

ISSN 2317-6644

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); *Diretora de publicações:* Adrian Gurza Lavalle (USP); *Diretores:* Carlos Guilherme do Vale (UFRN), Roberto Veras de Oliveira (UFPP) e Silvana Krause (UFRGS)

Conselho Fiscal: Ciméa Barbatto Bevilacqua (UFPR), Cláudio Gonçalves Couto (FGV-SP) e Marcelo Domingos Sampaio Carneiro (UFMA)

Coordenação: Adrian Gurza Lavalle (USP)

Comissão Editorial

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

Conselho Editorial: Alex Keyssar (Harvard Kennedy School), Brasílio 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) e Ruben George Oliven (UFRGS)

Edição

Assistente Editorial: Mirian da Silveira Pavanelli

Preparação/revisão de texto/cópidesque: Tikinet | Camila Leite, Fernanda Corrêa, Nicolas Leonezi, Addressa Picosque e Luan Maitan

Versão/tradução de resumos: Tikinet | Júlio César da Silva Ferreira (francês)

Edição eletrônica: Tikinet | Natalia Bae | Julia Coppio Ahmed

Apropriate 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

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

A ação política no pensamento de Charles Tilly: estrutura, processo, confronto e performance	5
<i>Daniela Mussi</i>	
Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia	21
<i>Gabriela Lotta</i>	
<i>Ariadne Santiago</i>	
Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil	43
<i>Cairo Gabriel Borges Junqueira</i>	
O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil	69
<i>Hellen Guicheney</i>	
<i>Murilo de Oliveira Junqueira</i>	
<i>Victor Araújo</i>	
As ciências sociais nos desastres: um campo de pesquisa em construção	93
<i>Victor Marchezini</i>	
Notas sobre formulações do princípio de tolerância religiosa	123
<i>Leonardo Barros da Silva Menezes</i>	

A ação política no pensamento de Charles Tilly: estrutura, processo, confronto e performance

Daniela Mussi¹

Apresentação

A natureza da ação política e sua relação com a estrutura social é um dos principais dilemas do pensamento e da pesquisa das ciências sociais contemporâneas. Para enfrentá-lo, a ciência social praticada após a II Guerra Mundial se debruçou sobre os problemas decorrentes da crise das chamadas “grandes” interpretações e narrativas científicas a respeito das ações humanas. Na ciência social norte-americana dos anos 1950, entrava em crise a tríade predominante formada por Talcott Parsons, Paul Lazarsfeld e Robert Merton, que juntos cristalizavam a oposição hegemônica entre *teoricismo* e *empiricismo*, com o *cientificismo* como uma forma de mediação (EMIRBAYER, 2010, p. 401; ALEXANDER, 1999). Em comum, essas abordagens tinham o pressuposto de que as ciências sociais deveriam encontrar seu método e orientação epistemológica em um lugar exterior a si mesma e que esta seria a única forma de encontrar explicações generalizantes para o problema da ação social, fosse por meio da dedução sistêmica, fosse por meio da indução quantitativa.

No ambiente intelectual do pós-guerra, estes pressupostos passaram a ser progressivamente questionados, bem como a forma de pensar as práticas sociais, seu sujeito e objeto. A pesquisa sobre a ação política até então

praticada oscilava entre os argumentos rígidos e integracionistas de noções como função e papel social; e o psicologismo abstrato das interpretações comportamentalistas, enraizadas na pesquisa empírica sobre a ação dos indivíduos. Se, na Europa, a primeira grande expressão de enfrentamento no interior da sociologia com esses sentidos comuns cristalizados no meio acadêmico emergiu das pesquisas levadas à cabo por Pierre Bourdieu e o problema das condições em que se dá a reprodução social, nos Estados Unidos esta se desenvolveu em muitas fases por meio do trabalho de Charles Tilly e seus colaboradores sobre a ação política.

Autor de mais de 600 artigos e 51 livros ao longo de mais de 50 anos de atividade como pesquisador, Tilly (sozinho ou em colaboração com outros) enfrentou de maneira permanente o problema das formas de ação e sua relação com os grandes processos de mudança econômica, urbana e demográfica em diferentes contextos (CALLEJA, 2016, p. 32). Para isso, lançou mão de uma abordagem histórica, institucional e relacional, na qual as mudanças de época e a ação política poderiam ser tomadas de maneira combinada e em perspectiva. A trajetória intelectual de Tilly foi marcada, ainda: pela constante atenção com os procedimentos de análise; pelos esforços para sistematizar prodigiosas bases de dados históricos e empíricos; pela

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Autora de *Política e literatura: Antonio Gramsci e a crítica italiana* (São Paulo: Alameda, 2014). danixhm@gmail.com.

importância que sempre deu ao criticismo, comentário e síntese; e por um engajamento com o problema da democracia e a situação das minorias (Ibid., p. 35).

Difícilmente encontramos em Tilly a referência simples à “ação social”, termo herdado das abordagens sociológicas predominantes até então. Para Tilly, as intenções dos indivíduos não existem *a priori*, mas se formam na interação coletiva e por este motivo o recurso às “formas de ação” é muito mais frequente. Ao longo de sua trajetória, Tilly chegaria à conclusão de que, para resolver o clássico problema da teoria da ação social, seria necessário sair da análise da consciência dos atores, própria da teoria comportamentalista, bem como da noção abstrata de ação social como “função” de determinada divisão do trabalho, contida na teoria parsoniana. Sua resposta a esse problema foi tratar das relações entre os atores e seus entendimentos compartilhados, ou seja, estudar a interação social entre os atores e seus constrangimentos (culturais, jurídicos etc.). Na concepção de Tilly, as ações rotineiras (tais como produção, reprodução, troca e consumo) formam redes múltiplas e duráveis de relações sociais, e estas servem como base para interações coletivas e se manifestam na ação política. Assim, a noção de ação social se refere à base relacional das ações coletivas e é, quase sempre, subentendida em seu interior (TILLY, 2016).

Em dezembro de 2010, dois anos após sua morte, a importante revista *The American Sociologist* publicou um número especial com o título “Relembrando Charles Tilly”, a partir de um painel realizado em 2009 na conferência da *Associação de História das Ciências Sociais* com o título significativo de “Agência e ação”, e que discutiu o problema da estrutura, do processo e da *contentious politics* na pesquisa sociológica (KOLLER, 2010, p. 308). Nessa conferência, foi bastante destacado trabalho mais tardio de Tilly e, em alguns casos, sua

“guinada pragmática” no sentido de uma pesquisa sobre a ação informada pelo universo da interação entre indivíduos ao invés das teorias sociológicas tradicionais, marxistas e funcionalistas. Apesar dessa ênfase retrospectiva, parece fundamental destacar o movimento intelectual de Tilly ao longo do tempo e sua contribuição original em cada um dos seus diferentes momentos para o problema da ação política. A contribuição de Tilly compreende ao menos quatro formulações distintas – ainda que não necessariamente excludentes – a respeito da natureza da ação, com implicações decisivas para seu modelo analítico: a ação como estrutura, como processo, como confronto e como performance.

No Brasil, a presença dos conceitos e ferramentas analíticas de Tilly para o estudo da ação política é parte daquilo que Bringel chamou de “diálogo póstumo” dos/as cientistas sociais brasileiros/as com este autor (BRINGEL, 2012, p. 43). Apesar da entrada “indireta, tardia e parcial” de suas ideias por aqui a partir de meados dos anos 1990, foi apenas na segunda metade da década de 2000 que a presença de seus conceitos e ferramentas de pesquisa cresceu (Ibid., p. 43-44). Além das hipóteses levantadas por Bringel para esta recepção tardia – ligada às hegemonias epistemológicas e empíricas das ciências sociais brasileiras até então – é importante mencionar a emergência de um ciclo recente de estudos sobre ação política e movimentos sociais no Brasil. Trata-se de uma geração de pesquisadoras/es descontentes com as interpretações centradas na oposição entre Estado e sociedade civil e dispostos a aproximar a prática empírica e a teoria sobre ação, tomada agora em perspectiva histórica e processual (ALONSO, 2009, p. 59). Não por acaso, as ideias de Tilly foram recepcionadas e mais fortemente discutidas por intelectuais que adotaram a perspectiva histórica (ALONSO, 2015), global (BRINGEL, 2011; BRINGEL;

GOHN, 2012) ou estão inseridos no campo de estudos sobre os movimentos sociais e ciclos de protestos brasileiros mais contemporâneos (TATAGIBA, 2011, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Neste sentido, nas próximas seções o artigo se dedicará a apresentar as diferentes elaborações que Tilly ofereceu ao longo de sua trajetória intelectual para pensar a ação política, considerando-as em diferentes momentos e inflexões, bem como as implicações destas para sucessivas reformas de sua agenda de pesquisa empírica e teórica sobre este tema. Em seguida, discute algumas das formas como estas formulações teóricas e analíticas foram recepcionadas por cientistas sociais brasileiros no contexto recente de crescimento do recurso às ideias de Tilly para pensar a ação política no Brasil.

A ação como estrutura

Tilly começou sua carreira nos anos 1950 e defendeu seu doutorado em 1958, no Departamento de Relações Sociais de Harvard, com uma pesquisa em documentos de arquivo e fontes primárias impressas com o tema *O plano de fundo social da rebelião de 1793 no Sul de Anjou*. Durante os anos de pesquisa (e dois de redação da tese), Tilly viajou para a França para pesquisar as revoltas contrarrevolucionárias na região de Anjou e, em 1964, publicou o livro *The Vendée* [A Vandéia], como resultado do trabalho.

Nessa pesquisa, Tilly aliou a narrativa sobre a insurreição camponesa de 1793 à análise das

particularidades da demografia e estrutura social das comunidades rurais, bem como estudou a questão religiosa, o desenvolvimento das economias rurais e os processos de modernização política e administrativa na região nos 50 anos que antecederam a Revolução Francesa. (LATORRE-CATALÁN; ROMERO, 2016, p. 130).

Pesquisou, ainda, o impacto da religião no contexto imediatamente anterior ao início da revolução, bem como os efeitos econômicos e políticos imediatos (1793-1797) das revoltas na região ao Sul do Loire.

A insurreição de Vendée irrompeu em março de 1793 com uma revolta popular contra o alistamento obrigatório imposto pela Convenção na pequena cidade de Cholet, região de Mauges, ao sul do rio Loire no Oeste da França. A revolta rapidamente se espalhou para Poitiers e Tours. Os camponeses de Vendée rejeitavam o alistamento obrigatório, uma reminiscência da forma monárquica de lidar com as questões civis. As revoltas venceram as primeiras tentativas de repressão pelo exército e se espalharam na região. Depois de uma aguda crise, que chegou a Paris e terminou com a queda dos girondinos, em dezembro de 1793 foi cumprida a ordem de “destruição total” e desertificação de Vendée e seus habitantes, um massacre que resultou na morte de dez mil pessoas.

Na historiografia predominante até o fim da II Guerra Mundial, as revoltas de Vendée eram vistas como reação dos camponeses que apoiavam o antigo regime e marchavam sob as bandeiras de Deus e do rei, que eram manipulados por padres revoltosos e reacionários ou por nobres oportunistas; vistas como resultado da cultura camponesa de rejeição à urbanidade, cultura egoísta e de recusa ao patriotismo; ou, ainda, como revoltas de fanáticos cuja miopia os impedia de compreender os benefícios da liberdade e da igualdade trazidos pela revolução (Ibid., p. 137).

Quando realizou sua pesquisa, Charles Tilly era, em certa medida, herdeiro dessa forma de narrativa sobre a Revolução Francesa, muito comum nos meios marxistas e progressistas da época. Além disso (ou também por isso), seu enfoque na pesquisa empírica não distinguia estrutura e ação política e orientava sua análise para as tendências mais gerais do

processo econômico. Em sua interpretação, Tilly opunha a “revolução da prosperidade” trazida pelos burgueses e cidadãos urbanos à “revolução da pobreza”, que encerrava ação dos camponeses pobres. Somado a isso, a revolta de Vendée era pensada como confrontação pelas forças do Antigo Regime contra a Revolução Francesa, como reação do campo atrasado contra a cidade moderna. Em suas conclusões da tese, Tilly afirmou que, na análise da revolta, as áreas com maior nível de urbanização haviam sido também as que apoiaram a revolução.

No entanto, nos anos de revisão para a publicação da tese, mudanças significativas foram feitas no texto, ampliando sua ambiguidade interna e inserindo uma argumentação nova (TILLY, 1964). Na tese, Tilly compartilhara uma concepção da ação social fortemente embasada nas teorias da modernização, o que o fazia elaborar a ação política dos camponeses como reação antagonista à modernidade e estruturalmente enraizada em mentalidades rurais religiosas. No livro, porém, o sociólogo incorporou uma perspectiva nova que se converteria no argumento teórico e analítico sobre ação social e coletiva de quase toda sua produção acadêmica posterior (SEWELL JUNIOR, 2008)².

Na revisão da tese, Tilly procurou se afastar das teorias da modernização questionando a ideia de que o desenvolvimento deveria caminhar do “tradicional” para o “moderno” (LATORRE-CATALÁN; ROMERO, 2016, p. 133; MONSMA, 1996, p. 15-16). Isso se baseou na percepção de que, na revolta de Vendée, certas áreas com níveis baixos de urbanização não se opuseram à Revolução Francesa como a historiografia tradicional afirmava. Na

verdade, Tilly notou que o descontentamento aparecia nos lugares onde, antes da revolução, o desenvolvimento econômico fora rápido, mas depois, em 1789, se desacelerara em virtude das condições socioeconômicas próprias do processo revolucionário. Mais precisamente, as regiões onde o urbano e o rural coexistiam eram as que rejeitavam a contrarrevolução (LATORRE-CATALÁN; ROMERO, 2016, p. 139). A conclusão era bastante instigante e abria um novo ponto de vista sobre a ação social e coletiva: a insurreição não fora resultado da oposição entre cidade e campo, mas se dera em um contexto da proximidade e sobreposição destes dois universos. Por esse motivo, na revisão do livro, Tilly passou a considerar os protestos de Vendée de um ponto de vista especial, como manifestação “antiburguesa, anticapitalista, anti-estatal” (TILLY, 1975, p. 1-2), como um traço marcante e limiar “da emergência dos Estados nacionais, dos mercados e da propriedade burguesa” (Ibid.).

Notar as mudanças da revisão é significativo para perceber o movimento de distinção entre estrutura e ação realizado por Tilly na segunda versão do texto e que conferiu complexidade ao conceito de ação política. A ação dos camponeses, na tese, estava subordinada ao que Tilly chamara de “pano de fundo social”, este sim o centro determinante da investigação. O processo de urbanização que antecederia a Revolução Francesa explicava de maneira unilateral os desdobramentos políticos das revoltas de 1793. A estrutura da ação social determinava mecanicamente a dinâmica da ação política. No livro, é possível perceber a preocupação de Tilly em conferir alguma autonomia explicativa à ação política camponesa em relação à estrutura social mais

2 O livro *The Vendée*, nesse sentido, pode ser associado ao novo movimento de pesquisas históricas sobre a história das classes populares que emergia, ao lado de E. P. Thompson com seu *The making of the English working class* [A formação da classe trabalhadora], de 1963, e *Poverty and progress* [Pobreza e progresso], de Stephan Thernstrom, de 1964 (SEWELL JUNIOR, 2008, p. 2).

geral e sincrônica afetada pela revolução. Apesar disso, o peso da análise estrutural se manteve no livro, sendo que de seus treze capítulos, apenas um foi dedicado à análise da dinâmica da ação política na revolta de Vandée, ou seja, à *narrativa* histórica da revolta popular (LATORRE-CATALÁN; ROMERO, 2016, p. 132).

As mudanças feitas por Tilly na revisão da tese sobre a análise da ação política camponesa podem ser explicadas por sua aproximação, neste período, com um movimento de renovação da sociologia histórica nos Estados Unidos que incluiu pesquisadores como Barrington Moore Jr., Reinhard Bendix, Seymour M. Lipset e Theda Skocpol (ALONSO; GUIMARÃES, 2004, p. 290-291). Em comum, estes intelectuais pesquisavam os sujeitos históricos, além de cultivar certa inclinação para questões teóricas “regionais” e uma visão crítica da teoria da modernização. Assim como Tilly, eles eram influenciados pelos temas relacionados à economia, pela historiografia da *Escola dos Annales* (Fernand Braudel, Marc Bloch etc.) e pela tentativa de resgatar o pensamento de Karl Marx e o problema político das classes sociais como uma referência para a pesquisa.

Tilly, porém, se distanciaria desta abordagem a partir dos anos 1970 e daria início a uma jornada de elaboração mais operativa a respeito da ação política e de sua difícil e tortuosa relação com a estrutura social. Em sua opinião, mesmo os novíssimos sociólogos históricos não produziam conhecimento suficientemente convincente sobre “os segredos da ação”, apesar da volumosa quantidade de pesquisas sobre a estrutura das comunidades rurais, a produção camponesa, sua relação com

o mercado e o fardo das cobranças senhoriais e a pobreza rural (LATORRE-CATALÁN; ROMERO, 2016, p. 135). Faltava a eles um tipo de estudo mais próximo e mais sensível à dinâmica própria da ação política.

A relação ambivalente no tratamento do problema da ação permaneceu no livro sobre a revolta de Vandée como tensão resultante da abordagem teórica que conciliava a análise da ação política – ou seja, da capacidade criativa e organizacional dos indivíduos que buscam um interesse comum – e as estruturas majoritárias que deveriam definir e delimitar os meios e fins da ação social dos indivíduos (Ibid., p. 135). Na pesquisa inicial de Tilly, a tensão entre ação e estrutura permitia a crítica ao determinismo implícito nas teorias da modernização, mas, por outro lado, impunha reiteradas formas de “camuflagem terminológica” sobre categorias (revolta ao invés de rebelião) que, do ponto de vista analítico, mantinham um viés economicista.³

Ação como processo

No início dos anos 1970, Tilly tomou partido ao lado dos intelectuais que estavam envolvidos ou eram simpáticos aos movimentos progressistas de lutas por direitos civis nos Estados Unidos. O contato com estas dinâmicas de ação política foi fundamental para que esta geração de pesquisadores, da qual faziam parte também Doug McAdam e Sidney Tarrow, defendesse a elaboração de novas perspectivas de estudo sobre a ação política com destaque para estes movimentos dos direitos civis, perspectivas que enfatizassem sua dimensão política e organizacional.

3 Esta fragilidade daria margem para críticas substantivas a respeito da permanência de certo “determinismo” no trabalho de Tilly, como bem aponta Bringel (2012). Até por este motivo é fundamental considerar os modelos analíticos propostos por Tilly em perspectiva, como tentativas sucessivas de superar o problema do determinismo sem abandonar os elementos estruturais e estruturantes da ação.

Este foi o contexto em que se desenvolveu o modelo do processo político, sintetizado por Tilly, em 1978, no livro *From mobilization to revolution* (MCADAM; TARROW, 2016, p. 169). Neste, apareceu a rejeição da ideia de leis gerais do desenvolvimento ou dos modelos gerais atemporais, que Tilly substituiu pela ideia de “processos de grande mudança em épocas históricas particulares”. O objetivo, aqui, era apresentar um modelo que pudesse conectar de maneira orgânica os grandes processos epocais de mudança e a ação política em tempos e espaços particulares. Se pudéssemos simplificar o modelo teórico proposto, seria possível dizer que a economia e os processos de grande mudança compunham a dimensão sociológica, enquanto a política e a ação faziam parte da dimensão histórica no interior da pesquisa. No esforço de conjugar sociologia e história para a análise da ação no interior do processo social, a ideia de modernização cedia espaço para categorias mensuráveis específicas, como urbanização e industrialização, analisadas em seus efeitos contraditórios sobre a ação social e coletiva.

Na elaboração do modelo do processo político, Tilly procurou a plasticidade e o dinamismo que faltavam em suas pesquisas anteriores na interpretação da ação política em situações de distintos níveis de desenvolvimento socioeconômico, urbanização e conflito. Seu objetivo era propor um modelo operativo e não substantivo da ação e, para isso, procurou identificar os componentes básicos que poderiam ser encontrados em qualquer ação de grupo. Aqui, a ação política é aquela levada a cabo por um grupo de pessoas que podem ser identificadas por seus interesses, organizações, mobilizações e oportunidades (entendida como estrutura política de oportunidade). São propostos como elementos básicos de análise: os diferentes tipos de mobilização (defensiva/ofensiva; proativa/reactiva); os padrões de comunicação e recrutamento de coletivos; os

rachas, as continuidades e descontinuidades nas linhas de estrutura interna e externa da ação; as sinergias e desentendimentos entre os atores em competição no sistema político; e os repertórios de ações usadas (FUNES, 2016, p. 20).

Foi neste período que Tilly formulou pela primeira vez – mais especificamente entre 1976 e 1977 (ALONSO, 2012, p. 22; BRINGEL, 2012, p. 46) – a noção de “repertório”, entendido inicialmente como técnicas ou ferramentas (“meios definidos de ação coletiva”) de que os atores coletivos lançam mão. O significado desse conceito seria em seguida ampliado e identificado como “eminentemente cultural”, comparado ao papel da língua e da linguagem nas relações sociais (ALONSO, 2012, p. 23). O conceito de repertório seria central na elaboração desse período e foi por meio dele que Tilly imprimiu, a partir dos anos 1980, uma nova orientação ao modelo do processo político para análise da ação política (MONSMA, 1996, p. 20). Uma orientação preocupada em evidenciar a relação de *extensão* existente entre ação e instituições, assim como entre movimentos sociais e elites (ALONSO, 2009, p. 58).

Ação como confronto

No modelo do processo político, as ações políticas, tomadas como totalidade de interações, poderiam ser estudadas de maneira mais compreensiva. Tilly propôs uma forma de análise relacional que concebia a ação como resultado de decisões racionais ao longo do tempo. Isso, em sua opinião, não implicava uma teoria economicista do comportamento racional, pois não pressupunha toda ação como fundamentalmente calculada, desejada, realizável ou eficaz. O que o modelo propunha era é assumir, provisoriamente, alguma coerência entre interesses, organizações, crenças comparilhadas, ações e atores (FUNES, 2016, p. 20).

A racionalidade era entendida como “aplicada à configuração da ação coletiva”, ou seja, como definição subjetiva que os atores elaboram em determinada situação e que possui coerência interna.

Apesar dessa resposta para o problema da racionalidade, permanecia a questão de como definir quando uma ação política é racional, coerente ou eficaz, e quando não é. Diante desse impasse, a noção de repertório passou a ganhar mais centralidade no modelo de Tilly, significando não apenas um conjunto específico e técnico de ações disponíveis aos atores, mas todo o conjunto de recursos materiais, cognitivos e institucionais existentes em um ciclo de ações políticas (MONSMA, 1996, p. 20). A ampliação do conceito de repertório expressou, assim, uma guinada consciente do modelo no sentido de uma abordagem para pensar ação política de um ponto de vista cultural e institucional: a ação é movida por “entendimentos e representações compartilhados em símbolos, objetos e práticas que tanto constroem a ação coletiva como se transformam no processo de interação” (KOLLER, 2010, p. 308)⁴.

Essa reelaboração a partir dos anos 1980 e início dos 1990 pode ser compreendida, ainda, pela aproximação de Tilly de um conjunto de cientistas sociais que pretendia então superar o marxismo mecanicista ao colocar a ênfase analítica na cultura e interpretação. Estes recuperavam, ainda, a ideia weberiana do Estado como um ator que luta por seus próprios interesses e direitos e a centralidade do conflito para a análise (MONSMA, 1996, p. 15). Essa abordagem, chamada por sociologia histórica, ganharia repercussão na publicação da coletânea *Bringing the State back in* [Trazer de

volta o Estado], de 1985, organizada por Peter Evans, Theda Skocpol e Dietrich Rueschemeyer, para a qual Tilly contribuiu com um artigo (MONSMA, 1996, p. 24).

Nesse novo momento, Tilly incorporou na análise da ação política desenvolvida nos anos 1970 uma dimensão coercitiva, ou de força “invisível”, que emerge das crenças, costumes, perspectivas de mundo, direitos, obrigações e que exercia pressão efetiva sobre os interesses e as formas organização, mobilização e repressão (CALLEJA, 2016, p. 35; MONSMA, 1996, p. 22). No começo dos anos 1990, a racionalidade dos atores e a coerção “invisível” passaram a compor um binômio para interpretação da ação em perspectiva histórica e institucional. Isto se evidencia na publicação de *Coerção, capital e Estados europeus* (1996), em que Tilly desenvolveu a ideia geral de que, no processo de sua formação, os Estados nacionais passam a substituir o recurso à violência física pelo recurso à “lógica capitalista de força” (capital) como repertório da ação política e solução dos conflitos. A partir daí, os processos de ação, em cada contexto histórico, poderiam ser pensados a partir da ideia de trajetória de dependência institucional, ou seja, de sua absorção e cristalização nas instituições, processos de renovação do padrão cultural, normativo e jurídico que arbitra e constroem os atores.

Nos 1990, o interesse de Tilly se voltou para a formação dos Estados-nação e para os grandes processos políticos das revoluções. Ao contrário de algumas abordagens neoinstitucionalistas, porém, Tilly manteve a ação política (e, em sua base, a ação social) como núcleo central destes grandes processos. Surgia, aos poucos, a ideia da “política do confronto” [*contentious politics*], conceito com o qual o

⁴ Alonso (2012) nota essa transformação no conceito de repertório nos anos 1990, que passa a ser entendido como repertório “do confronto”, das formas de ação acessíveis a atores diferentes e mesmo contraditórios, bem como formas de “constrangimento”, “estrutural e estruturante”, da ação política.

autor buscou unir a análise da ação política à análise dos processos políticos nas instituições.

Em seu estudo sobre as revoluções, *European Revolutions* (1993), Tilly definiu as revoluções como: a) processo de transferência forçada do poder de Estado no curso da qual ao menos dois blocos distintos de antagonistas fazem exigências incompatíveis entre si para controlar o Estado; b) nesse processo, uma parte significativa da população sujeita à jurisdição do Estado apoia as exigências de cada bloco. Tratava-se de uma definição político-institucional. Tilly caracterizou os processos revolucionários em uma perspectiva teórica e metodológica que os aproximava, por definição, de outros tipos de ação política, tal como conflitos, revoltas, guerras etc. (FUNES, 2016, p. 21). Essa relação de extensão foi fundamental para a proposição de uma abordagem integrada da ação e do processo de formação institucional ao longo do tempo. Em outras palavras, uma abordagem que não distingue sociedade civil de Estado (ou Estado-nacional), racionalidade de repertório. Nesse sentido, uma visão que rejeita a oposição sociedade *versus* Estado e, como consequência, abandona o uso – muito comum entre os cientistas sociais – do conceito de sociedade civil (MONSMA, 1996, p. 18).

Essa elaboração ganharia contornos de síntese e de agenda de pesquisa colaborativa no artigo publicado com Doug McAdam e Sidney Tarrow, “Para mapear o confronto político” (2009), onde estes apresentaram a perspectiva da *contentious politics*. A ideia era agregar o grande volume de pesquisas feitas de pontos de vistas diferentes (históricos, teóricos, Estadocêntrico, sobre violência) e sobre objetos empíricos distintos (confrontos de grupos, confrontos de indivíduos e confrontos da política institucional). A proposta continha algumas ideias gerais para o estudo das diferentes formas de ação política, pensadas como interação que combina demandas dirigidas

aos que detém o poder e demonstrações públicas de mobilização, merecimento, unidade e comprometimento dos atores mobilizados. O que diferenciaria essas formas de ação, por sua vez, seria o número de atores mobilizados e a intensidade do conflito, mas sem que esta relação seja linear. Assemelhar-se-ia mais a uma curva ou, nos termos de Tilly, McAdam e Tarrow, a um ciclo (ao final do qual podem surgir formas violentas de ação sem que estas representem um número progressivo de mobilização numérica).

Em todo caso, qualquer que fosse a ação política iniciada, seria possível identificar em seu repertório o funcionamento de duas lógicas que estão sempre em tensão criativa: a *instrumental* e a *expressiva*. A lógica instrumental diz respeito ao processo de inovação que todo ciclo de ação política contém e que é vital para sua emergência e eficácia. Esta é comum nos estágios iniciais dos ciclos de ação. A lógica expressiva, por sua vez, diz respeito à permanência dos repertórios convencionais ao longo do tempo e ao processo de absorção e normalização dos repertórios inovadores que ocorre em todo ciclo de ação.

Nesse esforço de mapeamento e síntese da *contentious politics*, além disso, apareceu a ideia de que não existe descontinuidade entre ação social e política institucional; de que não existem atores ou grupos sociais inerentemente orientados ou bloqueados para ação; que não existem repertórios inerentes a um tipo de ação ou outro; e de que diferentes formas de ação (movimentos sociais, partidos, grupos de pressão etc.) podem usar a estratégia de se diferenciar para competir, mas que também podem tentar ocupar o mesmo espaço (ou seja, podem mudar de “face”).

A ação como performance

Até o final dos anos 1990, Tilly combinou a análise da ação ao argumento mais geral de

que a dimensão de incorporação e absorção institucional da *contentious politics* se afirmava como tendência histórica predominante e característica da modernidade. Pode-se dizer, portanto, que Tilly sustentou uma ideia específica de modernidade ou modernização como pano de fundo de sua abordagem, revisada profundamente para dar conta das relações complexas entre ação e estrutura social, transitando da abordagem econômica para a cultural, integrando a ação social no interior da ação política e afirmando esta como núcleo da formação das instituições, do Estado e do desenvolvimento histórico das nações.

Essa mudança ganharia reforço teórico e analítico com a publicação de *Dynamics of contention* [Dinâmicas do confronto], publicado em 2001 em colaboração com Tarrow e McAdam. Neste, Tilly e seus colegas procuraram oferecer contornos abrangentes para o estudo de processos e mecanismos causais contidos em dinâmicas conflituosas diversas – guerras, movimentos sociais, revoluções, greves etc. – por meio da comparação de episódios históricos distintos em lugares diferentes. A questão básica que organizava a pesquisa era: “Sob quais condições um povo normalmente apático, terrificado ou desorganizado irrompe nas ruas, destrói ferramentas ou monta barricadas?” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2004, p. 38).

Aqui, a maneira de encarar o confronto deslocou profundamente as noções tradicionais de “estrutura” e mesmo de “processo”. A ação passava a ser pensada como “processo dinâmico” no qual “novos atores políticos, identidades e formas de ação” “interagem, coalescem e evoluem durante episódios complexos de confronto” (Ibid., p. 38). O processo não aparece como ponto de partida estabelecido *a priori* por uma teoria do político, mas como resultante de um “longo e árduo caminho” para o qual confluem uma série de “etapas incrementais” (Ibid., p. 38).

O fato desses autores encararem o confronto como noção dinâmica e elástica é outro aspecto importante desta elaboração. Diferente das abordagens mais tradicionais para o estudo da ação coletiva, existe o esforço de não separar as revoluções das demais formas de política do confronto (Ibid., p. 4). Como consequência, esta passa a ser diferenciada internamente entre “contida” e “transgressora”, sempre em relação à configuração institucional e política na qual a ação emerge. Para compreender e analisar estes processos, os autores propõem a noção de episódio – ou seja, vinculam o estudo da ação a uma trajetória e a sujeitos políticos determinados em seu interior. Essa noção, além do mais, permite considerar o elemento contingente e criativo – e, em alguma medida, a vontade as intenções – como centro da ação política. Dessa maneira, a política do confronto confere dignidade intrínseca à política em sentido amplo, considerando a ação o resultado e insumo da vida humana que invariavelmente edifica e transforma do ambiente coletivo ao longo do tempo.

Em 2008, pouco antes de morrer, Tilly publicou um último livro, *Contentious performance* [Performance do confronto]. Neste, como antes, rejeitou a divisão estreita e consequente fragmentação entre as disciplinas acadêmicas e reapresentou o conceito amplo de *contentious politics*. Além disso, buscou combinar abordagens estatísticas e narrativas que já havia usado antes para mostrar sua abordagem e ênfase naquilo que considerava ser a boa pesquisa sociológica.

Mais uma vez, reforçou a centralidade da ideia de que a ação e os sistemas de política institucional são mutuamente constituídos: que para entender as vazantes e fluxos da ação é preciso enxergá-la, ao menos em parte, como produto das mudanças da política institucionalizada; e vice-versa, que as mudanças na política institucionalizada frequentemente carregam a

marca da ação política (MCADAM; TARROW, 2016, p. 171-172).

Reiterou a importância de, na análise da ação política, não colocar a ênfase apenas naqueles que mobilizam, transformá-los no centro da atenção empírica, prática comum tanto entre os estruturalistas sociais como entre os teóricos do processo político dão centralidade a certos atores como importantes para pensar o confronto, (como a mídia, os contramovimentos, governos estrangeiros etc.) (Ibid., p. 172). A análise da ação precisa levar em conta, com a igual ênfase, nos mobilizáveis, mobilizados e não mobilizados.

A novidade deste último livro – tal como em *Contentious dynamics* – foi a documentação da “variação” nos repertórios e pares de oposição antagonistas. A novidade esteve em que, a partir da reflexão sobre os atentados de 11 de setembro de 2001, Tilly parece se dar conta do surgimento de um tipo de ação política, a qual ele chama por “performática”, que não se atém ao repertório e que age de maneira “bagunçada” (ao estilo de golpes e contra-golpes) em relação aos antagonismos esperados no processo da ação (KLANDERMANS; VAN STEKELENBURG, 2016, p. 190). Essas “variação”, notou, podem se dar entre regimes, dentro de regimes, entre estruturas de oportunidade política, dentro das estruturas de oportunidade política e entre situações estratégicas encaradas por diferentes atores demandantes (Ibid., p. 190). Que novidade poderia estar contida na ideia de ação política como *contentious performance* vislumbrada por Tilly em 2008? Em alguma medida a descoberta dessa modalidade de ação parece se chocar com a política do confronto tal como teorizada e convertida em ferramenta de análise nas décadas anteriores, já que a ideia de variação parece avançar sobre a própria noção de repertório.

As variações observadas por Tilly, por um lado, consolidam uma longa trajetória

de mudanças na sua forma de pensar a ação política, a estrutura e a cultura. Por outro lado, se anunciam como índice do nascimento de um período de grandes transformações no conteúdo e forma da ação política ao redor do mundo, perceptíveis apenas pela análise singular e interacional dos confrontos emergentes. Ou seja, pela análise destes tomados como *performance*.

Muitas das questões colocadas pelo livro de 2008 permaneceram em aberto após a morte de Tilly e seguiram desafiando sociólogos, cientistas políticos e historiadores. Em certo sentido, exatamente como Tilly gostaria, na direção da expansão do contato colaborativo interdisciplinar, capaz de aproximar ainda mais especialistas de diferentes áreas no estudo dos protestos e movimentos sociais. Somado a isso, são questões que propõe como desafio permanente o problema do alcance e limites da teoria e dos conceitos sobre a ação política, os movimentos sociais, as dinâmicas de conservação e mudança. Reflexão que continua a se deparar com os impasses da criatividade nunca previsível da política (ALONSO, 2012, p. 29).

Charles Tilly e os estudos recentes da ação política no Brasil

A recepção dos conceitos e ferramentas analíticas de Tilly entre os pesquisadores brasileiros se deu tardiamente: iniciou somente nos anos 1990 e ganhou fôlego maior nos anos 2000 (BRINGEL, 2012). Num primeiro momento, se deu por meio de artigos com comentários a respeito de sua abordagem sociológica histórica e, mais recentemente, por meio do uso direto de conceitos e ferramentas de pesquisa elaborados por ele. A recepção mais recente parece ligada à ampliação da presença das ideias de Tilly entre os estudiosos dos movimentos sociais, tal como ele mesmo havia intencionado no início dos anos 1990 (TILLY; WOOD, 2008; SEIDL, 2011, p. 178).

A década de 2000 em diante viu florescer, no Brasil, uma leva significativa e diversificada de experiências de ação política em toda a América Latina, tal como as altermundialistas, sindicalistas, feministas, de jovens, indígenas, negras, camponesas etc. Suas dinâmicas políticas variavam, bem como a forma de interpelar o poder público e seus representantes. Com isso, os limites da oposição entre velhos e novos movimentos sociais se tornaram visíveis, bem como se ampliou a disposição para pensar a ação política em perspectiva histórica, processual e institucional (ALONSO, 2009, p. 59)⁵. Não por acaso, no caso brasileiro, as ideias de Tilly foram recepcionadas e mais fortemente discutidas por intelectuais que adotaram a perspectiva histórica⁶, global⁷ ou que tomam os ciclos de protestos brasileiros mais contemporâneos como objeto⁸, particularmente aqueles ao redor das manifestações multitudinárias de 2013 nos principais centros do país. Nessas, as possibilidades de uso das ferramentas propostas por Tilly se tornaram mais visíveis: elas inovaram em seu repertório, tiveram seu conteúdo político definido ao longo do ciclo, se utilizaram amplamente da dimensão performática e da comunicação pela internet e em rede (TILLY; WOOD, 2008; ANDRADE, 2015).

Nesse novo momento, os pesquisadores e pesquisadoras emprestaram de Tilly “a centralidade dos conflitos e da mobilização coletiva na ruptura ou reforma” das instituições brasileiras (BATALHA; ARTURI, 2006, p. 471). Noções como “processo” e “ciclo”

passaram a compor um quadro analítico no qual a trajetória de protestos constituía a base da configuração do movimento social, formas de exploração do “terreno do que é ilegal, mas legítimo” (ALONSO, 2013). A relação de extensão entre ação coletiva e organizada, possível pelos conceitos de repertório e performance, encontrou um ambiente bastante fértil na conjunção entre a mudança progressiva na maneira de pensar os movimentos sociais e novos ciclos de protestos que promoveram a reconfiguração ampla da percepção, comunicação e formas de ativismo social no país (BRINGEL; PLEYERS, 2015, p. 6; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Conclusão

O objetivo deste artigo foi apresentar algumas das importantes elaborações de Charles Tilly a respeito da ação política. Para tanto, recuperou alguns de seus principais trabalhos sobre o assunto, em particular para evidenciar como sua reflexão sobre este tema se modifica com o tempo, à medida que este autor encontra soluções novas para o problema da relação entre “estrutura” e “agência”. A obra de Tilly – sozinho ou em colaboração com outros – é marcada pelo esforço de construir ferramentas que combinem a pesquisa histórica e em grande escala com o estudo da ação política em sua conjuntura e trajetória específica.

Tomando-o como um crítico permanente do determinismo mecânico, que explica a política a partir de critérios estruturais definidos

5 No Brasil, Tilly é comumente considerado como o principal representante da “teoria do processo político”, ao lado de Sidney Tarrow, sendo que os conceitos de repertório e ciclos de protestos adquirem centralidade. Cf. Alonso (2009) e Toni (2001). Quando olhamos seu trabalho em perspectiva, essa abordagem pode ser melhor notada em seu desenvolvimento, sendo que nos anos 1990 o processo político aparece ao lado da noção nova de “política do confronto” [*contentious politics*], de recorte mais culturalista e mesmo institucional. Cf. Alonso e Guimarães (2004).

6 Ver, especialmente, o trabalho de Alonso (2015).

7 Ver Batalha e Arturi (2006), Bringel (2011), Bringel e Gohn (2012), Campos, Mac Lorin e Canet (2014).

8 Ver Tatagiba (2014, 2011), Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Alonso (2013), Pechanski e Moraes (2013), Bringel e Pleyers (2015), Alonso e Mische (2017).

de maneira a-histórica, é possível compreender porque noções como processo, ciclo confronto e performance emergem e se modificam em seus livros. Em particular, a ideia de processo não pode ser apreendida de maneira igual se comparamos seus estudos dos anos 1970 e as formulações dos anos 1990 e 2000 sobre o confronto e a performance.

Outro aspecto instigante do pensamento de Tilly é sua capacidade de intuir ciclos amplos de protesto e transformação da própria ação política, bem como a preocupação crescente de integrar o estudo destes ciclos em uma perspectiva internacional e comparada. Esse intento, expresso em experiências concretas levadas a cabo nos 1990, evidencia as potencialidades de conformação de redes de

estudiosos da ação política. Potencialidades contraditórias, aliás, já que a produção de conhecimento e análise das lutas sociais nunca permanece indiferente a elas.

No caso brasileiro recente, as ferramentas elaboradas por Tilly são incorporadas a um verdadeiro renascimento – ainda em curso – dos estudos sobre ação política e movimentos sociais. Nesse novo momento dos estudos sobre protestos no país, a atenção se volta para o caráter contingente da trajetória da ação, bem como para o processo de elaboração de demandas e a relação com as instituições. Não se trata de definir de maneira substantiva “um novo” em relação a um “velho”, mas de perceber como a novidade e a tradição se encontram, desencontram e interpelam mutuamente.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* [online], Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALEXANDER, J. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, A., TURNER, J. H. (Org.) *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.
- _____. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21-41, 2012.
- _____. Novo, mas nem tanto. *Estadão – Aliás*, São Paulo, 30 jun. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/5FS1Xm>>. Acesso em 26 ago. 2017.
- _____. *Flores, votos e balas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- ALONSO, A.; GUIMARÃES, N. Entrevista com Charles Tilly. *Tempo Social*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 289-297, nov. 2004.
- ALONSO, A.; MISCHÉ, A. Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research*, Medford, MA, n. 36, p. 144-159, 2017.
- ANDRADE, F. Notas sobre os confrontos de junho de 2013 no Brasil: causas prováveis, significados em disputa, possibilidades históricas. 235 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória: 2015.

- BATALHA, E.; ARTURI, C. Movimentos sociais transnacionais e reação interestatal: considerações teóricas à luz do Fórum Social Mundial e da cooperação securitária na União Europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 461-477, set./dez. 2006.
- BRINGEL, B. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 51-73, 2011.
- _____. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 43-67, 2012.
- BRINGEL, B.; GOHN, M. (Org.). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- BRINGEL, B.; PLEYERS, G. Junho de 2013... dois anos depois. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 4-17, out. 2015.
- CALLEJA, E. Charles Tilly and the Analysis of the Historical Dynamic of Political Confrontation. In: FUNES, M. (Ed.). *Regarding Tilly: conflict, power and collective action*. New York: University Press of America, 2016.
- CAMPOS, G. A.; MAC LORIN, C.; CANET, R. Combinando heterogeneidades em espaços globais de mobilização: os casos do Fórum Social Mundial e Globalsquare. *Horizontes Antropológicos*, Rio de Janeiro, v.20, n. 41, p. 233-265, jan./jun. 2014.
- EMIRBAYER, M. Tilly and Bourdieu. *The American Sociologist*, New York, v. 41, n. 4, p. 400-422, dez. 2010.
- EVANS, P.; SKOCPOL, T.; RUESCHEMEYER, D. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FUNES, M. Introducing Tilly. In: FUNES, M. (Ed.). *Regarding Tilly. Conflict, power and collective action*. New York: University Press of America, 2016.
- LATORRE-CATALÁN, M.; ROMERO, H. Revolution and counter-revolution. In: FUNES, M. (Ed.). *Regarding Tilly. Conflict, power and collective action*. New York: University Press of America, 2016.
- KLANDERMANS, B.; VAN STEKELENBURG, J. Contentious performances. In: FUNES, M. (Ed.). *Regarding Tilly. Conflict, power and collective action*. New York: University Press of America, 2016.
- KOLLER, A. Introduction to the special issue on the Legacy of Charles Tilly: framework and range of Tilly's later work. *The American Sociologist*, New York, v. 41, n. 4, p. 308-311, dez. 2010.
- MCADAM, D.; TARROW, S. Social movements, elections and contentious politics. In: FUNES, M. (Ed.). *Regarding Tilly. Conflict, power and collective action*. New York: University Press of America, 2016.
- MONSMA, K. Charles Tilly, a sociologia histórica e a formação do Estado nacional. In: Tilly, C. *Coerção, capital e os Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.

- PECHANSKI, J. A.; MORAES, R. Os protestos de junho e a agenda propositiva: um argumento teórico. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 31, p. 111-124, jul./dez. 2013.
- SEIDL, E. (Re)pensar os movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n.75, p. 178-181, 2011.
- SEWELL JR. W. EARLY TILLY: The Vendée and Historical Social Science. In: CONTENTION, CHANGE, AND EXPLANATION: A CONFERENCE IN HONOR OF CHARLES TILLY, 2008, New York. *Proceedings...* New York: The Social Science Research Council, 2008. p. 1-8.
- STEINMETZ, G. Charles Tilly, German Historicism and the Critical Realist Philosophy of Science. *The American Sociologist*, New York, v. 41, n. 4, p. 312-336, dez. 2010.
- TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo In: PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011.
- _____. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 25-62, set./dez. 2014.
- TILLY, C. _____. *The Vendée*. Cambridge: Harvard University Press, 1964.
- _____. *From mobilization to Revolution*. New York: Random House, 1978.
- _____. *The Vendée and rural rebellion*. *CRSO Working Paper*, Ann Arbor, n. 122, set. 1975.
- _____. *Coerção, Capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- _____. *European Revolutions (1492-1992)*. Cambridge: Blackwell, 1993.
- _____. *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- _____. *Popular contention in Great Britain (1758-1834)*. New York: Routledge, 2016.
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- _____. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-49, 2009.
- TILLY, C. WOOD, L. J. *Los movimientos sociales, 1768-2008, desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Critica, 2008.
- TONI, F. Novos rumos e Possibilidades para os estudos dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 52, p. 79-104, 2001.

Resumo

A ação política no pensamento de Charles Tilly: estrutura, processo, confronto e performance

Este artigo busca oferecer uma introdução bibliográfica sintética ao público brasileiro das importantes contribuições teóricas e metodológicas de Charles Tilly para o estudo da ação política. Para tanto, propõe-se uma leitura da produção deste autor a partir de quatro grandes temas – estrutura, processo, confronto e performance – desenvolvidos ao longo de décadas de pesquisa e de reflexão teórica. Nesse sentido, ainda, o artigo visa discutir as implicações de cada um para o estudo e prática de pesquisa sobre as diversas formas de ação. Por fim, discute brevemente a presença recente das ferramentas analíticas de Tilly entre cientistas sociais no Brasil.

Palavras-chave: Ação Política; Estrutura Social; Movimentos Sociais; Processo Político; Política do Confronto; Performance.

