.). *Political science in history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 198-224.

- FLYVBJERG, B. A perestroika straw man answers back: David Laitin and phronetic political science. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 56-85.
- FUJII, L. A. The dark side of DA-RT. *Comparative Politics Newsletter*, State College, v. 26, n. 1, p. 25-27, 2016.
- GOLDSTONE, J. A. Comparative historical analysis and knowledge accumulation in the study of revolutions. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 41-90.
- GREEN, D. P.; SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- GUNNELL, J. Pluralism and the fate of Perestroika: a historical reflection. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 13, n. 2, p. 408-415, 2015.
- HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.
- HALL, P. A. Transparency, research integrity and multiple methods. *Comparative Politics Newsletter*, State College, v. 26, n. 1, p. 32-36, 2016.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, v. 58, p. 193-22, 2003.
- HOCHSCHILD, J. L. Editor's note: introduction and observations. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 1-4, 2003.
- HTUN, M. DA-RT and the social conditions of knowledge production in political science. *Comparative Politics Newsletter*, State College, v. 26, n. 1, p. 32-36, 2016.
- JACKSON, P. T. A statistician strikes out: in defense of genuine methodological diversity. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 86-97.
- KING, G. et al. *Designing social inquiry: scientific inference in quantitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KIRKPATRICK, E. The impact of the behavioral approach on traditional political science. In: RANNEY, A. (Ed.). *Essays on the behavioral study of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1962. p. 1-29.
- LEVI, M. A model, a method and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. (Eds.). *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.

- LIEBERMAN, E. S. Nested analysis: toward the integration of comparative-historical analysis with other social science methods. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 240-263.
- LUPIA, A.; ELMAN, C. Openness in Political Science: Data Access and Research Transparency. *Political Science & Politics*, Cambridge, v. 47, n. 1, p. 19-42, 2014.
- LUSTICK, I. S. Historical institutionalism and evolution: tropes without theory. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING & EXHIBITION, 2009, Toronto. *Proceedings...* Toronto: American Political Science Association, 2009.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, New York, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. Comparative historical analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 3-40.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.
- _____. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 3-37.
- MORAVCSIK, A. Transparency: the revolution in qualitative research. *Political Science & Politics*, Cambridge, v. 47, n. 1, p. 48-53, 2014.
- NORRIS, P. Towards a more cosmopolitan political science? *European Journal of Political Research*, Hoboken, v. 31, n. 1, p. 17-34, 1997.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- PIERSON, P. Big, slow-moving and ... invisible. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 177-207.
- _____. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, Washington, DC, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
- PIERSON, P. *Politics in time: institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- REZENDE, F. C. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 37-51, 2012.

- SANDERS, E. Historical institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 39-55.
- SCHRAM, S.; CATERINO, B. Introduction: reframing the debate. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 1-16.
- SCHWARTZ-SHEA, P. Conundrums in the practice of pluralism. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 209-221.
- SCHWARTZ-SHEA, P.; YANOW, D. Legitimizing political science or splitting the discipline? Reflections on DA-RT and the policy-making role of a professional association. *Politics & Gender*, Cambridge, v. 12, n. 11, p. 1-19, 2016.
- SHAPIRO, I.; SMITH, R.; MASOUD, T. Introduction: problems and methods in the study of politics. In: SHAPIRO, I.; SMITH, R.; MASOUD, T. (Eds.). *Problems and methods in the study of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 1-18.
- SHEPSLE, K. A. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. London: Norton & Company, 2010.
- _____. Rational choice institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-38.
- SIL, R.; CASTRO, G.; CALASANTI, A. Avant-garde or dogmatic? DA-RT in the mirror of the social sciences. *Comparative Politics Newsletter*, State College, v. 26, n. 1, p. 40-43, 2016.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.
- _____. Doubly engaged social science: the promise of comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 407-429.
- _____. Why I am a historical institutionalist. *Polity*, Chicago, v. 28, n. 1, p. 103-106, 1995.
- STEINMO, S. *The evolution of modern states: Sweden, Japan and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- STINCHCOMBE, A. *Constructing social theories*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 2, p. 369-404, 1999.

_____. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

_____. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

THELEN, K.; STRECK, W. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: THELEN, K.; STRECK, W. (Eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

Resumo

Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea

O neoinstitucionalismo desenvolveu-se ao longo da segunda metade do século XX em duas correntes que se tornaram preponderantes na disciplina: o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico. O artigo reconstrói a evolução epistemológica e metodológica do institucionalismo histórico, objetivando compreendê-lo no contexto da Ciência Política contemporânea. Desde o recente movimento Perestroika, que reativou antigos cismas metodológicos na disciplina, os debates em torno do conhecimento científico adquiriram uma nova importância, principalmente no âmbito da controversa iniciativa do Data Access and Research Transparency. O institucionalismo histórico, fundado em uma abordagem mais qualitativa e interpretativa dos fenômenos políticos, encontra-se no centro dessas controvérsias. Nesse sentido, ao resgatar suas epistemologias, o artigo situa criticamente essa corrente teórica dentro desses debates e no contexto das hierarquias de conhecimento na disciplina.

Palavras-chave: Neoinstitucionalismo; Institucionalismo Histórico; Teoria Política; Metodologia; Hierarquias de Conhecimento.

Abstract

Contributions and challenges of historical institutionalism to contemporary Political Science

Throughout the second half of the 20th century, Neoinstitutionalism has developed into two pervasive theories in the discipline: rational choice institutionalism and historical institutionalism. The article traces the epistemological and methodological evolution of historical institutionalism, aiming to understand its context within contemporary Political Science. Since the Perestroika movement, which reactivated old methodological schisms in the discipline, the debates about the meanings of scientific knowledge have acquired renewed importance, especially due to the controversial initiative known as Data Access and Research Transparency. Historical institutionalism, which is founded on a qualitative/interpretive approach to political phenomena, has occupied a central position in these controversies. Therefore, by mapping its epistemologies, the article critically evaluates the theory in terms of the aforementioned debates and the hierarchies of knowledge in the discipline.

Keywords: Neoinstitutionalism; Historical Institutionalism; Political Theory; Methodology; Hierarchies of Knowledge.

Résumé

Les contributions et les défis de l'institutionnalisme historique dans la Science Politique contemporaine

Le néo-institutionnalisme s'est développé au cours de la seconde moitié du XXe siècle en deux courants qui sont devenus fréquents dans la discipline: l'institutionnalisme du choix rationnel et l'institutionnalisme historique. L'article reconstitue l'évolution épistémologique et méthodologique de l'institutionnalisme historique, en visant à comprendre dans le contexte de la Science Politique contemporaine. Dès le récent mouvement Perestroïka, qui a réactivé les anciens schismes méthodologiques dans la discipline, les débats sur les connaissances scientifiques ont acquis une nouvelle importance, en particulier à l'initiative controversée de Data Access and Research Transparency. L'institutionnalisme historique, basé sur une approche plus qualitative et d'interprétation des phénomènes politiques, est au centre de ces controverses. En ce sens, en reprenant leurs épistémologies, l'article situe, sous un point de vue critique, ce courant théorique dans ces débats et dans le contexte des hiérarchies de connaissances dans la discipline.

Mots-clés: Néo-institutionnalisme; Institutionnalisme Historique; Théorie Politique; Méthodologie; Hiérarchies de Connaissances.