Abstract

Political action in Charles Tilly's thoughts: structure, process, contention and performance

In this article we seek to offer a synthetic bibliographical introduction to Brazilian scholars on important theoretical and methodological contributions of Charles Tilly about the study of political action. For this purpose, we divided this author's production into major moments of elaboration on the theme (such as structure, process, contention and performance), which was developed over decades of research and theoretical reflection. In this sense, we also aimed to discuss the implications of each division for research on the various forms of action's study and practice. Finally, we briefly discussed the recent presence of Tilly's analytical tools among social scientists in Brazil.

Keywords: Political Action; Social Structure; Social Movements; Political Process; Politics of Contention; Performance.

Résumé

L'action politique dans la pensée de Charles Tilly: structure, processus, confrontation et performance

Cet article vise à offrir une introduction bibliographique synthétique au public brésilien sur les importantes contributions théoriques et méthodologiques de Charles Tilly aux études de l'action politique. Pour ce faire, on propose la production de cet auteur comme divisée en grands moments d'élaboration sur le thème (comme la structure, le processus, la confrontation et la performance), développés au cours de décennies de recherche et de réflexion théorique. En ce sens, l'article vise également à discuter des implications de chacun pour l'étude et la pratique de la recherche sur les différentes formes d'action. Enfin, on discute brièvement de la présence récente des outils d'analyse de Tilly parmi les chercheurs en sciences sociales au Brésil.

Mots-clés : Action Politique ; Structure Sociale ; Mouvements Sociaux ; Processus Politique ; Politique de Confrontation ; Performance.

Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia

Gabriela Lotta¹
Ariadne Santiago²

Introdução

A transformação dos modelos de gestão pública e a compreensão sobre os processos de implementação das políticas têm gerado mudanças na forma de se enxergar a atuação dos burocratas e seu impacto nesses processos (PETERS, 2009). A ideia de que a gestão de políticas públicas seria uma atividade relativamente simples e hierárquica que seguiria a uma lógica de comando e obediência, com diferenças claras entre formulação e implementação – como era a visão tradicional do modelo weberiano –, vem perdendo espaço para novas abordagens que consideram as políticas como processos que envolvem interações complexas entre os setores público e privado (KOOIMAN, 2003; PETERS; PIERRE, 2003) e entre diferentes organizações do setor público (PETERS, 2009). Nessa perspectiva, o declínio do modelo burocrático e a ascensão de abordagens mais flexíveis e voltadas à melhoria da eficiência trouxeram para a agenda a necessidade de se repensar a atuação dos servidores e os condicionantes para melhoria do seu desempenho (PIRES, 2009).

A importância do papel das instituições e dos atores para analisar as políticas públicas em suas várias dimensões foi cada vez mais reconhecida, elementos que fizeram com que

os burocratas se tornassem um ator-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas. A ideia de que os burocratas, ao longo de sua atuação, devem escolher que papéis exercem ganha centralidade. A própria capacidade de eles tomarem boas decisões quanto à sua atuação, relacionando-as às expectativas existentes, se torna elemento importante para compreender o sucesso de uma política pública (PETERS, 2009). O pressuposto normativo colocado nesse novo paradigma é de que a liberdade (e ambiguidade) de atuação da burocracia se tornaria fator favorável à efetividade das políticas, permitindo aos servidores adaptarem as ações às necessidades e circunstâncias particulares que encontram no momento de implementação das políticas públicas.

É nesse sentido, portanto, que há alguns anos a literatura de análise de políticas públicas vem apontando a atuação dos burocratas como elemento determinante para compreender os resultados das políticas públicas (LIPSKY, 1969; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Para essa literatura, o estudo da atuação da burocracia ganha importância considerando o impacto que os servidores públicos têm na consolidação do interesse público e na performance da

1 Professora Adjunta do bacharelado e da pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC Paulista, São Paulo (SP), Brasil. gabriela.lotta@gmail.com.

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, e atual trainee da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). ariadne.osantiago@gmail.com.

burocracia como instituição, constatando-se que há uma associação entre a atuação da força de trabalho e os resultados institucionais (CARPENTER, 2001).

Essas novas formas de se pensar a atuação da burocracia revelam a necessidade de constituir modelos analíticos que consigam interpretar a atuação da burocracia e os múltiplos papéis que ela assume para a análise de políticas públicas. A partir de então, o conceito de discricionariedade e de autonomia do burocrata ganha centralidade, pois a base para esta análise recai sobre a observação de qual o grau de autonomia dos burocratas, e como eles a utilizam. Parte-se do pressuposto de que se deve ir além da lógica tradicional do paradigma weberiano de negar o exercício da discricionariedade, considerando, é claro, e potencialmente positivo, que os burocratas tenham discricionariedade e a exerçam ao desempenharem seu papel (PETERS, 2009; FARIA, 2003; ARRETCHE, 2001; LOTTA, 2015).

No entanto, embora seja inegável o crescimento na quantidade das análises sobre a atuação da burocracia, analisando a produção recente da literatura brasileira, percebe-se que há carência de³ um refinamento conceitual a respeito de certos elementos analíticos que determinam o olhar sobre a atuação dos burocratas. A centralidade do conceito de discricionariedade nos estudos de sobre burocracia muitas vezes acaba funcionando como um termo guarda-chuva, que abarca os aspectos que precisam de explicação como um todo (HUPE, 2013, p. 435). Assim, autonomia e discricionariedade na maioria das vezes são tratadas como sinônimos e sem um devido questionamento crítico sobre as diferenças conceituais e suas implicações analíticas. Pode-se dizer o mesmo a respeito de temas como capacidades, influência e criatividade,

também geralmente associados à análise da burocracia, mas sem o devido refinamento conceitual. Essa falta de refinamento acaba, muitas vezes, limitando as capacidades analíticas e de avanço da literatura, na medida em que impossibilita a construção de modelos analíticos mais robustos ou de comparação entre pesquisas pelo uso indiscriminado de conceitos pouco refinados ou explicados. Como exemplo, encontramos textos que se propõem a analisar “autonomia” tratando de um elemento relacionado a capacidades individuais enquanto outros autores associam o termo a liberdade delegada. Argumentamos, no entanto, que esse uso indiscriminado é causado, em parte, por uma falta de clareza sistemática da própria literatura a respeito das diferenças entre esses conceitos.

É nessa lacuna analítica que se situa este artigo. Retomando a literatura de análise do Estado e da burocracia, o artigo tem como objetivo analisar criticamente os conceitos de autonomia e discricionariedade, bem como compreender suas implicações em termos de análise empírica da burocracia. Busca-se, portanto, compreender como a literatura tem tratado historicamente estes conceitos, suas diferentes aplicações e possíveis consequências analíticas.

Em termos metodológicos, este artigo se baseou em uma retomada da literatura que aborda o Estado, a burocracia e as políticas públicas a partir de três campos principais: a administração pública e a ciência política, além de uma pequena parte da sociologia das profissões. A escolha destes campos se justifica por considerar que são os que mais avançaram nas discussões sobre autonomia e discricionariedade da burocracia e, ao mesmo tempo, por fazerem um recorte relativamente semelhante com relação aos conceitos

3 Conclusão realizada a partir de análise não sistemática da produção de artigos sob a temática da Burocracia nos congressos Anpocs e ABCP nos últimos dez anos.

centrais deste ensaio. Embora outros campos pudessem ser considerados, como do direito ou da economia, entendemos que nestas áreas o recorte sobre o Estado, a burocracia, a autonomia e a discricionariedade se dão de formas distintas, o que limitaria a capacidade de análise proposta por este artigo. Considerando, portanto, estes dois campos, foi realizada uma seleção de autores clássicos da literatura que discutem os conceitos estudados. Não buscamos, no entanto, cobrir toda a literatura a partir de uma análise bibliométrica, por exemplo, mas sim nos referenciar em autores já mais consolidados cujos conceitos têm sido bastante utilizados pela literatura nacional e internacional.

Após a retomada da literatura, o artigo conclui apresentando quatro diferentes conceitos que podem ser abordados nos estudos sobre burocracia: a autonomia das organizações; a discricionariedade enquanto espaço de ação delegado aos indivíduos; a discricionariedade enquanto ação realizada pelos indivíduos e a autonomia dos indivíduos enquanto capacidades para agir.

O artigo está estruturado em cinco seções. Na primeira analisamos as diferentes abordagens ao conceito de discricionariedade na literatura de ciência política e de políticas públicas, suas particularidades conceituais e suas implicações analíticas. A segunda seção explora a ascensão do conceito de autonomia na literatura da ciência política, especialmente no que tange à autonomia do Estado e das agências burocráticas. A terceira aponta os elementos centrais para a compreensão da autonomia na burocracia, buscando maior clareza ao conceito e as formas de estudá-lo nos diferentes contextos. Por fim, na última seção esquematizamos as diferenças conceituais entre autonomia e discricionariedade, além de trazer algumas reflexões para uma agenda de pesquisas a respeito da autonomia da burocracia.

Discricionariedade como elemento de análise da Burocracia

Em primeiro lugar, vale fazer uma breve reflexão sobre o conceito de “burocracia” utilizado neste artigo. Esse conceito é, por si só, objeto de diversas disputas e confusões conceituais tanto no mundo acadêmico como no senso comum. Para este trabalho, o conceito de burocracia e burocratas diz respeito ao corpo de funcionários que atuam dentro do Estado. Não estamos, portanto, tratando do aparato administrativo mais geral, como na concepção weberiana ou das teorias organizacionais; nem estamos tratando da concepção de disfunções administrativas associadas a uma ideia negativa de burocracia. Estamos, sim, tratando do corpo de funcionários que atuam dentro da máquina estatal e, portanto, dão concretude às políticas públicas.

Com relação ao conceito de discricionariedade, Hupe (2013) aponta que há quatro diferentes campos e interpretações a respeito do conceito de discricionariedade. O primeiro campo, o jurídico, considera a ideia de discricionariedade baseada na dimensão legal e de autoridade delegada. Para os autores dessa corrente, o uso de regras leva necessariamente à existência de discricionariedade, ao mesmo tempo em que a ideia desta pressupõe a existência de regras. O comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, já que é ele quem deve construir seu entendimento das regras e fazer escolhas sobre sua relevância. A discricionariedade é, portanto, o espaço para escolhas legais garantido formalmente.

O segundo campo apontado pelo autor é o econômico, em que a discussão sobre discricionariedade está relacionada ao modelo de agente-principal. Nesse modelo, considera-se que o agente atua em nome do principal em bases assimétricas, na medida em que o comportamento dos agentes não pode ser totalmente controlado. É nesse espaço de “não

controle” que se coloca a discricionariedade: o campo da decisão dos indivíduos que pode se transformar em concordância, desvio ou divergência. O terceiro campo é o sociológico, no qual se analisa a discricionariedade considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. Sua liberdade é usada para realizar julgamento das situações com que o burocrata lida, de forma que os agentes discricionários realizam seu papel reforçando a própria liberdade. Por fim, o último campo é o político, em que as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, de valores públicos e *accountability*. A discricionariedade seria, portanto, um instrumento de alcance dos ideais da sociedade.

Nos estudos sobre burocracia, tem prevalecido o olhar de que o ato discricionário é aquele que prevê algum grau de arbitrariedade do burocrata ainda dentro dos limites legais de sua atuação (LOTTA, 2015). Ou, como sintetiza Hupe, discricionariedade é liberdade dentro de constrangimentos (2013, p. 433). De forma semelhante, Davis (1971) entende que “um servidor público tem discricionariedade onde os limites efetivos de seu poder lhe deixam livres para fazer escolhas entre linhas possíveis de ação e inação”⁴ (Ibid., p. 4, tradução nossa).

De forma geral, os estudos sobre a discricionariedade buscam responder a um conjunto de questões como: qual o espaço disponível para a ação? Como os burocratas exercem a discricionariedade? Que fatores influenciam este exercício? Quais as consequências do exercício da discricionariedade?

O espaço para ação discricionária

A literatura aponta a importância de diferenciar a existência do espaço da

discricionariedade do exercício da discricionariedade (HUPE, 2013). Apesar de diferentes aspectos determinarem a liberdade de que o burocrata dispõe para agir, entender como os burocratas atuam é outra dimensão do estudo sobre o conceito. Os estudos que buscam compreender a discricionariedade como “variável independente” investigam a liberdade de ação que permite a ação discricionária (como potencial de interpretações distintas da regra), enquanto as análises sobre discricionariedade como “variável dependente” investiga a atuação do burocrata, ou seja, a forma como o ator toma decisões arbitrárias (Ibid.). Nesse sentido, entende-se que as regras possibilitam a existência da discricionariedade, mas a compreensão de seu exercício depende de uma análise da ação dos burocratas.

Com relação à primeira dimensão, ou seja, do espaço de discricionariedade existente, a literatura aponta que ele é determinado por dois fatores: a forma como as regras foram desenhadas e a atuação dos gerentes. A análise da existência de discricionariedade depende de uma observação das regras existentes, já que, como apontou Carpenter (2001), a discricionariedade está relacionada ao elemento contratual. Nesse sentido, os estudos sobre a burocracia demonstram que a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de normas e regras e a forma como estão construídas: seja por sua abrangência (regras muito genéricas permitem interpretações variadas); por sua ambiguidade (regras que permitem interpretações diferentes por seu próprio conteúdo); ou por sua sobreposição e conflito (regras sobrepostas ou conflituosas entre si exigem tomada de decisão do ator sobre qual adotar) (LIPSKY, 2010; MATLAND, 2009; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; WILSON, 1989).

4 No original: “a public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction”.

Apesar de as regras serem ponto de partida para existência da discricionariedade, elas não são suficientes para compreender a totalidade do espaço existente para a ação, na medida em que há espaços interpretativos que antecedem a atuação dos burocratas de nível de rua. O espaço para exercício de discricionariedade existe na medida em que ocorrem conflitos entre os burocratas de nível de rua e seus gestores, ou seja, entre um desejo de controle *top down* e a oposição dos atores da ponta quanto a isso. Na perspectiva de Lipsky (2010), por exemplo, a chave reguladora do espaço para a discricionariedade são os gestores, que são os atores melhor posicionados para tomarem decisões a respeito da legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários. Assim, a partir da análise da estrutura das regras e atuação dos gestores, é possível observar o espaço existente para discricionariedade.

A discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos etc. A escolha discricionária dos agentes se dá dentro de parâmetros organizacionais específicos, nos quais se circunscrevem comportamentos individuais e coletivos, sejam eles internos ou externos à organização. Como aponta Lipsky (2010), a atuação da burocracia deriva de condições organizacionais específicas que interagem com os incentivos e preferências para criar um cálculo de decisão nos *street-level bureaucrats* (SLB). Lipsky também adota uma lógica de que a discricionariedade está diretamente relacionada a um determinado regime de atuação estatal voltado à prestação de serviços públicos dos Estados de bem-estar social. Nessa perspectiva, a discricionariedade é marcada por um contexto onde o acesso a recursos para implementação das políticas era fortemente marcado por padrões burocráticos e regras de elegibilidade. A discricionariedade

seria, portanto, marcada por regras e elementos legais que regulam e determinam a atuação do Estado.

A análise do espaço existente não é suficiente para compreender como os burocratas de fato tomam decisões e, portanto, os resultados das políticas públicas – que nos leva à segunda e à terceira questões colocadas pela literatura, de levantar como os burocratas exercem a discricionariedade e quais fatores influenciam sua atuação.

O exercício da discricionariedade

Entender como a discricionariedade é exercida implica em buscar elementos que orientam e influenciam a atuação do burocrata. Perspectivas mais recentes têm apontado, por exemplo, que os atores não necessariamente agem orientados por regras, conforme as perspectivas que seguem a lógica *top down* da organização burocrática (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SABATIER; MAZMANIAN, 1972). Sistematizando a literatura, Taylor e Kelly (2006) demonstram que há pelo menos três tipos de discricionariedade, diferenciadas por sua orientação: discricionariedade voltada a valores, baseada na atuação dos burocratas que fazem julgamentos éticos influenciados por treinamentos, códigos de conduta e abordagens profissionais; discricionariedade voltada às regras, ou seja, ao cumprimento das regras existentes, quando elas são pré-determinadas e bem disseminadas; discricionariedade voltada a tarefas, quando há processos bem desenhados e padronizados, cabendo aos burocratas executá-los dentro das conformidades.

Ao longo do tempo, a literatura sobre discricionariedade vem incorporando outras explicações, além das organizacionais, para compreender o que influencia o seu exercício. Uma corrente analítica, por exemplo, tem observado a influência de determinadas

profissões ao exercício da discricionariedade, argumentando que a dimensão corporativa de determinadas profissões influencia sobremaneira a atuação dos burocratas em elementos como a classificação sobre elegibilidade dos usuários (EVANS, 2011).

Outras correntes, filiadas a uma abordagem sociológica, têm buscado analisar questões de dimensão social ou cultural, como a o pertencimento social e subjetividades dos indivíduos, para compreender como os burocratas atuam (DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2005).

Riley e Brophy-Baermann (2005) apontam que a análise sobre a atuação da burocracia e o uso da discricionariedade deve se voltar a uma análise de indivíduos, e não apenas de organizações, na medida em que são aqueles que interpretam as regras, valores, expectativas e esperanças quando tomam as decisões para as quais foram contratados, ou seja, quando exercem a discricionariedade. Analisar o papel dos indivíduos e suas compreensões e sentimentos sobre os processos de implementação torna-se, portanto, central para observar o que valorizam no processo de tomada de decisão.

Para Maynard e Musheno (2003), na atuação dos burocratas há um conjunto de fatores operando e influenciando sua ação. Esses fatores têm dimensões legais e culturais e estão constantemente em disputa e criando tensões. Cabe, portanto, à burocracia decidir como lidar com estes múltiplos fatores. Para os autores, o exercício da discricionariedade está relacionado diretamente às regras e, ao mesmo tempo, aos julgamentos que os atores fazem sobre seu trabalho. No fundo, os burocratas consideram que as regras podem ser barreiras para fazerem aquilo que acreditam e, portanto, precisam construir justificativas para dar sentido àquilo que fazem. Assim, o uso da discricionariedade tem relação com os processos de julgamento que os burocratas

realizam para adaptar as regras e realizar as ações que acreditam e dão sentido ao seu trabalho. A discricionariedade opera, assim, num processo de classificação identitária dos usuários atendidos, o que significa compreender quem eles são, colocá-los em grupos de pertencimento e merecimento (ou não) das políticas. O trabalho dos burocratas e uso de sua discricionariedade serve, nesse sentido, para formar e forçar identidades, que permitam a eles proverem serviços e implementarem as políticas. Essas referências que permeiam o exercício da discricionariedade enquanto classificação são baseadas menos no próprio Estado e mais na concepção de sociedade que esses indivíduos têm. Essa concepção (e, portanto, sua posição social, sua trajetória, visão e valores de mundo etc.) são elementos centrais na determinação do exercício da discricionariedade operado pelos burocratas.

De forma similar, para Dubois (1999), o exercício da discricionariedade tem relação direta com o processo de construção de identidade e papel social dos burocratas. Partindo de uma análise sociológica da atuação da burocracia nos “guichês”, Dubois examina criticamente as estruturas sociais presentes nos encontros entre burocratas e usuários e institucionalizados a partir dessas trocas. Para o autor, burocratas não implementam políticas, mas sim a materializam, trazendo uma dimensão concreta da atuação da burocracia. Eles atuam, ao mesmo tempo, como agentes de Estado (responsáveis por materializarem as políticas a partir das normas existentes) e como agentes sociais individuais (responsáveis por trazerem identidades distintas aos encontros). Deixam, portanto, de ser atores impessoais para serem vistos como agentes sociais com personalidades e trajetórias próprias que, em certas condições e limites, precisam exercer um papel de burocratas impessoais e padronizados.

Nesse processo, no entanto, Dubois (1999) afirma que os usuários não são

passivos, embora tenham menor poder e autoridade que os burocratas. Enquanto estes buscam estratégias para ganhar poder, os usuários se utilizam da discricionariedade dos burocratas para propor arranjos e conseguir acesso aos serviços dos quais se sentem merecedores. Nessa concepção, a ideia de discricionariedade não aparece apenas a partir de decisões organizacionais ou individuais dos burocratas, mas sim numa lógica interativa e embasada em identidades e posições sociais que criam situações de encontro dramáticas, nas quais cada ator (burocracia e usuário, ou mesmo outros atores burocráticos) tem papéis distintos, embasados em sentimentos e pensamentos para buscar descobrir quem é o indivíduo à sua frente.

As consequências do exercício da discricionariedade

Desde os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas, busca-se entender a *performance* das ações do Estado, ou seja, a realização de seus objetivos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; VAN METER; VAN HORN, 1975). Assim, a análise da discricionariedade esteve sempre relacionada à compreensão de como a atuação da burocracia influenciaria os resultados de uma política. O impacto do exercício da discricionariedade deve ser compreendido observando não apenas um único ator, mas também exercida por uma cadeia de atores. Existe uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores e suas traduções enquanto políticas públicas (ARRETCHE, 2001). Essa distância diz respeito às contingências ao longo da implementação, em que diversos atores envolvidos nas políticas públicas tomam decisões, exercendo discricionariedade e impactando, de maneira conjunta, os resultados das políticas.

É nesse sentido que a literatura de discricionariedade vem ampliando o olhar analítico, considerando atores de diversas posições hierárquicas para compreender sua atuação e impacto sobre as políticas. Estudos clássicos demonstraram a importância de analisar a atuação dos burocratas de nível de rua e como ela é bastante influenciada pelo exercício da discricionariedade inerente à sua atuação (LIPSKY, 2010; HUPE; HILL; BUFFAT, 2015; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). A partir da análise de casos empíricos, diversos autores têm provado como os resultados das políticas públicas são decorrentes não apenas daquilo que foi formulado, mas também das decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua na medida em que exercem a discricionariedade.

Mais recentemente, alguns estudos têm também se detido a analisar os burocratas de médio escalão, aqueles que fazem a conexão entre os de alto escalão e os de nível de rua, observando como o exercício da discricionariedade é central para compreender a criação de contextos de implementação em que os burocratas de nível de rua atuarão e, portanto, a política pública será implementada (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Além disso, na literatura da ciência política e da administração pública, o tema da discricionariedade da alta administração é recorrente, demonstrando como estes atores tendem a tomar decisões críticas e centrais para as políticas públicas. Vale lembrar que, originalmente, os estudos a respeito da discricionariedade baseavam-se exatamente na atuação da alta burocracia, ou seja, daqueles atores que estão no topo das organizações e que têm contato constante com os políticos. Nesse sentido, Weber (1952) foi um dos pioneiros a identificar como os burocratas de substrato elevado eram os que tinham maior liberdade para tomada de decisão, garantida pela legitimidade democrática de que dispunham. Nesse mesmo modelo, os atores do nível operacional

das organizações tomariam menos decisões seguindo uma lógica de obediência às regras⁵.

Um exemplo de estudo da burocracia de alto escalão no Brasil é de Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) que, analisando a história da democracia, demonstram que historicamente a burocracia tem ampliado sua discricionariedade e sua autonomia com uma concessão de poder por parte dos políticos, que delegam a eles a capacidade de decidir. É sobretudo nessa literatura que o conceito de autonomia aparece, para tratar do papel decisório dos burocratas de alto escalão, mas é desconsiderado para os demais níveis hierárquicos.

O avanço na literatura sobre burocracia no processo de implementação de políticas públicas se deu principalmente pelo entendimento da complexidade da atuação dos burocratas, que teve como porta de entrada a compreensão de discricionariedade do ator. Ao questionar a relação de mando e obediência, e da dicotomia entre formulação e implementação, pressupõe-se uma liberdade de ação e pessoalidade dos burocratas em todos os níveis hierárquicos. Essa liberdade é ora entendida como discricionariedade, ora como autonomia. Ou seja, o conceito de autonomia em si se perde e se confunde com o de discricionariedade com frequência. Como é essencial que se entenda o conceito de autonomia de forma mais precisa e aprofundada, na próxima seção apresentaremos o histórico e os principais elementos relacionados ao conceito na Ciência Política.

O conceito de autonomia na análise do Estado e da burocracia

O conceito de autonomia ganha centralidade na Ciência Política sobretudo a partir

da retomada do Estado como foco de análise, em contraponto à ênfase dada à sociedade civil pelas perspectivas pluralistas, estruturais-funcionalistas e neomarxistas durante os anos 1950 e 1960 (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). A principal crítica da “terceira onda” de pensamento sobre o Estado (Evans, 1993) às abordagens marcadamente *society-centered* era a relutância em tratar o Estado como ator político autônomo⁶ (ROCHA, 2005). Estudos dessa vertente se desenvolveram com base em concepções weberianas de Estado para entender seu papel em reformas e revoluções, sua influência em políticas públicas e seus efeitos em conflitos sociais e agendas políticas. O aspecto analítico fundamental era a autonomia estatal, relacionada à definição e busca de objetivos de forma independente.

Ainda conforme a vertente que tem o Estado como centro de estudo, o elemento primordial para a autonomia do Estado estaria estritamente relacionado à sua capacidade de implementar objetivos oficiais, especialmente diante de uma oposição potencial ou real de grupos sociais poderosos, ou em circunstâncias econômicas desfavoráveis. Ela diz respeito à “qualidade do processo de definição e objetivos e prioridades” (MAZZUCA, 2012, P. 555). Ou seja, enquanto a autonomia estaria relacionada à tomada de decisão e à definição de objetivos, as capacidades seriam referentes às condições necessárias para a obtenção dos objetivos de forma bem-sucedida (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Essas condições e capacidades necessárias para a ação seriam supridas pela burocracia, entendida como “coletivos de servidores estatais organizacionalmente coerentes”⁷ (SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução nossa).

5 Embora Weber considerasse que o controle da atuação dos burocratas fosse um ponto fundamental para garantia da própria democracia, o próprio autor ressaltava a dificuldade e os riscos inerentes ao controle do corpo burocrático.

6 Em seguida desenvolveram-se análises denominadas *policy-centered*, que serão estudadas mais à frente.

7 No original: “organizationally coherent collectivities of state officials”.

Ela fortaleceria o Estado em razão de seu caráter técnico (intelecto e conhecimento) e do acesso aos recursos de informação e de expertise.

Um aspecto antes considerado determinante para a autonomia da elite burocrática nos estudos centrados no Estado era seu insulamento com relação a classes dominantes (Evans; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Em estudos posteriores, Evans (1993) questiona a equiparação do insulamento (até então confundido com autonomia) com a capacidade estatal, chamando atenção para o fato de que em contextos transformativos, a ação estatal “exige inteligência acurada, *inventividade*, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (Ibid., p. 7, grifos nossos). Tais argumentos exigiriam uma combinação de coerência interna e conexão externa, denominada “autonomia inserida” (Ibid., p. 24). A coerência interna⁸ é adicionada como elemento central para a autonomia estatal ao prover capacidade sustentável de ação, ao mesmo tempo que a *inserção* – referente a uma rede concreta de laços externos com a sociedade civil – estaria relacionada à inteligência estatal e à qualidade da implementação (Ibid., p. 26).

Parte da literatura sobre autonomia decorrente da “terceira onda” de estudos sobre Estado moderno e de seu papel como formulador de políticas públicas, denominado *policy state*, voltou o olhar especificamente para a burocracia. Carpenter (2001), por exemplo, chama atenção para a importância do estudo das organizações burocráticas, sua organização interna e seu caráter empreendedor, até então negligenciados nas pesquisas sobre o Estado. Segundo ele, esses aspectos seriam significativos por informarem sobre transformações institucionais, sobre os impactos efetivos das

ações do Estado e sobre as relações entre os políticos, cidadãos e burocratas.

A concepção de autonomia burocrática de Carpenter (2001) abarca a capacidade das agências de “mudar as agendas e preferências de políticos e do público organizado” (Ibid., p. 15). A *influência* das agências na mentalidade de atores seria possível em razão de sua legitimidade política, congruente ao conceito de legitimidade apresentado por Tilly (1985, p. 171) como “a probabilidade que outras autoridades irão agir para confirmar as decisões de uma dada autoridade”. Assim, o debate sobre autonomia burocrática é permeado sobre a questão de *poder* da burocracia.

Esse aspecto ganha espaço na literatura sobre burocracia desde o aumento do aparato governamental nos Estados absolutistas europeus, em que o papel exercido pelos servidores administrativos aumentou conforme a complexidade e o nível técnico de suas funções também cresciam (BENDIX, 1952, p. 117). Surgiram questões a respeito das decisões sobre políticas e sobre a representatividade das ações, sob o temor de “abuso de poder” pela organização administrativa. Isso decorria da crença na importância das capacidades técnicas, cuja força estaria na sua indispensabilidade e por ser insubstituível. Assim, a autonomia burocrática seria resultante da importância das capacidades técnicas, o que torna a burocracia insubstituível – “monopólio da técnica/expertise”; e a dificuldade em ser destruída em razão de ser responsável por serviços públicos essenciais – “monopólio do poder” (Ibid., p. 118).

Entretanto, Bendix (1952) reconhece que nenhuma burocracia possui ambos os monopólios simultaneamente nos Estados modernos. Ele propõe uma nova análise do poder da burocracia dando ênfase à importância

8 Entendida como: “organização autogerida que possa gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir” (EVANS, 1993, p. 26).

da neutralidade profissional. Seu argumento central é que a indispensabilidade da administração especializada torna a burocracia moderna autônoma, mas a profissionalização a torna uma ferramenta subserviente, em razão da demanda de ser neutra (Ibid.) – ou seja, incapaz de determinar como seu poder deveria ser usado. Assim, o autor introduz o conceito de autonomia burocrática como determinada pela relação entre fatores como o monopólio de expertise e o potencial para o monopólio de poder. Tal autonomia decorreria de um poder derivado, delegado à administração por meio da representação organizada dos grupos sociais (Ibid.). Bendix sugere, então, que o “monopólio de expertise” (entendida como qualificação elevada) está ligado a um dado “grau de autonomia”, e não ao monopólio de poder (Ibid., p. 132). A ideia de “grau de autonomia” nos dá a entender que a autonomia burocrática pode ser associada a diferentes níveis de poder de ação, que podem variar conforme as características do corpo burocrático.

Além disso, autonomia, assim como discricionariedade, é vista como um aspecto relevante para qualquer profissão. Nesse sentido, Freidson (1970 apud BALLOU, 1998, p. 103, tradução nossa) se refere à autonomia como “o prêmio buscado por praticamente todos os grupos ocupacionais”⁹. Ela estaria associada, então, à satisfação e desejo por status profissional que, no caso de profissões estatais, adquira características únicas que merecem ser estudadas (Ibid., p. 102).

Entender autonomia da burocracia estatal consiste em responder, de forma semelhante à análise de discricionariedade, às seguintes perguntas: que elementos e características da burocracia atribuem ou limitam o poder de ação ao burocrata? Que práticas o burocrata pode exercer em vias de atingir seus objetivos políticos? Quais as consequências da ação autônoma do burocrata?

Autonomia: características da burocracia

Com relação às características da burocracia que lhe atribuem poder de ação, Carpenter (2001) afirma que autonomia é entendida como dependente da obtenção histórica de três condições: diferenciação, capacitação e reputação¹⁰. Primeiramente, as burocracias autônomas deveriam ser *politicamente diferentes* de atores que buscam controlá-las, ou seja, elas deveriam ter interesses, preferências¹¹ e ideologias únicas, que divergem daquelas de atores políticos e de interesses organizados (CARPENTER, 2001, p. 14). Além disso, autonomia burocrática requereria desenvolvimento de capacidades organizacionais únicas, tanto técnicas (como de análise e de administração de programas eficientemente) quanto criativas (habilidade de inovar, sendo o empreendedorismo burocrático uma condição para autonomia¹²). Por fim, o aspecto fundante da autonomia burocrática em Estados democráticos seria a *legitimidade política*, ou reputações inseridas em uma base de poder independente, ou seja, a crença por autoridades e cidadãos

9 No original: “the prize sought by virtually all occupational groups”.

10 Conceito de autonomia para Carpenter: “Whether celebrated or lamented, bureaucratic autonomy prevails when politically differentiated agencies take sustained patterns of action consistent with their own wishes, pattern that will not be checked or reversed by elected authorities, organized interests, or courts” (CARPENTER, 2001, p. 14).

11 Preferência para Carpenter é considerada em seu uso teórico de decisão, em que políticos prefeririam que a agência agisse diferente e, assim que a agência atua, o resultado representa uma perda política para os políticos e para os interesses organizados.

12 Isso fica evidente quando Carpenter afirma: “Autonomous agencies must have the ability to act upon their unique preferences with efficacy and to innovate. They must be bureaucratic entrepreneurs.” (CARPENTER, 2001, p. 14, grifos nossos).

de que agências podem oferecer benefícios ou resolver problemas de forma única.

Apesar de não se referirem diretamente ao conceito de autonomia, o conceito de autoridade prática de Abers e Keck (2013) nos traz *insights* interessantes sobre o poder de ação da burocracia. Tal autoridade nos permite entender as práticas empenhadas pelos atores estatais quando buscam mudanças institucionais e é definida como:

O tipo de poder prático gerado quando atores específicos (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e ganham reconhecimento em determinada área política, permitindo que eles influenciem o comportamento de outros atores. (Ibid., p. 2, tradução nossa¹³).

Para tratar da construção de instituições¹⁴, as autoras argumentam que o desenvolvimento de autoridade prática se dá por um processo relacional que envolve práticas de construção institucional (*institution-building practices*) (Ibid., p. 9). Tais práticas (que nos ajudarão a responder à terceira pergunta, mais à frente) desenvolvem as capacidades e geram reconhecimento da instituição perante outras, o que contribui para autoridade prática. Ou seja, as características da burocracia necessárias para seu poder de ação seriam o reconhecimento e o desenvolvimento de capacidades. Diferentemente de Carpenter (2001), as capacidades por si só já seriam uma fonte de autoridade prática, mesmo que não promovesse reputação.

A literatura da sociologia das profissões¹⁵ também nos oferece elementos interessantes

para responder à primeira questão. Com base nela, Evetts (2002) argumenta que os trabalhadores profissionais são muitas vezes caracterizados por terem autonomia tanto a respeito de julgamento e tomada de decisão profissionais, quanto pela imunidade de regulação e de avaliação por outrem. Como a tomada de decisão é associada a conhecimentos e habilidades complexos e requer um nível de julgamento caso a caso, a questão da autonomia estaria conectada à questão da expertise em si (FREIDSON, 1996 apud EVETTS 2002). Outro aspecto central seria a autorregulação das profissões, que garantiria a legitimidade e a autoridade dos profissionais para organizar seus próprios negócios. Isso proveria do próprio significado e da origem grega da palavra, em que “auto” seria “self” e “nomos”, “law”; logo, “self-law” (BALLOU, 1998, p. 103).

Condições para a ação autônoma da burocracia

A autorregulação abre caminho para a segunda pergunta, que trata das condições para ação autônoma. Esse elemento é central na diferenciação entre autonomia e discricionariedade. Enquanto a discricionariedade faria parte do acordo contratual estabelecido entre atores políticos e a instituição, os limites da ação autônoma estão relacionados às características da burocracia em si. A ação autônoma seria externa ao contrato e não poderia ser capturada pela relação agente-principal, sendo que o ator da burocracia poderia *mudar* os próprios termos da delegação e as

13 No original: “The kind of power-in-practice generated when particular actors (individuals or organizations) develop capabilities and win recognition within a particular policy area, enabling them to influence the behavior of other actors”.

14 Por elas entendidas como “forma comumente aceita de se fazer as coisas” (ABERS; KECK, 2013, p. 3).

15 É importante ressaltar que a literatura de sociologia das profissões tem um pano de fundo diferente da Ciência Política, pois foca em trabalhadores dentro de organizações sobre uma ótica das profissões, buscando diferenciá-las de ocupações não profissionais ou entender como elas se organizam e estão relacionadas ao contexto social amplo (SAKS, 2016).

estratégias políticas (CARPENTER, 2001). Para Carpenter (2001, p. 17), “a noção de discricionariedade comum para a Ciência Política e o direito administrativo é apenas um simples ramo da autonomia”. Como o pré-requisito para autonomia seria a reputação ou reconhecimento burocrático, a incerteza e a complexidade de uma dada área de políticas públicas – aspectos característicos da discricionariedade – não seriam suficientes para garantir a ação autônoma da burocracia, pois os atores políticos e grupos de interesses podem duvidar de sua capacidade de execução de tarefas com competência. Dessa forma, os limites ao poder de ação da burocracia não são dados apenas pelas regras, mas devem também ser observados conforme o contexto institucional e organizacional, bem como conforme as características da burocracia.

Enquanto Abers e Keck (2013) caracterizam mais detalhadamente os entraves do contexto institucional, Carpenter foca em aspectos organizacionais, como hierarquia e distribuição de poder interna. A autoridade prática exigiria que o ator abrisse espaço em um “entrelaçamento”¹⁶ organizacional complexo preexistente, onde o poder seria distribuído segundo diferentes lógicas, entre organizações heterogêneas, muitas vezes com jurisdições ambíguas. Em Carpenter, o poder estrutural da dinâmica hierárquica da burocracia faz com que os diferentes níveis de burocracia (alto, médio e baixo escalão) tenham diferentes poderes cruciais, como a habilidade de aprender e a autoridade para inovar.

Especificamente para tratar de empregos dentro de organizações, Evetts enxerga o trabalho profissional como uma “racionalização formal” (EVETTS, 2002, p. 344). Com exceção de profissões altamente especializadas como de

médicos, que podem obter autonomia mesmo em condições de emprego em organizações, para outros cargos:

A educação é generalista, a substância do trabalho é criada e avaliada de acordo com critério desenvolvido pelos superiores; a margem, flexibilidade e liberdade de trabalho são mais uma função de políticas permissivas que por poder ocupacional; a performance é controlada por meios hierárquicos e burocráticos, amenizada por uma regra de gentileza que evita ordens, favorecendo sugestão e orientação. Enquanto esses profissionais como classe muitas vezes têm elementos de discricionariedade, eles são pouco suficientes para o uso do termo autonomia”. (FREIDSON, 1994, p. 162 apud EVETTS, 2002, P. 344).

Conforme essa visão, discricionariedade e autonomia estariam relacionadas ao escopo da educação do burocrata, à forma como a substância de seu trabalho é determinada, à forma em que a liberdade e a flexibilidade de seu trabalho são determinadas, e ao controle da ação na estrutura hierárquica. Para Freidson, o trabalho em organizações seria discricionário por ser caracterizado por educação generalista, pela determinação do trabalho feita pelos superiores, e por flexibilidade da ação ser subjugada à permissividade e ao controle hierárquico. Ao contrário, autonomia estaria relacionada a posições de poder e significância, restrita a uma pequena minoria de cargos de elite. Para além dessa visão binária, argumentamos que é importante entender como essas diferentes características, tanto individuais quanto estruturais, podem conferir diferentes “graus de autonomia” aos diferentes atores da burocracia.

Nesse sentido, Batey e Lewis (1982) definem autonomia como “a liberdade para tomar decisões discricionárias e vinculativas consistentes com seu escopo da ação e a liberdade de

16 Termo em inglês: “Entanglement”, segundo as autoras Abers e Keck. Por outro lado, elas defendem que o entrelaçamento institucional permite mais mudanças criativas e inovação do que modelos institucionais uniformes e hierárquicos. (ABERS; KECK, 2013, p. 21)

atuar com base nessas decisões”¹⁷ (Ibid., p. 15, tradução nossa). Essa liberdade denota o que eles chamam de “devido poder de agir”, que derivaria tanto da autoridade da posição hierárquica ocupada como do conhecimento detido pelo burocrata. As decisões discricionárias seriam baseadas em julgamentos envolvendo busca por meios e objetivos relativos à responsabilidade do ator. Além disso, tais decisões, depois de tomadas pelo exercício da discricionariedade, não poderiam ser influenciadas enquanto são tomadas. A autonomia viria de duas fontes: a estrutura organizacional e do indivíduo profissional. A estrutura permite o exercício da autonomia, e o profissional tem capacidade e, ainda, precisa ter *vontade* (*willing*) para exercer autonomia (Ibid., p. 16).

Fica claro que, diferente da discricionariedade, as condições para a autonomia da burocracia não são necessariamente delimitadas por regras, pois envolvem tanto aspectos que dizem respeito ao burocrata individualmente (capacidades e reconhecimento de que dispõe) quanto estruturais (posição que ocupa na estrutura de poder na organização, e escopo e importância de suas atribuições). Como Hupe (2013) defende, autonomia pode ser entendida como “a liberdade de atores de buscar seu caminho independente de ação, que é aceito por atores relevantes na base de reputação por expertise e desempenho apropriado de tarefas”¹⁸ (Ibid., p. 435, tradução nossa).

Práticas que promovem autonomia

Partimos, então, para o estudo das práticas que podem atribuir à burocracia o reconhecimento necessário para sua ação. Para

Carpenter, tal reconhecimento seria obtido por meio de capacidade demonstrada da burocracia e pela inserção em redes múltiplas pelas quais os empreendedores podem construir coalizões para políticas públicas que promovem. As redes de interação da burocracia, para Carpenter (2001)¹⁹, significam o aumento de custos para as autoridades políticas de restringir a agência e representam a base reputacional da autonomia burocrática, logo, de sua legitimidade política. Carpenter argumenta que a afiliação de redes deve ser múltipla e diversa, garantindo ligação com várias bases de poder, e transversal em termos de classe, partido e ideologia, pois isso garantiria a aparência de neutralidade burocrática e uma coalizão estável e inviolável (ibid., p. 32).

Alguns autores da literatura de capacidades estatais também buscam compreender os aspectos interacionais da burocracia apresentados por Evans, chamando atenção para a importância das capacidades políticas para garantir a legitimidade das ações do Estado. Elas teriam o papel de “mobilização da sociedade, e articulação e compatibilização de interesses diversos em plataformas comuns” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20), e são constituídas por capacidades participativas, de coordenação interburocrática e decisória – enfatizando a relevância tanto das conexões externas (com atores sociais variados) como as internas (de colaboração e de concertação entre as burocracias) (PEREIRA, 2014).

Outro aspecto central do conceito de autonomia baseada em reputação de Carpenter é a inovação política (empreendedorismo). O autor afirma que esta se manifesta de duas formas: quando os empreendedores em agências

17 No original: “the freedom to make discretionary and binding decisions consistent with one’s scope of practice and freedom to act on those decisions”.

18 No original: “autonomy concerns the freedom of actors to pursue their own sustained course of action as accepted by relevant others on the basis of a reputation for expertise and appropriate task fulfilment”.

19 Indo além da ideia de autonomia inserida de Evans (1993), que enfoca as ligações com elites empresariais e não aprofunda na análise de mecanismos específicos das interações.

legitimadas inauguram, gerenciam programas sem autorização formal, ou criam programas com instrumentos fiscais novos; e quando eles induzem *policy makers* a considerarem, ou aprovarem, leis até então desconsideradas. A inovação seria tanto um marcador histórico da autonomia, como uma demonstração de capacidade a partir da qual a reputação burocrática é construída. Ou seja, há uma relação dual entre inovação e autonomia, em que esta é, ao mesmo tempo, prenúncio e resultado daquela (CARPENTER, 2001, p. 34).

Abers e Keck (2013) argumentam que o desenvolvimento de capacidades e de reconhecimento se dá por um processo relacional que envolve práticas de construção institucional (*institution-building practices*) (Ibid., p. 9), divididas em dois tipos: a articulação com outros atores e a experimentação de resoluções concretas de problemas, considerando a importância do imprevisto no processo. A articulação se dá por meio da conexão de atores por meio de suas redes, utilizando-as para desenvolver ideias. Já a experimentação envolve a combinação e a utilização de ideias, recursos e relacionamentos.

Ou seja, a construção de redes amplas de interação e a criatividade da burocracia configuram práticas essenciais para a ação autônoma da burocracia segundo os autores apontados. Quanto ao papel das redes de apoio, para Carpenter, elas são fatores fundantes do poder independente da burocracia, enquanto para Abers e Keck, elas estão relacionadas à obtenção de ideias (capacidade) que, por sua vez, é aspecto fundamental para a autoridade prática.

Impactos da ação autônoma

Por fim, apontamos para aspectos das consequências ou impactos da ação autônoma. Para que fins o burocrata age autonomamente? Aqui fica evidente que um aspecto é fundamental para definir a autonomia burocrática: a influência. Apesar de estudarem fenômenos diferentes –

criação/mudança institucional e autonomia burocrática, tanto Carpenter (2001) como Abers e Keck (2013) se utilizam de aspectos similares para explicar a ação da burocracia para terem poder de influência sob demais atores.

Uma diferença com relação a este ponto é que, enquanto em Abers e Keck a autoridade prática diz respeito à influência nos *comportamentos* dos demais atores, Carpenter enfatiza a influência na *mentalidade* e nas preferências. Nos dois casos, tanto as redes quanto as capacidades, inclusive desenvolvidas por experimentação e improvisação, são elementos centrais para a obtenção do reconhecimento/da reputação das ações burocráticas. A ação autônoma diz respeito, assim, à mudança nas agendas e preferências de políticos e do público organizado, na modelação de políticas, bem como criação e/ou mudanças institucionais.

Outra dimensão que pode ser explorada a respeito dos impactos das ações autônomas da burocracia é relacionada a seus objetivos. Segundo Carpenter (2001), a autonomia diz respeito à capacidade da burocracia de “agir conforme seus interesses”, mesmo que estes sejam diferentes dos defendidos por políticos ou interesses organizados. Um pré-requisito para autonomia seria a ação “autoconsistente da agência burocrática que, mesmo quando nem políticos nem interesses organizados preferem, eles não podem ou não vão anular ou constrianger no futuro” (Ibid., p. 17). Esse ponto nos remete à literatura emergente na Ciência política sobre *ativismo institucional*, que, em resumo, busca entender a atuação de burocratas na defesa proativa de causas contenciosas a partir de dentro do Estado (ABERS; TATAGIBA, 2014; BANASZAK; BECHWITH; RUCHT, 2003; PETTINICCHIO, 2012). Podemos inferir que a ação autônoma está associada a algum nível de diferenciação política e de autoconsciência dos valores que embasam os objetivos da ação. Com base em suas ideais e objetivos, os autores podem influenciar tanto

o comportamento quanto a mentalidade de outros atores dentro da burocracia.

Considerações finais: semelhanças e diferenças entre autonomia e discricionariedade

Este artigo teve como objetivo sistematizar, à luz da literatura, os conceitos de autonomia e de discricionariedade, tentando, a partir de um refinamento conceitual, avançar na possibilidade de uso dos distintos conceitos para estudos sobre burocracia. A partir do levantamento e contraposição de diferentes correntes teóricas, buscamos compreender os limites e potencialidades no uso de ambos os conceitos, trazendo alguns parâmetros analíticos que somem à já existente, mas ainda incipiente, literatura brasileira de estudos sobre o papel dos burocratas na implementação de políticas públicas.

O estudo da burocracia se revelou importante tanto para a literatura de políticas públicas como para a Ciência Política. A atuação dos burocratas estatais é essencial para entender os resultados institucionais, ao mesmo tempo em que a autonomia burocrática é fator central para a capacidade de o Estado atuar de forma efetiva. O conceito de discricionariedade emerge sobretudo a partir dos estudos de implementação de políticas públicas que buscavam entender o “elo perdido” entre a formulação e a avaliação dos programas governamentais, marcado por inconsistências. Já o conceito de autonomia burocrática na Ciência Política emerge com a literatura neoinstitucionalista que busca compreender o Estado como ente capaz de agir autonomamente, em contraponto às teorias centradas na sociedade. Entretanto, os dois conceitos muitas vezes são tratados como sinônimos nos estudos que se voltam para a burocracia e suas dinâmicas, sem que as peculiaridades de cada um sejam exploradas.

Buscamos apontar, assim, para as diferenças conceituais e analíticas de ambos os termos.

Analisando as diversas contribuições da literatura acerca dos conceitos de discricionariedade e autonomia, fica evidente que há algumas sobreposições e diferenças entre os conceitos que devem ser trazidos à tona no sentido de contribuir para o aprofundamento das discussões e análises sobre a atuação da burocracia.

Em primeiro lugar, é importante diferenciar uma abordagem de análise dos indivíduos (suas estruturas e ações) e das organizações. Os estudos sobre discricionariedade têm como foco a ação de indivíduos. Embora as organizações apareçam como fator importante para compreender as variações de comportamento (na medida em que condicionam fatores e recursos que agem sobre os indivíduos), o foco está no ator e não na organização. Já na literatura sobre o conceito de autonomia, apesar de as dimensões individuais e organizacionais também operarem, enfoque maior é dado na burocracia como coletivo. Ela dialoga com temáticas como insulamento, legitimidade estatal e construção institucional, tendo menor relação com a literatura sobre comportamentos individuais. A literatura trata da autonomia dos indivíduos apenas quando se refere às práticas necessárias para a garantia da autonomia organizacional, ou quando faz referência a profissões. A concepção que apresentamos sobre autonomia do burocrata foi construída com base em deduções a partir dessas abordagens.

Quando observamos apenas as dimensões da literatura que analisam comportamentos individuais, percebemos que os conceitos de autonomia e discricionariedade muitas vezes se sobrepõem. Assim, é importante identificar as semelhanças e as diferenças nos enfoques analíticos e na forma como os conceitos de discricionariedade e autonomia são operados nesse nível de análise.

A principal semelhança é que ambos os conceitos buscam explicar tanto a estrutura como a ação relacionados ao comportamento dos burocratas. Ambos também apontam as condições organizacionais como elemento explicativo da atuação dos indivíduos. Aqui, há uma interface com o conceito de autonomia organizacional, que pode ser um fator explicativo tanto da discricionariedade quanto da autonomia individuais. No entanto, os estudos sobre discricionariedade e autonomia buscam explicar diferentes dimensões da ação dos indivíduos. Enquanto os estudos baseados na discricionariedade têm como foco maior a compreensão da *variação* das ações e comportamentos dos indivíduos, os estudos sobre autonomia têm buscado compreender mais o *impacto* das ações, focando em seu poder de influência e nas mudanças que gera. Enquanto a discricionariedade é algo inerente à ação do burocrata e precisa ser compreendida, a autonomia requer algumas condições para que opere.

Para explicar a variação dos comportamentos dos atores, os estudos em discricionariedade analisam duas dimensões diferentes: aquela que busca explicar o *espaço* existente de discricionariedade (onde as regras e fatores organizacionais são o foco de análise) e aquela que busca explicar como os indivíduos se *utilizam* deste espaço existente. É nesta segunda dimensão que os conceitos de autonomia e discricionariedade mais se confundem. Ambos os conceitos buscam explicar como a ação de fato ocorre, focando ora sua variação, ora seus impactos. No caso da discricionariedade, a explicação de comportamentos variados é associada a aspectos organizacionais, como regras existentes e ao espaço organizacional dado; e a questões individuais, como preferências, valores, projetos políticos e inserção social. Já no conceito de autonomia, regras e condições organizacionais são compreendidas como *recursos* que possibilitam ou limitam a

influência da ação do burocrata; da mesma forma que características do ator, como suas capacidades e seu reconhecimento, são analisadas como elementos que podem fornecê-lo poder de influência.

Ou seja, embora haja conexões importantes entre os dois conceitos, fica claro que há pressupostos analíticos diferentes que devem ser considerados nas diferentes pesquisas. Em resumo, a discricionariedade e a autonomia da burocracia podem ser compreendidas de quatro maneiras, do nível organizacional para o individual:

1. Autonomia das organizações: relacionada à habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado, permitindo que ele exerça poder de coerção e dominação de forma legítima. De início, associada ao insulamento da burocracia, a suas capacidades técnicas e, mais recentemente, à inserção social, diferenciação política, e reconhecimento/reputação.
2. Discricionariedade enquanto espaço para ação: discricionariedade é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. É estudada a partir da análise da estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores.
3. Discricionariedade enquanto ação: relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Ela pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros.
4. Autonomia dos indivíduos: relacionada aos impactos da ação dos burocratas – influência na mentalidade e no comportamento

de outros atores –, que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento. Estudada por meio das práticas dos atores (relacionamentos e ações criativas/experimentais) bem como dos aspectos organizacionais (posição hierárquica do ator, capacidades da instituição) que limitam ou promovem sua ação autônoma.

Apesar de ser heurísticamente relevante fazer a distinção das quatro abordagens apontadas, ressaltamos que elas são inter-relacionadas, quando não sobrepostas. Por exemplo, ao mesmo tempo que podemos buscar entender a autonomia do indivíduo, analisando o que determina que ele influencie a organização onde atua, podemos também querer saber como sua autonomia varia conforme seus valores políticos. Ou seja, a ação do burocrata pode ser ao mesmo tempo autônoma e discricionária, e podemos querer entender como sua autonomia está relacionada a sua discricionariedade. O importante é que se tenha clareza sobre o

que se quer explicar e como os dois conceitos auxiliam na análise de formas diferentes. A autonomia do indivíduo e a da organização também estão imbricadas. Ao mesmo tempo em que a autonomia da organização impacta diretamente a forma como o indivíduo exerce sua autonomia, ao limitar ou prover o ator com os recursos necessários para sua influência, o indivíduo pode promover a autonomia da organização por meio de ações criativas.

Após as análises das diferentes correntes teóricas, compreendemos que os conceitos são centrais, mas que, muitas vezes, têm sido usados com pouco aprofundamento, o que gera sobreposições e confusões. Compreendemos também que há diferentes abordagens na análise: dos indivíduos e das organizações; das estruturas e das ações. Essas compreensões e diferenciações são centrais para avançarmos nos estudos sobre burocracia, deixando claro quais são os conceitos operantes nas análises e como eles podem ser confrontados entre si.

Referências

- ABERS, R. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. 2016. No prelo.
- ABERS, R.; KECK, M. Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics. New York: Oxford University Press, 2013.
- ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. Anais... Caxambu: Hotel Glória, 2014.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BALLOU, K. A concept analysis of autonomy. *Journal of Professional Nursing*, Amsterdam, v. 14, n. 2, p. 102-110, 1998.
- BANASZAK, L. A.; BECHWITH, B.; RUCHT, D. Women's movements facing the reconfigured State. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- BATEY, M.; LEWIS, F. Clarifying autonomy and accountability in nursing service: Part 1. *The Journal of Nursing Administration*, Hagerstown, MD, v. 12, n. 9, p. 13-18, 1982.

- BENDIX, R. Bureaucracy and the problem of power. In: MERTON, R. K. et al. (Ed.). Reader in bureaucracy. 4. ed. New York: Free Press, 1952. p. 114-135.
- CARPENTER, D. The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Woodstock: Princeton University Press, 2001.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015.
- DAVIS, K. Discretionary justice: a preliminary inquiry. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1971.
- DUBOIS, V. La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).
- ELLIS, K. "Street-level bureaucracy" revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. Social Policy and Administration, Hoboken, v. 45, n. 3, p. 221-244.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 1-23, 1993.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. British Journal of Social Work, New York, v. 41, p.368-386, 2011.
- EVETTS, J. New directions in state and international professional occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. Work, Employment and Society, Thousand Oaks, v. 16, n. 2, p. 341-353, 2002.
- FARIA, C. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. DMS-Der Moderne Staat, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.
- HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. Understanding street-level bureaucracy. Bristol: Policy Press, 2015.
- KATO, J. Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalists. British Journal of Political Science, Cambridge, v. 26, n. 4, p. 553-582, 2013.
- Kooiman, J. Governing as governance. London: Sage, 2003.
- LIPSKY, M. Toward a theory of street-level bureaucracy. Madison: Institute for Research on Poverty, 1969. p. 48-69.

- _____. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. 30. ed. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). Burocracia e política no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LOTTA, G. Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, UK, v. 5, n. 2, p. 145-174, 2009.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MAZZUCA, S. Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.
- PEREIRA, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- PETERS, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, Vinius, v. 1, n. 30, p. 7-21, 2009.
- PETERS, G.; PIERRE, J. *Handbook of policy administration*. London: Sage, 2003.
- PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, Rochester, NY, v. 6, p. 499-510, 2012.
- PIRES, R. Flexible bureaucracies: discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management. 2009. Thesis (PhD in Urban Studies and Planning) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2009.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. London: University of California Press, 1984.
- ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.
- SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. Can regulation work? The implementation of the 1972 California Coastal Initiative. New York: Plenum Press, 1972.
- SAKS, M. A review of theories of professions, organizations and society: the case for neo-Weberianism, neo-institutionalism and eclecticism. *Journal of Professions and Organization*, Oxford, v. 3, n. 2, p. 1-18, 2016.

- Riley, Dennis D. and Bryan E. Brophy-Baermann. *Bureaucracy and the Policy Process*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2006.
- SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 11, p. 303-326, 2008.
- SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- TAYLOR, I.; KELLY, J. Professionals, discretion and public sector reforms in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, Wagon Lane, v. 19, n. 7, p. 629-642, 2006.
- TILLY, C. War making and State making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.
- VAN METER, D.; VAN HORN, C. The policy implementation process: a conceptual framework". *Administration & Society*, Thousand Oaks, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.
- WEBER, M. The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction. In: MERTON, R. K. et al. (Ed.). *Reader in bureaucracy*. 4. ed. New York: The Free Press, 1952. p. 18-28.
- WILSON, J. *Bureaucracy: what governments do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

Resumo

Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia

A compreensão dos processos de implementação das políticas públicas e as transformações nos modelos de gestão pública trouxeram a burocracia e o contexto de suas ações ao centro de muitos estudos de políticas públicas. Dois conceitos ocupam um lugar central neste debate: discricionariedade e autonomia. Ambos são amplamente utilizados para caracterizar as ações do burocrata que não se restringem à relação principal-agente. No entanto, eles são comumente tratados como sinônimos, sem um questionamento sobre suas diferenças conceituais e implicações analíticas. Nosso objetivo é desenvolver uma análise crítica dos conceitos de discricionariedade e de autonomia, buscando compreender suas implicações em termos de estudos empíricos sobre as ações do burocrata estatal. Elencamos as diferentes abordagens ao estudo dos dois conceitos, seus diferentes usos e consequências analíticas, com base no mapeamento das literaturas de ciência política e de administração pública que os estudam historicamente. Como resultado, apontamos para a possibilidade de diferenciação entre quatro diferentes concepções: a autonomia das organizações; a discricionariedade enquanto espaço de ação delegado aos indivíduos; a discricionariedade enquanto ação realizada pelos indivíduos; e a autonomia dos indivíduos enquanto capacidade para agir.

Palavras-chave: Implementação; Políticas Públicas; Burocracia; Discricionariedade; Autonomia.

Abstract

Autonomy and discretion: qualifying key concepts on bureaucracy studies

Understanding processes of public policies implementation, as well as the transformations in public management models has brought bureaucracy and context of its actions to the center of many studies on public policies. Two concepts occupy a central place in this debate: discretion and autonomy. Both are widely used to characterize bureaucrat's actions, which are not restricted to the principal-agent relationship. However, they are commonly treated

as synonyms, without questioning about their conceptual differences and analytical implications. Our objective is to develop a critical analysis on concepts of discretion and autonomy, seeking to understand their implications in terms of empirical studies on the state bureaucrat actions. We catalogued the different approaches to the study of these two concepts, their different uses and analytical consequences, based on political science and public administration literature mapping that study them historically. As a result, we point to the possibility of differentiating four distinct conceptions: autonomy of organizations; discretion as a space of action delegated to individuals; discretion as an action performed by individuals; and individuals' autonomy as capacities to act.

Keywords: Implementation; Public Policy; Bureaucracy; Discretion; Autonomy.

Résumé

Autonomie et Discretion : clarifiant les concepts clés pour l'étude de la bureaucratie

La compréhension des processus de mise en œuvre des politiques publiques et les transformations dans les modèles de gestion publique ont mis la bureaucratie et le contexte de leurs actions au centre de nombreuses études de politiques publiques. Deux concepts occupent une place centrale dans ce débat : la discrétion et l'autonomie. Les deux sont largement utilisés afin de caractériser les actions du bureaucrate qui ne sont pas limitées à la relation principal-agent. Cependant, ils sont généralement traités comme des synonymes, sans s'interroger sur leurs différences conceptuelles et leurs implications analytiques. Notre objectif est de développer une analyse critique des concepts de discrétion et d'autonomie, cherchant à comprendre leurs implications en termes d'études empiriques sur les actions du bureaucrate d'Etat. On focalise les différentes approches de l'étude des deux concepts, leurs différents usages et conséquences analytiques, basés sur la cartographie des littératures de la science politique et de l'administration publique qui les étudient historiquement. Par conséquent, on souligne la possibilité de différencier quatre conceptions différentes : l'autonomie des organisations ; la discrétion en tant qu'espace d'action délégué aux sujets ; la discrétion en tant que l'action prise par des sujets ; et l'autonomie des sujets en tant que capacité d'action.

Mots-clés : Mise en œuvre; Politiques Publiques; Bureaucratie; Discretion; Autonomie.

Introdução

O conceito “paradiplomacia” foi concebido nos anos de 1986 e 1990 pelos professores Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos, respectivamente. Embora a terminologia tenha sido utilizada décadas antes na área do Direito Internacional e haja relatos de que foi concebida nas Relações Internacionais (RI) nos anos de 1970 (ZERAOU, 2013), Duchacek (1986 apud KUZNETSOV, 2015) atualizou o termo “micro-diplomacia” para “paradiplomacia” na primeira data mencionada, enquanto Soldatos (1990) publicou em capítulo do livro *Federalism and international relations: the role of subnational units* um artigo com a palavra em questão.

Trata-se de um neologismo, porque “paradiplomacia” refere-se à abreviação de “diplomacia paralela” e constitui-se pela junção de duas palavras: o prefixo “para” e “diplomacia”. Por conseguinte, sabe-se que a diplomacia representa um processo de diálogo e negociação entre os países, caracterizando-se como um instrumento da política externa de um Estado com base em seu interesse nacional (CERVO, 2008) e, conforme aponta James Der Derian (1987) de maneira mais ampla, uma técnica específica de negociação entre indivíduos, grupos ou entidades. Por seu turno, a expressão “para” tem origem grega, que

significa “assistente”, “próximo”, “subsidiário” e “lateral” (TAVARES, 2016, p. 8). Assim, se a diplomacia em si compete, nas relações internacionais, a uma política estatal tendo como figura condutora o próprio diplomata, podemos afirmar que a paradiplomacia representa uma política subnacional de vertente pública tendo como representante o “paradiplomata”, ou seja, um gestor ou encarregado político responsável pelas relações externas de um ator subnacional.

Por critérios iniciais de argumentação, a paradiplomacia corresponde minimamente à inserção internacional de atores subnacionais ou à ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e/ou desafiam as políticas centrais do Estado. Tais atores subnacionais compreendem “cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, *länder*, *oblasts* e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados” (JUNQUEIRA, 2014, p. 230). Eles são considerados também atores infra ou subestatais, justamente por estarem inseridos em um ente político de maior grandeza, qual seja o próprio Estado-nação.

Este artigo objetiva oferecer um recorte bibliográfico identificando o surgimento e a evolução conceitual do termo “paradiplomacia”

¹ Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) em São Paulo (Brasil), bolsista da CAPES, professor do curso de Relações Internacionais da UNAERP em Ribeirão Preto (Brasil). E-mail: cairojunqueira@gmail.com

sob o viés da literatura especializada de RI. Verificar sua origem, pontuar sinônimos por meio da revisão da literatura e observar o desenvolvimento de outras nomenclaturas mais adequadas aos contextos específicos de cada país são objetivos adjacentes ao primeiro. Por se tratar de um novo conceito cujas bases começaram a ser criadas sobretudo na década de 1990, torna-se mister destacar que representa uma terminologia ainda em debate com entendimentos distintos variando de acordo com critérios regionais e nacionais de observação.

Um maior desenvolvimento será dado a essa temática ao longo deste artigo, o qual, além da introdução e das considerações finais, está dividido em três partes. Na primeira delas, o debate se centraliza na compreensão das relações internacionais mais atuais marcadas por três grandes características: reestruturação e descentralização do Estado no pós-Guerra Fria, intensificação da globalização econômica e política e emergência de novos atores no Sistema Internacional, enfatizando-se os próprios subnacionais. Busca-se, aqui, retratar os principais fenômenos que tornam a paradiplomacia uma marca registrada e em desenvolvimento da política internacional contemporânea.

Posteriormente, na segunda seção, a arguição tem como foco o objetivo principal do artigo, procurando, por meio de levantamento bibliográfico, definir o conceito “paradiplomacia”, observar sua evolução por outras terminologias criadas pela literatura acadêmica nas últimas décadas e verificar a produção científica desenvolvida pelos mais diversos pesquisadores das ciências humanas e sociais. Por fim, na terceira parte, traça-se um breve mapa mundial acerca do tema, dando ênfase especial à produção científica de RI no Brasil, país onde é cada vez mais extenso o número de publicações que versa sobre paradiplomacia.

Nas considerações finais, realizam-se breves constatações advertindo à importância e

à contemporaneidade dessa subárea de estudos, a qual ainda permanece em constante mutação. Ressalta-se que a própria criação de sinônimos ou conceitos similares à paradiplomacia procura indicar um período em que a diplomacia dos Estados se encontra em estágio de adaptação diante da inclusão de outros atores no Sistema Internacional, bem como modificar a ideia advinda do prefixo “para”, a qual passa uma falsa noção de que a ação externa subnacional é ilegal às diretrizes propostas pelos governos centrais.

Conforme será observado, há casos de atuação subnacional internacional de conflito e relativa oposição ao Estado nacional chamados de “atuação protodiplomática”. Todavia, a transformação do conceito nas RI e no Brasil evidencia que são as ações paradiplomáticas predominantemente de cooperação entre diferentes níveis e instâncias decisórias. O recurso terminológico e conceitual é, inclusive, uma das alternativas para se angariar maiores reconhecimento e dar ampla visibilidade às atuações internacionais dos atores subnacionais.

Relações internacionais no pós-guerra fria e emergência de novos atores internacionais: o exemplo dos subnacionais

Se por um lado a paradiplomacia representa um conceito novo e recente, sobretudo respaldado no pós-Guerra Fria, deve-se evidenciar que a atuação internacional dos atores subnacionais é uma prática histórica. Para Maurício Fronzaglia et al. (2006, p. 5), ainda na Grécia Antiga as cidades-estados e cidades, propriamente ditas, já formavam grandes associações comerciais e econômicas. Novos atores e uma nova agenda internacional começaram a tomar forma ainda nas décadas de 1970 e 1980, período em que autores como Robert Keohane e Joseph Nye (1989) já apontavam a existência da “interdependência complexa” em

virtude do aumento do contato entre países por conta dos fluxos de serviços, dinheiro, bens, informações e pessoas.

O fim definitivo da Guerra Fria em 1991, ano em que ruíu a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), marcou a transformação da ordem internacional antes baseada na bipolaridade, caracterizando-se como um dos grandes marcos de ruptura da política internacional. Nas palavras de Cristina Pecequilo:

Desde o fim da Guerra Fria, os debates sobre o reordenamento do sistema internacional tem sido uma constante, **trazendo diversos desafios para os Estados que se relacionam neste novo sistema** e buscam estabelecer uma agenda positiva que responda a esta realidade e a seus dilemas internos. Assim, **estamos diante de uma fase de reordenamento do poder mundial**, na qual mais do que respostas, apresentam-se perguntas sobre os novos equilíbrios que se construirão no médio e longo prazo. (PECEQUILO, 2007, p. 182, grifos nossos)

Em decorrência de um processo de re-aloções nas relações de poderes entre os Estados, os últimos duzentos anos presenciaram relativo detrimento de soberania destes, pois os governos centrais perderam a capacidade de controle total de seus territórios e as decisões políticas progressivamente passaram a fazer parte de uma extensa rede de relacionamentos que transpassaram seus limites e as fronteiras internacionais (KEATING, 2000). Um “novo Estado” tomou forma por meio da “nova lógica estatal” (MARIANO, 2007), caracterizada por três pontos principais: primeiro, o Estado deixou de ser considerado um ente político isolado; depois, passou a ser influenciado por redes transnacionais e inter-governamentais de decisão; por fim, começou a maximizar as resoluções de conflitos por meio da cooperação internacional.

O Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas do Sistema Internacional e não conseguiu mais prover bens e serviços essenciais às populações em

sua totalidade. Conforme afirmado por Brian Hocking (2004, p. 79), o “estatocentrismo” sofreu um revés e as relações internacionais passaram a ser um campo de atuação de “composição mista” de atores. Com o novo ordenamento, foi necessário abstrair a linha divisória entre nacional e internacional para se compreender as relações entre os sujeitos e atores internacionais.

Esse “novo Estado” aparece também em estudos de Brugué, Goma e Subirats (2005), nos quais os autores apontam que o Estado de bem-estar tradicional e centralizado abriu margem a um Estado mais descentralizado e localista. Seu desaparecimento ou extinção não são debatidos, até porque continua a ser a forma de organização política mais adaptável e maleável às mudanças contemporâneas. Entretanto, esse mesmo ator teve que se adaptar à nova realidade internacional para continuar com seu peso político adquirido desde a postulação das bases de soberania da Paz de Vestphália, em 1648.

A figura dos governos centrais e nacionais é imprescindível, mas o reordenamento de poder provocou resultados diretos nos Estados que se “moldaram” para permanecerem com extenso grau de influência nas relações internacionais. Isso não quer dizer que foi somente no pós-Guerra Fria que novos atores e temas, bem como uma maior predileção por relações de cooperação, surgiram. Muito pelo contrário, isso fez parte de um processo de décadas anteriores de certa forma consolidado na década de 1990, período em que a globalização e a interdependência foram dois fatores vitais para o esgarçamento das fronteiras estatais e a consequente descentralização de suas políticas.

Por globalização, entende-se ação à distância, interdependência acelerada, compressão espaço-temporal, integração global, mundo em constante encolhimento, reordenação das relações de poder interregionais e consciência

da situação global (HELD; MCGREW, 2001). Embora inúmeras vezes observada somente pelo viés econômico, a globalização possui efeitos políticos e sociais (WEISS, 2000). Além de se intensificar no pós-Guerra Fria pela expansão das trocas comerciais e pelo aumento dos fluxos de capitais entre diferentes países, ou seja, por meio de um novo ciclo de expansão do modo de produção capitalista,

[...] a globalização é melhor entendida como um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa onde termina o local. Isto denota uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e interregionais, na interação e no exercício do poder. (HELD, 2000, p. 273 apud PRADO, 2007, p. 2).

Na medida em que pode ser entendida como estimuladora de um novo espectro espacial, a globalização também acaba agindo no âmbito da política internacional, pois impacta diretamente no aumento do número de atores que passaram a agir com maior preponderância no Sistema Internacional a partir da década de 1990. Nos dizeres de Francisco Gomes Filho (2011), ela passou a impulsionar processos de integração regional, alterou as diretrizes e os papéis desempenhados pelos governos, bem como promoveu o desconhecimento das fronteiras nacionais, que são virtualmente transpassadas nos dias atuais.

Em virtude dessa descentralização do poder estatal, uma grande parcela dos estudos sobre paradiplomacia se ativeram ao Federalismo, pois ele:

[...] representa um sistema político, no qual estados fazem um pacto por meio da Constituição, criando uma associação ou aliança – a Federação – que, ao mesmo tempo, preserva a independência de cada estado membro e promove sua ligação, organizando-o por meio de um governo central. O governo federal representa unidade e centralidade, enquanto

os governos estaduais caracterizam diversidade e autonomia. (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 2).

Até mesmo Duchacek (1984, 1990) e Soldatos (1990) desenvolveram seus estudos iniciais com base em análises de países federais, pois foram neles que tomaram forma as primeiras atividades paradiplomáticas (RIBEIRO, 2009). Além de casos mais emblemáticos, como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Bélgica e Suíça, podemos destacar outros exemplos, como Argentina, Brasil, México, África do Sul, Índia e Rússia. Não é condição *sine qua non* à paradiplomacia o fato de o país hospedeiro dos atores subnacionais ter como configuração política o federalismo, pois existem casos de Estados mais centralizados com ampla margem de atuação subnacional internacional, como Espanha e França. Contudo, é justamente no sistema federal que se debate com mais afinco a questão de um maior nível de autonomia, reconhecendo às subnacionalidades o exercício de poderes próprios e reservando ao poder central a prerrogativa de atuar com base no interesse nacional em sua totalidade (RABAT, 2002).

Também no que tange ao processo de reordenamento das políticas estatais, outras grandes gamas de estudos sobre a paradiplomacia centralizaram suas análises em torno das redes de cidades e da integração regional. Para Manuel Castells (1999), uma “rede” representa uma série de nós interconectados e sugere vínculos e relações entre diferentes indivíduos e organizações. Consequentemente, uma rede de cidades compreende a configuração de tais entidades com uma tecnologia mínima, permitindo a troca de informações, o estabelecimento de uma agenda mútua e o estreitamento de laços de cooperação. Segundo Rodrigo Tavares (2016), atualmente existem cerca de 125 redes multilaterais e fóruns de atores subnacionais, a exemplo das Eurocidades, Mercocidades, das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU),

dos Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), da Aliança Eurolatinoamericana de Cooperação entre Cidades (AL-LAS) e do Comitê das Regiões (CoR).

Entre os exemplos citados, vários representam a articulação subnacional no interior dos blocos regionais. Foi na União Europeia, especificamente a partir da criação do CoR, em 1994, que foi gerada uma ótica de participação subnacional como ferramenta de avanço e desenvolvimento regional, ideia que ia ao encontro do estabelecimento do Tratado de Maastricht (1992). Essa experiência se desmembrou alhures, alcançando até mesmo o Mercosul, o qual gerou uma instância subnacional formal em 2004, chamada de Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), instituição encarregada por representar os atores subnacionais dos países membros do bloco perante os órgãos gestores e centrais.

Ambos processos de integração mencionados fazem parte do contexto do fim do século XX aqui retratado, cabendo enfatizar que a integração regional passou a ser observada na literatura das RI como uma arena de efetivo potencial à paradiplomacia. Como grandes exemplos, têm-se as publicações no Brasil dos livros *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, organizado por Tullo Vigevani et al. (2004), e *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, organizado por Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani (2005), que apresentam vários capítulos destinados ao estudo subnacional em meio à integração e ao regionalismo, pois, nos dizeres de Nahuel Oddone (2016, p. 61-62, tradução nossa):

Nos estudos dos processos de integração regional foi encontrado um espaço propício para a consideração da dinâmica das unidades subnacionais, provavelmente a maior parte dos estudos realizados podem ser abrangidos por essa corrente. [...] Ainda que o Estado-nação conserve a primazia, já não é o único e hegemônico ator nas relações internacionais; assim começam a tomar forma novas instâncias territoriais, de nível supranacional e subestatal, que paulatinamente vão logrando um papel próprio no cenário internacional.²

As relações internacionais no pós-conflito bipolar do século XX caracterizam-se por uma adição entre a soberania estatal e as estruturas múltiplas de autoridade representadas por novos atores e focos de poder. Enfatiza-se, por reflexos também advindos da globalização econômica e política, que a década de 1990 foi o período de aumento quantitativo de atores e qualitativo de suas ações internacionais. Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais (ONG), grandes empresas transnacionais e os atores subnacionais, com destaque para este artigo, aumentaram seus escopos de atuação em decorrência dessa dupla dinâmica de reestruturação do Estado e intensificação da globalização.

Nesse ínterim, por exemplo, os debates sobre governança global se aventaram. Entendida como um sistema de regras em todos os níveis de atividade humana (das famílias às Organizações Internacionais), em que há um deslocamento de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional (ROSENAU, 2000), sua existência foi condicionada pelo aumento do número de atores internacionais e pela interconectividade dos processos decisórios interna e externamente aos Estados (FINKELSTEIN, 1995).

2 Do original: “En el estudio de los procesos de integración regional se ha encontrado un espacio propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subnacionales, probablemente la mayor parte de los estudios realizados se puedan enmarcar dentro de esta corriente [...]. Aunque el Estado-Nación conserva la primacía, ya no es el actor único y hegemónico en las relaciones internacionales; comienzan así a tomar fuerza nuevas instancias territoriales, de nivel supranacional y subestatal, que poco a poco van logrando un rol propio en el escenario internacional”. (ODDONE, 2016, p. 61-62).

Um ator internacional corresponde à unidade do sistema internacional, seja ela uma entidade, um grupo ou um indivíduo, com habilidade para mobilizar recursos, capacidade para exercer influência sobre seus semelhantes e que goza de relativa autonomia (BARBÉ, 1995, p. 117). Pode-se afirmar que o surgimento dos atores internacionais remonta a períodos passados: os Estados modernos europeus formaram-se ao longo do tempo e tiveram suas bases postas no já citado Tratado de Vestphália, em 1648; as primeiras organizações internacionais como a União Telegráfica e a União Postal Universal, hoje inseridas no sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), surgiram em 1865 e 1874, respectivamente; algumas ONG, como a Cruz Vermelha, datam de meandros de 1860; a *Zollverein*, união alfandegária que reunia cidades-estado e regiões germânicas da Prússia é considerada o primeiro bloco regional existente e surgiu por volta de 1830; bem como a inserção internacional dos atores internacionais pode datar de meados e fins do século XIX, quando algumas colônias britânicas, como Quebec, Tasmânia e Austrália Meridional, nomearam seus representantes externos para dialogar com Londres e Paris (TAVARES, 2016).

Desse modo, o mundo pós-Guerra Fria não evidencia o surgimento de atores, mas o grau de elevação de suas participações em esfera global comparado com décadas e séculos anteriores. Na década de 1990, houve um aumento considerável da criação de organizações internacionais, a exemplo dos blocos regionais da União Europeia (1992) e do Mercosul (1991), além da consolidação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. No caso das ONG, no início do século XX, existiam aproximadamente mil registros de organizações desse porte, enquanto na década de 2000 esse número aumentou quase treze vezes em relação ao anterior (HERZ; HOFFMANN, 2004). Nos dizeres

de André Lecours (2002), foi somente nos anos 1990 que a atividade internacional dos atores subnacionais adquiriu proeminência. O inventário de atores que divide espaço com os Estados tornou-se multifacetado recentemente, posto que a segunda metade do século XX foi marcada sobremaneira pelo surgimento de atores internacionais e, concomitantemente, pelo aumento dos vínculos e da consolidação de uma agenda normativa em cooperação internacional.

Mesmo tendo sido pontuados na introdução, vale ressaltar que para Ironildes Bueno (2010) os atores subnacionais são:

Partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional. Diferem-se das Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING) e das Corporações Transnacionais (CTN), uma vez que são atores estatais, ainda que não falem em nome de um estado nacional ou uma organização internacional. Podem ser representantes tanto do governo (poder Executivo), do parlamento (poder Legislativo) ou da magistratura (poder Judiciário) dos entes constitutivos de um determinado estado nacional (estados, províncias, cantões, regiões, *prefeituras*, departamentos, *Länder*, *Oblasts*, municípios, condados, distritos, etc.). (BUENO, 2010, p. 345).

Também são denominados de unidades subnacionais, governos não centrais, entes subnacionais, entidades subestatais, governos constituintes, subnacionalidades, atores mistos e atores infraestatais. Além das nomenclaturas, o termo “ator subnacional” implica na atividade internacional dessa entidade, que é pública e está inserida juridicamente nos preceitos estabelecidos e decididos pelos Estados nacionais. Tornaram-se agentes da dinâmica internacional porque passaram a ser afetados diretamente pelos fenômenos advindos do plano externo, algo que os incitou a promover papéis mais ativos alhures (MARIANO; MARIANO, 2005).

O nível subnacional começou a mostrar sinais claros de atuar como um campo de diálogo entre a esfera doméstica – marcada por elites, universidades, sociedades civis, câmaras de comércio, partidos políticos, sindicatos, agências, coletividades territoriais, burocracias (BENKO, 2011; MILNER, 1998) –, a nacional, ou seja, o próprio Estado, e a internacional, caracterizada pelas relações de interdependência entre os diversos atores mencionados anteriormente. Além de atuarem como interlocutores entre distintos níveis de análise, a nova dinâmica nas relações internacionais proveu maior ímpeto de inserção externa às próprias subnacionalidades (PRIETO, 2010).

A ampliação prática das atividades e iniciativas, bem como do número de atores subnacionais, ocorridas na década de 1990, começou a ser acompanhada adjacientemente por um debate conceitual e teórico, sendo que as RI apareceram como uma área de conhecimento capaz de responder a essa demanda antes inexistente. Centros de pesquisas, instituições acadêmicas e comunidades epistêmicas começaram a pesquisar e publicar resultados versando sobre internacionalização de governos subnacionais. Se existe um ponto inicial e de inflexão para esse processo, este pode ser a publicação de Soldatos (1990) com a apresentação do termo “paradiplomacia”. Se hoje esse conceito se tornou um dos principais temas debatidos em congressos, simpósios e eventos em gerais de RI, é importante averiguar a sua criação e observar suas mudanças ao longo dos anos.

Paradiplomacia: criação, significado e evolução do conceito

Com base nos apontamentos de Maria Inês Barreto (2005), o primeiro ponto a se destacar é que grande parte da literatura inicial sobre paradiplomacia tem forte influência anglo-saxônica, tendo em vista que o tema foi explorado no último quarto do século XX por estudos que versavam sobre casos da América do Norte e da Europa. Nesse contexto, destacam-se produções de dois pesquisadores pioneiros no tema: Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1984, 1990), considerados os “pais” da paradiplomacia (ZERAOU, 2013, p. 19).

“Panayotis Soldatos foi o primeiro *scholar* a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p. 24). Segundo o autor, a paradiplomacia representa a pluralidade de vozes na política externa representada por unidades governamentais não centrais, as quais podem apoiar, complementar, corrigir, duplicar ou desafiar a diplomacia central do Estado. Soldatos (1990) divide o fenômeno em dois tipos: a paradiplomacia global, que possui abrangência global, propriamente dita, e regional, que detém alcance mais restrito, sustentando comunidades geograficamente contíguas ou não, como os blocos econômicos regionais.

Para o professor, “[...] a atividade subnacional mina a noção de uma política externa como atributo essencial do Estado soberano” (SOLDATOS, 1990, p. 41, tradução nossa)³. Por isso afirma que, mesmo tendo majoritariamente nuances de cooperação e complementação entre os níveis subnacional e nacional, existem certos processos de desarmonia e fragmentação que conformam as chamadas “protodiplomacia” e “paradiplomacia

3 Do original: “[...] subnational activity undermines the notion of a foreign policy as an essential attribute of the sovereign state” (SOLDATOS, 1990, p. 41).

identitária”. A primeira é entendida como a condução de relações internacionais por governos não centrais que têm como objetivo o estabelecimento de um Estado soberano (AGUIRRE, 1999). Se a paradiplomacia é mais cooperativa, de maneira oposta a protodiplomacia é separatista.

Por seu turno, Stéphane Paquin (2004) propõe a existência de três níveis de análise da paradiplomacia, seja clássica ou tradicional, integracionista e identitária. Esta última difere-se parcialmente da protodiplomacia, porque não apresenta um critério de segmentação estatal aliado a um novo estabelecimento de independência. Na visão do autor, a paradiplomacia identitária objetiva proporcionar aos atores internacionais o acesso a recursos simbólicos e materiais ausentes no interior do Estado. Tendo como estudos de caso Quebec, no Canadá, Catalunha, na Espanha, e Flandres, na Bélgica, o autor diz o seguinte:

É verdade que o desenvolvimento da paradiplomacia tem o potencial para criar conflitos, mas, na atual ordem internacional, atividades paradiplomáticas são inevitáveis, talvez indispensáveis, para atrair investimentos estrangeiros, promover o desenvolvimento econômica ou, para uma região europeia, por exemplo, ter os recursos dos fundos europeus [...] Conseqüentemente, do ponto de vista nacional, os Estados não devem considerar as ações internacionais de entidades subestatais como uma ameaça à integridade de sua política externa. Eles deveriam, acima de tudo, procurar criar novos modos de colaboração, novas parcerias e uma melhor divisão dos papéis nas relações internacionais. (PAQUIN, 2004, p. 207-208, tradução nossa).⁴

Ainda assim, retornando às abordagens clássicas, Soldatos (1990) ensina que a paradiplomacia é um processo de racionalização da política externa na medida em que determinada política central de um país aceita o papel desenvolvido pelos atores subnacionais como complemento de seu esforço internacional. Tal panorama gera o que o autor denomina “politização”, um cenário de adição de interesses entre diferentes instâncias governamentais.

Ivo Duchacek (1984), por sua vez, diferencia duas formas de resultado da paradiplomacia. Cognomina de “microdiplomacia global” ao padrão ou norma que compreende a procura de cooperação política e econômica com grandes centros de poder por parte dos governos subnacionais e de “regimes de transbordamento regional” aos processos formais e informais de criação de associações cooperativas entre autoridades subnacionais geograficamente contíguas ao longo de fronteiras nacionais.

O pesquisador dá ênfase aos instrumentos intermésticos – representando a mistura de políticas e economias domésticas com as internacionais, dando ideia de que há uma relação constante entre diversos atores no interior do Estado e fora dele (MANNING, 1977 apud DUCHACEK, 1984) – entre governos nacionais e subnacionais, afirmando que podem existir novos canais de consulta, relações interadministrativas, reinterpretações constitucionais e ligação direta entre o âmbito subnacional e as Organizações Internacionais. Por fim, Duchacek (1990) aponta que as relações internacionais dos governos subnacionais têm objetivos predominantemente técnicos, econômicos e políticos.

⁴ Do original: “Il est vrai que le développement de la paradiplomatie a le potentiel de créer des conflits, mais, dans l’ordre international actuel, les activités paradiplomatiques restent inévitables, voire indispensables, ne serait-ce que pour attirer les investissements étrangers, favoriser le développement économique ou, pour une région européenne, par exemple, obtenir sa juste part de fonds européens. [...] Conséquentment, du point de vue national, les États ne doivent pas considérer les actions internationales des entités subétatiques comme une menace pour l’intégrité de leur politique étrangère; ils doivent plutôt chercher à créer de nouveaux modes de collaboration, de nouveaux partenariats et un meilleur partage des rôles en relations internationales.” (PAQUIN, 2004, p. 207-208).

Continuando com sua análise, o autor divide a paradiplomacia em três categorias: global, regional transfronteiriça e transregional. A primeira denota ligações entre os atores subnacionais de distintas localidades com objetivos fundamentalmente econômicos.

Por paradiplomacia regional transfronteiriça entende-se contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e suas possíveis soluções [...] A paradiplomacia transregional é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais o são. (DUCHACEK, 1990, p. 18-19, 25 apud JUNQUEIRA, 2014, p. 61).

Além de Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1990), uma série de autores começou a trabalhar com o conceito em questão. Alguns mantiveram a terminologia, mas deram outro significado a ela. Enquanto outros, além de problematizar seus possíveis significados, aderiram a sinônimos e conceitos correlatos, por exemplo, Zidane Zeraoui (2013), para quem a paradiplomacia representa as atividades internacionais de sub-regiões, de atores não estatais ou até mesmo o desenvolvimento de relações internacionais por parte de entidades subestatais.

Uma das novidades apareceu em John Kincaid (1990), conhecido por denominar de “diplomacia constituinte” a atividade internacional de estados, províncias, repúblicas, municipalidades e até mesmo autoridades portuárias. Sua concepção de paradiplomacia se centraliza em um meio termo entre cooperação e conflito, pois afirma que os principais benefícios da diplomacia constituinte são de ordem econômica e, muitas vezes, os âmbitos políticos acabam por gerar fortes embates com o governo central. Mesmo assim, Kincaid (1990) argumenta que a “diplomacia constituinte” é uma forma de gerar novos “empoderamentos”

individuais capazes de conectar pessoas para além das fronteiras nacionais.

Na seara de autores que publicaram em anos posteriores ao nascedouro do termo, André Lecours (2002, 2008) assinala que a paradiplomacia é um fenômeno de desenvolvimento de governos regionais nas RI, constituindo-se em um meio multifuncional para a promoção de interesses e identidades subnacionais. Similarmente à concepção de Michael Keating (2000), o autor distingue três tipos de paradiplomacia: econômica, cooperativa e política. Estes representam, respectivamente, a atração de investimentos e a busca por novos mercados; a assistência cultural e tecnológica envolvendo cooperação internacional; o desenvolvimento de questões nacionalistas e identitárias, a exemplo do que foi pontuado anteriormente sobre o termo “protodiplomacia”. No geral, Lecours (2008) aponta e destaca o lado sustentável da atividade internacional subnacional, pois a conexão entre Estados e regiões se dá pela troca de informações, o que implica, na visão do autor, necessariamente contatos cooperativos.

Robert Kaiser (2003 apud MAGONE, 2006, p. 6) distingue três tipos de paradiplomacia adotadas no período após os anos 1990, sendo que os nomes são os mesmos dados por Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1990): paradiplomacia regional transfronteiriça, transregional e global. Como complemento, José Magone (2006) argumenta que o próprio Kaiser esqueceu de mencionar uma outra tipologia importante da paradiplomacia: a transnacional, a qual ocorre no interior dos blocos econômicos regionais.

Seguindo com a linha de raciocínio, Noé Cornago Prieto (2004) mantém a alcunha terminológica da paradiplomacia e dá a ela uma das mais utilizadas conceitualizações do termo na academia. Para o autor, a paradiplomacia é um fenômeno pleno que precisa de maior

evidência empírica, mas que goza de imenso prestígio na academia e representa:

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 251).

Stefan Wolff (2007) afirma que a paradiplomacia é a política externa das entidades subestatais e suas participações no cenário internacional de acordo com seus próprios interesses. O argumento do autor difere-se do restante por apontar que, ao invés de uma ameaça, a paradiplomacia pode ser observada como uma oportunidade de controle e resolução de conflitos. Conforme sustenta, os atores subnacionais progressivamente adquirem uma competência que é transferida pelos Estados em suas direções, já que a descentralização decisória acaba fazendo parte das relações internacionais justamente no pós-Guerra Fria, conforme sustentado na primeira seção deste artigo.

No que tange às concepções mais clássicas e usuais do termo, enfatiza-se o artigo de Peter Bursens e Jana Deforche (2010) por apresentar uma compilação de grande parte dos estudos mencionados anteriormente e definir a paradiplomacia como um esforço para entender e explicar as competências regionais em termos de política externa. Sistematizando sinônimos e os mais variados significados da academia à paradiplomacia, os autores enumeram que ela pode ser: inserção internacional de regiões com objetivos econômicos, ação direta internacional dos atores subnacionais que desafiam ou complementam as políticas centrais estatais, atividade internacional de governos não centrais que relacionam níveis domésticos e internacionais ou o envolvimento externo de regiões dentro das organizações internacionais

e blocos econômicos. Para este último caso, dá-se o nome de “diplomacia plurinacional” (BURSENS; DEFORCHE, 2010).

O artigo da dupla de professores é referenciado no livro *Teoria e prática da paradiplomacia: governos subnacionais nas Relações Internacionais*, de Alexander Kuznetsov (2015, tradução do original), obra publicada recentemente que também serve como compêndio e sistematização de estudos prévios. O autor pontua que não existe consenso a respeito da utilização de um único termo referente à ação exterior dos atores subnacionais e menciona paradiplomacia, propriamente dita, “diplomacia constituinte”, “diplomacia regional”, “diplomacia sub-estatal”, “diplomacia catalítica”, “pós-diplomacia” e “diplomacia de múltiplas camadas”, esta última referindo-se ao trabalho de Brian Hocking (2006), pressupondo a interação entre os níveis nacional e subnacional de governo na consecução da política externa, como possíveis terminologias caracterizadoras do fenômeno. Nessa seara de compêndio e de atualização bibliográfica, deve-se mencionar o recente livro intitulado *Paradiplomacy: cities and states as global players*, de Rodrigo Tavares (2016), autor que também aponta uma série de terminologias similares à paradiplomacia, enfatizando-se as expressões “política externa local”, “diplomacia local” e até mesmo “localismo da política externa”. Estes termos são correlacionados à “diplomacia das cidades” proposta por Rogier Van Der Pluijm (2007) e caracterizada por instituições e processos realizados pelas cidades com outros atores internacionais com do intuito de representar seus interesses uns aos outros. A par de toda indefinição terminológica, Kuznetsov (2015) aponta que foi Iñaki Aguirre (1999) que, no final da década de 1990, tentou definir precisamente o conceito da paradiplomacia, pontuando à época que tal expressão representava uma “*buzzword*”, ou seja, uma palavra muito popular sem distinção precisa. Destarte,

pode-se afirmar ainda, na década de 2010, que a paradiplomacia continua a ser uma palavra popular na linguagem técnica das RI, sendo que o diferencial é ter sido remodelada e reconfigurada ao longo dos anos. As variadas terminologias apontadas refletem e ratificam essa afirmação, uma vez que a literatura versante sobre a inserção internacional dos atores subnacionais alcançou as mais variadas partes geográficas do mundo. Mesmo com toda controvérsia advinda do prefixo “para”, dando ideia de algo paralelo ou ilegal, a paradiplomacia ainda é utilizada em grande parte da literatura que se debruça sobre o tema e nas mais variadas partes do mundo, sendo este o ponto a ser analisado na próxima seção.

Paradiplomacia: a distinção do conceito nos diferentes continentes e no Brasil

Na África, a inserção internacional dos atores subnacionais ainda carece de aprofundamento. Congo, Uganda, Zimbábue e Sudão são países que vêm promovendo o diálogo de viés internacional com suas partes constituintes, mas ainda de maneira inicial. Destaca-se o caso da África do Sul, a qual, por meio de suas províncias e municípios, gera a maioria das produções acadêmicas sobre a paradiplomacia no continente. Estudos como os de Deon Geldehuys (1998), Jo-Ansie Van Wyk (1998), Siphamandla Zondi (2012) e Christina Murray e Salim Nakhjavani (2009) a respeito da inserção internacional dos atores subnacionais sul-africanos bebem da fonte clássica e utilizam a concepção de paradiplomacia.

No caso da Ásia, Rússia e China elucidam a mesma evidência. Alexander Kuznetsov (2009 apud BUENO, 2010) e Tatjana Kiilo (2006) tratam da paradiplomacia realizada pelos *oblasts*, governos subnacionais russos. No caso chinês, Prieto (2004) aponta que o país desenvolve a “diplomacia zhoubian”

para evitar o isolamento internacional em um contexto em que o crescimento econômico, a descentralização e a internacionalização no país começaram a ganhar espaço nas RI. Não podemos esquecer também dos recentes estudos envolvendo a Índia, país onde houve um “boom” da “diplomacia subnacional” nos últimos anos em virtude de seu progressivo crescimento econômico, considerando-se que, mesmo que estejam em estágio inicial, alguns estados como Maharashtra, Karnataka, Andhra Pradesh, Telangana e Gujara são pioneiros na paradiplomacia indiana (TEWARI, 2017).

A literatura da Austrália também não foge à regra, pois seus estados foram pioneiros a fomentarem a paradiplomacia de vertente econômica. Evidencia-se a inclusão de estudos sobre o país em um capítulo da clássica obra de Hans Michelmann e Panayotis Soldatos (1990). Na região da Ásia-Pacífico, houve um processo de liberalização econômica que impactou diretamente as economias locais e regionais, resultando em maiores envolvimento dos governos subnacionais na seara internacional, fator caracterizador da paradiplomacia desenvolvida em Cingapura, Tailândia, Malásia e Filipinas (PRIETO, 2004).

Nos casos da América do Norte e da Europa, ratifica-se que o nascedouro da literatura sobre paradiplomacia ocorreu no seio destes continentes, por isso em países como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Bélgica, Áustria e Suíça, os quais possuem forte ativismo empírico nessa matéria, predomina a vertente mais clássica da literatura. Não menos importante, merece evidência o caso do México, federação com imensa atividade internacional de seus estados e municípios, sendo que na obra de Jorge Schiavon (2004), intitulada *La política exterior de las entidades federativas*, são realizadas referências diretas aos estudos de Ivo Duchacek. Em outra publicação, Ruiz Alanis (2009) utiliza o termo em questão e denomina de “cooperação oficial descentralizada” os irmanamentos –

processos de criação de cidades-imãs com objetivo de promover cooperação entre os atores envolvidos – realizados pelas cidades mexicanas.

Uma obra importante para a compreensão de algumas inserções internacionais de atores subnacionais latino-americanos é o livro *Fronteiras e relações internacionais* organizado por Henrique Sartori Prado e Tomaz Espósito Neto (2015), pois nele constam alguns capítulos que retratam noções de consórcio municipal, cooperação descentralizada – termo que será explicado adiante – e cooperação transfronteiriça, destacando-se o capítulo escrito por Nahuel Oddone e Horácio Vásquez (2015, p. 90), no qual postula-se que a paradiplomacia se trata de um tipo de democratização da política externa desde que ela identifique as necessidades e os interesses dos diferentes níveis políticos internos aos Estados. De maneira geral, a literatura latino-americana sobre atuação internacional de atores subnacionais também assumiu prioridade pela terminologia da “diplomacia paralela”. Ilustrando tal fato, os livros *Regionalización y paradiplomacia* e *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, de Zidane Zeraoui (2009, 2013) apresentam intensa discussão sobre a temática e compilam diferentes produções de acadêmicos e especialistas do continente. Ressalta-se que em um dos capítulos do primeiro livro, Hocking e Zeraoui veem o termo “diplomacia de múltiplos níveis” como o mais adequado, pois representa um fenômeno em que

[...] a diplomacia internacional não é considerada um processo separado, regido por guardiões

indiscutíveis, mas sim como uma rede de interações com divisão mutável de atores que atuam de diferentes maneiras dependendo do tema, dos seus interesses em jogo e de suas capacidades para atuar em um meio político multi-nível. (HOCKING, 2000, p. 50 apud ZERAOU 2009, p. 168).⁵

O termo “multinível” evidencia uma constante interrelação entre diferentes planos e esferas políticas, sinalizando que o Estado não monopoliza mais todas as prerrogativas decisórias. Essa nomenclatura está mais atrelada aos debates no seio da integração europeia, representando a “[...] tentativa de englobar os paradoxais desenvolvimentos paralelos de crescente centralização em direção ao nível europeu e de regionalização rumo às instituições privadas e subnacionais” (AALBERTS, 2005, p. 5, tradução nossa).

Aqui cabe assinalar que a expressão “cooperação multinível” é muitas vezes colocada como expressão similar ou sinônima à ideia de “cooperação descentralizada”, pois esta foi formulada pela Comissão of the European Communities (2008) para sinalizar a emergência dos governos locais, a descentralização estatal e a participação da sociedade civil nesse processo (ROMERO, 2004). Imbricado nessa correlação, encontra-se o termo “governança multinível”, que representa:

[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional (MARKS, 1993, p. 392, tradução nossa).⁶

5 Do original: “[...] la diplomacia internacional no se considera como un proceso separado, regido por guardianes indiscutibles, sino como una red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que interactuarán de distintas maneras dependiendo del tema, de sus intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel” (Hocking, 2000, p. 50 apud Zeraoui 2009, p. 168).

6 Do original: “[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously functions of the state up to the supranational level and some down to the local-regional level” (MARKS, 1993, p. 392).

Todo esse desenvolvimento terminológico tanto da paradiplomacia quanto de conceitos correlatos incidiu na produção acadêmica em nossa região, sobressaindo na América do Sul a literatura de vertente argentina e brasileira. Na tese desenvolvida pelo professor argentino Damián Paikin (2010), o autor utiliza o termo para falar tanto das atividades de atores no Mercado Comum do Sul (Mercosul) quanto especificamente sobre as ações empreendidas sobre as províncias do país, além de diferenciar as formas da paradiplomacia e especificar o que se entende por protodiplomacia. Para o autor, existem cinco formas de ações típicas que podem ser inseridas na ótica da paradiplomacia: “agenda externa” do governador, exemplificada por viagens e visitas oficiais a outros países; participação em redes internacionais de regiões com os mais variados temas; estabelecimento de “escritórios” provinciais no exterior, como secretarias, assessorias, coordenadorias e gabinetes; assinatura de convênios internacionais; representação do próprio Estado em casos que tratam sobre temas de sua jurisdição.

Um exercício intelectual similar ao de Paikin (2010) é proposto por Mercedes Botto (2015) em relação ao debate sobre a participação das províncias argentinas no rol da integração regional mercosulina. Segundo a autora, a definição do conceito de paradiplomacia subnacional é ampla e faz menção à criação de novos vínculos formais e informais entre atores públicos e privados (BOTTO, 2015, p. 164).

Vale destacar também a referência de Luciana Felli (2015), cujo objetivo principal foi realizar um compêndio de artigos publicados na revista *Relaciones Internacionales* do

Instituto de Relaciones Internacionales da Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da Universidad Nacional de La Plata (UNLP), na Argentina, entre 1991 e 2013. O objetivo da autora, além de elencar os estudos realizados, é justamente oferecer uma abordagem ao conceito de paradiplomacia, deixando claro que o conceito é novo, carece de definição unívoca e por isso ainda segue em debate.

Não menos importante é a referência que deve ser feita ao capítulo da pesquisadora argentina Graciela Zubelzú, publicado no livro *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal* (IGLESIAS; IGLESIAS; ZUBELZÚ, 2008), a qual defende o uso do termo “gestão externa ou internacional” em virtude da problemática advinda do prefixo “para”, conforme explicado a seguir.

Optou-se pelo emprego do termo *gestão externa ou internacional* (das províncias argentinas) de modo sistemático e deliberado. O termo é preferível ao de *paradiplomacia* por ser considerado mais adequado para a aplicação ao caso argentino, especialmente ao já assinalado marco constitucional. [...] Ademais, o emprego do termo *paradiplomacia* pode ser interpretado como uma atividade que duplica ou compete com a do Estado nacional em um contexto cultural – o argentino – no qual o prefixo *para* tem uma conotação negativa inclusive ligada mais com atividades ilegais (parapolicial, paramilitar) do que com ações simultâneas ou concorrentes. (IGLESIAS; IGLESIAS; ZUBELZÚ, 2008, p. 37).⁷

7 Do original: “Cabe señalar que optamos por emplear el término *gestión externa o internacional* (de las provincias argentinas) de modo sistemático y deliberado. Se lo prefiere al de *paradiplomacia* por considerárselo mas adecuado para la aplicación al caso argentino, especialmente por lo ya señalado respecto al marco constitucional. [...] Además, el empleo del término *paradiplomacia* puede interpretarse como una actividad que duplica o compete con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo *para* tiene mas bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes.” (IGLESIAS; IGLESIAS; ZUBELZÚ, 2008, p. 37).

Por fim e ao que se preza a conclusão desta seção do artigo, no Brasil é cada vez mais extenso o número de publicações que versa sobre paradiplomacia. Oficialmente, no país o discurso governamental optou pelo uso da expressão “diplomacia federativa” para fazer jus às ações externas empreendidas por entes federativos brasileiros, sejam de estados ou municípios, tendo em vista a sua organização política ratificada na Constituição de 1988. Nos dizeres de Manoela Miklos (2011), o termo apareceu de maneira mais destacada em janeiro de 1995, quando o então Ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, afirmou em discurso ser necessário à política brasileira a inclusão da participação de municípios e estados em suas ações diplomáticas.

Tal nomenclatura é encontrada em duas teses desenvolvidas no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para Antenor Bogéa Filho (2001 apud BUENO, 2010, p. 345), o conceito de diplomacia federativa compreende “ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas”. Já José Vicente Lessa (2002) afirma que a diplomacia federativa passou a ser um instrumento eficaz de cooperação e coordenação entre a o Estado, os estados federados e os municípios, sendo que a paradiplomacia também é apontada na obra.

No Brasil, em consonância com essa prática, observa-se, desde as últimas duas décadas do século XX, crescente participação de governos estaduais e de alguns grandes municípios em **iniciativas paradiplomáticas**, seja de forma acessória às ações do Governo federal, seja em iniciativas próprias e isoladas. A atuação das unidades federadas no campo internacional é, no Brasil, [...] constante, diversificada e crescente. (LESSA, 2002, p. 15, grifo nosso).

Uma das releituras mais importantes dessa nomenclatura oficial foi proposta pelo professor Gilberto Rodrigues (2006), em tese defendida e aprovada em 2004, cujo título já denota a nova nomenclatura: “política externa federativa”. Segundo o autor, ela representa a estratégia de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua própria autonomia, visando sua inserção internacional de forma coletiva ou individual e é a política externa própria dos entes federais que têm seus interesses como foco, podendo ser convergentes aos interesses do Estado.

Conforme Rodrigues (2006, p. 9, grifos nossos) esboça em comentários sobre sua tese ao Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri):

O fenômeno das relações internacionais de governos subnacionais enfrenta um problema terminológico que, em certa medida, reflete as idiosincrasias de cada país, mas também a opção conceitual que se adota para compreender e situar as ações internacionais de Estados e Municípios, tomando-se em conta seu grau de autonomia e sua legitimidade democrática em Estados com forma federal ou centralizados. Por isso, tenho para mim que a expressão paradiplomacia pode ser utilizada de forma genérica para identificar as relações internacionais de Estados, Províncias e Municípios. No caso brasileiro, diferenciação o conteúdo das expressões política externa federativa e diplomacia federativa, pois considero que esta reflete a perspectiva do governo federal, enquanto que aquela reflete a perspectiva autônoma dos governos subnacionais.

O maior mérito de sua tese, além de problematizar e diferenciar o conceito de “política externa federativa” para com “diplomacia federativa”, é chamar a atenção do leitor no sentido de criar terminologias próprias na grande área de RI sem ficar sujeito à visão anglo-saxônica. Obviamente, a paradiplomacia pode e deve continuar a ser utilizada, pois promove diálogo e unifica o discurso. Todavia, nada impede que novas concepções sejam nomeadas para identificar o contexto

ímpar dos atores subnacionais de cada país, enfatizando-se o Brasil nesse caso.

Dois grandes exemplos desse argumento referem-se aos debates em relação à regulamentação legal da chamada “Cooperação Internacional Descentralizada” (CID), compreendida como uma tipologia específica de paradiplomacia amparada pelo Estado com base nas relações intergovernamentais democráticas, seguindo diretrizes e princípios de que os entes federativos – no caso municípios e estados – são coformuladores e/ou coexecutores de projetos internacionais previamente aprovados pelo governo central e federal (RODRIGUES, 2011), ou até mesmo da constituição de uma CID, sendo ela “[...] uma política governamental voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais [...]” (KLEIMAN, 2009, p. 104) no Brasil. Assim, em paralelo aos conceitos similares e/ou oficiais, muitas teses de doutorado das ciências humanas e sociais vêm trabalhando na importância do tema para a academia brasileira, realçando-se os estudos de Ironildes Bueno (2010), Francisco Gomes Filho (2011), José Bessa Maia (2012), Fabiana Dessotti (2011), Armando Gallo Yahn Filho (2011), Marcela Fonseca (2013), Liliana Fróio (2015), Leonardo Mèrcher (2016), Graziela Vital (2016) e José Ricardo Martins (2017).

Bueno (2010) destaca a existência da chamada “paradiplomacia contemporânea”, dando referência ao engajamento internacional atual dos governos subnacionais como consequência da globalização. Gomes Filho (2011) caracteriza a paradiplomacia por ações realizadas por atores não centrais nas relações internacionais, enquanto Maia (2012) afirma que a terminologia em questão é um neologismo que pode representar um aditivo ou uma forma oposta à diplomacia central. Dessotti (2011), ao tratar especificamente da Rede Mercocidades, aponta que elas se

inserir no debate conceitual acerca da “cooperação descentralizada”, apontada por Maria Romero (2004) como sendo um novo enfoque nas relações cooperativas, as quais procuram estabelecer relações diretas com órgãos de representação local por meio da participação direta da sociedade civil.

Yahn Filho (2011), no que lhe concerne, analisa a inserção internacional da região metropolitana de Campinas e evidencia a paradiplomacia por meio do estudo da inserção internacional das cidades brasileiras. Por sua vez, Fonseca (2013), procurando verificar as nuances do debate sobre a internacionalização subnacional por meio do Direito Internacional, afirma que a paradiplomacia é uma matéria nascida das RI. Já Fróio (2015, p. 54) brinca no início de sua tese com um mapeamento dos estudos sobre paradiplomacia no Brasil, incluindo em grande número as referências bibliográficas aqui utilizadas e destacando seis principais temáticas nacionais vinculadas ao estudo do fenômeno em nosso país: a) estados e municípios; b) federalismo e questões jurídicas; c) questões institucionais; d) Mercosul e fronteiras; e) desenvolvimento; f) alternância de governos, personalismo e partidos políticos.

Mèrcher (2016) deixa claro em seu trabalho que, mesmo havendo inúmeras terminologias, utiliza-se o termo “paradiplomacia” por ser o mais comum e adotado nas RI, havendo um estudo específico sobre a cidade do Rio de Janeiro e sua relação perante o que denomina “política externa de cidades”. Já Vital (2016) considera em sua publicação a predileção pela expressão “relações externas subnacionais” como terminologia mais adequada para ser direcionada aos governos locais. Por fim, Martins (2017) coloca a paradiplomacia sob o viés sociológico das RI e traz como importante contribuição a compreensão, muitas vezes inaparente na literatura, da diferença entre “paradiplomacia local”, que estaria ligada aos municípios e cidades, e “paradiplomacia

regional”, que se ligaria aos municípios e cidades. Segundo Maria Ribeiro (2009), esses últimos atores subnacionais representam um nível intermediário de poder juntamente às regiões, comunidades autônomas, *lander* e cantões, enquanto os municípios, intencências e *ayuntamientos* são os governos mais próximos aos cidadãos capazes de abrangerem o que é denominado “paradiplomacia municipal”.

Em definitivo, na ótica brasileira devem ser apontados três estudos importantes na geração de termos correlatos à paradiplomacia. Segundo Gustavo Cezário (2011), a utilização da expressão “atuação global municipal”, aproximando as palavras “global” e “municipal” para propor uma maior ligação entre os níveis subnacional e internacional, satisfaz a inserção internacional específica desse ente federativo. O pesquisador critica o valor interpretativo das palavras e discorda da utilização da “paradiplomacia” justamente pelo termo estar ligado à “diplomacia”, propriamente dita, dando ideia da relativa inferioridade dos atores subnacionais perante o Estado, ideia também aparente no artigo de Ana Carolina Mauad, Carlos Eduardo Matsumoto e Gustavo Cezário (2009, p. 3), no qual apresenta-se a inadequação do termo “paradiplomacia” à realidade brasileira e, assim,

a atuação internacional dos governos locais se descola do conceitos (sic) Paradiplomacia, uma vez que não se tratamos de relações diplomáticas, que é monopólio do governo federal, e nem de uma diplomacia concorrente (paralela) a ela. São ações internacionais de municípios brasileiros a fim de proporcionar ganhos para a população local.

Por seu turno, no artigo de Carlos Milani e Maria Clotilde Ribeiro (2011), sustenta-se a utilização da terminologia “*local international management*”, ou seja, “gestão local internacional”. Representando estruturas organizacionais e procedimentos de gestão das cidades, tais estruturas lhes garantem capacidade de configurar, participar e promover

fluxos internacionais em matérias econômicas, culturais e sociais (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 24). Tendo gestões próprias, a nomenclatura postula que os municípios não precisam necessariamente do aporte do governo central para se internacionalizarem.

Poderiam ainda ser citadas diversas dissertações de mestrado que se debruçam ao tema aqui no Brasil e alhures. De maneira geral, elas se remetem ao conceito de paradiplomacia direta ou indiretamente, mostrando que aqui e em várias partes do globo o conceito ainda é o mais utilizado quando se fala na inserção internacional dos atores subnacionais, conforme evidenciam os estudos de Álvaro Chagas Castelo Branco (2008) e Ricardo Seitenfus (2004, p. 79). Mesmo assim, é evidente sua evolução, pois a academia progressivamente está questionando as matrizes centrais da palavra e procurando gerar expressões que são mais próximas às realidades específicas de cada país. Essa tendência leva a crer que novos sinônimos e conceitos correlatos serão criados ou algumas das terminologias apresentadas anteriormente ganharão ainda mais respaldo na literatura. Tratando-se de um conceito difuso, de difícil precisão e carente de mais estudos empíricos, faz parte da “paradiplomacia” um questionamento progressivo de seus mais variados significados.

Considerações finais

A inserção internacional dos atores subnacionais e as consequentes criação e evolução nos múltiplos significados da “paradiplomacia” são representações das RI, uma ciência nova, interdisciplinar e que também vem se desenvolvendo hodiernamente. O período da década de 1990, marcado pelo fim da Guerra Fria, pela intensificação da Globalização e pela emergência de novos atores internacionais, não representa o patamar inicial, mas a consequência de um processo empírico que caminhou ao longo das últimas décadas do século XX

e acabou por consolidar estudos acadêmicos primordiais para se compreender uma nova fase do ordenamento internacional. Questões envolvendo o federalismo, as redes de cidades e os processos de integração regional fazem parte desse contexto e auxiliam na observação e no desenvolvimento do fenômeno.

Pode-se afirmar que essa fase passa necessariamente pela incipiente realidade em que os Estados precisam se readaptar e realocar o modo de operação de suas políticas externas. Consequentemente, a diplomacia estatal também está em mutação e deve saber incluir anseios e interesses que não somente dialogam com o ambiente internacional, mas provêm também de nuances específicas dos atores locais e regionais. Nesse sentido, a fronteira entre o “global” e o “local” está desgastada.

Objetivou-se, ao longo deste artigo, evidenciar a criação, a evolução e as múltiplas definições, bem como os sinônimos do conceito “paradiplomacia”. Salienta-se que, além da questão empírica destacada no parágrafo anterior, o que acabou por gerar essa pluralidade de termos foi a ideia de o prefixo “para”

confusamente se remeter a alguma iniciativa paralela ou ilegal em relação à política estatal, o que se remete mais às questões identitárias e de protodiplomacia. No caso do Brasil, algumas terminologias como “diplomacia federativa”, “política externa federativa”, “relações externas subnacionais”, “ação global municipal” e “gestão local internacional” são concepções que procuram fortalecer o aspecto subnacional no país e, concomitantemente, avivar a noção de que as atividades realizadas pelos entes federativos vão majoritariamente ao encontro das diretrizes propostas e defendidas pela União. Esses novos termos mostram que a paradiplomacia não deve ser vista sob a ótica da disputa ou do conflito, mas sobremaneira pelo prisma da cooperação e articulação econômica, social e política. Os quadros a seguir foram elaborados a fim de apresentar um resumo das múltiplas nuances do termo aqui retratado de acordo com seus autores e anos de publicação – considerando as obras centrais e teses de doutorado – para as literaturas geral e brasileira, respectivamente:

Quadro 1

Sínteses gerais e evoluções conceituais da “paradiplomacia”

Autor e data	Contribuição, utilização ou compilação conceitual
Ivo Duchacek (1984, 1990)	Microdiplomacia, paradiplomacias global, regional transfronteiriça e transregional
Panayotis Soldatos (1990)	Paradiplomacias global e regional
John Kincaid (1990)	Diplomacia constituinte
Iñaki Aguirre (1999)	Protodiplomacia
Stéphane Paquin (2004)	Paradiplomacia identitária
André Lecours (2002, 2008)	Paradiplomacia (meio multifuncional)
Michael Keating (2000)	Paradiplomacia econômica, cooperativa e política

(*Continua*)

Quadro 1 – Continuação

Autor e data	Contribuição, utilização ou compilação conceitual
Noé Cornago Prieto (2004)	Paradiplomacia
Ricardo Seitenfus (2004)	Paradiplomacia
Jorge Schiavon (2004)	Política externa das entidades federativas
José Magone (2006)	Paradiplomacia transnacional
Brian Hocking (2006)	Diplomacia de múltiplas camadas
Stefan Wolff (2007)	Política externa subnacional
Rogier Van Der Pluijm (2007)	Diplomacia das cidades
Eduardo Iglesias, Valéria Iglesias e Graciela Zubelzú (2008)	Gestão externa ou internacional
Leobardo Alanís (2009)	Cooperação oficial descentralizada
Zidane Zeraoui (2009, 2013)	Paradiplomacia e diplomacia de múltiplos níveis
Peter Bursens e Jana Deforche (2010)	Diplomacia plurinacional
Damián Paikin (2010) Mercedes Botto (2015)	Paradiplomacia subnacional
Alexander Kuznetsov (2015)	Pós-diplomacia, diplomacias catalítica e subestatal
Nahuel Oddone e Horácio Vásquez (2015)	Paradiplomacia e cooperação transfronteiriça
Rodrigo Tavares (2016)	Política externa local, diplomacia local, localismo da política externa, relações internacionais subnacionais
Falguni Tewari (2017)	Paradiplomacia e diplomacia subnacional

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2

Sínteses e evoluções conceituais da “paradiplomacia” no Brasil

Autor e data	Contribuição ou utilização conceitual
Antenor Bogéa Filho (2001) José Vicente Lessa (2002)	Diplomacia federativa
Gilberto Rodrigues (2006, 2011)	Política externa federativa e cooperação internacional descentralizada

(Continua)

Quadro 2 – Continuação

Autor e data	Contribuição ou utilização conceitual
Álvaro Castelo Branco (2008)	Paradiplomacia
Alberto Kleiman (2009)	Cooperação internacional federativa
Maria Meirelles Ribeiro (2009)	Paradiplomacias municipal e regional
Ana Mauad, Carlos Matsumoto e Gustavo Cezário (2009)	Atuação internacional dos governos locais
Ironildes Bueno (2010)	Paradiplomacia contemporânea
Francisco Gomes Filho (2011)	Pparadiplomacia
Fabiana Dessotti (2011)	Cooperação descentralizada
Armando Gallo Yahn Filho (2011)	Paradiplomacia
Gustavo Cezário (2011)	Atuação global municipal
Carlos Milani e Maria Meirelles Ribeiro (2011)	Gestão local internacional
José Bessa Maia (2012) Marcela Fonseca (2013)	Paradiplomacia
Liliana Fróio (2015)	Paradiplomacia
Leonardo Mêrcher (2016)	Paradiplomacia e política externa de cidades
Graziela Vital (2016)	Relações externas subnacionais
José Ricardo Martins (2017)	Paradiplomacias local e regional

Fonte: Elaboração própria.

Espera-se, para muito além da questão terminológica, que os diversos significados da “paradiplomacia” ganhem respaldo em congressos, simpósios e quaisquer fóruns de discussão da área de RI. Ademais, que essas terminologias também auxiliem na prática da inserção internacional dos atores subnacionais, que muitas vezes ainda carece de respaldo e visibilidade perante os governos

centrais. Aqui, o recurso aos neologismos conceituais acadêmicos sobrepasa a comunidade epistêmica – que tem papel fundamental nesse processo – e busca alcançar resultados empíricos cada vez mais próximos da realidade local em seu ponto mais específico e micro, ou seja, das necessidades e dos direitos da sociedade civil, bem como de suas políticas públicas.

Referências

- AALBERTS, T. Sovereignty reloaded? A constructivist perspective on European research. In: HAVERLAND, M.; HOLZHACKER, R. (Eds.). *European research reloaded: cooperation and integration among europeanized states*. Dordrecht: Springer, 2006. p. 251-272.
- AGUIRRE, I. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, 1999. p. 185-209.
- ALANÍS, L. R. Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, Toluca, n. 49, p. 253-275, 2009.
- BARBÉ, E. *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995.
- BARRETO, M. I. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. *Anais...* Santiago: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005. p. 1-14.
- BATISTA, S.; LIMA, M. F. F.; FRONZAGLIA, M. *Redes de ciudades*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea de la América Latina, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/jhHudG>>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 7-12, 2011.
- BOTTO, M. *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: El Mercosur desde una perspectiva sectorial comparada*. Buenos Aires: Eudeba, 2015.
- BRUGUÉ, Q.; GOMA, R.; SUBIRATS, J. Governar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 32, p. 1-8, 2005.
- BUENO, I. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.
- BURSENS, P.; DEFORCHE, J. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences”. *The Hague Journal of Diplomacy*, Duluth, v. 5, n. 1-2, p. 151-171, Belgium, 2010.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- CASTELO BRANCO, A. C. *Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional*. Paraná: Editora Juruá, 2008.
- CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

- CEZÁRIO, G. L. *Atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Local authorities: actors for development*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Committee of the Regions. Brussels: Commission of the European Communities, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/VhTQDq>>. Acesso em: 13 set. 2017.
- DER DERIAN, J. Mediating estrangement: a theory for diplomacy. *Review of International Studies*, Ann Arbor, v. 13, n. 2, p. 91-110, 1987.
- DESSOTTI, F. R. *Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades*. 2011. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- DUCHACEK, I. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.
- DUCHACEK, I. The international dimension of subnational self-government. *Publius*, Ann Arbor, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.
- FELLI, L. La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, Heredia, v. 24, n. 49, p. 23-50, 2015.
- FINKELSTEIN, L. What is global governance? *Global Governance*, Ann Arbor, v. 1, n. 3, p. 367-372, 1995.
- FONSECA, M. G. *Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional*. 2013. 345 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FRÓIO, L. R. *Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros*. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- GOMES FILHO, F. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. 2011. 276 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. *Organizações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HOCKING, B. Bridging boundaries: creating linkages, non-central governments and multilayered policy environments. *Welt Trends*, n. 11, 2006, p. 36-51. Disponível em: <<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/>> Acesso em: 7 dez. 2017.
- _____. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ; Editora Unesp; Educ, 2004. p. 77-107.

- IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V.; ZUBELZÚ, G. *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal*. 1. ed. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2008.
- JUNQUEIRA, C. G. B. *A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul*. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- JUNQUEIRA, C. G. B.; MARIANO, K. L. P. A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideú, Uruguai. *Anais...* Montevideú: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2017. p. 1-20.
- KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000. p. 11-28.
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and interdependence: world politics in transition*. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- KIILLO, T. *Paradiplomacy and intergovernmental relations in the case of russian diaspora politics*. Thesis (Master of Public Administration) – University of Tartu, Tartu, Estonia, 2006.
- KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state conflict and co-operation. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 54-75.
- KLEIMAN, A. A cooperação internacional federativa como política de Estado. In: RODRIGUES, G.; XAVIER, M.; ROMÃO, W. M. (Orgs.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009. p. 99-118.
- KUZNETSOV, A. *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. London; New York: Routledge, 2015.
- LECOURS, A. *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2008.
- _____. When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism. In: CONFERENCE GLOBALIZATION, MULTILEVEL GOVERNANCE AND DEMOCRACY: CONTINENTAL, COMPARATIVE AND GLOBAL PERSPECTIVES, 16., 2002. Kingston. *Proceeding...* Kingston: Queen’s University, 2002. p. 1-16.
- LESSA, J. V. S. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais*. Tese (XLIV Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2002.
- MAGONE, J. Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. In: INTERNATIONAL CONFERENCE THE INTERNATIONAL RELATIONS OF THE REGIONS, SUB-NATIONAL ACTORS, PARADIPLMACY AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE, 2006, Zaragoza, Spain. *Proceedings...* Zaragoza: 2006. p. 1-35.

- MAIA, J. N. B. *Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*. 2012. 598 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- MARIANO, K. L. P. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.
- MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, L. E. W.; VIGEVANI, T. (Eds.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Ediora Unesp, 2005. p. 131-160.
- MARKS, G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. *The state of the European community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. p. 391- 410.
- MARTINS, J. R. *Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das Relações Interacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais*. 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- MAUAD, A. C.; MATSUMOTO, C. E.; CEZÁRIO, G. Internacionalização a partir do local: um enfoque sobre os governos municipais brasileiros. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL CONJUNTA ABRI-ISA, 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2009.
- MÈRCHER, L. *Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade*. 2016. 304 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- MIKLOS, M. S. Diplomacia Federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de duas Unidades Constituintes. *Carta Internacional*, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.
- MILANI, C.; RIBEIRO, M. C. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *BAR*, Curitiba, v. 8, n. 1, art. 2, p. 21-36, 2011.
- MILNER, H. Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American and comparative politics. *International Organization*, Ann Arbor, v. 52, n. 4, p. 759-786, autumn, 1998.
- MURRAY, C.; NAKHJAVANI, S. South Africa. In: MICHELMANN, H. (Ed.). *Foreign relations in federal countries*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 212-239. (Global Dialogue on Federalism Series, n. 5).
- ODDONE, N. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, Heredia, n. 89.2, pp. 47-81, 2016.
- ODDONE, N.; VÁSQUEZ, H. Cross-border cooperation in Latin America. In: PRADO, H. S. A.; ESPÓSITO NETO, T. (Orgs.). *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015. p. 83-99.
- PAIKIN, D. *Integración Regional y nuevos pactos federales*. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR. 2010. 212 f. Tesis (Doctorado) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2010.

- PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. *Politique et Sociétés*, Montréal, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.
- PECEQUILO, C. S. Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 50, n. 1, p. 182-183, 2007.
- PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 6., 2007, Sergipe, *Anais...* Sergipe: Editora UFS, 2007. p. 1-23.
- PRADO, H. S.; ESPÓSITO NETO, T. (Orgs.). *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.
- PRIETO, N. C. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. In: MAIRA, L. (Ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros Del Zorral, 2010. p. 107-134.
- _____. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 107-134.
- RABAT, M. N. *A Federação: centralização e descentralização de poder político no Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. p. 1-16.
- RIBEIRO, M. C. M. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: Editora UFBA, 2009.
- RODRIGUES, G. M. A. Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.
- _____. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: CEBRI-Tese, 2006.
- ROMERO, M. H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 403-440.
- ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, DF: Editora UnB, 2000. p. 11-46.
- SCHIAVON, J. A. La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado. Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- SEITENFUS, R. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
- SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.
- TAVARES, R. *Paradiplomacy: cities and states as global players*. New York: Oxford University Press, 2016.

- TEWARI, F. Paradiplomacy in India: evolution and operationalisation. *ORF Occasional Paper*, New Delhi, n. 119, p. 1-22, 2017.
- VAN DER PLUIJM, R. City diplomacy: the expanding role of cities in International Politics. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007.
- VAN WYK, J.-A. The external relations of selected South African subnational governments: a preliminary assessment. *South African Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 5, n. 2, p. 21-59, 1998.
- VIGEVANI, T. et al. (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- VITAL, G. C. *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. 2016. 232 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- WEISS, L. Globalization and State Power. *Development and Society*, Ann Arbor, v. 29, n. 1, p. 1-15, 2000.
- WOLFF, S. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. *The Bologna Central Journal of International Affairs*, Bologna, v. 10, p. 1-13, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/hVSRsU>> Acesso em: 25 fev. 2016.
- YAHN FILHO, A. G. *Relações Internacionais e atores subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- ZERAOUI, Z. (Coord.). *Regionalización y paradiplomacia: la política internacional de las regiones*. 1. ed. Monterrey: Montiel & Soriano, 2009.
- _____. (Coord.). *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. 1. ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano, 2013.
- ZONDI, S. The international relations of South African provinces and municipalities: An appraisal of federated diplomacy. In: LANDSBERG, C.; VAN WYK, J.-A. *South African foreign policy review*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012. p. 42-67.

Resumo

Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil

O termo “paradiplomacia” representa um neologismo que resume a expressão “diplomacia paralela”, sendo definido como a inserção internacional de atores subnacionais que complementam ou desafiam as políticas estatais. Este artigo tem por objetivo oferecer um recorte bibliográfico identificando o surgimento e a evolução conceitual sob o viés da literatura especializada em Relações Internacionais (RI). Por se tratar de um novo conceito cujas bases começaram a ser criadas recentemente, representa uma terminologia ainda em debate, cujo entendimento varia de acordo com critérios regionais e nacionais de observação. Conclui-se que essa área de pesquisas está em constante mutação e reflete um período em que a diplomacia estatal adapta-se perante a inclusão de outros atores no Sistema Internacional. Além disso, a transformação da nomenclatura no Brasil evidencia uma tentativa de coordenação entre diferentes

níveis decisórios concomitantemente a uma busca por maior reconhecimento das ações internacionais de municípios e estados perante o governo central.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Atores Subnacionais; Relações Internacionais; Brasil.

Abstract

Paradiplomacy: concept transformation in international relations and in Brazil

The word 'paradiplomacy' is a neologism that summons the expression 'parallel diplomacy', and is defined as international inclusion of subnational agents who support or challenge government policies. In this article we aimed to present a bibliographical selection that identifies the foundation and conceptual evolution by specialized in a bias of International Relations (IR) literature. As it is a new concept which bases have started to be made recently, we introduced a terminology that is still in debate with distinct understanding that vary according to regional and national observational criteria. We concluded that such research area is in constant change and reflects a period when state diplomacy adapts on the inclusion of other agents from the International System. Besides, this naming transformation in Brazil demonstrates it is trying to coordinate different decisive levels, at the same time, there is a search for better recognition of municipalities and states' international actions before the central government.

Keywords: Paradiplomacy; Subnational Agents; International Relations; Brazil.

Résumé

Paradiplomatie : la transformation du concept en relations internationales et au Brésil

Le terme « paradiplomatie » représente un néologisme qui résume l'expression « diplomatie parallèle » et est défini comme l'insertion internationale d'acteurs sousnationaux qui complètent ou défient les politiques de l'Etat. Cet article vise à proposer une coupure bibliographique identifiant l'émergence et l'évolution conceptuelle sous le biais de la littérature spécialisée en Relations Internationales (RI). Parce qu'il s'agit d'un nouveau concept dont les bases ont été récemment créées, il s'agit d'une terminologie qui est encore en débat avec des interprétations différentes, qui varient selon les critères d'observation régionaux et nationaux. On conclut que ce domaine de recherche est en constante évolution et reflète une période pendant laquelle la diplomatie d'Etat s'adapte à l'inclusion d'autres acteurs dans le système international. En outre, la transformation de la nomenclature au Brésil montre une tentative de coordination entre les différents niveaux de prise de décision, concomitamment à une recherche d'une plus grande reconnaissance des actions internationales des municipalités et des états devant le gouvernement central.

Mots-clés : Paradiplomatie ; Acteurs Sousnationaux ; Relations Internationales ; Brésil.

O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)

*Hellen Guicheney*¹

*Murilo de Oliveira Junqueira*²

*Victor Araújo*³

Introdução

A ideia de que uma organização de tipo federativa poderia significar um entrave ao sistema político brasileiro, gerando ingovernabilidade, é bastante antiga e remonta, por exemplo, à divisão entre conservadores e liberais no Império – em que os primeiros defendiam a centralização do poder em torno da Coroa e os segundos, a descentralização e o poder local (COSER, 2011). No âmbito acadêmico, o federalismo já havia gerado discórdia entre pensadores políticos brasileiros bem antes da redemocratização (FURTADO, 1966; LEAL, 1993; VIANA, 1987), mas, com o advento desta, os debates começam a ser aprofundados e ampliados por cientistas políticos interessados em questões como a governabilidade e o papel das instituições. Um dos motes para tal retomada adviria do fato de que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 – ansiosa por eliminar a centralização autoritária do período militar – teria estabelecido um novo cenário político-institucional que ampliou o poder dos governos estaduais, tornando-os, nos termos de Abrucio (1998), “barões da federação”.

Segundo a primeira geração pós-constituinte de trabalhos, haveria um conjunto de

características – a combinação de um sistema federativo forte, com representação proporcional de lista aberta, baixos índices de identificação partidária por parte do eleitorado, partidos indisciplinados e um presidencialismo que opera a partir de governos de coalizão – que favoreceria a formação de *veto players* regionais e o predomínio de interesses paroquialistas no Congresso. Validar-se-ia, assim, a afirmação de que o sistema político brasileiro estaria fadado à instabilidade e à paralisia decisória, já que o presidente, fraco diante do Congresso e dos governadores estaduais, não teria como implementar pontos do seu programa de governo. Trata-se de uma literatura com diversos expoentes (ABRANCHES, 1988; ABRUCIO, 1998; AMES, 2003; LAMOUNIER, 1996; MAINWARING, 1993; SAMUELS, 2003; STEPAN, 1999a, 1999b, 2000), não obstante, Alfred Stepan parece ser o autor que reúne e sintetiza esses argumentos da forma mais elaborada e concisa e, por isso, tomaremos seus trabalhos como representantes privilegiados da visão de que o federalismo seria um dos entraves à governabilidade do sistema político brasileiro.

Tais diagnósticos, em parte, apoiavam-se nas incertezas que caracterizavam o período em que foram produzidos. Da redemocratização

1 Doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Fapesp/Cepid) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). São Paulo, SP, Brasil. hellen.guicheney@usp.br.

2 Doutor em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). São Paulo, SP, Brasil. murilo.junqueira@usp.br.

3 Doutorando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); pesquisador Júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Fapesp/Cepid). São Paulo, SP, Brasil. victor.asaraujo@usp.br.

até meados dos anos 1990, a hiperinflação e os ciclos recessivos minaram a estabilidade da economia. As reformas econômicas propostas antes do Plano Real (1994) não haviam sido bem-sucedidas e uma das razões elencadas para isso foi o modelo de federalismo fiscal (SAMUELS; MAINWARING, 2004). Controles orçamentários estaduais mais frouxos (*soft budget constraints*) permitiram que governadores gastassem perdulariamente, operando em déficit orçamentário, contraindo empréstimos e imprimindo moeda *de facto* em bancos estaduais. Nesse contexto, o Governo Federal se veria, então, obrigado a cobrir os rombos fiscais estaduais com os próprios recursos, sem ser capaz de controlar a economia como um todo (RODDEN, 2003). Para alguns analistas políticos, era razoável afirmar que a ingovernabilidade observada na política econômica podia ser entendida como manifestação da ingovernabilidade geral do Estado. Esses autores, então, viram nessa situação a corroboração da ideia de que o desenho federativo que emergiu da Constituição de 1988 (CF-88) havia retirado poder em demasia do Executivo Federal, introduzindo instabilidade e ingovernabilidade ao sistema político.

No entanto, com o assentamento do novo regime político e o acúmulo de registros detalhados sobre suas práticas, pouco a pouco se tornou possível avaliar de forma mais sistemática os efeitos do conjunto de instituições em operação no pós-1988. A partir da segunda metade da década de 1990, a situação econômica do país melhorou gradualmente; em parte, devido a controles fiscais mais rígidos que incidiram sobre todos os níveis da federação. Uma série de políticas de escopo nacional foi criada e implementada com

sucesso, contrariando as expectativas pessimistas dos analistas que escreveram logo após a redemocratização.

Paralelamente, emerge uma segunda geração de cientistas políticos a partir de meados dos anos 1990 realizando uma grande revisão dos diagnósticos anteriores. Essa nova geração argumentará que, ao contrário da expectativa anterior, o comportamento dos parlamentares no Poder Legislativo seria altamente partidarizado e nacionalizado, havendo, assim, pouco espaço para *veto players* locais (a exemplo dos governadores) (ARRETICHE, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Também: que o conteúdo da produção legislativa seria majoritariamente nacional; que políticas paroquialistas possuiriam espaço restrito no parlamento (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003); que a centralização legal e tributária permitiria à União controlar parte relevante do desenho das políticas (ARRETICHE, 2005, 2012); que a Constituição brasileira seria flexível (ARANTES; COUTO, 2008; COUTO; ARANTES, 2006; LUTZ, 1994), permitindo ao Executivo central expandir sua esfera de atuação. Considerando essa produção mais recente, os trabalhos de Arretche (2009, 2012, 2013a, 2013b) acabaram se constituindo em referências importantes que sistematizam e sintetizam as direções do debate contemporâneo – motivo pelo qual, inclusive, parte da estruturação deste texto segue alguns dos passos da argumentação daquela autora⁴.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma revisão dessa transição entre a visão do federalismo como um dos entraves à governabilidade

4 Duas seriam as condições institucionais a serem consideradas: “the federal government’s broad policy-making powers and the majority principle” que incluem “the federal government’s authority”, “no need for supermajorities”, “constitutional amendments” e “complementary laws and ordinary legislation” (ARRETICHE, 2013a, p. 143).

(1ª parte do artigo) para uma visão que, contrariamente, vê o Brasil como uma federação centralizada, onde a União possui grande margem para induzir a cooperação entre as unidades subnacionais (2ª parte do artigo, correspondente aos 3º, 4º, 5º e 6º tópicos – ou seções). Mais especificamente, na primeira parte, além desta introdução, discute-se em “O federalismo brasileiro como *demos-constraining*”, a tese de que o nosso federalismo tende a gerar ingovernabilidade e paralisia decisória. Na segunda parte, “Sistema partidário” é dedicado ao exame das evidências e dos argumentos apresentados pela literatura com fins de mostrar que o sistema partidário brasileiro não atua para potencializar os efeitos fragmentadores do federalismo; “Relações Executivo-Legislativo” revisa as discussões entorno destes Poderes, dando a ver que o sistema brasileiro se configura como majoritário ao nível nacional; “Competências federativas” mostra que, mesmo com a descentralização fiscal, a CF-88 preservou forte poder normativo à União, de modo a não impedir que políticas públicas nacionais de monta fossem implementadas; por fim, “Emendamento constitucional” aborda o processo de alteração da Constituição e discute como a União tem sido bem sucedida em *alterá-la* para promover seus interesses.

O federalismo brasileiro como *demos-constraining*

Segundo Alfred Stepan (1999a, 2000), uma instituição política pode ser avaliada segundo três critérios: o quanto ela é capaz de propiciar em termos de liberdade, igualdade e efetividade. As instituições que preservam a *liberdade* seriam aquelas que evitam que o governo abuse de sua autoridade, atentando contra os direitos individuais. Elas também

seriam relevantes para evitar a “tirania da maioria”, que ocorre quando um grupo majoritário oprime outro menor e mais fraco⁵. Lijphart (2003) chamou tais instituições de “consensuais”, pois condicionam a ação dos governantes à necessidade de arregimentar amplas maiorias (e.g.: o bicameralismo, o federalismo forte e os sistemas partidários fragmentados). A *igualdade*, por sua vez, seria a materialização do princípio de que todos possuem os mesmos direitos civis e políticos, além de capacidade potencial semelhante de influenciar o Estado. Por fim, temos o princípio da *efetividade*, que diz da capacidade dos governos de implementarem, de fato, o projeto político pelo qual foram eleitos. É importante considerar, não obstante, que a co-ocorrência dos três valores citados acima pode ser árdua, senão inviável, e que o federalismo é um bom ilustrativo disso. Dahl (1986), por exemplo, argumenta que a representação territorial pode ser prejudicial à igualdade, ao fazer com que o peso do voto dos eleitores de algumas regiões seja maior do que o de outras regiões.

Stepan (1999a, 2000), por sua vez, ressalta que o principal problema de uma versão forte do federalismo é a perda de efetividade, uma vez que os governos centrais se veriam impossibilitados de implementar seus programas devido à proliferação de “grupos de obstrução” (*blocking win-set*). Tal cenário de ingovernabilidade adviria de instituições consensuais, como é o caso da representação paritária dos Estados na câmara territorial ou da existência de uma Constituição rígida. Stepan utiliza então a noção de *veto players* (TSEBELIS, 1997) para argumentar que as instituições podem ser classificadas pelo número de agentes capazes de obstruir a tomada de decisão. Sistemas com muitos “atores com poder de veto” tenderiam a ser ineficientes e inefetivos, dado que grupos

5 Ponto este, cabe dizer, de fundamental importância em países com fortes clivagens étnicas, linguísticas, religiosas e/ou culturais.

minoritários com capacidade de obstrução jogariam estrategicamente com a finalidade de extrair vantagens/renda dos demais atores (*rent seeking*). Por exemplo: o governo de um estado pobre e pouco populoso poderia usar o seu poder de veto nos órgãos decisórios federais para ameaçar obstruir reformas que beneficiassem os estados mais ricos e populosos, a não ser que fosse agraciado com verbas extras. Assim, no federalismo, as minorias regionais teriam a virtual possibilidade de “tiranizar” as majorias. Para Stepan, inclusive, as crônicas crises de paralisia decisória com consequente perda de efetividade dos governos nacionais poderiam, mesmo, gerar desilusão com a democracia e incentivar rupturas autoritárias – tal como o que teria ocorrido no Brasil em 1964, segundo alguns intérpretes (FIGUEIREDO, 1993; SANTOS, 1986). Podemos perceber, portanto, que a visão normativa de Stepan (e dos demais autores abordados nesta seção) é mais favorável às instituições majoritárias (LIJPHART, 2003), ou seja, àquelas que garantem uma larga parcela de poder a uma maioria estrita, ou mesmo à maior minoria. Melhores instituições, portanto, seriam aquelas que ampliassem a efetividade do sistema por possuírem poucos *veto players*.

Stepan reconhece, contudo, que nem todo federalismo teria como característica um elevado número de *veto players* e de instituições consensuais. Propõe então uma forma de classificação por meio de um *continuum* no qual os extremos são: (i) de um lado, as federações que tenderiam ao modelo *demos-constraining* – no qual o poder da maioria nacional é restringido pela ampliação da quantidade de *veto players* no sistema; (ii) de outro, as federações que tenderiam ao *demos-enabling* – no qual,

diferentemente, o governo nacional possuiria amplo poder para implementar o seu programa, a despeito de eventuais oposições regionais. E, cabe aqui mencionar, a proposição de critérios para a classificação nesse *continuum demos-constraining/demos-enabling* significou, inclusive, uma importante contribuição conceitual de Stepan perante os trabalhos anteriores sobre o tema (RIKER, 1963). Segundo Stepan (1999a), então, os principais critérios para classificar as federações são:

- O grau de super-representação da câmara territorial. Quanto maior a desproporcionalidade da câmara alta (que representa as unidades federativas), mais *demos-constraining* é a federação⁶. O autor argumenta, aliás, que o país com a maior desproporcionalidade seria o Brasil, onde os representantes de apenas 9% do eleitorado seriam capazes de bloquear uma reforma constitucional no Senado.
- A abrangência de competências da câmara territorial. Critério que diz respeito à proporção de áreas de política onde a câmara alta possui competência legislativa, assim como à proporção de competências que são exclusivas da câmara baixa. Quanto maior o percentual de atribuições legislativas da câmara alta, mais *demos-constraining* seria a federação⁷ – casos, segundo o autor, do Brasil e dos Estados Unidos, onde todas as leis devem passar pelo Senado⁸.
- O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação. Esse critério diz respeito à proporção de áreas de política onde os governos subnacionais podem legislar

6 Como forma de medição dessa desproporcionalidade, Stepan utiliza o Índice Gini entre a proporção de cadeiras e a de eleitores dos atores federados.

7 Critério medido via contabilização do número de leis e resoluções que tiveram que ser aprovadas pela câmara territorial, assim como pela qualificação via opinião de especialistas.

8 Índia e Espanha, por sua vez, teriam as câmaras territoriais mais fracas.

de forma exclusiva. Se há competências exclusivas para as unidades locais e a União não tem como revisar as decisões dessas, mais próximo a federação se colocaria do extremo *demos-constraining*. Ao contrário, se a lei nacional prevalecer sobre a local ou se houver possibilidade de revisão das decisões locais pelo governo central, mais próximo do extremo *demos-enabling* o país se colocaria⁹. Novamente, segundo Stepan, Brasil e Estados Unidos aparecem como casos extremos: aqui, de países com menor competência exclusiva local¹⁰.

- Por fim, o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e objetivos diz respeito ao quanto as instituições induzem a uma cooperação entre os governantes locais e federais, bem como dos governantes federais entre si. Quanto menos houver incentivos à cooperação, mais *demos-constraining*¹¹. Assim, regras eleitorais como a lista fechada ou o voto distrital uninominal seriam capazes de gerar maior cooperação entre os governantes no plano nacional, enquanto o sistema proporcional de lista aberta geraria o inverso. Por sua vez, no que diz respeito às relações Executivo-Legislativo, o parlamentarismo seria capaz de possibilitar maior cooperação do que o presidencialismo. Mas, se considerado apenas este, então os arranjos constitucionais que induzem um presidente forte gerariam também maior cooperação. Segundo Stepan, o Brasil representaria o país com a elite política mais fragmentada, ao passo que Espanha e Índia estariam no extremo oposto.

De modo sintético, e agora com foco particular na avaliação de Stepan sobre o Brasil, o autor chega à conclusão de que o país seria um caso extremo de *demos-constraining* pelos seguintes fatores: (i) na câmara alta (Senado Federal), todos os estados usufruem do mesmo número de representantes, apesar da distribuição extremamente desigual da população; (ii) o Senado possuiria quase igualdade de competências em relação à câmara baixa (Câmara dos Deputados), havendo, inclusive, atribuições exclusivas do Senado, como aprovar os ministros da Suprema Corte ou do Tribunal de Contas da União; (iii) tendo por base o trabalho de Fernando Abrucio (1998), o autor também argumenta que a constituinte teria descentralizado fortemente as prerrogativas legislativas; (iv) o sistema partidário seria altamente fragmentado devido à combinação de voto proporcional de lista aberta, presidencialismo fraco e forte tradição regionalista. Por fim, e apesar de não constar entre os seus principais critérios, Stepan ainda elenca mais dois fatores para o caso brasileiro: (v) a câmara baixa é ela mesma desproporcional, sobrerrepresentando os estados pequenos e sub-representando o estado mais populoso; e (vi) a Constituição Federal é extremamente detalhada, abrangendo matérias que, em outros países, caberia à legislação ordinária, o que tenderia a reduzir ainda mais o espaço de ação do governo.

Não obstante, e como mencionado, Stepan não foi o criador do argumento de que as características consensuais do federalismo brasileiro seriam um entrave à governabilidade política. O argumento do autor, na verdade, configura-se como o desenvolvimento de três diagnósticos fortes da ciência política dos anos

9 Stepan mensura o critério pela opinião de especialistas.

10 A Alemanha sendo o representante do outro polo.

11 Esse critério é medido por meio da observação das instituições eleitorais e das instituições que regem as relações Executivo-Legislativo.

1990 sobre o Brasil. O *primeiro* afirmava que as instituições brasileiras pós-ditadura teriam deixado a figura do presidente frágil perante o Congresso. Segundo seu principal expoente, Sergio Abranches (1988), o sistema proporcional tornaria praticamente impossível que o partido do presidente tivesse maioria no Congresso, obrigando-o a formar um “presidencialismo de coalizão”. Segundo ele, essa coalizão seria inerentemente instável, uma vez que os parlamentares teriam mais incentivos em ser de oposição do que em aderir ao governo, o que levaria a um ciclo infundável de alianças políticas frágeis e chantagens (MAINWARING, 1993, 2001).

O *segundo* diagnóstico afirmava que o sistema partidário brasileiro seria altamente fragmentado, com partidos pouco definidos ideologicamente e mais interessados em políticas paroquialistas do que em políticas nacionais (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1996; MAINWARING, 2001). Isso ocorreria principalmente por causa dos incentivos gerados pelas instituições eleitorais. Tais instituições, que seguem o modelo proporcional de lista aberta, fariam com que os deputados dependessem de recursos e influências pessoais para se eleger. Segundo os referidos autores, isso faria com que a estratégia política dominante dos parlamentares seja o empreguismo (busca por inserção de aliados em cargos estratégicos), além do paroquialismo. O primeiro seria fundamental para que o parlamentar fosse capaz de influenciar o Estado de modo a obter recursos pessoais. Já o segundo seria a melhor estratégia para cativar uma parcela específica do eleitorado garantindo, assim, visibilidade para a atuação do parlamentar. Assim, para aqueles autores, tal comportamento tenderia a impor dificuldades à adoção de políticas nacionais, dado que dificilmente um parlamentar individual poderia obter créditos pessoais por políticas abrangentes patrocinadas pelo Executivo.

Por fim, o *terceiro* diagnóstico diz que os governadores possuiriam maior capacidade de oferecer recursos políticos valiosos aos parlamentares do que o presidente (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2003). Isso ocorreria porque os governos estaduais estariam mais fortemente “encastelados” no poder em seus estados do que o Presidente, gerando um “ultrapresidencialismo estadual”. Assim, os governadores usufruiriam de maior liberdade para oferecer recursos clientelistas aos parlamentares de seus estados. Além disso, os governos estaduais teriam a seu dispor vultosos recursos financeiros, devido à descentralização fiscal promovida pela CF-88. Segundo Abrucio (1998), devido ao fato de que as primeiras eleições aos governos estaduais após a redemocratização ocorreram antes das eleições ao governo central, os governadores teriam obtido maior legitimidade social durante a “conjuntura crítica” da constituinte, permitindo a eles promover descentralização de receitas sem a correspondente descentralização de responsabilidades (VARSAÑO, 1997). Desse modo, os governos estaduais estariam fortalecidos frente à União, o que seria fonte permanente de instabilidade para o governo central.

A dificuldade dos presidentes dos anos 1980 e início dos 1990 de controlarem a inflação e realizarem reformas econômicas parecia, assim, evidenciar um problema estrutural com o sistema político. Os economistas da época eram quase unânimes em dizer que era necessário um ajuste fiscal que impusesse *hard budget constraints* nos governos estaduais (BOMFIM; SHAH, 1994; RODDEN, 2003; SHAH, 1991), obrigando que eles pagassem suas dívidas, que não fizessem novos empréstimos e que parassem de usar os bancos estaduais de forma perdulária (SAMUELS; MAINWARING, 2004). Tais reformas somente se completaram no final dos anos 1990, após um período de negociação que envolveu três quartos do mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Não obstante, ao contrário do que diziam as previsões da época, a partir de então o país passou a desfrutar de uma crescente estabilidade econômica e política.

Paralelamente, a ciência política brasileira observou um grande desenvolvimento de teorias, dados e metodologias durante os anos 1990 e 2000. Como resultado, as novas pesquisas verificaram que grande parte das teorias e expectativas sobre o sistema político brasileiro, formuladas durante o período anterior, mostrou-se inconsistente. Nos próximos capítulos veremos como a nova geração de cientistas políticos refutou, em grande medida, as teorias hegemônicas até então.

Sistema partidário

Até o final dos anos 1990, a visão corrente da ciência política sobre o sistema partidário brasileiro era muito negativa. Basicamente, afirmava-se que não existiriam no Brasil partidos como aqueles encontrados na Europa: disciplinados e com posições ideológicas claras. Aqui, ao contrário, teríamos nada mais que agregações indisciplinadas e ideologicamente amorfas. Tal estrutura seria um entreve à governabilidade e à eficácia do sistema, pois o presidente não poderia realizar negociações centralizadas com os líderes partidários, sendo então obrigado a recorrer ao “varejo político”. A principal razão apontada seria o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, por incentivar o multipartidarismo e a baixa disciplina partidária.

Nesse contexto de interpretação, o federalismo atuaria para piorar ainda mais o problema, dado que, ao fortalecer os interesses locais, tenderia a minar as possibilidades de ação do presidente, num cenário já previamente castigado pela fragmentação política. Segundo

Sérgio Abranches, por exemplo, o federalismo tenderia a incentivar o “regionalismo” do sistema, enfraquecendo o Governo Federal:

A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. (ABRANCHES, 1988, p. 22)¹²

Nesse mesmo sentido, Abrucio e Samuels (1997) argumentaram que o federalismo fortaleceria os núcleos de poder locais, principalmente os governos estaduais. A indisciplina do sistema partidário e o poder dos governadores seriam dois fenômenos que se reforçariam mutuamente, e ambos contribuiriam para a ingovernabilidade do sistema:

Ao longo da transição, os governadores conquistaram uma gama enorme de recursos, o que tornou as máquinas públicas estaduais peças fundamentais na estruturação das disputas – e manutenção – dos cargos [...]. O controle das bancadas estaduais por parte dos governadores é ainda favorecido pela fraqueza dos partidos em organizar as carreiras parlamentares, uma vez que o fundamental para a reeleição da maior parcela dos congressistas [...] é obter recursos para as bases eleitorais. (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p. 151)

No entanto, estudos empíricos produzidos a partir do final dos anos 1990 trouxeram evidências de que os partidos brasileiros seriam, na verdade, muito disciplinados ao nível federal, anulando grande parte do efeito fragmentador então atribuído ao federalismo. Segundo Braga (2010), inclusive, a qualificação dos partidos brasileiros como “fracos”, “pouco institucionalizados”, “indisciplinados” ou “ideologicamente amorfos” derivaria mais de suposições e evidências pouco sistemáticas

12 Acerca desta mesma passagem, Limongi (2006, p. 19) destaca que, para esse autor: “A necessidade de atender ao critério regional, vale insistir, se deve à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos governadores”.

do que de um real processo de verificação empírica. Ilustrativo é o fato de que Guilherme O'Donnell, em 1994, chegou a sugerir que o projeto de pesquisa recém-iniciado no Cebrap¹³ sobre o Congresso Nacional fosse denominado de “Terra Incógnita”, mostrando o pouco que se conhecia sobre o parlamento naquele momento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 7). Como veremos, de fato, os resultados das pesquisas empíricas sobre o comportamento parlamentar dentro do Poder Legislativo mostram resultados surpreendentes para a visão dominante da ciência política até então.

Os achados produzidos a partir da segunda metade dos anos 1990 apontaram que, apesar do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o comportamento dos parlamentares dentro do Poder Legislativo não parecia de cunho individualista. Os estudos mais paradigmáticos a apontar isso foram os de Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Os autores mostraram que a taxa de disciplina dos parlamentares brasileiros, ou seja, a porcentagem de vezes que os parlamentares votam de acordo com a indicação dos líderes partidários, era de 89,4% (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 83). Proporção muito similar àquela observada nos parlamentarismos multipartidários europeus¹⁴ (CHEIBUB; LIMONGI, 2002) e muito superior às expectativas sustentadas pela geração anterior de cientistas políticos de que se trataria de um sistema “altamente fragmentado”.

Mas quais explicações foram aventadas para justificar tamanha disciplina partidária? Segundo Limongi e Figueiredo (1998), seriam as instituições internas ao parlamento – e não as instituições eleitorais – as principais responsáveis por guiar o comportamento congressual

dos parlamentares. Conforme os autores, os regimentos internos conferem poder à presidência das casas legislativas e aos líderes partidários, o que permitira a eles decidir a agenda legislativa, distribuir cargos nas comissões e controlar o processo orçamentário (tanto interno às casas, quanto em relação à União). Diante dessa organização centralizada do Parlamento, não seria racional para os deputados se opor aos seus líderes. Assim, os autores concordam que as instituições políticas determinam o comportamento partidário, mas divergem da geração anterior sobre quais instituições são as mais importantes para isso.

Outro aspecto instigante desse debate diz respeito ao conteúdo da atuação dos parlamentares. Havia uma suspeita de que os incentivos eleitorais fariam com que o conteúdo da produção legislativa fosse predominantemente paroquial (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; RENNÓ, 2001). No entanto, a produção legislativa compilada posteriormente trouxe poucas evidências nesse sentido (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003). Amorim Neto e Santos analisaram todas as leis de autoria dos deputados aprovadas na Câmara dos Deputados entre 1985 e 1999, além de todos os projetos de lei propostos em 1995. Em ambos os casos, a predominância maior foi de projetos de abrangência nacional e não de projetos regionais ou setoriais. Resultado semelhante foi encontrado por Paolo Ricci (2003) utilizando uma amostra ligeiramente diferente, que cobre o período de 1991 a 2001. Para o autor: “[...] parece evidente que o Congresso age mais com o objetivo de produzir normas de impacto geral e seccional e, de forma menos expressiva, projetos distributivos de impacto amplo” (Ibid., p. 723).

O que explicaria esse fenômeno? Segundo Amorim Neto e Santos (2003), não restaria

13 Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

14 Cf. Laver e Schofield (1998).

outra escolha aos parlamentares, uma vez que a Constituição reservaria como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo a maior parte das áreas de política que poderiam ser utilizadas de forma paroquialista – incluindo todas as medidas com impacto orçamentário. Ricci (2003) chega a questionar a premissa de que o sistema eleitoral de lista aberta levaria necessariamente ao paroquialismo. Segundo ele, o fato de os parlamentares disputarem eleições em distritos amplos poderia fazer com que os incentivos à prática fossem, inclusive, menores do que em sistemas distritais uninominais – tal como no sistema político americano.

A ideia, defendida por Abrucio e Samuels (1997) e Samuels e Abrucio (2000), de que a indisciplina do sistema partidário e o poder dos governadores se reforçariam mutuamente (contribuindo para a ingovernabilidade), foi, inclusive, testada por vários estudos desde o início dos anos 2000 (ARRETCHÉ, 2007; CAREY; REINHARDT, 2003; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; DESPOSATO, 2004), sempre mostrando resultados opostos aos que esperavam um predomínio regional no sistema político.

Carey e Reinhardt (2003) verificaram a coesão das bancadas estaduais onde o governador é aliado do presidente e onde é de oposição. Segundo eles, a posição política do governador não aumentaria nem diminuiria a chance de um deputado federal votar com o seu líder partidário, ou seja, “nenhuma comprovação [existiria] para a explicação do reforço entre mandantes no que diz respeito à influência dos governadores no comportamento dos deputados – nenhuma ‘ajuda’ do governador – em quaisquer especificações do nosso modelo” (Ibid., p. 793). Desposato (2004) estudou o mesmo tema, mas com uma metodologia mais robusta, avaliando não apenas a coesão das bancadas, mas também a estimação das preferências dos parlamentares. O resultado mostrou que, apesar de haver

influência dos governadores no padrão de votação dos parlamentares, esse efeito seria muito pequeno. Segundo o autor, “a maioria do comportamento de voto dos parlamentares pode ser explicado pelos atores nacionais: o presidente e os partidos nacionais” (Ibid., p. 279). Resultado similar foi ainda encontrado por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), que analisaram uma amostra mais ampla, que cobre o período compreendido entre 1989 e 2006. Os autores analisaram o grau de disciplina partidária dos parlamentares de estados governados por partidos aliados do presidente comparado com a disciplina partidária de estados governados por partidos de oposição. Novamente, os achados se mostraram opostos àqueles inicialmente esperados pela literatura anterior. Em estados governados por partidos oposicionistas, a disciplina partidária seria levemente maior que em estados governados por partidos situacionistas. Ou seja, o fato de o governador de estado ser da coalizão do presidente não levaria os parlamentares daquele estado, mas de partidos oposicionistas, a votar com o Governo Federal.

Pode-se ainda argumentar que os estudos revisados acima não diferenciam votações com clivagens federativas de votações sem clivagens federativas. Segundo esse raciocínio, seria plausível supor que, na maior parte das matérias, o interesse dos governadores de estado não se diferencie do interesse de seu líder partidário, mas que, em outros casos (quando o interesse estadual está em jogo), os governadores viriam a utilizar o seu poder para barrar propostas do Governo Federal. Essa questão foi especificamente examinada por Arretche (2007). A autora selecionou, do conjunto total de votações entre 1989 e 2006, 69 propostas legislativas nas quais havia claro contraste entre os interesses do Governo Federal e os dos governos estaduais – e.g.: ampliar os impostos não compartilhados com os governos estaduais; reduzir a autonomia

dos estados para políticas de sua competência; criar controles orçamentários mais rígidos sobre as finanças estaduais. A autora analisou então se a coesão das bancadas estaduais seria maior nesses casos, a fim de verificar se a solidariedade regional se sobreporia à partidária. Como resultado, não se observou naquela amostra qualquer diferença significativa no grau de disciplina partidária dos deputados quando eles votaram propostas que afetavam os interesses estaduais, quando comparadas com as demais propostas. Tal teste, inclusive, pode ser caracterizado como rígido no sentido de refutar a ideia de que os governos estaduais possuem capacidade de influência superior aos líderes partidários nacionais, uma vez que evidencia que a disciplina partidária não é rompida sequer quando os interesses estaduais estão diretamente em jogo.

O que se quer ressaltar nesta seção, enfim, é que a visão de que os parlamentares tenderiam a votar regionalmente foi, aos poucos, sendo refutada pela literatura. Todos os estudos supracitados mostraram que os governadores possuem baixo poder sobre os deputados federais de seus estados que não são de seu partido. A rigor, não existiriam “bancadas estaduais”, mas sim partidárias. Esse conjunto de achados, assim, compilou evidências de que o sistema partidário não atuaria no sentido de potencializar os efeitos fragmentadores do federalismo. O efeito, na realidade, parece incidir na direção contrária: a disciplina dos partidos dentro do parlamento nacional atua para *reduzir* o poder dos atores subnacionais.

Mas quais seriam os motivos para a centralização do sistema partidário e a relativa desimportância dos atores subnacionais? Além dos incentivos internos ao parlamento, o poder do Executivo Federal, aparentemente, foi

subestimado pela primeira geração de estudos. Trataremos desse tema na próxima seção.

Relações Executivo-Legislativo

A primeira geração de cientistas políticos a analisar o sistema político brasileiro após a redemocratização apresentou o diagnóstico de um presidente fraco. O cenário subjacente era o de crises econômicas constantes, além de reiterados problemas de governabilidade sendo vivenciados pelos primeiros presidentes, em especial José Sarney e Fernando Collor. Não obstante, aquele diagnóstico se casava com uma parte importante dos estudos institucionalistas da época, por compartilharem de uma visão extremamente negativa do sistema Presidencialista.

Naquele período, o principal trabalho sobre o tema foi o de Scott Mainwaring (1993, 2001). Segundo esse autor, a independência de poderes presente nos sistemas presidencialistas diminuiria os incentivos para a colaboração entre o Executivo e o Legislativo. De forma geral, dado que cada poder possui mandatos independentes e com tempo fixo, os parlamentares não veriam razões para simplesmente doar apoio ao presidente, mas sim para vendê-lo por um alto custo. Sendo escassos os incentivos para os atores políticos colaborarem entre si, ocorreria então um aumento generalizado dos custos de governabilidade do sistema político. Diversamente, para o autor, a fusão de poderes típica do modelo parlamentarista seria o “segredo eficiente” por trás da efetividade das instituições democráticas (MAINWARING, 1993, 2001), tal como descrito no influente trabalho de Cox (1987). Nesse sistema, ao contrário do presidencialismo, haveria fortes incentivos para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, já que, com o fim de evitar eleições antecipadas, os membros do parlamento votariam disciplinadamente nas

propostas do primeiro-ministro, enquanto este, evitando ser derrubado, buscaria agradar àquela maioria parlamentar¹⁵. Tal colaboração entre os poderes resultaria na delegação quase absoluta das funções legislativas do parlamento para o gabinete. Como resultado final, o sistema seria efetivo e estável.

Em razão do exposto, os únicos sistemas presidencialistas minimamente estáveis, na avaliação daquela geração, seriam os bipartidários – cabe dizer, *quando* estes apresentassem dominância simultânea do Executivo e do Legislativo pelo mesmo partido, o que abriria então a possibilidade de colaboração entre esses poderes. O pior dos mundos surgiria nos sistemas presidencialistas multipartidários: eles seriam inerentemente instáveis, dada a pequena chance de o partido do presidente ter a maioria das cadeiras no Congresso, o que, então, os aproximaria da ideia contida na expressão “*segredo ineficiente*” (SHUGART; CAREY, 1992). Tal ineficiência derivaria do fato de que o foco do presidente estaria voltado para as políticas nacionais, enquanto o Congresso se concentraria em projetos paroquialistas. Assim, as propostas do presidente somente passariam no Congresso após um longo processo de negociação e concessões para os interesses locais ou setoriais, em muitos casos desfigurando as intenções originais daqueles textos. Além disso, os sistemas Presidencialistas multipartidários se caracterizariam por baixa disciplina partidária, dificuldades para o eleitor reconhecer diferenças programáticas entre os partidos e, ainda, indisciplina fiscal (Ibid.).

É, portanto, contra o quadro macro institucional descrito acima que a governabilidade e a efetividade das instituições

políticas brasileiras foram avaliadas por aquela primeira geração de estudos (ABRANCHES, 1988; AMES, 2003; LAMOUNIER, 1996; MAINWARING, 2001). Não obstante, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi e Figueiredo (1998), aquela geração teria cometido o erro de tentar explicar o comportamento parlamentar por meio de instituições externas ao próprio parlamento: o sistema eleitoral e o presidencialismo. Haveria uma suposição de que a forma de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) determinaria de modo quase necessário os procedimentos dentro do parlamento. Ainda mais: tal crença diria respeito não só às interpretações sobre o Brasil, sendo compartilhada amplamente no interior da Ciência Política. Tsebelis (1997), por exemplo, chegou a argumentar que o que caracterizaria o parlamentarismo seria que, nele, o Executivo é capaz de controlar a agenda do parlamento, ao passo que, no presidencialismo, o parlamento detém autonomia sobre sua própria agenda. No entanto, é importante pontuar, a maioria dos sistemas presidencialistas de constituições recentes reservam grandes poderes legislativos ao presidente, incluindo o poder de agenda.

No interior dos parlamentos, o poder de agenda¹⁶ – entendido como “capacidade de determinar a pauta das reuniões” – é justamente um dos mais relevantes. Duas outras formas de poder resultariam dele. O primeiro é o poder de veto prévio: o controlador da agenda tem a prerrogativa de nunca colocar em pauta uma proposta que vai contra os seus interesses. Por se tratar de um recurso menos custoso em termos políticos, dele derivam, inclusive, benefícios maiores do que os propiciados pelo

15 Isso decorreria do fato de que, no parlamentarismo, ao menos no modelo inglês, a não colaboração entre o primeiro-ministro e os membros do parlamento pode gerar a queda do gabinete e a convocação de novas eleições, arriscando mandatos parlamentares.

16 A palavra *agenda*, em inglês, pode significar tanto “pauta” quanto “agenda” em português.

poder de veto *a posteriori*¹⁷. O segundo é o poder de induzir resultados mais próximos das próprias preferências, uma vez que, de acordo com a teoria da *social choice* (LIMONGI, 1994; MCKELVEY, 1976), a ordem em que as propostas são votadas é capaz de alterar os resultados da votação. Nesse caso, quem tiver o poder de controlar a ordem das votações pode influenciar as próprias decisões.

O quadro institucional mais amplo não se constitui, assim, como o principal determinante do comportamento congressual, mas sim as instituições internas ao próprio parlamento, com especial destaque para regras e regulamentos que versam sobre o poder de agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 1994; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Segundo os autores, o Brasil, apesar de ainda apresentar as mesmas instituições eleitorais do período anterior a 1964, alterou radicalmente seu processo legislativo ao longo dos anos, mantendo, por exemplo, inovações institucionais que foram estabelecidas pelas constituições militares. O controle da agenda, por exemplo, é exercido pelo presidente e pelos líderes partidários, de forma semelhante ao que ocorre nos sistemas parlamentaristas. E, para Limongi e Figueiredo (1998), não há motivo para acreditar que o controle da agenda do Legislativo pelo Executivo seria “bom” no caso do parlamentarismo e “ruim” no presidencialismo – ainda que isso possa significar uma ruptura com parte das proposições clássicas sobre a separação dos poderes. De fato, a maior parte das constituições Presidencialistas recentes reserva grande poder legislativo ao presidente.

A CF-88 não foge à regra, ao munir o Poder Executivo de fortes poderes sobre o Legislativo. Além da clássica capacidade de

vetar medidas *a posteriori*, o presidente brasileiro também pode influenciar a agenda do Congresso ao declarar urgência na apreciação de projetos de lei – inclusive evitando sua passagem pelas comissões legislativas. Ademais, algumas áreas de política são de iniciativa exclusiva do Presidente (ARRETCHE, 2012), impedindo que propostas indesejadas pelo Executivo sejam colocadas em pauta pelos parlamentares.

Um dos exemplos de matérias de iniciativa exclusiva do presidente é o controle do orçamento. O Executivo não apenas teria o direito exclusivo de propor matérias orçamentárias, como também o de controlar o ritmo da execução orçamentária; além de poder cortar certos gastos sem permissão do Legislativo. Com isso, grande parte do poder dos parlamentares de fazer políticas paroquialistas (ou *pork-barel*, na literatura americana) se esvai. Assim, a proposição de emendas parlamentares ao orçamento, que muitos analistas viram como a forma por excelência dos parlamentares agradarem suas bases eleitorais (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; RENNÓ, 2001), somente são executadas quando possuem a aprovação do presidente, e apenas no ritmo determinado pelo Poder Executivo. E, de fato, existem evidências de que as emendas não são instrumentos usados em abundância (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; MESQUITA et al., 2014), nem utilizados exclusivamente como forma de levar a cabo políticas paroquialistas (RENNÓ; PEREIRA FILHO, 2013).

Por fim, o poder mais extraordinário que o presidente brasileiro possui seria o de emitir decretos com força de lei, por meio das Medidas Provisórias. Com todos esses poderes, o domínio do Executivo sobre o Legislativo se assemelharia ao encontrado nos

17 Por exemplo, num suposto veto ao aumento de salário do funcionalismo público, o presidente sofrerá maior desgaste de sua imagem pública ao vetar uma proposta já aprovada pelo Congresso do que ao impedir que o parlamento vote nessa medida.

sistemas parlamentaristas. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), Limongi (2006) e Limongi e Figueiredo (1998) dão dimensão desse domínio por meio de dois indicadores: a taxa de sucesso e a taxa de dominância. A primeira se refere à probabilidade de uma proposta enviada ao Congresso pelo presidente ser aprovada, enquanto a segunda diz da proporção de leis aprovadas que são de autoria do presidente. Os dois indicadores foram mensurados pelos autores, resultando em expressivos 70% e 85,6%, respectivamente – valores que são similares aos encontrados em países Europeus. Ainda segundo eles, os poderes legislativos do presidente, em conjunto com o controle regimental dos líderes, seria um dos motivos por trás do comportamento surpreendentemente disciplinado dos parlamentares no interior do Congresso. A fraqueza dos deputados individuais, despossuídos de poder de agenda e com peso pequeno no parlamento, os obrigaria a atuar em conjunto com fins de obter um poder mínimo de barganha. E, conforme visto, a melhor forma de atuarem coletivamente para fazer exigências ao Executivo é agir partidariamente.

A literatura aponta, assim, razões para se pensar que a premissa de Stepan de que o presidente brasileiro é fraco diante do Congresso não se sustenta empiricamente. Ao contrário, o sistema brasileiro seria melhor caracterizado como majoritário ao nível nacional. A maior parte das votações do congresso se estrutura através da clivagem governo/oposição, sendo que esta, por sua vez, segue linhas partidárias. Este fato é uma das explicações aventadas para o pouco peso dos governadores (ou do

regionalismo como um todo) no funcionamento do Congresso, tal como discutido na seção anterior. Deste modo, o poder do presidente acaba tornando o caso brasileiro mais próximo do exemplo indiano (STEPAN, 1999a), onde o Governo Federal usa seu poder sobre o parlamento para controlar os governos subnacionais (e não o contrário).

No Brasil, a literatura indica que seriam, portanto, os governos locais, e não o governo central, a ponta mais frágil do sistema. Desde a CF-88, o governo central realizou muitas tentativas de remover a autonomia dos governos subnacionais, sendo, na maioria dos casos, bem-sucedido (ARRETCHE, 2007). Além disso, existem evidências de que a Carta Magna não promoveu uma descentralização federativa radical como se diagnosticou inicialmente. Veremos mais sobre isso na próxima seção.

Competências federativas

Outro aspecto da visão de Stepan acerca do Brasil como um país fortemente *demos-constraining* diz respeito: “ao grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação” (1999a). Em certa medida, tal leitura se baseou nos achados e interpretações de Abrucio (1998), Shah (1991) e Bomfim e Shah (1994), que avaliavam que a CF-88 teria descentralizado fortemente as competências e recursos públicos. Bomfim e Shah chegam a afirmar, em meados dos anos 1990, que o Brasil seria uma das federações com maior descentralização fiscal do mundo. Como resultado, a União teria pouco poder para promover políticas uniformes ao nível nacional, dado que a capacidade de decisão estaria concentrada nas mãos de governos locais¹⁸.

18 Para eles, a descentralização seria um dos fatores por trás da instabilidade macroeconômica, pois os governos subnacionais contribuiriam para o cenário de descontrole fiscal ao, por ex., praticarem déficits recorrentes e guerra fiscal.

Essa visão foi questionada por Maria Hermínia T. Almeida (2005), para quem a redemocratização consolidou o processo de (re)centralização da federação brasileira iniciado nos governos militares¹⁹. Arretche (2002, 2007, 2013b), por sua vez, foi responsável pela elaboração de contundente crítica à caracterização do federalismo brasileiro enquanto fortemente descentralizado. A autora argumenta que, embora a CF-88 possa ter descentralizado os recursos e a execução das políticas públicas, ela teria preservado o poder normativo da União. Em outras palavras, os governos subnacionais executariam políticas públicas em grande parte formuladas, regulamentadas e financiadas por essa. Assim, a Carta Constitucional, apesar de obrigar o Governo Federal a partilhar grande parte de seus recursos, manteve instrumentos para o controle sobre o comportamento dos governos locais.

Diversas são as áreas nas quais a União teria sido capaz de criar políticas relativamente uniformes em todo o território nacional *a despeito* de estas serem executadas pelas unidades subnacionais (ARRETCHE, 2012)²⁰. Cabe salientar que tais casos seguem, em geral, um padrão recorrente de coordenação central: a União oferta transferências intergovernamentais²¹ em troca da adesão dos governos subnacionais às políticas formuladas pelo centro. Como consequência, existe uma perda relativa de autonomia das unidades subnacionais. A educação pode ser citada como um exemplo (MELO, 2005): através do Fundef (posteriormente substituído pelo Fundeb), a União direcionou 20% das transferências

subnacionais à educação, por meio de uma regra que recompensava estados e municípios que criassem mais vagas escolares – criando, inclusive, um sistema de competição intergovernamental por recursos. Com isso, a União foi capaz de criar incentivos para uma política expansionista nas redes de ensino dos governos subnacionais, promovendo a convergência nacional das políticas.

De forma sintética, então, e nas palavras de Arretche (2005), o sistema tributário-fiscal que dirige a governança das políticas públicas no Brasil se caracteriza:

(i) [pela] descentralização de receitas – seja da autoridade para arrecadar, seja pela garantia de transferências constitucionais –, com (ii) centralização da arrecadação no governo federal – devido a seu papel de principal arrecadador –, acompanhadas de (iii) centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, isto é, limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto. (Ibid., p. 83)

Tal “centralização da autoridade” teria, segundo ela, se tornado possível graças a dois fatores. Em primeiro lugar, a Constituição democrática teria alterado pouco a centralização da arrecadação tributária, criada pelos governos militares. Em segundo lugar, o poder político centralizado da União, bem como a ausência de proteções constitucionais para as prerrogativas políticas subnacionais, teriam permitido que ela promovesse reformas que aumentaram seus mecanismos de coordenação federativa.

19 Sobre Almeida, ver ainda a resenha publicada nesta mesma revista em 2001 e denominada “Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências”.

20 Há, também, autores que apontam a universalização da presença de instituições participativas (como os conselhos gestores) nos municípios em decorrência da existência de mecanismos de indução federal (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

21 E tal montante seria relevante: sem o acréscimo das transferências constitucionais, um município que contasse apenas com arrecadação própria veria, em média, sua receita ser reduzida de 800 para 100 reais *per capita* entre 1996-2006 (ARRETCHE, 2012).

E que mecanismos são esses? Para Vazquez (2010), seriam quatro. Primeiro, o controle da vinculação de receitas. De um lado, o Governo Federal busca desvincular as receitas da União, tornando o seu uso mais discricionário; de outro, se esforça para aumentar a vinculação das receitas descentralizadas de estados e municípios, garantindo a aplicação em áreas sociais consideradas estratégicas. Segundo, o controle sobre os recursos descentralizados, via a constituição de fundos que possuem participação federal, estadual e municipal e cujos recursos são, então, redistribuídos para execução local segundo regras definidas pelo centro (vide SUS, Fundef/Fundeb e políticas de assistência social). Terceiro, por meio de transferências condicionadas às unidades subnacionais e que geralmente envolvem, como contrapartida, a execução de determinadas políticas específicas, sob diretrizes delimitadas (vide seguridade federal e certas políticas básicas de saúde). Quarto, por meio do estabelecimento de regras e punições com respeito ao gerencialmente e alocação de recursos, operações de crédito e limites máximo e mínimo de gastos – punições, por exemplo, podem envolver desde a suspensão de transferências à perda do mandato (vide LRF²²).

No que se refere ao último exemplo em particular, cabe salientar que a LRF foi o principal mecanismo utilizado pela União para acabar com os desequilíbrios recorrentes das contas públicas – desequilíbrios que figuravam entre os principais casos utilizados pelos analistas dos anos 1990 para argumentar que o sistema federativo brasileiro seria excessivamente fragmentado (ABRUCIO; COSTA, 1998; SAMUELS; ABRUCIO, 2000; SAMUELS;

MAINWARING, 2004). A lei determina, por exemplo, limites de endividamento para os entes federados e impõe barreiras às despesas de pessoal.

O efeito agregado desse *modus operandi* da União nas relações federativas é uma notável uniformidade no comportamento dos governos subnacionais, efeito oposto ao esperado em uma federação descentralizada (ARRETCHE, 2010, 2012). A autora argumenta que os gastos locais das políticas reguladas brasileiras (como saúde), quando comparados, não se mostram erráticos ou caóticos, mas padronizados, e que este comportamento resultaria, em grande parte, de regulação federal²³. E são as regras constitucionais que garantem, por exemplo, a alocação de percentuais mínimos para a educação e a saúde. Somente ocorre maior variabilidade de comportamento nos governos subnacionais em políticas não regulamentadas pelo centro, como transporte público e infraestrutura urbana. Essas políticas apresentam um padrão descontínuo de promoção de serviços à população, produzindo, como consequência, resultados heterogêneos entre os estados (ARAÚJO, 2015). No entanto, como argumentado acima, a decisão de regulamentar ou não uma política pública é uma decisão que cabe ao centro (os Poderes Executivo e Legislativo federais), dado que a Constituição não preserva proteção especial à autonomia das políticas geridas pelos governos subnacionais.

Emendamento constitucional

Como mencionamos, um dos critérios utilizados por Stepan para classificar o Brasil

22 Lei de Responsabilidade Fiscal.

23 Em média, os municípios brasileiros gastam nada menos do que 70% do orçamento com a provisão de serviços sociais: 30% em educação, 24% em saúde e saneamento, 9% em habitação e 6% em assistência e previdência social (dados de 2006) (ARRETCHE, 2012).

como *demos-constraining* é o grau em que a Constituição confere poder de elaboração de políticas às unidades de uma federação. Segundo o autor, a normatização minuciosa da Carta Constitucional brasileira – capaz de abarcar desde “sistemas detalhados de aposentadoria, propriedade estatal e estrangeira, programas fiscais” até a “fixação de percentuais da alocação de impostos à União, estados e municípios” – retiraria diversos temas da legislação ordinária (STEPAN, 1999a), sujeitando a maior parte das mudanças às regras mais demandantes do emendamento constitucional. Assim, dado o considerável poder de obstrução do processo legislativo que estaria acumulado em mãos das minorias regionais, tal formato “pouco parcimonioso” da Constituição favoreceria a manutenção do *status quo*, a despeito do potencial desejo da maioria²⁴. A interação entre esses elementos resultaria, inclusive, no império de uma *lei da resposta antecipada*²⁵ no qual o conhecimento acerca do poder de veto de uma minoria faria com que muitas medidas populares no Congresso e na opinião pública *sequer* fossem apresentadas.

No entanto, caracterizar uma Constituição como *detalhada* não é o suficiente para torná-la alvo simples de obstrução. Se a Carta Magna – mesmo consideravelmente abrangente – puder ser facilmente alterada pela maioria, então, as minorias seriam destituídas de poder. Dado já termos tratado neste texto das contestações

feitas pela literatura ao poder de obstrução da minoria no sistema político brasileiro (uma das peças fundamentais do argumento de Stepan), cabe aqui atentar para o modo como a literatura tem localizado o Brasil em termos da resistência que as suas regras de alteração constitucional impõem à mudança – ou seja, a observação da *inflexibilidade* ou *rigidez constitucional*²⁶.

Nesse quesito em particular, não obstante, Donald Lutz (1994)²⁷ argumenta que o Brasil não apresentaria, em termos comparativos, um emendamento particularmente árduo. Segundo o autor, o cotejamento das cartas constitucionais e de suas alterações ao longo do tempo indica que as taxas de emendamento seriam uma função não apenas da extensão física das constituições (quando medida pelo número de palavras), mas também do grau de dificuldade implicada no método de emendamento²⁸. Como a CF-88 não adotaria procedimentos especiais para a alteração constitucional – tais como uma eleição intermediária entre as rodadas de aprovação ou a obrigatoriedade de aprovação via ratificação popular –, ela acabaria sendo classificada no interior do grupo de constituições escritas mais fáceis de serem aprovadas²⁹. Nesse sentido, é bastante ilustrativo, inclusive, que Nolte (2008) tenha inserido o Brasil no grupo de países da América Latina que vivenciarium um processo *quase permanente*

24 Stepan ainda argumenta que o fato de que temas omissos à Constituição brasileira (ou “competência legislativa residual”) devam recair sobre as unidades da federação seria um fator de agravamento do problema.

25 Termo utilizado por Stepan por empréstimo a Friedrich.

26 Para um exemplo de abordagem (em que o Brasil, contudo, não é um dos casos em estudo), ver Lijphart (2003) e o capítulo “Constituições: processos de emendas e revisão judicial”. Para ele, constituições rígidas são típicas de federações descentralizadas.

27 Ver também: Lutz (2006).

28 O autor ainda menciona a associação com premissas relativas à formatação das constituições modernas: soberania popular; falibilidade das instituições; eficácia deliberativa; diferenciação entre legislação normal e matérias constitucionais.

29 Cf. Arantes e Couto (2008, 2012), Arretche (2007, 2012), Couto e Arantes, (2006, 2008); Lutz (1994), Souza (2013).

de reforma constitucional – tal como Costa Rica, Honduras e México.

Não que exista consenso na literatura sobre a forma mais adequada de mensurar o processo de mudança constitucional. Couto e Arantes, outro exemplo de perspectiva que inclui o Brasil como caso de análise, propuseram um *approach* diverso, centrado não nas alterações do número de palavras das constituições, como fez Lutz (1994), mas sim nos seus dispositivos constitucionais (ARANTES; COUTO, 2008, 2012, COUTO; ARANTES, 2006, 2008) – e chegam à mesma avaliação de que a constituição brasileira tem sido emendada a altas taxas. Couto e Arantes (2006, p. 41) concordam que a observação da dinâmica política e da produção legislativa no pós-1988 mostra que o país teria permanecido numa espécie de “agenda constituinte” após o fim da própria constituinte³⁰ – algo que aconteceria, acrescentam, como reflexo das características e *modus operandi* da própria constituição.

É possível também discutir os matizes na caracterização mais geral do processo de mudança da constituição brasileira, como Melo (2013), que argumenta que mudanças robustas da CF-88 teriam acontecido de forma circunscrita a momentos específicos³¹, ou como Couto & Arantes (2006) e Souza (2013), para os quais tais mudanças incidiram muito mais sobre os dispositivos relacionados às políticas públicas do que aos princípios constitucionais mais gerais e fundamentais³². Ainda assim, mesmo quando considerados tais matizes e especificações, a leitura de que a CF-88 não seria particularmente difícil de ser alterada permanece dando a tônica principal ao debate contemporâneo.

Não obstante, para além da observação do grau de dificuldade implicado no método de emendamento de forma mais geral, Arretche (2007) ainda destaca a inexistência de regras específicas para a tomada de decisão em matérias de interesse subnacional, assim como o fato de que a CF-88 teria atribuído à União autoridade exclusiva para legislar sobre competências próprias aos atores subnacionais. Nesse ponto, é de fundamental importância destacar então, como explora a autora (2007, 2012, 2013a), que não há impedimentos institucionais importantes para a mudança constitucional no país *sequer quando as alterações propostas se referem diretamente a perdas de direitos ou prerrogativas das unidades constituintes* – sejam estas perdas de receitas, reduções na autoridade sobre a arrecadação de impostos, sobre a execução de políticas ou sobre a alocação da receita existente (Idem, 2012, p. 134). Noutras palavras, as unidades frequentemente se veriam incapazes de barrar matérias que significam perdas para elas, uma vez que os requisitos de aprovação são mais favoráveis à União. A conclusão não parece trivial: significa aceitar a potencialidade de que mesmo pontos fortes do federalismo que se constituam como entraves ao poder central podem vir a ser alterados quando conveniente.

A autora mostra que, dentre as 53 emendas constitucionais aprovadas no período 1992-2006 no país, nada menos que 28 diziam respeito a matérias de interesse federativo e feriam, de algum modo, os interesses das unidades subnacionais (Ibid.). De forma ilustrativa, também é possível recorrer a matérias específicas que foram aprovadas mesmo contrariando os interesses das unidades (ou,

30 Souza (2013) matiza essa caracterização em razão de: i) a maioria das emendas constitucionais teria apenas renovado ou ampliado políticas preexistentes; ii) o próprio processo de emendamento estaria arrefecido.

31 Os quais seriam: o “*big bang* constitucional” (1995-1997) e o período de “ativismo judicial” do Supremo Tribunal Federal (2008-2012).

32 Para saber dos graus de dificuldade de mudança via reforma constitucional – e por área de política –, é possível ver também: Melo (2002).

ao menos, de um conjunto expressivo delas). Este é o caso, por exemplo, do Fundef/Fundeb, uma vez que ambas as emendas criaram regras de vinculação das receitas de estados e municípios e condicionaram o recebimento de recursos ao oferecimento de vagas na rede pública de ensino, promovendo a redistribuição de recursos entre os atores subnacionais (ARRETCHE, 2012; VAZQUEZ, 2005, 2010, 2014). Nos dois casos, cabe notar que não houve coalizões de veto capazes de barrar as propostas defendidas pelo Governo Federal.

Claro, não se conclui do exposto que reformas são sempre fáceis de serem aprovadas por parte da União, afinal, faz-se necessário um consenso mínimo no nível federal em torno da necessidade, conveniência e viabilidade de aprovação de um dado projeto. Basta observar, por exemplo, a dificuldade de aprovação de uma reforma tributária ampla (até 2015, foram três as derrotas acumuladas)³³. Ainda assim, a paralisia decisória nesses casos não se deveria a impedimentos referidos diretamente ao federalismo ou à ingovernabilidade do sistema político, mas, segundo Junqueira (2015), apenas a erros de cálculo na estratégia política adotada³⁴.

Considerações finais

Nesse artigo mostramos como a visão de que o modelo de federalismo adotado no Brasil seria um caso extremo de *demos-constraining* – tal como defendido por Stepan (1999a, 2000) – foi paulatinamente substituída por outra, em que o Brasil estaria mais próximo do extremo *demos-enabling*. A nosso ver, tal mudança foi fruto do amadurecimento

da ciência política a partir dos anos 1990, com o aumento da capacidade de coleta e análise de dados, bem como do uso de novos modelos teóricos e metodologias mais avançadas que permitiram inferências mais robustas. Os trabalhos revisados aqui mostraram que, para explicar o comportamento dos atores políticos, as instituições importam, embora não isoladamente. É preciso verificar a interação, por exemplo, entre o sistema eleitoral, as relações Executivo-Legislativo, o processo legislativo e as regras federativas. Os efeitos fragmentadores de algumas instituições podem ser anulados por outras instituições, capazes de produzir efeitos centrípetos. No caso brasileiro, as regras internas do Congresso Nacional e o poder orçamentário e de agenda do presidente anulam os incentivos fragmentadores do sistema eleitoral e do próprio federalismo. Isso pode ser visto pelo fato de que o comportamento parlamentar dentro do Congresso é partidarizado e disciplinado, anulando a possibilidade de que solidariedades regionais se sobreponham às partidárias. Isso não significa que o Poder Executivo domine completamente o Legislativo (FREITAS, 2016), mas sim que o sistema é majoritário, ou seja, as minorias possuem pouco poder para vetar a vontade da maioria.

Mesmo o modelo de divisão de competências federativas brasileiro não era tão descentralizado como os analistas de primeira hora interpretaram. A Constituição de 1988 manteve a União como principal arrecadadora nacional e, com isso, ela pode usar seu poder financeiro para induzir o comportamento dos governos subnacionais. As regras do Direito brasileiro também preservaram forte poder normativo para a União criar sanções e punições para o comportamento dos governos

33 Uma durante o governo FHC, em 1995, e duas durante o governo Lula, em 2003 e 2008.

34 Segundo o autor, os governos tentaram aprovar reformas abrangentes, onde a obtenção de consenso seria árdua. Com isso, não obtiveram maioria a favor das propostas – nem entre os governos subnacionais, nem entre os *stakeholders* nacionais.

subnacionais. Por fim, a Constituição brasileira é relativamente fácil de ser emendada, permitindo que a União fosse recorrentemente bem sucedida em mudar as regras do jogo quando de seu interesse. Como resultado, as políticas públicas nacionais apresentam uma

uniformidade que não é compatível com a visão de uma federação descentralizada (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2005). Desse modo, a interpretação de Stepan (1999a, 2000), de que o Brasil é um caso extremo de *demos-constraining*, não se sustenta.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftun, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, v. 40-41, p. 137-166, 1997.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- _____. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, n. 51, p. 13-34, 2001.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 449-479, 2003.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A constituição sem fim. In: PRAÇA, S.; DINIZ, S. (Ed.). *Vinte anos de Constituição*. São Carlos: Paulus, 2008. p. 31-60.
- _____. Constitutionalizing policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance. In: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. (Ed.). *New constitutionalism in Latin America from a comparative perspective: a step towards good governance?* New York: Ashgate, 2012.
- ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 63-99, 2015.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- _____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.

- _____. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 40-73, 2007.
- _____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- _____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012. v. 1
- _____. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013a.
- _____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 95, p. 39-57, 2013b.
- BOMFIM, A.; SHAH, A. Macroeconomic management and the division of powers in Brazil: perspectives for the 1990s. *World Development*, Amsterdam, v. 22, n. 4, p. 535-542, 1994.
- BRAGA, M. D. S. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, v. 4, n. xxi, p. 43-73, 2010.
- CAREY, J. M.; REINHARDT, G. Y. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 773-804, 2003.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.
- CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, CA, v. 5, n. 1, p. 151-179, 2002.
- COSER, I. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 191-206, 2011.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.
- _____. Constitution, government and democracy in Brazil. *World Political Science*, Warsaw, v. 4, n. 2, [N.p.], 2008.
- COX, G. W. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- DAHL, R. Federalism and the democratic process. In:_____. *Democracy, liberty and equity*. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p. 114-126.

- DESPOSATO, S. The impact of federalism on national party cohesion in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, Hoboken, v. 29, n. 2, p. 259-285, 2004.
- FIGUEIREDO, A. C. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. p. 51-76.
- JUNQUEIRA, M. O. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 89, 2015.
- LAMOUNIER, B. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.
- LJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, São Paulo, v. 37, p. 3-38, 1994.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 76, p. 17-41, 2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.
- LUTZ, D. S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.
- LUTZ, D. S. *Principles of constitutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993.

- MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- MCKELVEY, R. D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, Amsterdam, v. 12, n. 3, p. 472-482, jun. 1976.
- MELO, M. A. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- _____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.
- _____. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 97, p. 187-206, 2013.
- MESQUITA, L. et al. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Teoria & Pesquisa*, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 82-106, 2014.
- NOLTE, D. Constitutional change in Latin America: power politics or symbolic politics? In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, 2008, Rennes, France. *Proceeding...* Rennes: ECPR, 2008.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.
- RENNÓ, L.; PEREIRA FILHO, C. E. F. *Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013. (Monografia premiada no XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013).
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RIKER, W. H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little Brown, 1963.
- RODDEN, J. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 213-248.
- SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: the “New Politics” of the governors in Brazil. *Publius*, Oxford, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.
- SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: GIBSON, E. (Ed.). *Federalism and democracy in Latin America*. Maryland: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 85-130.

- SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SHAH; A. The new fiscal federalism in Brazil. In: COUNTRY ECONOMICS DEPARTMENT. World Bank: Discussion Papers. London: Centre for Economic Policy Research, 1991.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.
- _____. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, C. A. P.; GILBERTO, H. (Ed.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91-118.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999a.
- _____. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 10, n. 4, p. 19-34, 1999b.
- _____. Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? *Daedalus*, Cambridge, v. 129, n. 2, p. 145-169, 2000.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 2, p. 89-117, 1997.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, 1997.
- VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- _____. *A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde*. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- _____. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.
- VIANA, O. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

Resumo

O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)

O objetivo desta revisão de literatura é mostrar como a visão de que o Brasil seria uma federação descentralizada e com um governo central fraco – então predominante na década de 1990 – foi gradualmente substituída por uma interpretação alternativa, que via o país como uma federação fortemente centralizada. Utilizamos o trabalho de Alfred Stepan, que argumentou que o Brasil seria um caso extremo de *demos-constraining*, a fim de evidenciar que esse é um juízo pouco sedimentado em evidências empíricas sólidas. Os argumentos da literatura que constituem esse debate são, então, organizados em quatro temas principais que seriam pretensamente afetados pela variável “federalismo”: sistema partidário; relações Executivo-Legislativo; competências federativas; regras de emendamento constitucional. Em cada um dos pontos discutimos como os trabalhos empíricos mais recentes evidenciam o caráter centrípeto do processo decisório na federação brasileira, com concentração no nível federal tanto dos recursos públicos quanto da efetiva capacidade de legislar sobre a maior parte das políticas.

Palavras-chave: Federalismo; Governabilidade; Políticas Públicas; *Demos-Enabling*; *Demos-Constraining*.

Abstract

The debate on federalism and its implications for governability in Brazil (1988-2015)

This study's objective is to present how is the idea that Brazil is a decentralized federation with a weak central government – specially spread in the 90's – was gradually substituted for another representation, that conceived the country as a widely centralized federation. We used Alfred Stepan's work, and his arguments about Brazil being an extreme case of *demos-constraining*, to show how they are poorly based on solid empirical evidences. Literature arguments that build this debate were organized and divided into four main themes, which were affected by this so-called “federalism”: party system, Executive-Legislative relationship, federative skills, and constitutional amendment's rules. We discussed, on each of the previous points, how recent empirical works highlight the centripetal character of choice in the Brazilian federation, focusing on the federal level of public resources and on the effective ability to legislate on major part of policies.

Keywords: Federalism; Governability; Public Policies; *Demos-Enabling*; *Demos-Constraining*.

Résumé

Le débat sur le fédéralisme et ses implications pour la gouvernabilité au Brésil (1988-2015)

L'objectif de cette revue bibliographique est de montrer comment l'idée selon laquelle le Brésil serait une fédération décentralisée avec un gouvernement central faible – prédominant dans les années 1990 – a été progressivement remplacée par une interprétation alternative, qui a vu le pays comme une fédération fortement centralisée. On utilise le travail d'Alfred Stepan, qui a fait valoir que le Brésil serait un cas extrême de «*demos-constraining*», afin de montrer que c'est un jugement qui n'est pas basé sur de solides preuves empiriques. Les arguments de la littérature qui constituent ce débat sont donc organisés en quatre thèmes principaux qui seraient prétendument affectés par la variable «*fédéralisme*» : système de partis, relations entre l'Exécutif et la Législation, compétences fédératives, règles d'amendement constitutionnel. Dans chacun des points, on discute comment les études empiriques les plus récentes montrent la nature centrépète du processus décisionnel dans la fédération brésilienne, avec une concentration au niveau fédéral des ressources publiques et de la capacité effective de légiférer sur la plupart des politiques.

Mots-clés : Fédéralisme; Gouvernabilité; Politique Publiques; *demos-enabling*; *demos-constraining*.

Introdução

Há quase 20 anos, o número 46 da *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica* (BIB) trouxe para debate o artigo de Júlia Guivant (1998) sobre a trajetória das análises de risco, área que não era novidade nas ciências sociais, mas ainda incipiente no contexto acadêmico brasileiro. Parte do extenso trabalho de pesquisa bibliográfica para tal estudo foi realizada durante o pós-doutorado dessa cientista social. Sem pretender esgotar a riqueza dos trabalhos produzidos, tampouco se deter nos inúmeros estudos de caso realizados, Guivant (1998) percorreu essa trajetória enfatizando três momentos: a década de 1960, quando a antropóloga inglesa Mary Douglas e colegas formularam as primeiras críticas da teoria cultural dos riscos à abordagem técnica-quantitativa dos mesmos; a década de 1980, quando estudos sobre riscos configuraram-se em uma área de pesquisa bastante pulverizada em temas e teorias, paralelamente à linha da teoria cultural dos riscos, e em intersecção com as sociologias ambiental e da ciência; as ideias e o debate acadêmico

que se originaram a partir de Beck e Giddens (1997), que projetaram o tema dos riscos ao centro da teoria social.

Assim, decorridos quase vinte anos desse mapeamento da trajetória de análise dos riscos, traz-se para debate outra área incipiente no contexto brasileiro: a dos estudos feitos pelas ciências sociais nos desastres². O interesse por essa área advém de minha trajetória acadêmica, da graduação ao doutoramento, quando, de 2004 a 2013, formei-me “sociólogo dos desastres” pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (Neped) da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar). Parte do trabalho de pesquisa bibliográfica para este estudo foi realizada durante esse percurso de formação e pesquisa, em que pude conhecer, por meio da revisão do estado da arte, os contextos de criação do campo de estudos sociais sobre desastres e os principais conceitos e debates do tema a partir da década de 1970 (FAAS; BARRIOS, 2015; GILBERT, 1998; LAVELL, 2005; LINDELL, 2011; QUARANTELLI, 1998; RODRÍGUEZ; QUARANTELLI; DYNES, 2007).

1 Doutor e mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bacharel em Ciências Sociais pela UFSCar e Licenciado em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras (FCL) da Universidade Estadual Paulista (Unesp). É pesquisador no Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), sendo sua linha de pesquisa a Sociologia dos Desastres. É autor de *Campos de desastres* e de *Processos de recuperação em desastres*, bem como um dos organizadores de Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. E-mail: victor.marchezini@cemaden.gov.br

2 Optou-se pela expressão “ciências sociais nos desastres” em vez de “estudos sociais nos desastres” (LAVELL, 2005) para delimitar o grande universo de pesquisas sociais que têm sido realizadas por diferentes profissionais das ciências humanas.

Embora a utilização de números e estatísticas sobre desastres seja um campo de luta pela representação da realidade, pelo modo como os dados são utilizados para enquadrar nossa compreensão sobre o que é um desastre (DESROSIÈRES, 1998; KONDO et al., 2011; MARCHEZINI, 2014d; VALENCIO, 2017; WISNER; GAILLARD, 2009), é importante apresentá-los para que inspirem novos estudos críticos por parte das ciências sociais no Brasil.

Os desastres relacionados à água tornaram-se um problema estrutural no Brasil, como se pouco mais de um quarto do total dos municípios brasileiros fossem passíveis, anualmente, de sofrer destruição ou dani-ficação severa na base territorial sob sua jurisdição (VALENCIO, 2010a, 2012). Os desastres relacionados ao colapso de barragens também apresentam um histórico de pelo menos oitocentas ocorrências de rompimento de 2001 a 2011 (GONÇALVES; MARCHEZINI; VALENCIO, 2012). Alguns estudos técnicos registram a história recente de desastres no Brasil, reportada a partir de dados contabilizados por procedimentos institucionais de classificação de danos e prejuízos. Em relação ao desastre de 2008 em Santa Catarina, por exemplo, o Banco Mundial (2012a) contabilizou mais de 150 mortos em deslizamentos e inundações, sendo o total de perdas e danos estimado em R\$ 5.32 bilhões.

O desastre em Santa Catarina foi precedido pela catástrofe na região Serrana do Rio de Janeiro, noticiada no início de janeiro de 2011. Nesse contexto, o Banco Mundial (2012b), com base em dados da Defesa Civil, reportou mais de 905 mortes e 300 desaparecidos, dados dissonantes dos enunciados por associações de atingidos e estudos científicos, que relataram cerca de 10 mil pessoas entre mortos e desaparecidos (PINHEIRO, 2014, 2015), além de outros

conflitos sociais que ainda permanecem invisibilizados (VARGAS, 2013). É importante mencionar que não somente os dados sobre mortes em desastres no Brasil são contestáveis (CARMO; ANAZAWA, 2014), como também a temporalidade do desastre (MARCHEZINI, 2014b; VALENCIO, 2012), com o incremento de danos e perdas que não são contabilizados oficialmente. Para além de um “dia do desastre” (VALENCIO, 2012), alguns estudos das ciências sociais demonstraram que impactos socioeconômicos e psicossociais prolongam-se a longo prazo, de modo que as populações são lançadas ao abandono social (MARCHEZINI, 2014c, 2015a; VALENCIO; MARCHEZINI; SIENA, 2011). Este processo se reproduz, de forma silenciada e sem visibilidade, em muitos países latino-americanos que vivem desastres que se tornam catástrofes (MARCHEZINI, 2014a) e têm nos múltiplos impactos associados ao rompimento da barragem de rejeitos na Bacia do Rio Doce – ocorrido em novembro de 2015 – o seu exemplo mais recente de catástrofe em curso (CALDAS, 2017; MILANEZ; LOSEKANN, 2016; ZHOURI et al., 2016).

Diante dos danos humanos e dos prejuízos econômicos em desastres, organismos internacionais, centros de pesquisa e governos têm buscado criar estratégias para reduzir os riscos de desastres por acordos internacionais não vinculantes, como o Marco de Ação de Hyogo (2005 a 2015) e o Marco de Sendai (2015 a 2030) (UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION, 2005, 2015). Entre as recomendações destes marcos de ação está o envolvimento da comunidade científica na realização de estudos e pesquisas que deem subsídios às ações de redução do risco de desastres. A participação das ciências sociais tem sido alardeada nesses fóruns multilaterais, como a Plataforma Global para a

Redução de Risco de Desastres ocorrida em maio de 2017 no México.

No contexto internacional, algumas iniciativas de cientistas sociais têm ocorrido, como o desenvolvimento, a partir da década de 1970, de uma série de estudos promovidos pela sociologia dos desastres norte-americana, com ênfase na análise do papel das instituições e dos comportamentos das pessoas durante a fase de prevenção, preparação, resposta e reconstrução aos desastres; por alguns estudos realizados pela antropologia americana; pelo surgimento da escola inglesa que, a partir de abordagens de economia política, elaboram análises críticas sobre modelos de desenvolvimento, causas de fundo e pressões dinâmicas que criam condições inseguras, tornando alguns grupos mais vulneráveis que outros, não sendo os desastres, portanto, naturais; ainda no contexto latino-americano, pela criação, em 1992, de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), com estudos históricos e antropológicos sobre a construção social do risco nos diferentes contextos da América Latina e do Caribe (LAC). E no contexto brasileiro, como esse campo de pesquisa tem se desenvolvido no âmbito das ciências sociais? À luz do debate internacional, este artigo tem por objetivo analisar a trajetória recente de pesquisas no tema por parte das ciências sociais no Brasil, complementando trabalhos anteriores que analisaram, de 2000 a 2013, essa dinâmica na ciência nacional (RODRIGUES et al., 2015) e no âmbito da antropologia (TADDEI, 2014).

Este artigo está estruturado em quatro seções que buscam contextualizar e apontar os principais debates dos estudos das ciências sociais nos desastres. Inicialmente, elaborase uma breve trajetória do envolvimento das ciências sociais com o tema a partir da década de 1970, realçando os principais

conceitos e abordagens da área. Em seguida, aborda-se a emergência do conceito de vulnerabilidade no campo de estudos sobre desastres e as transformações ocorridas. Na terceira seção, o contexto brasileiro é adentrado a fim de analisar o histórico de desastres e a história recente do envolvimento das ciências sociais com o tema. Longe de analisar e incluir toda a trajetória e todos os estudos de caso que têm sido pesquisados no Brasil, busca-se analisar esse campo de pesquisa em construção, identificando os principais conceitos, teorias e temas que perpassam as ciências sociais nos desastres. Por fim, nas considerações finais, lançam-se alguns desafios para pesquisas no tema.

O desastre como tema de análise científica

Em um artigo publicado na enciclopédia eletrônica da Associação Internacional de Sociologia (AIS) a respeito do desenvolvimento dos *Disaster Studies*, Lindell (2011) relata que os registros históricos e literários sobre desastres remontam a centenas de anos, mas que os primeiros *insights* sociocientíficos foram dados pelo filósofo Rousseau ao discorrer que os impactos ocorridos no terremoto de Lisboa em 1775 teriam sido reduzidos se a cidade não fosse densamente povoada.

No campo das ciências sociais, o primeiro estudo sistemático sobre desastres foi desenvolvido em 1917 pelo sociólogo canadense Samuel Prince, a partir de um desastre tecnológico que envolveu o choque entre dois navios e ocasionou a explosão de um suprimento de munição, deixando mais de dez mil mortos e feridos, além de vinte e cinco mil desabrigados em Halifax, Canadá. Prince acompanhou a reconstrução da cidade durante aproximadamente dois anos e meio após as explosões e, embora seu foco

fosse o modo como as ações de reabilitação foram desenvolvidas no pós-impacto, suas descrições sobre os impactos e as formas de resposta a eles permitiram apreender detalhes das mudanças sociais que são ensejadas nas catástrofes (DYNES; QUARANTELLI, 1993).

O esforço por compreender as relações entre as calamidades e as mudanças sociais também foi objeto de estudo do sociólogo russo Pitirim A. Sorokin em 1942. No prefácio de *Man and Society in Calamity* (1942), o autor questiona: de que formas a fome, a doença, a guerra e a revolução tendem a modificar nossa mente e nossa conduta, nossa organização social e vida cultural? Seu objetivo não era fazer uma descrição detalhada dos efeitos desta ou daquela calamidade em específico, mas buscar os efeitos típicos, as principais regularidades manifestadas durante as calamidades.

No âmbito da antropologia, Faas e Barrios (2015) salientam que os primeiros estudos foram realizados na década de 1950 por Cyril Belshaw e Felix Keesing, que analisaram a organização social e as formas de adaptação do povo Orokaiva ao desastre ocorrido após a erupção do Monte Lamington em Papua Nova Guiné. Esses dois trabalhos eram predominantemente descritivos e realçavam o papel da cultura, da personalidade e da organização social na adaptação ao desastre. Mas foi provavelmente Anthony Wallace, em 1956, o primeiro antropólogo a criar um forte engajamento com o tema de desastres. Seu interesse era com as mudanças de personalidade e de saúde mental decorrentes da vivência com situações de estresse e como mudanças culturais eram catalisadas por catástrofes. Em seu modelo analítico, considerou desastres como processos que possuem

dimensões espaço-temporais, o que permitia a análise comparativa com diversos casos de estudo. Outro estudo na área foi realizado por Raymond Firth, que pesquisou as respostas dos Tikopian a dois ciclones e subsequente período de fome (FAAS; BARRIOS, 2015).

Contudo, foi no contexto da Guerra Fria que pesquisadores norte-americanos começaram a produzir pesquisas recorrentes na área de desastres, focando-se particularmente em estudos perceptivos e comportamentais nesses eventos críticos. O financiamento governamental tinha como principal objetivo levantar questões sobre como as comunidades norte-americanas poderiam responder aos ataques aéreos inimigos (QUARANTELLI, 1998). Uma das principais contribuições desses cientistas sociais foi compreender os desastres não como fenômenos eminentemente naturais, mas como resultantes de relações sociais, desfazendo-se do pré-conceito de que todos entram em pânico diante de uma ameaça natural. Uma importante publicação da época foi o ensaio escrito em 1961 pelo sociólogo Charles Fritz (1961) sobre a definição de desastre como a vivência de um estresse coletivo, que compôs uma coleção organizada por Robert Merton e Robert Nisbet, intitulada “Problemas Sociais Contemporâneos”.

Ainda nesse contexto histórico, por iniciativa de sociólogos da Universidade de Ohio, criou-se, em 1963, o primeiro centro de estudos na área, o Disaster Research Center (DRC)³. Inicialmente, as atividades de pesquisa do centro voltaram-se à análise da atuação das organizações nos períodos de emergência. Uma das primeiras publicações foi *Organized behavior in disaster* (1970), em que Russell Dynes identificou quatro usos comuns do termo “desastre”: o primeiro com enfoque na descrição das ameaças naturais,

3 Em 1985, o DRC foi transferido para a Universidade de Delaware.

tais como furacão, explosão, inundação; o segundo como dano físico, em termos de estruturas e pessoas atingidas; o terceiro como uma ruptura social que cria uma série de problemas para as comunidades e nações; por fim, o seu uso mais comum, como avaliação negativa, descrevendo as situações e as pessoas como confusas, más, desafortunadas e quaisquer outras combinações de avaliações possíveis.

A ocorrência de grandes desastres nesse período induziu novas pesquisas no âmbito da antropologia. Em 31 de maio de 1970, um terremoto de magnitude 7.9 na escala Richter ocorreu na costa do Peru provocando reflexos na região dos Andes. Os tremores provocaram uma avalanche de 50 milhões de metros cúbicos que atingiu a cidade de Yungay, deixando apenas 300 sobreviventes entre os 4.500 moradores que ali existiam. Como consequência do terremoto, aproximadamente 70 mil pessoas morreram nos escombros. No mesmo ano do terremoto, o jovem antropólogo Anthony Oliver-Smith preparava-se para fazer sua pesquisa de dissertação em Yungay a respeito da economia política dos mercados. Com a destruição da cidade, seu tema de estudo passou a ser a reconstrução após o terremoto, com foco no modo como as pessoas lidaram com as perdas de parentes e amigos, como reconstruíram essas dimensões da vida diante da dramática transformação do meio social, natural e construído (FAAS; BARRIOS, 2015; OLIVER-SMITH, 1994, 2012).

A necessidade de olhar para os desastres em outros contextos, tais como o do Peru, também foi uma das recomendações do estudo de Dynes (1970). Segundo este autor, os referenciais culturais norte-americanos tendiam a reduzir as explicações aos níveis individuais, isolados de qualquer contexto social. Diante dessa necessidade, os norte-americanos começaram a estabelecer

contatos com pesquisadores ingleses, franceses e alemães, bem como se utilizaram de outras estratégias para aumentar o interesse e as parcerias entre os pesquisadores de desastres em outras partes do mundo. Assim, foram organizados workshops de pesquisa em mais de 25 países. Os referidos contatos contribuíram para promover a criação, em 1986, de um comitê de pesquisa em desastres na AIS, bem como a organização do *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* (RODRÍGUEZ; QUARANTELLI; DYNES, 2007).

Rodríguez, Quarantelli e Dynes (2007) destacam que não só a abrangência internacional é uma característica cada vez mais marcante do campo de estudo, como também as pesquisas em desastres têm sido conduzidas por uma variedade de disciplinas e áreas do conhecimento, como geografia, psicologia, economia, ciência política, comunicação, administração pública, antropologia, meteorologia, engenharias etc. Nesse meio, duas tradições de pesquisa merecem especial destaque: a pesquisa em *natural hazards* (ameaças naturais) e a tradição que se tem desenvolvido recentemente na análise de risco.

A abordagem dos *natural hazards* geralmente utiliza a perspectiva da ecologia humana, que lida com a interação entre fatores humanos e não humanos em relação ao risco. Gilbert White é creditado como o expoente dessa abordagem com sua dissertação sobre as adaptações humanas às inundações, publicada em 1942. Segundo Mattedi e Butzke (2001), em sua concepção original, *hazards* eram descritos como efeitos de processos geofísicos prejudiciais às pessoas e causados por forças externas, de modo que as pessoas impactadas eram identificadas como vítimas desafortunadas que possuíam baixa capacidade de reação diante do fenômeno, ou seja, de adaptação.

Entretanto, a partir da década de 1970, desastres passaram a ser compreendidos como produtos da interação entre forças físicas e humanas cuja combinação determina a significância e o impacto do evento. Nesse deslocamento para os fatores sociais, houve enquadramento metodológico que passou a focar os fatores que determinam o ajustamento humano. Isto é, tal como os estudos que financiavam como as pessoas reagiam em ataques aéreos repentinos, uma série de modelos foi desenvolvida para analisar a percepção das pessoas perante os *hazards* e seus comportamentos antes, durante e depois da ocorrência do evento. Entre esses modelos, surge o modelo behaviorista, que procura caracterizar, a partir da aplicação de questionários e *surveys* com pessoas situadas em áreas de risco, as percepções dos ambientes e os tipos de comportamento, tendência também identificada por Guivant (1998) na análise da trajetória sobre estudos de risco.

Foi também no contexto das décadas de 1970 e 1980 que a América Latina e o Caribe registraram vários desastres cujas ações de resposta e reconstrução foram, segundo Lavell (2005), objeto de estudo de cientistas sociais norte-americanos. Nesse período, alguns cientistas sociais latino-americanos também realizaram estudos no tema, como antropólogos(as) do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) da Universidade Autônoma do México, tido como referência na área de antropologia dos desastres (TADDEI, 2014). Diversos estudos e coletâneas foram organizados pela antropóloga mexicana Virginia García Acosta, com abordagens críticas sobre a construção sócio-histórica dos riscos de desastres na América Latina (ACOSTA, 1996, 1997, 2008). Essas coletâneas foram resultado de trabalhos promovidos no âmbito de La Red, que também organizou, de 1993 a

1998, a revista semestral intitulada *Desastres y Sociedad*, com perspectivas críticas sobre a abordagem da sociologia americana, historicamente centrada na análise comportamental e/ou institucional das ações de resposta e reconstrução em desastres (LAVELL, 2005).

Também em contraposição à escola americana e debruçando-se sobre a problemática associada aos modelos de desenvolvimento, às secas e à pobreza em regiões da África e da Ásia, cientistas ingleses desenvolveram uma abordagem crítica em relação aos desastres ditos “naturais” (O’KEEFE; WESTGATE; WISNER, 1976), buscando as causas de fundo e as pressões dinâmicas que criam condições inseguras e tornam as pessoas vulneráveis a vivenciar desastres. Como veremos na seção seguinte, há um longo debate sobre os conceitos de desastre e de vulnerabilidade que as ciências sociais no Brasil precisam refletir à luz dos desastres que aqui ocorreram.

Tal como reportado há quase vinte anos por Guivant (1998), nos últimos anos tem-se impulsionado uma abordagem centrada na análise de risco, que é fruto de várias disciplinas preocupadas com a identificação, medição e avaliação do risco (RODRÍGUEZ; QUARANTELLI; DYNES, 2007). A emergência das discussões da teoria da sociedade de risco, representada principalmente por Beck (1997) e Giddens (1991), ensejou que se começasse a romper “o pressuposto recorrente na literatura sobre perigos e desastres de que haveria uma ‘vida normal’, um *status quo* de normalidade” (MARANDOLA JUNIOR; HOGAN, 2006, p. 34).

O conceito de sociedade de risco caracteriza uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna cujos riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem, cada vez mais, a se proliferar e escapar das instituições responsáveis pelo controle e proteção da sociedade industrial (BECK, 1997). Haveria duas

fases que distinguiriam esse novo contexto: um estágio em que os riscos são residuais, ou seja, os efeitos e as autoameaças são produzidos, mas não se tornam centros de conflitos públicos; um segundo estágio em que os perigos da sociedade industrial, produzidos e reconhecidos enquanto tais pelas instituições, dominam os debates, e os conflitos em torno deles não são só públicos como privados.

A generalização do observado no contexto europeu e a não consideração do que ocorre em outras sociedades fora desse eixo é uma das críticas empreendidas por Bruseke (1997), Guivant (1998) e Costa (2004), sobretudo quando Beck (1986 apud BRUSEKE, 1997, p. 118) considera que “ainda não vivemos em uma sociedade de risco, mas também, não vivemos mais em uma sociedade de escassez caracterizada por conflitos de distribuição”. Ao modular a escassez de outra maneira, isto é, não por conflitos de distribuição estruturalmente dados, mas do ponto de vista da imponderabilidade e imprevisibilidade de eventos, Beck ensina que se pense num modo de prevenir perdas e prejuízos causados pelos imponderáveis, por meio da securitarização e monetarização, estratégias que são o avesso do que se constitui como um direito: o direito a ter uma moradia em local seguro; o direito a receber socorro, alimentação e abrigo num cenário de desastre. Conflitos de distribuição são os que mais ocorrem em sociedades como a brasileira, marcada pela desigualdade social e injustiça ambiental (ACSELRAD, 2002, 2010; ACSELRAD et al., 2008).

Ainda na discussão sobre riscos, Giddens (1991) considera que o processo de modernização fez que eles deixassem de ser acidentais

para se tornarem parte constitutiva da própria modernidade, ou seja, riscos são produzidos socialmente a partir da incisiva intervenção humana sobre o meio. Estes são ocasionados pelo próprio desenvolvimento científico e tecnológico e sua especificidade estaria no fato de a estimação ser um exercício constante, tanto de leigos quanto de peritos⁴. Entretanto, tanto Giddens quanto Beck são criticados por não incorporarem a diversidade social envolvida nos processos discursivos, sociais e políticos de “construção” dos riscos. Conforme salienta Acselrad (2002, p. 4), não há qualquer referência aos diferentes “modos pelos quais os atores sociais evocam a noção de risco, nem às dinâmicas da acumulação que subordinam as escolhas técnicas, nem tampouco ao trabalho de construção discursiva de que depende a configuração das alianças no âmbito das lutas sociais”.

Ao confrontar as explicações técnicas sobre os riscos, a abordagem construcionista analisa-os no campo do debate político e moral, uma vez que eles são vinculados às escolhas de nossas instituições e ao modo que queremos viver, são considerados segundo o papel que possam ter nas diferentes sociedades e culturas ao longo do tempo (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1982). Essa orientação construtivista desenvolveu-se principalmente a partir de 1980 e contribuiu para a revitalização teórica dos estudos sobre riscos – como por meio do debate sobre a aceitabilidade dos riscos –, bem como dos métodos científicos empregados⁵.

Cada vez mais, a temática do risco passa a ser incorporada em vários campos disciplinares, tanto na economia quanto na medicina, passando pelas ciências sociais e pelos

4 Os sistemas peritos constituem-se como “sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas do ambiente material e social” (GIDDENS, 1991, p. 36).

5 Para uma análise da trajetória da abordagem construcionista, vide Guivant (1998).

estudos ambientais. No campo da abordagem médica, por exemplo, a temática do risco tem sido utilizada como precaução para o controle de doenças, como as transmissíveis: os comportamentos passam a ser classificados numa escala de maior ou menor risco, criando-se, assim, “grupos de risco” e “condutas de risco”. Implicitamente, há tendência “de emprestar à noção de risco uma conotação moral, em que se responsabilizam os indivíduos pelas ‘opções’ assumidas em termos de atitudes e comportamentos, classificados como ‘perigosos’” (CARDOSO, 2006, p. 27). Nesse processo, está presente a possibilidade de estigmatização dos grupos sociais (VALENCIO; MARCHEZINI; SIENA, 2009).

O campo de estudos sobre desastres está envolto nessa imbricação de disputas técnico-científicas cujos conceitos e abordagens diversas acabam sendo incorporadas pelas agências governamentais em seus discursos e práticas no cenário de desastre (DOMBROWSKY, 1998; MARCHEZINI, 2015a; VALENCIO, 2017). De um lado, a tradicional abordagem dos *natural hazards* que, ao focar parâmetros físicos de eventos naturais que ameaçam a sociedade, delegam a iniciativa de uma calamidade à natureza, concebendo os desastres como um mundo à parte, como uma desordem introduzindo-se na “ordem” (HEWITT, 1983). De outro lado, a abordagem da análise de risco que enseja práticas preventivas e de mitigação, mas que tem sido dominada por discursos que valorizam abordagens quantitativas e técnicas de mapeamento de risco como práticas de prevenção. Permanecem à margem abordagens que buscam o campo dos sujeitos, concebendo a natureza dos desastres no plano da organização social, compreendendo-os como um processo ligado à vulnerabilidade social e aos modelos de desenvolvimento, cujas causas devem ser explicadas como problemas estruturais, devendo, portanto,

ser contextualizadas. Isto é, abordagens que propõem questões críticas de pesquisa perante desastres vivenciados no contexto brasileiro. Como discorre Valencio (2017, p. 5), é preciso indagar-se: “como as coisas chegaram a esse ponto? Qual é o processo social que sujeita uma coletividade a tal vivência radical de destituições?”.

A possibilidade de debater sobre essas questões envolve campos de poder entre sujeitos com diferentes graduações de capital econômico, político, científico etc. para se fazer ouvir na luta pela imposição da visão legítima do mundo social (BOURDIEU, 2004), isto é, de produzir suas verdades sobre o desastre (MARCHEZINI, 2014d; VALENCIO, 2015). Para Valencio (2017, p. 14), a construção interpretativa em torno dos desastres no Brasil se baliza pelo escamotear das injustiças ambientais e se “coaduna com a mentalidade higienista das elites políticas e econômicas, nas diferentes escalas geográficas e de poder em que essas atuam no controle da riqueza e do território”. Para a referida autora, tem-se delineado e consolidado uma nova arquitetura de poder, em que atores do meio político, técnico, científico e humanitário passam a constituir “redes de poder orientadas para produzir e difundir um tipo de pensamento normativo simplificador” e harmonioso sobre a redução de riscos de desastres (RDD), que nega a existência de conflitos sociais (VALENCIO, 2017, p. 14-15). Com essa simplificação dos processos sociais suscita-se menos reflexão pública sobre o assunto, sobretudo no que se refere aos processos sociais que tornam alguns mais vulneráveis a desastres do que outros.

Ciências sociais, desastres e o paradigma da vulnerabilidade

O termo “vulnerabilidade” deriva da palavra latina “*vulnerabilis*”, que

significa “ferir-se” (KUMAR-JHA, 2010). Simplificadamente, o termo pode ser entendido como estar propenso ou suscetível a danos ou prejuízos (ROMERO; MASKREY, 1993). O conceito assume significados diferenciados para as várias agências e organizações e pode ser conceituado de diferentes modos (PHILLIPS; FORDHAM, 2010). Wisner (2016) realizou uma longa revisão da literatura internacional sobre vulnerabilidade a desastres, identificando as principais definições, métodos, abordagens e formas de utilização do conceito pelos diferentes atores que estão envolvidos nesse campo de poder. No contexto brasileiro, diversos estudos se dedicaram à revisão da literatura nacional (MARANDOLA JUNIOR; HOGAN, 2006; MARTINS; TAVANTI, SPINK, 2016; VALENCIO, 2012; VALENCIO et al., 2006). Longe de refazer todo esse percurso, para os propósitos de artigo é importante mencionar algumas abordagens sobre o conceito de vulnerabilidade que influenciam no modo como se passa a conceituar o que são os desastres. A sociologia americana tende a compreender a vulnerabilidade como um dado e não como um processo de construção social que se altera no tempo e no espaço. Isso implica duas principais formas de se abordar o conceito de desastre: como evento ou como processo.

Inicialmente, o campo de estudos sobre desastres não utilizava o conceito de vulnerabilidade. Gilbert (1998) retrata que o paradigma do desastre como expressão social da vulnerabilidade começa a ganhar corpo a partir de 1970, quando cientistas sociais passam a criticar a vinculação mecânica entre um *hazard* e o preceito de que todos entram em pânico diante dele. Nesse campo de estudos, existem quatro principais abordagens em relação ao conceito de vulnerabilidade (WISNER, 2001).

A primeira abordagem, inspirada por uma ótica da engenharia, caracteriza-se pelo enfoque direcionado ao potencial de dano ou perda: os seres humanos são considerados como um entre os vários elementos em graus diferentes de situação de risco. Os riscos previstos assumem determinadas características, tal como os elementos em risco possuem diferentes graus de potencial de danos ou perda. Nessa abordagem, a vulnerabilidade social dos grupos de pessoas é ofuscada.

A segunda abordagem inclui tendências que se referem à vulnerabilidade de grupos sociais e está preocupada com as causas da vulnerabilidade social. A partir de observações empíricas observa-se que, diante de um mesmo evento, diversos grupos de seres humanos sofrem diferentes graus de perdas, bem como experimentam distintas graduações de dificuldade, sucesso ou fracasso no processo de recuperação. Dessa forma, a abordagem empreende novas tipificações dentro do conceito de vulnerabilidade – tais como social, econômica, ambiental, informacional etc. –, e incorpora novas taxonomias com base nos resultados das pesquisas empíricas, passando a considerar, por exemplo, a vulnerabilidade de mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, minorias étnicas, raciais, religiosas, imigrantes ilegais etc.

Wisner (2001) considera que essa abordagem taxonômica é um grande avanço sobre o uso convencional do termo “vulnerável”, que lança uma rede de forma indiferenciada sobre as coisas, sistemas e pessoas. A partir da análise do contexto latino-americano, Wilches-Chaux (1993) propôs um modelo analítico para refletir sobre as diferentes dimensões das vulnerabilidades que se inter-relacionam, identificando onze tipos: natural, física, econômica, social, política, tecnológica, ideológica, cultural, educacional, ecológica e institucional (Quadro 1).

Quadro 1 – Dimensões da vulnerabilidade

Dimensões da vulnerabilidade	Definição
Natural	Intrínseca aos próprios limites ambientais da vida.
Física	Localização em zonas suscetíveis a ameaças e/ou deficiência das estruturas físicas para absorver os impactos.
Econômica	Dependência econômica, ausência de investimento, falta de diversificação da base econômica, desigualdade social, pobreza.
Social	Baixo grau de organização e coesão interna para prevenir, mitigar e responder a situações de desastre.
Política	Alto grau de centralização na tomada de decisão e na organização governamental.
Tecnológica	Inadequadas técnicas de construção de edifícios e de infraestrutura.
Ideológica	Relacionada às representações sobre o mundo e sobre o meio-ambiente, sendo que passividade e fatalismo são identificados como exemplos.
Cultural	Expressa na forma como indivíduos se veem, como os meios de comunicação veiculam imagens estereotipadas sobre o meio ambiente e os desastres.
Educacional	Ausência de programas de educação no tema e grau de preparação da população para enfrentar situações de desastre.
Ecológica	Relacionada à perspectiva adotada pelos modelos de desenvolvimento em relação ao meio ambiente.
Institucional	Refletida na obsolescência e rigidez das instituições, na prevalência de decisões políticas sobre critérios técnico-científicos, no predomínio de critérios personalistas na tomada de decisão etc.

Fonte: Elaboração própria com base em Wilches-Chaux (1993) e Lavell (1993).

Essas dimensões da vulnerabilidade têm gerado debates no âmbito das ciências humanas e sociais. Em relação à vulnerabilidade institucional, a prevalência de decisões políticas sobre critérios técnico-científicos traz como indagação de “qual ciência está se falando?” (VALENCIO, 2017), pois não é possível “ver a natureza de forma neutra através do conhecimento científico” (GUIVANT, 1998, p. 6). As ações relacionadas à vulnerabilidade educacional também são questionadas, uma vez que podem existir programas educativos para a preparação diante desastres e, em um mesmo contexto, os projetos de desenvolvimento não mensurarem os processos de vulnerabilização que podem ser induzidos pela construção de empreendimentos, como pressão sobre áreas de proteção ambiental, aterramento de manguezais, impermeabilização excessiva do

solo, impactos sobre a drenagem urbana etc. Nessa disjunção, construímos socialmente os riscos para depois desenvolver pedagogias voltadas a ensinar a como conviver com eles e mitigá-los (MARCHEZINI, 2015b). Outro amplo debate se refere à dimensão cultural, com diversas críticas, por exemplo, ao modo como as instituições se apropriam do conceito de cultura em seus discursos e práticas (BENADUSI, 2014).

O terceiro tipo de abordagem vai além das taxonomias e centra-se na análise situacional. O ponto central não é o tipo de grupo a que uma pessoa ou família pertence, mas a natureza de sua vida cotidiana, as contingências que enfrenta. A vulnerabilidade social não é propriedade permanente de uma pessoa ou grupo, mas as mudanças – diárias, sazonais ou anuais – em relação ao acesso aos recursos e poder.

A quarta abordagem é bem diferente das demais, uma vez que as comunidades e os grupos se apropriam do conceito de vulnerabilidade para investigar sua própria exposição a perdas e danos, elaborando-se mapas, inventários, calendários sazonais e cronologia de desastres: o conceito se torna uma ferramenta na luta por recursos que são alocados politicamente. Para Wisner (2001), apesar da dificuldade em “falar por” outros seres humanos, muitos dos trabalhos em vulnerabilidade social tentam romper com os discursos do desastre, fornecendo espaço para alternativas, histórias e vozes subalternas. Esses estudos utilizam o conceito de vulnerabilidade como ferramenta para o empoderamento e o autoconhecimento. Contudo, o que precisa ser pesquisado é a forma como grupos de pessoas podem ser motivados a redescobrir seu próprio conhecimento local ou a gerá-lo em um ambiente cultural em que são chamados pela sociedade como “ignorantes”, “supersticiosos”, “incapazes”, “sem percepção de risco” etc. Outros processos em destaque são a vitimização das pessoas vulneráveis a eventos naturais extremos e mesmo o ato de “culpar a vítima” pela destruição ambiental que é precursora de ocorrências de inundações e deslizamentos (SIENA, 2006).

A partir da década de 1980, estar em risco passou a ser visto não somente como uma questão de estar no lugar errado e na hora errada. Isto é, a vulnerabilidade não era algo dado, mas resultado de processos sociais que criam condições inseguras. Os sistemas sociais geram condições diferenciadas de exposição ao risco, tornando certas pessoas mais propensas a desastres que outras. É a partir de uma visão processual e de estudos críticos sobre modelos de desenvolvimento que cientistas ingleses desenvolvem uma abordagem crítica acerca

dos desastres ditos “naturais” (O’KEEFE; WESTGATE; WISNER, 1976), debruçando-se sobre casos de desastres para identificar as causas de fundo/básicas da vulnerabilidade e as pressões dinâmicas – inclusive oriundas da dinâmica global – que tendem a acentuar a criação de condições inseguras que levam a desastres (WISNER et al., 2004). A partir de diferentes casos de estudos em regiões da África e da Ásia, elaboraram-se várias tipologias sobre essas causas de fundo/básicas da vulnerabilidade associadas a: estrutura social e econômica, na forma como se dá a distribuição de poder, riqueza e recursos; ideologias existentes, como o nacionalismo, militarismo, neoliberalismo, consumismo etc.; aspectos históricos e culturais, por exemplo, a herança colonial e pós-colonial, as fragilidades decorrentes da guerra e do pós-guerra, as formas como as tradições, religiões e crenças concebem a ideia de desastres, entre outros aspectos⁶. Além dessas causas básicas, as pressões dinâmicas, geralmente associadas a ciclos econômicos, contribuem para criar e intensificar as condições inseguras que tornam as pessoas vulneráveis. Entre essas pressões dinâmicas, incluem-se rápida urbanização, desmatamento, flutuações dos preços de *commodities*, atividades de mineração, especulação imobiliária, dívida externa, corrupção, falta de governança, falta de liberdade de imprensa etc. As condições inseguras que decorrem dessas causas básicas e das pressões dinâmicas são expressas por condições de saúde frágeis, falta de acesso à terra arável e à água, falta de acesso à moradia segura, falta de serviços de saneamento básico e outros serviços sociais, infraestruturas mal construídas e/ou localizadas em áreas suscetíveis a inundações, deslizamentos e outros perigos socioambientais (WISNER et al., 2004).

6 Para um exemplo dessa análise das causas de fundo da vulnerabilidade no contexto haitiano, pré e pós-terremoto de 2010, vide Oliver-Smith et al. (2017). Para exemplos no contexto brasileiro, vide Marchezini e Wisner (2017).

Muitas das causas básicas da vulnerabilidade e das pressões dinâmicas que a intensificam se aplicam à realidade de desastres vivenciados no país, como o ocorrido durante as inundações de 2009 em Manaus e na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011 (MARCHEZINI; WISNER, 2017). Na realidade de grande parte dos municípios brasileiros, a injustiça ambiental e os riscos cotidianos expressam-se na superposição espacial de problemas sociais e ambientais, que revelam a coexistência dos piores indicadores socioeconômicos com a exposição a inundações e deslizamentos de terra, bem como um ambiente intensamente poluído e serviços sociais (quando existem) extremamente precários. Assim, compõem-se as chamadas “hiperperiferias” (ALVES; TORRES, 2006), onde se convive com situações de extrema pauperização, péssimas condições sociais e exposição cumulativa a diversos tipos de risco. Tais condições de exposição e de vulnerabilidade a desastres não decorrem de fenômenos naturais, mas de processos de vulnerabilização (ACSELRAD, 2006a), ou seja, de processos sociais, históricos e territorialmente circunscritos cujas práticas econômicas e políticos-institucionais concorrem para tornar vulneráveis determinados grupos sociais, ou seja, vulnerabilizá-los (VALENCIO; MARCHEZINI; SIENA, 2009).

Os mecanismos de produção dessa vulnerabilidade e “exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza ou sua despossessão ambiental pela concentração dos benefícios do desenvolvimento em poucas mãos” (ACSELRAD, 2010, p. 109) se manifestam sob a forma de proteção ambiental desigual, como também pelo acesso desigual

aos recursos ambientais (ACSELRAD et al., 2008). Assim, quando a implementação de políticas ambientais e/ou sua omissão diante das forças de mercado gera(m) riscos ambientais desproporcionais aos agentes com menor capital econômico e político, pode-se dizer que a proteção ambiental é desigual. Essa desigualdade também se expressa no acesso aos recursos ambientais. Os mais ricos têm condições de escapar dos riscos ambientais residindo em áreas mais protegidas, cujo solo tem mais valor. Aos mais pobres, restam condições ambientais de existência mais degradadas, por um duplo mecanismo (ACSELRAD et al., 2008). Nesse duplo mecanismo, as fontes de risco ambiental e de grande impacto ecológico, bem como as populações de menor renda, são empurradas para áreas com menos infraestrutura e desprovidas de interesse e possibilidade de exploração econômica pelo capital imobiliário como, de modo geral, as encostas, os mananciais e as áreas de proteção ambiental (ACSELRAD, 2006b). Os municípios de Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, somam mais de um milhão de domicílios situados em aglomerados subnormais⁷, sendo que mais de 630 mil destes (59,66% do total) estão em áreas com atividade/declividade moderada e alta⁸ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013; CARMO, 2014).

Desde a adoção do paradigma do desastre como expressão social da vulnerabilidade, muitas pesquisas foram realizadas nesse campo de estudo em diversos países do mundo, entretanto, Drabek (1986) salienta que um número baixo de pesquisadores lidou com a definição do que seria um desastre. Para Quarantelli (1998), a falta de consenso sobre o conceito de desastre

7 Para a definição de aglomerado subnormal, vide Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

8 A atividade/declividade moderada foi classificada entre 5% (2,9 graus) e 30% (16,7 graus) de inclinação. A atividade/declividade acentuada como igual ou superior a 30% (16,7 graus) de inclinação (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013).

impediria o avanço no debate científico, posto que haveria ênfase nas discussões de estudos de casos de desastres em detrimento de um aprimoramento teórico para a compreensão dos fenômenos como um todo. Em outras palavras, haveria muita pesquisa empírica e pouca reflexão teórica. Longe de defender uma visão hegemônica sobre o termo, seria necessário, segundo o autor, um consenso mínimo, posto que o conceito é um referente central para a área de estudo.

Ao empreender uma retrospectiva das contribuições científicas da coletânea *What is a disaster? Perspectives on the question* (QUARANTELLI, 1998), Perry (2005) identificou alguns significados comuns em relação ao que seria um desastre: eventos sociais ocorridos em tempos sociais, que são disruptivos porque rompem as rotinas e que devem ser entendidos em um contexto de mudança. Esses significados comuns podem ser resumidos em duas ideias: desastres são inerentemente um fenômeno social e desastres são fundamentalmente moldados pela estrutura social e reflexo de processos de mudança, ou seja, estão para além dos elementos e dimensões naturais e, portanto, não seriam desastres “naturais” (MARCHEZINI, 2009; O’KEEFE; WESTGATE; WISNER, 1976; OLIVER-SMITH et al., 2016, 2017; ROMERO; MASKREY, 1993; VALENCIO, 2012; WISNER et al., 2004).

Diferentemente de Quarantelli (1998), Kroll-Smith e Gunter (1998) defendem a necessidade de um dissenso a respeito da definição do que seria um desastre, uma vez que seria impossível reduzir um estado de desordem às definições científicas. Para esses autores, cada vez mais se tem dados sobre os desastres e cada vez menos certeza sobre o que são. Questionar-se sobre o que é desastre implicaria acompanhar o debate do que é a sociologia, isto é, os dois debates não poderiam ser dissociados. Ainda, deveria se interrogar

“como é (ou foi) o desastre”, valorizando uma dimensão interpretativa acerca do tema, pois muitas das definições elaboradas pelas instituições de emergência foram construídas sem considerar as experiências daqueles que viveriam o desastre em outros pontos de vista.

Dombrowsky (1998) também critica as definições organizacionais construídas pelas instituições atuantes em cenários de emergências. Ao analisar conceituações de desastre no interior das diferentes instituições, tais como a Cruz Vermelha, algumas empresas de seguro, instituições de emergência, governos etc., o autor considera que muitos dos que definem o que é desastre, na verdade, acabam declarando aquilo que pretendem fazer em relação a um processo social chamado desastre. As organizações definem o desastre dentro de um mecanismo solução-problema que visa sua autopreservação. Nesse caso, os elementos que definiriam o que é desastre não são orientados a partir dos problemas apresentados pelas vítimas, mas pelas soluções que as instituições possuem para lidar com ele. Entretanto, como as ciências sociais têm debatido esse tema no Brasil?

Desastres e as ciências sociais no Brasil

Com o objetivo de mapear, entre os anos de 2000 e 2013, os grupos de pesquisa que trabalham com o tema de desastres e que estão cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa (DGP) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Rodrigues et al. (2015) identificaram 17 grupos, a maioria (12) constituída a partir de 2008, ano em que o desastre no Vale do Itajaí (SC) teve grande repercussão nacional (MARCHEZINI, 2014d). O mapeamento revelou predominância das áreas das geociências (41%) e engenharias (29%). Também foram encontrados “outros 36 grupos de pesquisa, de 15

diferentes áreas de conhecimento, que, embora não possuam o termo ‘desastre’ no nome do grupo, utilizam-no para identificar uma linha de pesquisa”. Desse conjunto, 7 (19%) pertencem à área das engenharias e 10 (28%) de geociências (RODRIGUES et al., 2015, p. 64). Para além desses números e estatísticas, é importante desenvolver novas pesquisas que considerem o campo de poder que se estrutura entre essas ciências, os discursos veiculados, os conceitos e as abordagens – aspectos que já foram colocados em debate (VALENCIO, 2015, 2017).

Em relação à pesquisa sobre as teses e dissertações disponibilizadas no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no portal *Domínio Público* e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, embora as autoras não tenham fixado um marco temporal inicial para o levantamento, as teses identificadas são posteriores ao ano 2000. Apesar de identificarem uma série de problemas em relação à temporalidade dos registros nessas bases de dados, foram identificados, ao todo, 90 trabalhos, sendo 16 (18%) teses de doutorado e 74 (82%) dissertações de mestrado. A análise do levantamento também revelou “que a produção anual de teses e dissertações começa a ser mais expressiva a partir de 2008, sendo que o número de trabalhos defendidos entre 2008 e 2013 representa 92% (83) do total” (RODRIGUES et al., 2015, p. 68) – período em que o Brasil vivenciou desastres que ganharam repercussão nacional, como a catástrofe da Região Serrana do Rio de Janeiro. Desse conjunto de 90 teses e dissertações, sociologia, antropologia e ciência política são responsáveis por 9 trabalhos (10%). É importante considerar que, muitas vezes, algumas teses e dissertações podem ter sido vinculadas a determinadas áreas de conhecimento por razões institucionais (por exemplo, nas ciências ambientais), embora seu conteúdo possa estar associado à outra área do conhecimento, como a antropologia.

Ainda é preciso considerar que algumas áreas do conhecimento podem conferir pouca importância científica ao tema. Bourdieu et al. (2007, p. 41), ao discorrer sobre a profissão do sociólogo, afirmam que muitos “[...] deixam de apresentar [problemas] porque a tradição profissional não os reconhece como dignos de serem levados em consideração”. Sobre esse aspecto, Taddei (2014) atentou para a ausência do tema de desastres na produção antropológica brasileira. Ao realizar, em novembro de 2013, uma breve análise dos 7 periódicos mais bem avaliados na antropologia em língua portuguesa ou editados no Brasil (qualificação A1 na Capes), o autor aponta que, de um universo de mais de 1.300 artigos, foram obtidos apenas 14 estudos no tema (cerca de 1% do total). Dos 14 resultados encontrados, 13 estão ligados ao conceito de risco e um ao de mudança climática. O autor ressalva que apesar do “método utilizado não ser apropriado para caracterizar *todo* o campo da antropologia no Brasil, ele tem, pelo menos, a virtude de focar nos periódicos que possuem a capacidade de definir tendências na comunidade antropológica brasileira” (TADDEI, 2014, p. 31). Ao buscar hipóteses explicativas para tal fenômeno, salienta a forma como se deu a institucionalização da antropologia brasileira e o modo como conceitos teóricos fundacionais das ciências sociais reduzem a saliência de fenômenos considerados extraordinários. Entretanto, o autor considera que, nos últimos dez anos, tem havido um processo de reversão dessa ausência do tema de desastres na antropologia brasileira, em razão de três principais fatores: a grande visibilidade de desastres ocorridos na região Sudeste do Brasil, que ocasionaram transformações no aparato estatal ligado ao tema; a ocorrência de desastres internacionais de grandes dimensões; uma série de desenvolvimentos na área de teorias sociais que colocam a questão dos desastres em novas chaves de análise, tal como reportado brevemente nas sessões anteriores deste artigo.

No Brasil, uma das primeiras teses das Ciências Sociais no tema foi *As enchentes como tragédias anunciadas: impactos da problemática ambiental nas situações de emergência em Santa Catarina*, de autoria de Marcos Mattedi (1999). Ao realizar uma análise documental da construção sócio-histórica da problemática das enchentes em Santa Catarina, o autor destacou o modo como governos e a sociedade civil lidaram com as inundações que ocorrem em Blumenau (SC) desde a época da fundação do município em 1880. Foi a partir do padrão de ocupação do espaço geográfico entre o litoral e o planalto e das formas de manejo dos recursos dessa região que passam a se registrar os primeiros casos de situação de emergência, que ocasionavam dois tipos de problemas: o isolamento, em função da interrupção dos meios de comunicação entre a comunidade e as outras localidades, pela interdição de estradas, “destruição de pontes e perda de navegabilidade dos rios e, ao mesmo tempo, o esgotamento da reserva de alimento ou a dificuldade de acesso a ele em função do isolamento” (MATTEDI, 1999, p. 140). De um ponto de visto histórico, as estratégias de confrontação dos riscos em Blumenau não foram implementadas em função de sua adequação ao problema, mas visaram estimular a lógica de reprodução socioeconômica (MATTEDI, 1999). Isto é, os desastres não foram tratados como um problema em si, mas para a instrumentalização política e externalização de interesses. O atendimento das reivindicações era determinado, principalmente, pelas relações de poder existentes na região e pelos processos decisórios. O que prepondera no caso do Vale do Itajaí (SC), segundo Mattedi (1999, p. 157), é o “monopólio de contato com o poder público exercido pela elite econômica da região, que restringe tanto a organização das reivindicações desses setores como também os canais de encaminhamento das demandas dada a vocação autoritária e clientelista”.

Esse padrão de construção social do risco e a ocorrência de desastres marcaram a história brasileira ao longo do século XX. Na década de 1960, testemunhamos a tragédia de 1966 no estado da Guanabara (atual Rio de Janeiro) e no estado de Pernambuco, e as catástrofes de 1967 na Serra das Araras (RJ) e no município de Caraguatatuba (SP). Em Caraguatatuba (SP), historiadores relataram algumas memórias sobre o desastre, contestando o número oficial de mortes: “Impossível dizer-se o número verdadeiro dos habitantes mortos [...] Famílias inteiras [de caixaras] ficaram soterradas sob toneladas de lama, sem que se saiba, até hoje, quem eram as pessoas, ou que nome tinham! Falou-se em 500 [mortes], mas sabe-se que foram muitos, muitos mais...” (SANTOS et al., 2000, p. 376-377).

Nas décadas de 1970 e 1980, desastres “oficiais” foram reportados em Contagem (MG) (1971), Pernambuco (1975), na grande seca na região Nordeste, nas inundações do estado de Santa Catarina (1983), Petrópolis (RJ) (1988) e Salvador (BA) (1989) (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2002). A década de 1980 ainda testemunhou o desastre radioativo do césio 137 em Goiânia, analisado pela antropóloga Telma Camargo da Silva, em sua tese *Radiation illness representation and experience: the aftermath of the Goiânia radiological disaster* (SILVA, 2002). A antropóloga desenvolveu um longo trabalho etnográfico, com diversas publicações sobre o tema. Entre os trabalhos recentes decorrentes desse longo percurso está a análise das formas de silenciamento impostas sobre grupos sociais que vivenciam, por longos anos a fio, situações de desastre e os novos estigmas que surgem no decorrer dessa memória traumática, como as diferentes gerações das “persona césio” do desastre radioativo de Goiânia, situado oficialmente em 1987 (SILVA, 2002, 2017). A

autora reporta-se à Veena Das (1987, 1998), para quem o silêncio das vítimas é uma das formas de expressão de agência em contextos de dor e eventos críticos. É a partir desse referencial teórico que Silva (2017) entende o silêncio dos jovens, vítimas do desastre de Goiânia, como uma forma particular de linguagem e resistência. Entretanto, a autora ressalva que o fato de o antropólogo enquadrar seu objeto como evento crítico tem implicações de ordem metodológica: a necessária coleta de narrativas; a questão da inserção do antropólogo no campo; a demanda de uma “agência” pós-escrita etnográfica; a articulação das relações entre os aspectos macro e micro dos eventos estudados. O olhar antropológico deve captar o sofrimento engendrado nessa tessitura entre o contexto macro e as experiências que os indivíduos vivenciam em seus cotidianos, a singularidade dos sujeitos que, ao serem impactados pelas violências perpetradas pelo Estado, “reelaboram e rearticulam as suas experiências cotidianas e suas relações interpessoais em seu dia a dia [de modo a] interpretar como estas ressignificações e estes modos de viver são traduzidos nas narrativas construídas no/pelo encontro etnográfico” (SILVA, 2010, p. 18).

A partir da década de 2000, novas transformações ocorreram nessa trajetória de desastres vivenciados no Brasil e nos estudos realizados pelas ciências sociais. No campo da pesquisa social em desastres, a produção científica do Neped/Ufscar) impulsionou o debate sobre o tema a partir da publicação de quatro volumes da coletânea *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil* (VALENCIO, 2010b; 2013; VALENCIO; SIENA, 2014; VALENCIO et al., 2009). As atividades de pesquisa e extensão e as publicações científicas daí decorrentes diversificaram o rol de problemáticas analisadas, tecendo interfaces com diferentes tipos de vulnerabilidade diante de desastres, tais como:

dimensões objetivas e subjetivas da vulnerabilidade socioespacial, considerando os recortes de classe, etário, de gênero, religioso, de pessoas com deficiência e populações tradicionais (EVANGELISTA, 2009; GERALDI, 2009; KOGA, 2009; SARTORI, 2014; SIENA, 2006, 2009). Também se buscaram interfaces com o tema de educação para a redução de desastres (PAVAN, 2009; VALENCIO et al., 2008) e vulnerabilidade institucional do Estado brasileiro na redução dos desastres (GONÇALVES; MARCHEZINI; VALENCIO, 2012; VALENCIO, 2009, 2012; VALENCIO et al., 2005, 2006).

Outro recorte importante da produção científica no tema se refere às pesquisas realizadas no âmbito das diferentes “fases de um desastre”, ou seja, no contexto da prevenção, preparação, resposta e recuperação. Embora seja muito difícil separar um processo complexo a partir de fases, essa distinção é muita utilizada no meio acadêmico internacional. No âmbito da resposta a desastres, encontram-se os estudos sociológicos feitos por Siena (2009) e Marchezini (2010, 2014b) a respeito dos abrigos temporários, que focaram na análise dos desastres da Região Serrana do Rio de Janeiro (2007) e do desastre de 2008 no Vale do Itajaí (SC). Em sua dissertação em sociologia, Siena (2009) analisou os conflitos entre gestores(as) e abrigados(as) a partir da perspectiva de gênero e as diferentes formas de violência que não ganham visibilidade. O desastre em Santa Catarina também foi analisado no âmbito da antropologia. Silva (2013) analisou as narrativas da experiência de vitimização, vulnerabilidade e sofrimento conformadas na memória dos habitantes que, diante das diferentes formas de racionalidade científica, burocrática e tecnicista dos órgãos do Estado, tecem suas formas de resistência. Essas narrativas da continuidade do desastre se prolongam nos “campos de desabrigados” (MARCHEZINI, 2010, 2014b), uma zona

de indistinção entre o público e o privado, um espaço que confina um estado de exceção (AGAMBEN, 2004), isto é, um “estado da lei em que, de um lado, a norma está em vigor, mas não se aplica (não tem ‘força’), e em que, de outro lado, atos que não têm valor de lei adquirem sua força” (AGAMBEN, 2004, p. 61). Estado de exceção é a regra quando se analisam desastres no Brasil. Ao regressarem, em 2011, nos cenários de desastres de Jabotão dos Guararapes (PE) (2005), Vale do Itajaí (SC) (2008), União dos Palmares (AL) e Barreiros (PE) (2010) e Região Serrana do Rio de Janeiro (2011), Valencio, Marchezini e Siena (2011) identificaram múltiplas dimensões de sofrimento social vivenciadas pelos “abandonados nos desastres⁹”, como a paulatina desassistência social, a vivência em condições insalubres, adoecimento, entre outros aspectos. Essas formas de abandono não se restringem ao período de reconstrução e recuperação, mas também se aplicam a políticas de prevenção e resposta, embora alguns desses desastres sejam negligenciados (WISNER; GAILLARD, 2009), como a inundação histórica de Manaus em julho de 2009, quando mais de 400 mil moradores dos igarapés da capital amazonense estavam à espera de socorro, tendo que viver com cobras, ratos, riscos de eletrificação e as águas “até o pescoço” (VALENCIO et al., 2012).

No tema da reconstrução e recuperação em desastres, ainda encontram-se estudos feitos no âmbito da sociologia (MARCHEZINI, 2013; SIENA, 2012; VARGAS, 2013) e da antropologia (SILVA, 2002; SILVA, 2013). Ao analisar as lógicas de poder, os discursos e as práticas dos sujeitos no processo de recuperação após a inundação de São Luiz do Paraitinga (SP), Marchezini (2013, 2014c, 2015a) identificou um conjunto de técnicas, mecanismos de poder e dispositivos de segurança que compõem a

biopolítica do desastre: desastres são inseridos numa série de acontecimentos prováveis, passam por cálculos de custo, elaboram-se métodos de observação, técnicas de registros de informações e dados, ou seja, entram numa estatística. Ainda, desenvolve-se um conjunto de técnicas, mecanismos de poder e dispositivos de segurança no intuito de tentar gerenciar os que estão no cenário de desastre e os problemas que se apresentam: produzem-se classificações para criar discursos de verdade, tornando a realidade produzida como administrável e quantificável, objetivando, assim, enquadrar a complexidade dos problemas sociais revelados na cena em algo propício à gestão técnica, dando ênfase a aspectos dessa realidade que possam ser “solucionáveis”. Essas técnicas, mecanismos de poder e dispositivos de segurança permitem, num primeiro momento de emergência, fazer crescer as forças do Estado por declarações de estado de exceção (AGAMBEN, 2004), como situação de emergência, estado de calamidade pública, estado de sítio, entre outros mecanismos.

Nesse período de emergência, a ênfase nas ações de resgate, busca e salvamento, doações de alimentos, organização de abrigos temporários, trabalho voluntário e a solidariedade da sociedade civil compõem essas formas de “fazer viver” a vida em seu sentido biológico. Entretanto, em dado momento, a emergência cessa e o desastre não é mais noticiado, a assistência social se esvai, assim como o trabalho voluntário e a solidariedade. Nesse processo de “deixar morrer”, o desastre persiste na vida cotidiana dos atingidos com diferentes formas de sofrimento social e tentativas de resistência. No caso de São Luiz do Paraitinga, embora ninguém tenha morrido durante as inundações de janeiro de 2010, há diversos relatos locais e pesquisas que apontam para processos de adoecimento, depressão e sofrimento social,

9 Diversos casos de estudo sobre essas formas de abandono em desastres podem ser encontrados em Valencio (2012).

sobretudo de idosos, que vieram a falecer no decorrer da reconstrução (MARCHEZINI, 2013; SANTOS, 2015; SARTORI, 2014).

São vários discursos e práticas cujas análises pelas ciências sociais revelam as narrativas de sofrimento social e resistência, os jogos de poder e as lutas pelas classificações em torno das definições do que é o desastre. As catástrofes da Região Serrana do Rio de Janeiro e o rompimento da barragem em Mariana (MG) – que atingiu a Bacia do Rio Doce e se estende da sua foz pelo Oceano Atlântico, sendo difícil precisar a área atingida – são os exemplos mais recentes desses desafios postos às ciências sociais nos desastres. Ao analisar o caso serrano de Teresópolis (RJ), Vargas (2013) realça a formação do campo de forças entre os múltiplos agentes e suas interpretações que, pertencentes a posições e racionalidades diversas, expressam as tensões e disputas nas lutas pelas classificações em torno dos desastres. Nesses jogos de poder, há formas de imposição monofônica do conhecimento científico e técnico, além de tentativas de silenciamento da vocalização das expressões de resistência dos afetados. Lógica que também se reproduz, porém de formas diferenciadas e mais amplas, nas diversas territorialidades atingidas pela lama tóxica da barragem colapsada em Mariana (MG) (CALDAS, 2017; MILANEZ; LOSEKANN, 2016; ZHOURI et al., 2016).

Os lugares e modos de vida das inúmeras comunidades ribeirinhas na bacia do Rio Doce foram se constituindo historicamente, mas somente com a posterior inserção do megaempreendedor minerário no território é que seus lugares foram transformados em “áreas de risco”, sujeitas a catástrofes (ZHOURI et al., 2016). Segundo Zhouri et al. (2016), com base em dados de Viana (2012), o desastre provocado pela Samarco já era temido pelos moradores antes do rompimento: 68% dos entrevistados no distrito de Bento Rodrigues relataram medo em relação ao rompimento das

barragens; 94% reclamaram quanto à poluição das águas causada pelas operações da Samarco; 64% temiam que suas propriedades pudessem ser desapropriadas pela empresa. Com o rompimento da barragem, aqueles que já eram afetados pela operação do complexo minerário sofreram perdas de vida e a deterioração de sua saúde, além de bens materiais e do comprometimento permanente de seu território. De atingidos passaram a vítimas, com o pleno direito de compensação pelos danos materiais e morais. Entretanto, diversos jogos de poder, classificações e ações adotadas por parte do Estado e das empresas têm sido desenvolvidos no sentido de gerir o desastre tecnológico a partir da “resolução negociada de conflitos” (ZUCARELLI, 2016), que, sob o manto da mediação e do acordo, por vezes propõem uma espécie de barganha de medidas reparatórias e compensatórias, operam imposições excludentes e flexibilizam direitos já garantidos pela Constituição Federal. Zhouri et al. (2016) alertam não somente para as assimetrias de poder entre os envolvidos – órgãos do Estado, empresas, comunidades atingidas etc. –, mas também sobre as formas de participação e marginalização das mobilizações locais dos atingidos. Salientam que não se pode perder de vista a construção das narrativas empresarial, governamental e técnica sobre o que é um desastre, porque são dinâmicas e irão definir a forma como a crise social irá se desdobrar, uma vez que é frequentemente intensificada pelos encaminhamentos institucionais que são empreendidos.

A respeito da narrativa empresarial, Zhouri et al. (2017) atentam para o modo como as reivindicações das vítimas do desastre são tolhidas e recodificadas pelas taxinomias, racionalidades e técnicas do gerir corporativo que definem as formas de reparação dos danos, bem como os modos de reconstrução do viver. Lógica semelhante, mas em um menor grau de complexidade, foi verificada no desastre de

São Luiz do Paraitinga (SP), onde as vítimas tiveram seus danos enquadrados segundo a racionalidade governamental e seus formulários de Avaliação de Danos (Avadan) – atualmente em uma versão mais simplificada, intitulada Formulário de Informação de Desastre (Fide) (MARCHEZINI, 2013, 2015a; MARCHEZINI; SARTORI; GONÇALVES, 2017).

Também não se podem perder de vista as dinâmicas de ação coletiva dos afetados, a construção de suas reivindicações e estratégias de resistência, principalmente a longo prazo. Ao circunscrever sua análise sobre os afetados pelo rompimento da barragem da Samarco na porção capixaba da Bacia do Rio Doce, Losekann (2017) apresentou emergentes processos de mobilização cujos mecanismos emocionais têm importante papel na construção da ação coletiva. Muitos desses processos podem ser identificados como estratégias de resistência, embora vários discursos governamentais tentem enquadrá-los sob um dispositivo de segurança não conflitivo, atualmente ornamentado sob o nome de resiliência (MARCHEZINI, 2015c). Futuros estudos das ciências sociais precisam analisar novas dinâmicas sociais nesse campo de poder que envolve o tema dos riscos e desastres.

Considerações finais

Diante da intensificação de diferentes tipos de vulnerabilidades e das mudanças ambientais globais, diversas agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus respectivos fóruns multilaterais – Marco de Ação de Sendai (2015), Acordo de Paris (2015) e Nova Agenda Urbana Habitat III (UNITED NATIONS CONFERENCE ON HOUSING AND SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT, 2016) – recomendam a urgência em promover que o foco da descoberta científica se direcione para

a resolução de desafios de desenvolvimento urgentes, com vistas a reduzir os riscos de desastres e as inúmeras perdas e danos que ocasionam no curto, médio e longo prazo – como consequência das mudanças ambientais globais. As ciências sociais têm muito a contribuir com o debate, embora sua participação científica brasileira no tema ainda seja incipiente. Desastres são fruto de estratégias falhas de desenvolvimento, mas também podem acentuar problemas crônicos como a desigualdade social, a injustiça ambiental, a violência, a pobreza (LAVELL; MASKREY, 2014). Embora tais processos complexos também ensejem mudanças positivas, não se pode fechar os olhos para dinâmicas socioambientais urgentes que estão em curso, como fruto da interação entre a crescente degradação e superexploração do meio ambiente e as mudanças climáticas antropogênicas (OLIVER-SMITH et al., 2016).

Em busca de novas questões de pesquisa às ciências sociais, espera-se que novas disciplinas sobre a temática de desastres e mudanças ambientais globais possam ser criadas no âmbito da graduação e nos cursos de pós-graduação, além de organização de eventos e números especiais em revistas científicas. Ademais, seria importante que agências de fomento criassem editais para impulsionar pesquisas das ciências sociais nessa área. Uma recomendação importante é que as ciências sociais se mobilizem para considerar o tema como algo que não é de domínio exclusivo das ciências naturais, mas que criticamente colaborem para desnaturalizar o desastre “natural” (O’KEEFE; WESTGATE; WISNER, 1976; OLIVER-SMITH et al.; 2016), assim como pesquisem as causas básicas dos desastres e as pressões dinâmicas que colaboram para a construção social do risco de um desastre (WISNER et al., 2004). Ademais, seria frutífero reunir esforços para uma agenda de pesquisa no tema, tal

como proposto por Taddei (2014) e Rodrigues et al. (2015), além de pôr em debate metodologias e formas de relacionar-se com outras ciências (LAVELL, 2005; VALENCIO, 2017) quando nos deparamos com desafios comuns e complexos, tais como os desastres e as mudanças ambientais globais.

Agradecimentos

A pesquisa foi financiada com recursos da Fapesp e do CNPq. As opiniões, conclusões e recomendações expressas neste material são do autor e não necessariamente refletem as visões das instituições de financiamento e ao qual pertence.

Referências

- ACOSTA, V. G. (Ed.). *Historia y desastres en America Latina I*. Cidade do México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1996.
- _____. (Ed.). *Historia y desastres en America Latina II*. Cidade do México: La Red, 1997.
- _____. (Ed.). *Historia y desastres en América Latina III*. Cidade do México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: La Red, 2008.
- ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., nov. 2002, Caxambu. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2002. Não paginado. Disponível em: <<https://goo.gl/KgG3Hg>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- _____. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., ago. 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: FIBGE, 2006a. Paginação irregular.
- _____. As cidades e as apropriações sociais das mudanças climáticas. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-106, 2006b.
- _____. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.
- ACSELRAD, H. et al. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALVES, H. P. F.; TORRES, H. G. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 44-60, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Avaliação de perdas e danos: inundações bruscas em Santa Catarina: novembro de 2008*. Brasília: Banco Mundial, 2012a.
- _____. *Avaliação de perdas e danos: inundações e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro: janeiro de 2011*. Brasília: Banco Mundial, 2012b.

- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (Ed.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unifesp, 1997. p. 11-71.
- BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (Ed.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unifesp, 1997.
- BENADUSI, M. Pedagogies of the unknown: unpacking “culture” in disaster risk reduction education. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, New Jersey, v. 22, n. 3, p. 174-183, 2014.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- BOURDIEU, P. et al. *O ofício de sociólogo: metodologia de pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BRUSEKE, F. Risco social, risco ambiental, risco individual. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 117-133, 1997.
- CALDAS, G. (Ed.). *Vozes e silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental?* Campinas: BCCL: Unicamp, 2017.
- CARDOSO, A. L. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 27-48, 2006.
- CARMO, R. L. Urbanização e desastres: desafios para a segurança humana no Brasil. In: CARMO, R.; VALENCIO, N. (Ed.). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos: Rima, 2014. p. 1-14.
- CARMO, R. L.; ANAZAWA, T. M. Mortalidade por desastres no Brasil: o que mostram os dados. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, p. 3669-3681, 2014.
- COSTA, S. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. *Tempo Social*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 73-100, 2004.
- DAS, V. The anthropology of violence and the speech of victims. *Anthropology Today*, Londres, v. 3, n. 4, p. 11-13, 1987.
- _____. *Critical events: an anthropological perspective on contemporary India*. Delhi: Oxford University Press, 1998.
- DESROSIÈRES, A. *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- DOMBROWSKY, W. Again and again: is a disaster we call a “disaster”? In: QUARANTELLI, E. (Ed.). *What is a disaster?* Perspectives on the question. Abingdon: Routledge, 1998. p. 19-30.
- DOUGLAS, M.; WILDAVSKY, A. *Risk and culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press, 1982.
- DRABEK, T. *Human system responses to disaster: an inventory of sociological findings*. Nova York: Springer-Verlag, 1986.

- DYNES, R. *Organized behavior in disaster*. Lanham: Heath Lexington Books, 1970.
- DYNES, R.; QUARANTELLI, E. The place of the 1917 explosion in Halifax Harbor in the history of disaster research: the work of Samuel H. Prince. In: CONFERENCE THE 1917 EXPLOSION: COLLISION IN HALIFAX HARBOUR AND ITS CONSEQUENCES, 3-6 dez. 1992, Nova Scotia. *Anais...* Newark: University of Delaware Disaster Research Center, 1993. Paginação irregular. Disponível em: <<https://goo.gl/gXYvnh>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- EVANGELISTA, J. D. Água benta e água consagrada: representações religiosas e representações de risco na periferia de São Carlos/SP. In: VALENCIO, N. et al. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009. p. 131-145.
- FAAS, A. J.; BARRIOS, R. Applied anthropology of risk, hazards, and disasters. *Human Organization*, v. 74, n. 4, p. 287-295, 2015.
- FRITZ, C. Disaster. In: MERTON, R.; NISBET, R. (Ed.). *Contemporary social problems*. Nova York: Harcourt, 1961. p. 651-694.
- GERALDI, D. Pessoas com deficiência visual: do estigma às limitações da vida cotidiana em circunstâncias de riscos e de desastres relacionados às chuvas. In: VALENCIO, N. et al. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009. p. 107-118.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- GILBERT, C. Studying disaster: changes in the main conceptual tools. In: QUARANTELLI, E. (Ed.). *What is a disaster? Perspectives on the question*. Abingdon: Routledge, 1998. p. 11-18.
- GONÇALVES, J. C.; MARCHEZINI, V.; VALENCIO, N. Desastres relacionados a colapsos de embalses em Brasil: aspectos sociopolíticos de uma seguridade ilusória. *Estudios Sociológicos*, Cidade do México, v. 30, n. 90, p. 773-804, 2012.
- GUIVANT, J. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 46, p. 3-38, 2. sem. 1998.
- HEWITT, K. The idea of calamity in a technocratic age. In: HEWITT, K. (Ed.). *Interpretations of calamity*. Boston: Allen and Unwin, 1983. p. 3-32.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais, informações territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Geo Brasil 2002: perspectivas para o meio ambiente no Brasil*. Brasília: Ibama, 2002.
- KOGA, D. O impacto dos fenômenos climáticos sobre a organização e dinâmica sócio-produtiva num assentamento rural: estudo de caso dos efeitos das chuvas no assentamento Bela Vista do Chibarro em Araraquara/SP. In: VALENCIO, N. et al. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009. p. 119-130.

- KONDO, S. et al. How do “numbers” construct social reality in disaster stricken areas? A case of the 2008 Wenchuan earthquake in Sichuan, China. *Natural Hazards*, Nova York, v. 62, n. 1, p. 1-11, 2011.
- KROLL-SMITH, S.; GUNTER, V. Legislators, interpreters, and disasters. In: QUARANTELLI, E. (Ed.). *What is a disaster? Perspectives on the question*. Abingdon: Routledge, 1998. p. 160-176.
- KUMAR-JHA, M. Natural and anthropogenic disasters: an overview. In: KUMAR-JHA, M. (Ed.). *Natural and anthropogenic disasters: vulnerability, preparedness and mitigation*. Dordrecht: Springer, 2010. p. 1-16.
- LAVELL, A. Ciencias Sociales y desastres naturales en America Latina: un encuentro inconcluso. In: MASKREY, A. (Ed.). *Los desastres no son naturales*. Cidade do Panamá: La Red, 1993. p. 111-125.
- _____. Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la Red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. In: *La gobernabilidad en América Latina: balance reciente y tendencias a futuro*. Curridabat: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/5TydaR>>. Acesso em: 31 jan. 2018. p. 1-66.
- LAVELL, A.; MASKREY, A. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, Nova York, v. 13, n. 4, p. 267-280, 2014.
- LINDELL, M. Disaster studies. *Sociopedia.isa*, Thousand Oaks, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/14rwKn>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- LOSEKANN, C. “It was no accident!” The place of emotions in the mobilization of people affected by the collapse of Samarco’s tailings dam in Brazil. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 14, n. 2, p. 102-126, 2017.
- MARANDOLA JUNIOR, E.; HOGAN, D. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, 2006.
- MARCHEZINI, V. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, N. et al. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009. p. 48-57.
- _____. *Desafios de gestão de abrigos temporários: uma análise sociológica de inseguranças e riscos no cotidiano de famílias abrigadas*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.
- _____. *Janeiro de 2010, São Luiz do Paraitinga/SP: lógicas de poder, discursos e práticas em torno de um desastre*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- _____. La producción silenciada de los “desastres naturales” en catástrofes sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, Cidade do México, v. 76, n. 2, p. 253-285, 2014a.
- _____. *Campos de desabrigados: a continuidade do desastre*. São Carlos: Rima, 2014b.
- _____. *Processos de recuperação em desastres: discursos e práticas*. São Carlos: Rima, 2014c.

- _____. A produção simbólica dos “desastres naturais”: composições, seleções e recortes. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 174-196, 2014d.
- _____. Biopolitics of disaster: power, discourses, and practices. *Human Organization*, Oklahoma City, v. 74, n. 4, p. 362-371, 2015a.
- _____. Redução de vulnerabilidade a desastres: dimensões políticas, científicas e socioeconômicas. *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Newcastle upon Tyne, v. 2, n. 17, p. 82-102, 2015b.
- _____. Social recovery in disasters: the cultural resistance of Luizenses. In: COMPANION, M. (Ed.). *Disaster's impact on livelihood and cultural survival: losses, opportunities, and mitigation*. Boca Raton: CRS Press, 2015c. p.293-304.
- MARCHEZINI, V.; WISNER, B. Challenges for vulnerability reduction in Brazil: insights from the PAR framework. In: MARCHEZINI, V. et al. (Ed.). *Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action*. São Carlos: Rima, 2017. p. 57-96.
- MARCHEZINI, V.; SARTORI, J.; GONÇALVES, J. C. Desenvolvimento, desastres e reconstrução: o caso de São Luiz do Paraitinga/SP, Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 13, n. 2, p. 202-226, 2017.
- MARTINS, M. H. M.; TAVANTI, R. M.; SPINK, M. J. P. Vulnerabilidade em artigos científicos brasileiros sobre desastres ambientais. *Athenea Digital: Revista de Pensamiento e Investigación Social*, Barcelona, v. 16, n. 3, p. 347-365, 2016.
- MATTEDI, M. A. *As enchentes como tragédias anunciadas: impactos da problemática ambiental nas situações de emergência em Santa Catarina*. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- MATTEDI, M. A.; BUTZKE, I. A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 9, p. 93-114, 2001.
- MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Ed.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.
- O'KEEFE, P.; WESTGATE, K.; WISNER, B. Taking the “naturalness” out of “natural” disasters. *Nature*, Basingstoke, v. 260, p. 566-567, abr. 1976.
- OLIVER-SMITH, A. Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas. In: LAVELL, A. (Ed.). *Al norte del Rio Grande*. Cidade do Panamá: La Red, 1994. p. 25-40.
- _____. The brotherhood of pain: theoretical and applied perspectives on post-disaster solidarity. In: OLIVER-SMITH, A.; HOFFMAN, S. M. (Ed.). *The angry Earth: disaster in anthropological perspective*. Abingdon: Routledge, 2012. p. 204-225.
- OLIVER-SMITH, A. et al. *Forensic Investigations of Disasters (FORIN): a conceptual framework and guide to research*. Beijing: Integrated Research on Disaster Risk, 2016.

- _____. A construção social do risco de desastres: em busca das causas básicas. In: MARCHEZINI, V. et al. (Ed.). *Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action*. São Carlos: Rima, 2017. p. 97-114.
- PAVAN, B. J. C. O olhar da criança sobre o desastre: uma análise baseada em desenhos. In: VALENCIO, N. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009. p. 96-106.
- PERRY, R. Disasters, definitions and theory construction. In: PERRY, R.; QUARANTELLI, E. (Ed.). *What is a disaster? New answers to old questions*. Bloomington: XLibris, 2005. p. 311-324.
- PHILLIPS, B.; FORDHAM, M. Introduction. In: THOMAS, D. et al. (Ed.). *Social vulnerability to disasters*. Abington: CRC Press, 2010. p. 1-26.
- PINHEIRO, F. D. *Quando a casa sai?* A política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- _____. A atuação do INEA no Vale do Cuiabá, Petrópolis, RJ: remoções e violações de direitos como justificativa de proteção à vida dos afetados. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 215-238, 2015.
- QUARANTELLI, E. Introduction: the basic question, its importance, and how it is addressed in this volume. In: QUARANTELLI, E. (Ed.). *What is a disaster? Perspectives on the question*. Abingdon: Routledge, 1998. p. 1-7.
- RODRIGUES, A. C. et al. Delineamento da produção científica sobre desastres no Brasil no início deste século. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 34, p. 61-73, ago. 2015.
- RODRÍGUEZ, H.; QUARANTELLI, E.; DYNES, R. Introduction. In: RODRÍGUEZ, H.; QUARANTELLI, E.; DYNES, R. (Ed.). *Handbook of disaster research*. Nova York: Springer, 2007. p. XXIII-XX.
- ROMERO, G.; MASKREY, A. Como entender los desastres naturales. In: MASKREY, A. (Ed.). *Los desastres no son naturales*. Cidade do Panamá: La Red, 1993. p. 6-10.
- SANTOS, A. B. et al. A catástrofe de 1967. In: CAMPOS, J. F. (Ed.). *Santo Antônio de Caraguatatuba: memórias e tradições de um povo*. Caraguatatuba: Fundacc, 2000.
- SANTOS, J. R. C. C. *A cultura como protagonista do processo de reconstrução da cidade de São Luiz do Paraitinga/SP*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- SARTORI, J. *Como esquecer?* Memórias de um desastre vivenciado. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.
- SIENA, M. *A vulnerabilidade social diante das tempestades: da vivência dos danos na moradia à condição de desalojados/desabrigados pelo recorte de gênero*. 2006. Monografia de Conclusão de Curso – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.
- _____. *A dimensão de gênero na análise sociológica dos desastres: conflitos entre desabrigadas e gestoras de abrigos temporários relacionados às chuvas*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

- _____. *A atenção social nos desastres: uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.
- SILVA, R. A. C. *Águas de novembro: estudo antropológico sobre memória e vitimização de grupos sociais cidadãos e ação da Defesa Civil na experiência de calamidade pública por desastre ambiental (Blumenau, Brasil)*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- SILVA, T. C. *Radiation illness representation and experience: the aftermath of the Goiânia radiological disaster*. 2002. Tese (Doutorado) – New York University, Nova York, 2002.
- _____. Eventos críticos: sobreviventes, narrativas, testemunhos e silêncios. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 27., 1-4 ago. 2010, Belém. *Anais...* [S.l.]: [s.n.], 2010. Paginação irregular. Disponível em: <<https://goo.gl/qucUNA>>. Acesso em: 1 fev. 2018.
- _____. Silêncios da dor: enfoque geracional e agência no caso do desastre radioativo de Goiânia, Brasil. *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, Estocolmo, v. 46, n. 1, p. 17-29, 2017.
- SOROKIN, P. *Man and society in calamity: the effects of war, revolution, famine, pestilence upon human mind, behavior, social organization and cultural life*. Nova York: E.P. Dutton and Company, 1942.
- TADDEI, R. R. Sobre a invisibilidade dos desastres na antropologia brasileira. *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Newcastle upon Tyne, v. 1, n. 1, p. 30-42, 2014.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON HOUSING AND SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT. *Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*. Genebra: UN Habitat, 2016.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters*. Genebra: UNISDR, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/Vi8gyQ>>. Acesso em: 1 fev. 2018.
- _____. *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*. Genebra: UNISDR, 2015.
- VALENCIO, N. Da morte da Quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: VALENCIO, N. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009. p. 3-18.
- _____. Natural disasters as a symptom of a disputable development: considerations on the Brazilian institutional vulnerability. *Terrae*, Campinas, v. 7, n. 1-2, p. 14-21, 2010a.
- _____. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2010b. (Volume 2).
- _____. *Para além do “dia do desastre”: o caso brasileiro*. Curitiba: Appris, 2012.

- _____. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2013. (Volume 3).
- _____. Desastres normais: das raízes aos rumos de uma dinâmica tecnopolítica perversa. In: SIQUEIRA, A. et al. (Ed.). *Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos*. São Carlos: Rima, 2015. p. 79-120.
- _____. A ordem invisível por detrás do caos aparente: arquitetura do poder e desfiliação social no contexto de desastre. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 2017. Não paginado. Disponível em: <<https://goo.gl/vK3saR>>. Acesso em: 1 fev. 2018.
- VALENCIO, N.; SIENA, M. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2014. (Volume 4).
- VALENCIO, N.; MARCHEZINI, V.; SIENA, M. Desastre e indiferença social: o Estado perante os desabrigados. *Antropolítica*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 223-254, 2009.
- _____. *Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados*. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.
- VALENCIO, N. et al. Chuvas no Brasil: representações e práticas sociais. *Política e Sociedade*, São Carlos, v. 4, n. 7, p. 163-183, 2005.
- _____. Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de Defesa Civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 44-60, 2006.
- _____. Desastres no imaginário infantil: expressão gráfica e percepção dos danos no uso de um esquema classificatório de defesa civil. *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 118-133, 2008.
- _____. (Ed.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2009.
- _____. Desastres e desamparo coletivo: o ente público diante dos grupos afetados. In: PINTO, M. C. O.; MORAIS, M. J.; LIMA, J. C. (Ed.). *Processos de territorialização e identidades sociais*. São Carlos: Rima, 2012. p. 123-144.
- VARGAS, D. *Da chuva atípica à falta de todo mundo: a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- VIANA, M. B. *Avaliando Minas: índice de sustentabilidade da mineração (ISM)*. 2012. 372 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- WILCHES-CHAUX, G. La vulnerabilidad global. In: MASKREY, A. (Ed.). *Los desastres no son naturales*. Cidade do Panamá: La Red, 1993. p. 11-41.
- WISNER, B. “Vulnerability” in disaster theory and practice: from soup to taxonomy, then to analysis and finally tool. In: INTERNATIONAL WORK-CONFERENCE DISASTER STUDIES OF WAGENINGEN UNIVERSITY AND RESEARCH CENTRE, jun. 2001, Wageningen. *Proceedings...* Wageningen: Wageningen University, 2001.

_____. Vulnerability as concept, model, metric, and tool. *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*, Cambridge, ago. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/CeULsc>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

WISNER, B.; GAILLARD, J. C. An introduction to neglected disasters. *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies*, v. 2, n. 3, p. 151-158, 2009.

WISNER, B. et al. *At risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Abingdon: Routledge, 2004.

ZHOURI, A. et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, Campinas, v. 68, n. 3, p. 36-40, 2016.

_____. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 14, n. 2, p. 1-21, 2017.

ZUCARELLI, M. Efeitos institucionais e políticos dos processos de mediação de conflitos. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Ed.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. p. 311-335.

Resumo

As ciências sociais nos desastres: um campo de pesquisa em construção

O envolvimento científico das ciências sociais com o tema “desastres” ocorre principalmente a partir da década de 1970, com o desenvolvimento da sociologia dos desastres nos Estados Unidos da América e também de outras vertentes que criticam a concepção de desastres “naturais”, como alguns cientistas britânicos e outros da La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red). No Brasil, de que modo as ciências sociais têm se envolvido com o tema “desastres”? Este estudo objetiva refletir sobre essa questão, contribuindo com pesquisas anteriores que analisaram o envolvimento da antropologia brasileira e da produção científica nacional no período entre 2000 e 2013. Os resultados mostram que o envolvimento de cientistas sociais brasileiros nesse tema é recente, embora haja histórico de desastres no país.

Palavras-chave: Desastres Socioambientais; Vulnerabilidade; Sociologia dos Desastres; Antropologia dos Desastres; Risco.

Abstract

Social sciences applied to disasters: a research field under construction

Social sciences began studying disasters in the 1970s, when sociology of disasters was founded in the United States of America, such as other approaches that criticize the idea of “natural” disasters developed by the Latin American Network for the Social Study of Disaster Prevention (La Red) and some British scholars. How do Brazilian social studies develop the “disaster” field? This study aims to reflect about this question, and contributes with previous researches that analyzed the field of disasters’ anthropology in Brazil and the Brazilian scientific production about this theme from 2000 to 2013. The results showed that Brazilian social scientists started studying this theme recently, although the country has historical records about disasters.

Keywords: Social-environmental Disasters; Vulnerability; Sociology of Disasters; Anthropology of Disasters; Risk.

Résumé

Les sciences sociales dans les catastrophes : un domaine de recherche en construction

La participation scientifique des sciences sociales avec le thème « catastrophes » arrive surtout à partir des années 1970, avec le développement de la sociologie des catastrophes aux États-Unis, et aussi d'autres dimensions qui critiquent la conception de catastrophes « naturels », comme quelques chercheurs britanniques et autres de La Red De Estudios Sociales en Prevencion de Desastres en America Latina (La Red). Au Brésil, comment les sciences sociales travaillent le thème « catastrophes » ? Cet article a comme but de réfléchir sur cette question, en aidant des recherches précédentes qui ont analysé la participation de l'anthropologie brésilienne et de la production scientifique national dans le période entre 2000 et 2013. Les résultats montrent que la participation de spécialistes brésiliens en sciences sociales dans ce thème est récente, bien qu'il y eût historique de catastrophes dans le pays.

Mots-clés : Catastrophes Socio-environnementales ; Vulnérabilité ; Sociologie des Catastrophes ; Anthropologie des Catastrophes ; Danger.

Introdução

Com o advento da democracia liberal no Ocidente, a intersecção entre religião e política sofreria deslocamentos históricos relevantes no que tange à fundamentação da autoridade política. Em primeiro lugar, a natureza da justificação (da autoridade) política, até então de caráter divino, cederia espaço à autoridade política baseada em modelos seculares de consenso, por meio da noção de soberania popular. Em segundo lugar, países ocidentais não apenas abrigariam grupos cada vez mais diversos, religiosamente, como também teriam de responder aos efeitos perversos de guerras religiosas. Finalmente, o processo de secularização enfraqueceria a premissa da qual supõe-se que membros de uma mesma comunidade política sejam necessariamente parte de uma única tradição religiosa. O modelo de tolerância do *modus vivendi*, em cuja formulação um grupo abdica de impor-se violentamente sobre o outro em razão da impossibilidade de uma estabilidade política ser alcançada mediante a erradicação de valores discordantes, constitui uma primeira definição liberal sobre o papel da religião em uma sociedade liberal. No caso citado, a esfera religiosa atrofia-se ao âmbito estritamente privado.

A despeito de predições teóricas sobre o desaparecimento das religiões em democracias

liberais contemporâneas, a religião tem reincorporado espaços antes perdidos no debate público, influenciando significativamente a cultura política de países ocidentais. Novas inflexões no lócus público contemporâneo têm exigido da ciência e filosofia política um princípio de tolerância distinto do historicamente consolidado *modus vivendi* em democracias liberais.

Para Brian Leiter (2012, p. 06), é preciso saber se há uma razão especial para tolerar a religião *qua* religião – isto é, se há um argumento que explique por qual motivo, como questão de princípio moral, devemos acordar um tratamento legal especial às práticas religiosas em relação às doutrinas de cunho secular. Embora este contexto jurídico norte-americano não se aplique à constituição brasileira – visto que a liberdade de consciência presente no dispositivo legal brasileiro tem respondido satisfatoriamente às exigências não religiosas –, a problemática levantada pelo autor mencionado suscita um outro debate, no qual regimes democráticos, como o brasileiro, têm sido impelidos a enfrentar. Sumariamente, a problemática da tolerância, neste artigo, concerne à legitimidade de razões religiosas no espaço público de sociedades democráticas liberais – considerando-se que a legitimidade política em regimes liberais depende tanto da consolidação de uma justiça “procedimental”,

1 Agradeço aos pareceristas pelas recomendações valiosas sugeridas à primeira versão deste artigo. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro à pesquisa.

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP/FFLCH). E-mail: leonardobsmenezes@gmail.com.

cuja garantia de instituições político-legais não se apoie em convicções aceitas somente por uma parcela de cidadãos, quanto da substantivação de princípios normativos, como a tolerância, por razões que nenhum cidadão poderia razoavelmente rejeitar.

Diferentes maneiras de conceber a existência do pluralismo moral em sociedades democráticas liberais corresponderão a formas diversas sobre como teorias políticas (liberais) justificam o uso do poder. Isso incide diretamente sobre como devemos pensar as condições de legitimidade da coerção estatal, por conseguinte sobre o modo como cada uma dessas teorias responde ao problema da tolerância (religiosa)³. Sendo assim, que papel pode a religião cumprir na justificação da coerção estatal? Em um contexto de pluralismo religioso tal qual o de democracias liberais contemporâneas, seriam razões religiosas suficientes, por si, para a justificação de leis para as quais (alguns) cidadãos não podem encontrar uma razão secular? Este texto busca mapear tais contribuições teóricas, discutindo pontos de maior razoabilidade em cada grupo e os desafios que cada corpo teórico enfrenta em sua argumentação normativa.

Os modelos de exclusão (*standard view*) e a inclusão de razões religiosas⁴

Após John Rawls conceitualizar a ideia/o ideal de “razão pública” (2005), o autor tornou-se uma referência a leituras notavelmente divergentes acerca do entendimento da tolerância. Parte dessa dificuldade reside na interpretação de uma premissa do liberalismo, segundo a qual a justificação de uma medida

coercitiva requer razões que cidadãos possam aceitar, ou ao menos não poderiam razoavelmente rejeitar. Com isso, antes de analisá-los nos itens subsequentes, é necessário expor brevemente as interpretações teóricas derivadas do argumento de tolerância proposto por Rawls.

Na literatura exclusivista – *standard view* –, o princípio normativo que assegura a diversidade do uso individual da razão distingue-se entre concepções de consenso e convergência⁵. A distinção entre tais concepções é especificada por uma razão (R) variável no princípio de justificação pública. Sendo assim, se cidadãos hipotéticos A e B compartilham uma razão R que lhes torna um regime razoável – isto é, legítimo –, então a justificação do regime baseia-se em seu consenso quanto a R. Se, por outro lado, A tem uma razão R_a para considerar aceitável um dado regime e, por sua vez, B tem uma razão R_b para também considerar aceitável o mesmo regime, então a justificação do regime fundamenta-se em uma convergência de distintos pontos de vistas, ainda que detentores de um status igual em sua condição de legitimadores. Grosso modo, uma concepção de razões convergentes requer de indivíduos apenas a aceitação de propostas políticas por suas razões individuais – deve-se dizer, desde que tais razões atendam a determinados critérios –, ao passo que o consenso demanda uma razão que possua uma propriedade epistêmica comum – isto é, compartilhada. Apesar dos níveis distintos de exigência, derivações do ideal de razão pública, nesta literatura defendem a tese do insulamento de razões religiosas, do fórum público, em nome de um critério de aceitabilidade (universal)

3 É necessário ressaltar a diferença entre o controle sobre os outros – o aspecto empírico do poder – e a justificação do emprego legítimo da coerção coletiva sobre os cidadãos.

4 O exclusivismo e o inclusivismo referem-se à maneira como cada um destes modelos teóricos posiciona-se no debate sobre a aceitabilidade de razões religiosas no fórum público político: ao passo que teóricos exclusivistas negam a legitimidade da justificação de uma lei baseada em valores religiosos, inclusivistas defendem por sua vez a indissociabilidade entre uma formação cívico-religiosa e o seu engajamento no lócus público.

5 A fim de tornar coeso o diálogo entre os autores analisados e em razão dos limites que um artigo impõe, optei por não debater a teoria convergente.

relativo às razões oferecidas para a justificação de medidas coercitivas.

Por outro lado, autores inclusivistas negam a tese da restrição dos valores religiosos no âmbito público. Para isso, há uma nítida contraposição ao ideal “excludente” de razão pública rawlsiana, tal como entendido pela *standard view*, em defesa de uma ética da cidadania que reconheça a indissociabilidade entre valores religiosos, por meio dos quais um cidadão (religioso) forma sua visão cívica de mundo, como também garante a efetiva participação do cidadão no fórum público⁶.

Exclusivismo (ou *standard view*): por que razões religiosas são ilegítimas?

Para o exclusivismo, razões religiosas cumprem apenas um papel limitado na justificação de leis coercitivas, visto que tais leis, se baseadas exclusivamente em razões religiosas, careceriam de legitimidade moral. Nessa perspectiva teórica, merecem destaque duas linhas de argumento complementares:

1. Embora razões religiosas (de certos tipos) possam corroborar razões seculares que, por si, poderiam ser suficientes para responder ao problema da coerção, coerções de caráter estatal que não fossem justificadas senão por razões religiosas seriam moralmente ilegítimas. Essa limitação de razões religiosas em cumprir um papel decisivo na justificação pública denomina-se “princípio da insuficiência religiosa” (EBERLE, 2015).
2. Distinta, embora intimamente associada ao princípio anterior, encontra-se a “doutrina da restrição religiosa” (DRR), na qual o

exclusivismo teórico assume que a coerção estatal é inerentemente ruim e, assim, propõe um conjunto amplo de restrições sobre os tipos de considerações que podem superar essa premissa. Uma de tais restrições é particularmente relevante: considerações religiosas não poderiam exercer um papel decisivo para a solução da premissa mencionada anteriormente. A prioridade do político sobre convicções pessoais impõe-se como uma tese forte no exclusivismo. A DRR não possui implicações políticas determinadas e não se trata de uma restrição sobre a própria legislação, mas configura, por meio de um dever moral, as razões às quais os agentes devem apelar quando defendem leis de caráter coercitivo.

A literatura exclusivista norteou seu debate em defesa da DRR mediante três argumentos clássicos: o argumento do conflito religioso, o da dissensão e o do respeito. Cabe ressaltar brevemente os dois primeiros argumentos, ainda que tenham perdido relevância no debate acerca da tolerância.

Teóricos do exclusivismo presumem que a DRR previne os efeitos de uma possível guerra religiosa. A preocupação expressa nesse caso é que cidadãos desejem coagir seus concidadãos por razões religiosas ao impor sua agenda sectária, valendo-se do poder estatal para perseguir hereges (adversários), avançar sua ortodoxia e implementar leis estritas. Seguindo esse argumento, tais cidadãos provocariam resistência e conflitos civis, de maneira que tal estado de coisas ameaçaria a viabilidade de uma democracia liberal (AUDI, 2000, p. 103).

Certamente, há razões para uma genuína ameaça de guerras confessionais quando o foco

6 Ao conceber a prioridade normativa do domínio político perante o religioso, Rawls, no entanto, não atribui à religião, em si, um fator de instabilidade quanto à sua participação no lócus público de regimes democráticos. O modo pelo qual Rawls delimita normativamente o apelo individual a visões não públicas – religiosas e seculares – será exposto quando a literatura liberal-igualitária for analisada.

de análise recai sobretudo no século XVII europeu. Todavia, há pouca razão para sustentar tal argumento em democracias contemporâneas estáveis, uma vez que conflitos religiosos estão enraizados em violações de direitos religiosos, não pela diversidade de opiniões, mas pela recusa à tolerância daquelas diferentes opiniões. Nesse caso, saber se há razões morais para a formulação de um princípio de tolerância situa-se em um nível posterior ao modelo lockeano de tolerância, o já citado *modus vivendi*, segundo o qual um grupo deve tolerar o outro por não ser capaz de destruí-lo, acabando por ter que aceitar a condição de convivência. Isso explica a perda de espaço desse argumento na literatura sobre a tolerância.

Se o problema com o argumento do conflito religioso é não haver um prospecto realista de tal fenômeno em uma democracia liberal estável, uma tese mais fraca tal qual a da dissensão poderia identificar males de uma natureza que a adesão à DRR poderia de fato prevenir. Sendo assim, exclusivistas como Greene (1993) acreditam ser plausível supor que a implementação de leis coercitivas exclusivamente implementadas com base em razões religiosas engendraria frustração e dissensão entre os cidadãos.

No entanto, ainda não está claro se é possível afirmar que a obediência de cidadãos à DRR resultaria em menos frustração do que não a exigir. A literatura exclusivista concentrou sua normatividade em estudos excessivamente abstratos, o que distanciou a teoria proposta de aspectos empíricos que eventualmente enfraqueceriam, ou ao menos desafiariam, a fundamentação normativa de seus argumentos. Bastaria imaginar que uma razão secular específica poderia gerar dissenso mesmo em um cidadão de orientação secular, considerando seus valores seculares em conflito com a razão secular proposta. Um pacifista ateu, por exemplo, poderia simplesmente não compartilhar razões seculares que justifiquem a participação de seu país em uma guerra.

Por isso, na *standard view* o argumento proeminente de defesa à DRR tem sido o do respeito e, por sua importância no debate do exclusivismo, detenho-me mais sobre sua formulação, expondo em termos gerais uma formulação do princípio do respeito tal qual Charles Larmore (1987) a concebeu:

1. cada cidadão merece ser respeitado como pessoa;
2. se cada cidadão merece ser respeitado como pessoa, então há uma suposição *prima facie* contra a permissibilidade da coerção estatal;
3. se a suposição contra a coerção estatal deve ser superada (como por vezes deve ocorrer), então ela deve ser justificada àqueles que são coagidos;
4. se a coerção estatal deve ser justificada àqueles que são coagidos, então qualquer lei de caráter coercitivo que necessite de um princípio racional secular plausível é moralmente ilegítima;
5. se qualquer lei coercitiva que necessite de um princípio racional secular plausível é moralmente ilegítima, então cidadãos não devem apoiar nenhuma lei que acreditem basear-se apenas em uma razão religiosa.

Fundamental a esse argumento é a reivindicação de que seres humanos possuem um status moral especial: o da igual dignidade, ou igual valor. Se o respeito pelo valor de seres humanos implica que estes não sejam tratados meramente como um meio, então o próprio respeito que lhes é devido apresenta-se como um fundamento contra a coerção. Não se deve sujeitar um ser humano a medidas coercitivas para as quais não há razão suficiente seria desrespeitá-lo como tal. Até aqui, defensores e críticos da visão padrão (*standard view*) exclusivista não discordariam em momento algum.

Como consequência de compromettimentos normativos constitutivos, um dos

aspectos definidores de uma democracia liberal será inevitavelmente o pluralismo de práticas e crenças religiosas e, nesse contexto pluralístico, no entanto, apenas certos tipos de razão poderiam satisfazer as restrições exigidas à justificação da coerção estatal. Como Charles Larmore (1990) argumenta, cidadãos razoáveis resolvem suas diferenças pelo recurso a um fundamento comum: as premissas compartilhadas que fornecem uma base para a resolução de desacordos. A exigência não é a de recorrer a uma justificação como uma questão de fato, que todos aceitem, mas a uma justificação que, como uma questão de validade normativa, todos possam aceitar. A literatura exclusivista julga que apenas premissas seculares sejam compartilháveis por seu caráter universal, ao passo que premissas religiosas conduziriam invariavelmente a particularidades, divisões e sectarismos. Richard Rorty (1999), em um de seus primeiros escritos, desconsidera qualquer hipótese de uso da razão religiosa no espaço público. Embora sua posição seja gradativamente atenuada, a versão de exclusão que ele inicialmente defende eleva o caráter excludente de seu argumento ao ponto de a religião ser uma “*conversation-stopper*” (algo que interrompe um debate): “Dizer isso [que se assume uma posição porque isso representa a vontade de Deus] é muito mais provável de terminar uma conversa do que começar um debate” (RORTY, 1999, p. 171, tradução minha).

Pelo que foi exposto, defensores do argumento consensual temem que o apoio de cidadãos a leis coercitivas mediante razões estritamente religiosas origine a imposição de valores (religiosos) de uma maioria sobre os demais, restringindo a liberdade de seus concidadãos. Todavia, é preciso reconhecer que defensores de uma concepção política irrestrita, no que se refere ao uso de razões religiosas na justificação da coerção estatal, são exceção. Além disso, cidadãos devem

apoiar apenas aquelas leis coercitivas que eles razoavelmente acreditam promover o bem comum e que acreditam serem consistentes com as demandas da justiça. Essas exigências não estariam em tensão com a reivindicação de que cidadãos podem apoiar leis coercitivas que eles acreditam carecer de razões seculares plausíveis. Por fim, cada um deve tolerar certas exigências epistêmicas: precisamente, porque cada cidadão não deveria apoiar leis coercitivas que violam as exigências de justiça e bem comum, ele deve tomar medidas possíveis para determinar se tais leis são de fato justas, levando em consideração as propriedades normativas das leis, pesando judiciosamente tais considerações, ouvindo opiniões divergentes e reavaliando seus compromissos.

Inclusivismo: as razões religiosas no lócus público

Seria insuficiente, para uma abordagem teórica justa do papel da religião, limitar-se ao argumento de que cidadãos religiosos poderiam apenas recorrer a razões religiosas em discussões públicas. Paul Weithman enfatiza, no início de sua obra *Religion and the obligations of citizenship* (2004), um viés mais sociológico do que propriamente filosófico, uma vez que igrejas propiciariam os recursos por meio dos quais as pessoas obteriam realisticamente acesso às oportunidades para a participação política e o desenvolvimento de um senso de si como cidadãos. Weithman (2004) supõe que o único meio de promover uma “cidadania consciente” (*realized citizenship*) ocorre mediante uma “cidadania ativa” (*active citizenship*). A cidadania consciente não é um valor indubitavelmente alcançado por todos os cidadãos: ela é um elemento da “participação plena” (*full participation*) na sociedade. Todavia, em um raciocínio circular, é o valor da participação plena que esclarece o valor da cidadania consciente. O alcance sócio-político

da cidadania, entendida como um processo, sustenta a tese do autor: igrejas e organizações religiosas contribuem para a democracia liberal pela promoção de uma cidadania consciente como parte da participação plena.

Em especial, a participação plena requer a oportunidade de participação em diversas esferas sociais, sobretudo na política, para o exercício da cidadania em seu sentido aristotélico. Oportunidades para a participação política – isto é, tomar parte em assuntos políticos, petições oficiais e votações, fazendo que sua opinião seja ouvida – são cruciais à conscientização de um cidadão sobre sua cidadania, bem como ao Estado democrático liberal no que concerne aos meios para a participação plena e para condições sociais satisfatórias.

Além disso, o engajamento em igrejas e organizações religiosas desempenha, ainda que indiretamente, um papel relevante na legitimação de governos democráticos na medida em que informações políticas são transmitidas aos membros de uma congregação, especialmente às populações menos favorecidas e aos grupos minoritários. De acordo com esse argumento, igrejas garantiriam um nível significativo de cidadania consciente ao promoverem o acesso a recursos e a bases efetivas para a identificação do cidadão consigo, resultando em uma cidadania ativa. Por conseguinte, haveria razões motivacionais indissociáveis entre uma posição política e uma concepção religiosa: a posição política que um cidadão religioso adota reflete o que este aprendeu em sua igreja. Ao explicitar essa correlação institucional, pela qual igrejas ensinam a natureza sagrada de deveres cívicos assim como seus membros enxergam características da cidadania como parte do que é exigido deles na comunidade (religiosa), Weithman (2004) infere que a afiliação religiosa possui um papel causal na consolidação de uma ética da cidadania.

Outrossim, Weithman (2004) apresenta dados obtidos da obra *Voice and equality* (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995) sobre a distribuição injusta de oportunidades na política partidária e nas condições de financiamento eleitoral como fatores que reforçam as inequidades entre cidadãos, comparando os mais educados aos menos favorecidos em governos democráticos liberais. Ao analisar o estudo empírico mencionado, Weithman (2004) atribui às instituições religiosas um elemento de contrapeso ao viés institucional das vantagens financeiras e educacionais, especialmente porque tais instituições religiosas estimulam aspectos da cidadania que o autor define como “igualdade formal de oportunidade” (*formal equality of opportunity*).

Esse julgamento apoia-se na crítica segundo a qual um número significativo de cidadãos seria excluído do processo político se instituições religiosas não realizassem esse processo de cidadania. Weithman (2004) interpreta a função institucional “igualitária” da religião como um fator inibidor aos critérios normativos que justificam a importância da restrição de argumentos religiosos no fórum público, ou de ações políticas guiadas por razões religiosas. Implicitamente, há na teoria de Weithman uma preocupação em distinguir normativamente entre os cidadãos que falham em atender às obrigações de cidadania exigidas e os de cuja orientação política discordamos. Certamente, argumentos religiosos poderiam ser usados para justificar certas posições com as quais discordamos veementemente, sem mencionar os candidatos de quem esperamos uma derrota eleitoral. Todavia, disso não decorre necessariamente que tais cidadãos violem seus deveres de cidadania. Assim, segundo Weithman, o critério normativo de restrição político-religiosa sustenta-se apenas sobre uma pressuposição tácita a respeito do tipo de orientação política advogada por um cidadão (religioso)⁷.

Teóricos inclusivistas, como Weithman (2004), não apenas defendem a inclusão de razões religiosas no fórum público bem como criticam argumentos exclusivistas por um ângulo particular. Uma primeira objeção à *standard view* refere-se ao critério normativo do respeito (pelo valor humano) como exigência de justificação da coerção. Ao sustentar que a justificação da coerção estatal somente é possível pelo recurso a razões compartilhadas ou acessíveis, a inferência (exclusivista) segundo a qual razões religiosas não podem decisivamente justificar a coerção estatal em democracias liberais falharia normativamente desde a premissa. A ideia de que uma coerção estatal pode ser justificada apenas por razões compartilhadas ou acessíveis seria falsa por razões que não dizem respeito às implicações do papel político de razões religiosas. Uma outra objeção concerne ao procedimento dos ideais de razão pública, de John Rawls, e razão secular, de Robert Audi. Tal procedimento é entendido por autores inclusivistas, como Christopher Eberle (2015), Nicholas Wolterstorff e Terence Cuneo (2012a), a partir de uma interpretação peculiar da coercibilidade: a condição para um cidadão apoiar uma legislação coercitiva depende de ele acreditar que uma dada coerção seja justificada e que devam ser oferecidas aos cidadãos que supostamente não as possuem, razões que eles considerariam como justificadas a uma medida coercitiva. Segundo essa tese inclusivista, a justificação de razões no fórum público resulta no paradoxo que o papel da coerção cumpre em seus próprios termos. Essas duas objeções, e suas consequências ao projeto normativo inclusivista, serão analisadas ao longo dos parágrafos subsequentes.

Visto isso, é necessário apontar que autores inclusivistas incorrem no risco de, ao

testarem normativamente os limites da ideia de razão pública ou do argumento exclusivista do respeito, recaírem em uma concepção de agonismo político. Nesse caso, a decisão pelo critério majoritário viria a ser o principal procedimento para um modelo de tolerância aberto a valores de primeira ordem – religiosos e não religiosos.

Para criticar as premissas do argumento do respeito, Christopher Eberle (2015, p. 36) delinea uma situação hipotética de justificação para a invasão norte-americana no Afeganistão com base em argumentos unicamente seculares. Ao expor as divergências entre três cidadãos não religiosos sobre qual razão secular devem compartilhar, o autor é bem-sucedido em seu ceticismo ao demonstrar que o argumento do respeito não forneceria razões suficientes para se preferir uma coerção estatal justificada por uma razão secular ecumênica sobre uma coerção estatal justificada por diversas razões seculares sectárias. Por extensão, se um defensor da visão padrão (*standard view*) deve mostrar que nenhuma razão religiosa pode justificar decisivamente uma coerção, ele deve articular algum critério que isole razões seculares para coerção e, desse modo, demonstrar que nenhuma razão religiosa seria capaz de satisfazer tal critério. Epistemologicamente, razões seculares para a justificação da coerção teriam de ter uma propriedade da qual carecem razões religiosas.

Nicholas Wolterstorff e Terence Cuneo (2012a, 2012b), em última análise, recaem no mencionado agonismo político, no projeto normativo, após identificar o que definem como o paradoxo do papel da coerção no liberalismo político – de Robert Audi, Charles Larmore e John Rawls. Segundo essa interpretação, cumpre a um cidadão acreditar que tem razão suficiente

7 No capítulo 2 de *Religion and the obligations of citizenship* (2004), a fim de refutar a noção de religião como reflexo de uma única linha ideológica, Weithman dedica-se a descrever igrejas e convicções político-religiosas em um espectro ideológico mais extenso que o senso comum costuma imaginar.

para supor que seja bom a todos agir de acordo com os critérios da razão pública e secular, a ponto de isso sobrepor-se ao dano que a coerção lhe causaria. Para o autor, o paradoxo pode ser entendido da seguinte maneira: se acredito que realizar X é por si algo bom, então eu não estaria sob coerção quando realizo X, quaisquer que sejam os danos associados a não realizar X. O aspecto arbitrário que Wolterstorff e Cuneo identificam nesse paradoxo se deve ao modelo consensual que exige de cidadãos religiosos não apenas a exclusão de suas convicções de decisões políticas, mas que se conformem às razões oferecidas em matérias legislativas, de modo a aceitá-las como justificativas legítimas para a coerção. Por esse ângulo, se muitos cultivam o hábito de debater e decidir temas políticos importantes com base nos valores religiosos particulares que os estimulam a se envolver com a vida cívica, portanto, de acordo com a posição inclusivista, há uma impossibilidade de separação entre as crenças sobre o que devem fazer no fórum público e as que guiam suas vidas (EBERLE, 2002; GREENAWALT, 1988; WEITHMAN, 2004; WOLTERSTORFF; CUNEO, 2012a, 2012b, 2012c).

O ponto controverso da teoria de Wolterstorff e Cuneo, no entanto, diz respeito à maneira como eles traduzem seu princípio de “voz equitativa” (*equal voice*). Para os autores, o fato de cidadãos serem coagidos pelo resultado de decisões coletivas não implicaria uma falta de legitimidade da legislação. Assim, o ideal de razão pública é relido sob uma ótica epistêmica cética, segundo a qual a pluralidade de interesses individuais impediria qualquer razão de ser publicamente aceitável sem apelar em última instância à coerção (ilegítima). Para Wolterstorff e Cuneo, um princípio de tolerância deriva de suposições empíricas a respeito do comportamento dos agentes sociais. Assim, do ponto de vista epistêmico, as razões que liberam da razão pública (Rawls) e da razão secular (Audi e Larmore) oferecem seriam inválidas,

uma vez que sua condição de “universalidade” (que sejam acessíveis a todos) não seria de fato universalmente aceita por todos os cidadãos.

Por extensão, do ponto de vista procedimental, não haveria como encontrar critérios imparciais para a garantia da legitimidade de decisões políticas, a não ser a própria garantia do princípio da voz equitativa entre todos os membros. Ao afirmar que “a estabilidade depende ainda mais da maioria ter razões baseadas em sua própria perspectiva para aceitar princípios de organização política”, Wolterstorff e Cuneo reconhecem em sua política (*polity*) democrática liberal que o fato de “todos terem o direito à voz equitativa (*right to equal voice*) na determinação de leis é condição suficiente para a satisfação do comprometimento à democracia liberal por todos os cidadãos respeitados como livres e iguais” (WOLTERSTORFF; CUNEO, 2012b, p. 91).

Essa formulação de um tipo de ceticismo moral em relação a princípios regulatórios generalizáveis, todavia, incorre em um argumento que considero difícil de se sustentar, do ponto de vista normativo, a saber: o de que a concepção de pluralismo moral nos diz, sob instituições livres, não haver senão a incomensuralidade dos valores, por extensão, uma inevitabilidade quanto a um agonismo político. Por essa lógica, se a aceitação de princípios de organização política depende de razões baseadas nas próprias perspectivas particulares de uma maioria, só haveria razões normativas para a aceitação de um princípio quando esse fosse um resultado favorável a uma dada concepção coletiva, majoritariamente vencedora no embate político. Sendo assim, embora constitucionalmente possam ser garantidos direitos à determinação de leis e a direitos fundamentais, o direito à voz equitativa (*equal voice*) falharia, pois a política (*polity*), mesmo ao salvaguardar direitos, não impediria uma concepção de tolerância no sentido que Rainer Forst classificara como uma forma de

permissão – isto é, que “minorias são permitidas desde que aceitem seu status inferior” (Forst, 2003, p. 73, tradução minha).

Os modelos de tolerância no liberalismo igualitário

Por um lado, a *standard view* falha ao excluir, de qualquer matéria em debate, razões que são apenas da ótica de uma doutrina religiosa por considerar seus valores como nocivos *a priori*. O inclusivismo, por outro lado, recai em situações de injustiça ao desconsiderar um critério normativo mais exigente para a justificação de medidas que afetam direitos fundamentais. Cabe ao argumento liberal-igualitário definir normativamente o escopo no interior do qual há necessidade do emprego de razões especiais na justificação da coerção coletiva. Assim, o liberalismo igualitário aplica uma noção de “imparcialidade moral de segunda ordem” (BARRY, 1995), ou “imparcialidade de ordem superior” (NAGEL, 1991), para a substantivação de uma norma de neutralidade relativa a convicções morais, seculares ou religiosas, em questões públicas controversas.

Como salienta Álvaro de Vita, sob rubrica da tolerância, “[...] há uma distinção de importância normativa capital entre razões que só o são – razões – da ótica de uma concepção abrangente específica do bem ou de uma visão ética ‘cheia’ e razões que se prestam a justificar o emprego da coerção coletiva da sociedade” (VITA, 2009, p. 64)

A tolerância religiosa à luz da independência ética em Ronald Dworkin

Inicialmente, há que se perguntar se a compreensão do conceito de religião deve

ser necessariamente associada à existência de Deus, ou se a definição de religião envolve, ainda, doutrinas endossadas por ateus. Referências à religião em documentos constitucionais são entendidas como dispositivos responsáveis pela organização institucional de igrejas e templos de reverência a uma deidade. Certamente, em suas origens no Ocidente, a luta pela liberdade de escolha religiosa referia-se ao comprometimento metafísico a um ser sobrenatural, embora o direito à liberdade de consciência tenha, em certa medida, garantido proteções legais a ateus e agnósticos, posteriormente. Entretanto, em *Religion without God* (2013), o projeto normativo de Ronald Dworkin começa por questionar o fundamento teológico da indissociabilidade entre o valor moral e a noção de deidade. A independência ontológico-moral do valor, em sua teoria, permite ao autor incluir legal e moralmente, mediante o princípio da independência ética, direitos religiosos em um escopo normativo mais extenso do que o entendimento ortodoxo jurídico da religião poderia permitir⁸. Há que se ressaltar, também, o fato de Dworkin não ser o primeiro a pensar essa questão. No direito constitucional americano, há um acúmulo intelectual e jurisprudencial anterior em torno do tratamento de religiões não teístas, a exemplo do taoísmo e do budismo. A particularidade da teoria dworkiniana reside na concepção realista moral da objetividade do(s) valor(es). Com isso, Dworkin procura transplantar a “atitude religiosa” (*religious attitude*) à cultura secular mediante a formulação do princípio de valor intrínseco da vida como padrão realista (ou objetivo) de moralidade.

É contra os céticos que Dworkin dirige veementemente sua tese da unidade do valor. Seria plausível, para os céticos, afirmar que diferentes perspectivas limitam-se a pontos de

8 Spinoza seguiu o caminho inverso ao falar de Deus sem religião: religiões seriam arranjos institucionais, enquanto Deus, por outro lado, não exigiria vínculos com uma instituição.

vistas diversos. A Dworkin, no entanto, não é possível imaginar a prática interpretativa como desprovida, fenomenologicamente – isto é, no modo como cada indivíduo a experimenta –, de um sentido que almeje à verdade. Essa tese é forte, porém, reclama uma contrapartida mais exigente: a de que julgamentos interpretativos, assim como julgamentos morais, não sejam apenas verdadeiros. É preciso haver uma explicação do porquê são verdadeiros.

Com a proposta de um modelo conceitual interpretativo, Dworkin apela a um modelo explicativo que abarque convicções religiosas pessoais por meio de uma concepção interpretativa da religião cuja formulação não dependa do critério apriorístico do (a)teísmo como definição normativa de garantia às liberdades religiosas. O autor considera, mais abstratamente, ser matéria de fé religiosa que cada pessoa seja portadora de uma responsabilidade intrínseca, inescapavelmente ética, de empenhar-se na realização bem-sucedida de sua vida. Essa responsabilidade seria parte de uma atitude religiosa que tanto religiosos quanto não religiosos compartilhariam ao incluírem a responsabilidade de cada um de decidir, por si, questões éticas sobre quais formas de vida são apropriadas e quais são degradantes para si próprio. Tal aceção, por sua vez, estenderia os direitos especiais e privilégios legais de religiões tradicionais a qualquer forma de convicção.

A dificuldade de definir o princípio de tolerância religiosa na teoria dworkiniana se deve à sua tese da unidade do valor contrapor-se à incomensurabilidade de valores pensada por Isaiah Berlin (2002), o qual aponta que a liberdade e a democracia – esta entendida à luz da concepção de liberdade positiva – seriam, em última análise, valores conflitantes. Dworkin fundamenta os valores de dignidade e autorrespeito que substantivam seu ideal de tolerância religiosa sem tencioná-los com valores democráticos – reitero, associados à concepção de liberdade positiva

– legitimamente constituídos. Posteriormente, em defesa de princípios substantivamente justificados, Dworkin reinterpreta o conceito de democracia para que julgamentos (interpretativos) de valores objetivamente justificados não estejam subordinados a procedimentos majoritários de decisão política. Assim, nenhuma limitação sobre os valores individuais do que torna a vida boa poderia decorrer de uma decisão coletiva; caso contrário, o ideal pessoal de responsabilidade para perseguir o que é significativo à própria vida seria violado. Qualquer hipótese de interferência, por decisão majoritária, ao princípio dworkiniano de dignidade humana resultaria em uma violação do valor da liberdade.

Isso leva o autor a elaborar o princípio de independência ética a fim de responder às possibilidades institucionais de normatização de princípios substantivos de tolerância para a efetiva distribuição equitativa de direitos. A independência ética significa, grosso modo, que um Estado nunca deve restringir a liberdade (*freedom*) somente com base na suposição de que um modo de vida – ou uma convicção religiosa – seja intrinsecamente melhor que outro. Algumas leis de caráter coercitivo violam a independência ética porque negam aos cidadãos o poder de fazer suas próprias decisões sobre matérias de fundamentação ética – isto é, sobre as bases da importância objetiva da vida humana que o primeiro princípio de dignidade declara. Sendo assim, a independência ética delimita a capacidade do Estado de restringir liberdades individuais ao exigir dele, em sua justificação, razões certas – isto é, razões suficientes aos padrões específicos de exigência em matérias legislativas que afetam o princípio de dignidade do cidadão. Direitos especiais, como a liberdade de expressão, alocam uma ordem especial de restrições ao Estado, o qual não poderia infringir tais direitos senão mediante uma “justificação irrefutável” (*compelling justification*).

Assim, Dworkin responde a um argumento clássico do senso comum e de parte significativa dos teóricos inclusivistas. Ao defenderem restrições à liberdade individual por apelo ao direito de uma maioria a optar por uma cultura ética em conformidade com suas convicções, tais autores recorrem a uma analogia: o direito de uma maioria de proteger um valor ambiental considerado inestimável por meio da proibição do desmatamento florestal corresponderia ao direito dessa maioria de impor a cultura ética – sexual, religiosa e política – de sua preferência sobre os demais. Porém, teorias liberal-igualitárias, como a de Dworkin, refinam tal visão ao especificarem quais conflitos de valor exigem um critério normativo de justificação independente de julgamentos pessoais. Desde sua obra *Law's empire* (1986, p. 220-224), Dworkin distingue decisões coletivas que envolvem questões de princípio das que envolvem somente questões de política (*policy*) –, sendo que o seu princípio de independência ética concerne ao primeiro grupo mencionado. Há um âmbito de questões em que um projeto liberal-igualitário impele cidadãos a encontrarem um terreno neutro de justificações aceitáveis para decisões políticas, como questões referentes à dúvida se a liberdade religiosa e à delimitação da cultura ética na qual se vive pertencem a este procedimento mais exigente.

Ao se valer de seu conceito de interpretação para justificar uma definição de liberdade à luz de seus dois princípios de dignidade, fornecendo, assim, princípios substantivos à independência ética, soa implausível que a religião, para Dworkin, seja especial e que outras escolhas éticas fundamentais – como as que dizem respeito à reprodução, ao casamento ou à orientação sexual – possam ser propriamente sujeitas a decisões coletivas. Insistir que nenhuma religião em particular seja especialmente tratada na ordem política significa não tratar a religião em si como especial na política,

isto é, como portadora de maior dignidade do que questões éticas como as mencionadas anteriormente. Como afirma Dworkin, “[...] não devemos tratar a liberdade religiosa como *sui generis*. Ela é apenas uma consequência do direito mais genérico à independência ética em sua matéria fundamental” (2011, p. 376, tradução minha).

Por rejeitar uma definição de religião que demarque a distinção entre valores e comprometimentos seculares e religiosos, ou que conceda um direito especial ao exercício religioso, Dworkin formula um projeto normativo semelhante, em certa medida, à distinção rawlsiana entre valores públicos e não públicos. Entretanto, as teorias de Dworkin e Rawls traduzem contextos institucionais distintos em razão do escopo maior que a teoria do primeiro circunscreve, o que torna as exigências de seu projeto normativo mais onerosas. Isso fica claro à luz do segundo princípio de dignidade dworkiniana, o de autenticidade – segundo o qual cada pessoa tem a responsabilidade pessoal de identificar o que promove o sucesso de sua própria vida –, que abrange a ética individual à dimensão especial – mais exigente – de sua teoria normativa, restringindo a extensão aceitável de decisões coletivas sobre escolhas individuais relativas ao “bem viver”.

Tolerância religiosa e razão pública

Para John Rawls, o dever liberal-igualitário de tolerar surge nos casos em que positiva ou negativamente (isto é, deixando de agir) a coerção coletiva altera a estrutura de direitos fundamentais entre cidadãos de igual status moral. Para o autor, o que ele denomina “dever de civilidade” pressupõe aceitar critérios mais exigentes de justificação quando reivindicamos a alteração de princípios políticos fundamentais em nossa sociedade. Princípios ou questões fundamentais abarcam aqueles

contextos de disputa política nos quais estão em jogo as liberdades básicas e os direitos fundamentais dos cidadãos. Diferentemente da literatura jurídica acerca da tolerância, não se trata apenas de uma questão formalmente constitucional, ainda que seja este o caso paradigmático, mas também de decisões que alteram substancialmente outras instituições sociais importantes – como o mercado, a família e as relações com outras sociedades –, capazes de modificar esse conjunto de direitos. Atender a essa exigência é atender ao que Rawls denominou “razão pública”.

No que se refere ao escopo normativo, isso significa que esse “fardo epistêmico” não recai sobre toda forma de reivindicação política. Trata-se apenas de elevar o padrão de justificação pública oferecido por cidadãos (e seus representantes) em controvérsias morais que impliquem a alteração da estrutura de direitos e deveres fundamentais da sociedade. Em *Uma teoria da justiça* (2008), o contratualismo rawlsiano envolve a justificação de princípios que devem reger a estrutura básica da sociedade, não princípios ou razões que justificam convicções individuais associadas a doutrinas abrangentes do bem. Em *Political liberalism* (2005) – “O liberalismo político”, em português –, isso se aplica à justificação da concepção política de justiça que “sustenta-se por si própria” e que fornece o conteúdo da razão pública. Com efeito, se “em conjunto, como um só esquema, essas instituições mais importantes definem os direitos e os deveres das pessoas e repercutem em seus projetos de vida, no que podem esperar vir a ser e no grau de bem-estar a que podem almejar” (RAWLS, 2008, p. 8), é apenas indiretamente que a exigência de imparcialidade recai sobre indivíduos, em seus planos de vida e condutas.

Para Dworkin (2011, 2013), o domínio da independência ética é organicamente criado por milhões de decisões livres (*freedom*) individuais, portanto, não por meio de imposições

majoritárias sobre os demais. À semelhança da teoria rawlsiana, Dworkin prioriza normativamente a dimensão político-moral por esta definir quais oportunidades e recursos os indivíduos têm o direito de possuir no âmbito ético. Assim, a moralidade estabelece quais direitos os cidadãos possuem à liberdade (*liberty*) política. Contudo, o que torna o escopo de Dworkin demasiadamente amplo é o modo como a sua teoria normativa se dedica a pensar valores e princípios éticos – isto é, sobre o viver bem de cada indivíduo – em consonância com os princípios morais do lócus político mediante a sua tese da unidade do valor.

Além disso, tal qual teóricos inclusivistas, Dworkin interpreta equivocadamente a razão pública rawlsiana como insulamento de questões éticas e religiosas da dimensão política em nome da aceitabilidade das matérias tratadas por todos os cidadãos (Dworkin, 2006, p. 64). O que carece de plausibilidade nesta crítica é que, no projeto normativo de Rawls, os cidadãos são levados à adoção de um critério de neutralidade de justificação somente em questões políticas relativas à estrutura básica da sociedade. Uma norma de neutralidade não envolve um número indefinido de questões decisórias; ao contrário, ela circunscreve-se a problemas de decisão coletiva que concernem à distribuição de direitos e deveres da sociedade. Esse limite no escopo normativo rawlsiano o distingue decisivamente da teoria dworkiniana. Na teoria de Rawls, porém, a definição do que seriam tais problemas relativos à distribuição de direitos fundamentais não parece consensual até a literatura vigente.

Outra parte significativa da crítica aos limites da razão pública se deve à ênfase de uma leitura da teoria rawlsiana sobre a completude de uma concepção política da razão pública (GREENAWALT, 1988). De fato, Rawls discorre em algumas passagens sobre a completude de concepções políticas como condição para a satisfação da razão pública:

isso significa que cada concepção política deve exprimir princípios, padrões e ideias, além de diretrizes de indagação, tais que os valores especificados possam ser ordenados de maneira que forneçam por si respostas razoáveis a todas, ou quase todas, as questões concernentes aos fundamentos constitucionais essenciais e questões de justiça básica (RAWLS, 2005, p. 225). Entretanto, em primeiro lugar, certos direitos fundamentais e princípios, como a liberdade de expressão e a liberdade religiosa, estão além de disputas razoáveis, de modo que a incorporação de tais direitos e princípios no conteúdo da razão pública não ameaçaria a autonomia democrática. Em segundo lugar, como Rawls enfatiza, o conteúdo da razão pública não é fixado por uma concepção específica, mas é passível de incluir qualquer concepção de justiça no interior de uma família liberal extensa. Portanto, há um amplo escopo para cada cidadão exercer sua autonomia democrática ao advogar pela concepção de justiça que lhe for mais defensável. Por fim, mesmo se considerarmos o conteúdo da razão pública demasiadamente abstrato para fornecer uma única resposta determinada a qualquer questão política com a qual nos depararmos, isso não significa que a razão pública falhe em ser apropriadamente completa, tal como interpreto a exigência rawlsiana de completude. Desde que o conteúdo da razão pública forneça condição suficiente para se chegar a uma ou mais soluções razoáveis, esse é o grau de completude que cidadãos exigem a fim de evitarem o apelo a uma razão não pública sobre questões fundamentais (RAWLS, 2005, p. 146).

O ponto mais delicado do debate, no entanto, refere-se à dificuldade do liberalismo político – inclusive sua vertente liberal-igualitária – em solucionar conflitos entre razões públicas e não públicas. Em tais circunstâncias, os cidadãos poderiam indagar por que devem se conformar à razão pública em vez de darem prioridade a valores não públicos

conflitivos. Para Carl Schmitt, em *Teologia política* (2006), a distinção entre o domínio do político e do teológico não condiz com o fato de a religião ser um elemento ativo e engajador de participação política.

Da tematização da categoria do político na teoria rawlsiana, decorre a distinção entre uma objeção empírica à sua teoria, segundo a qual a tradução de visões de mundo entre cidadãos não seria possível, e uma objeção normativa (WEITHMAN, 2004). Esta ressalta o seguinte problema: se um regime democrático constitucional exige uma ética da cidadania, do que resultaria a cisão do político com a sociedade, então ou os cidadãos enxergam a possibilidade de participação no fórum público político pela adesão às exigências de normas públicas, ou são alijados do fórum. Ao se pensar na esfera de exigência moral não legal que recai sobre o indivíduo, surge o desafio da assimetria – isto é, de como conciliar as condições específicas de exigência quanto ao uso de razões públicas por cidadãos orientados por visões não públicas (seculares e religiosas).

Críticos (EBERLE, 2009; SANDEL, 1998) argumentam que mesmo se o ideal de razão pública for apoiado por valores como a cooperação social justa, o respeito mútuo e a autonomia política, haveria custos significativos no que tange à necessidade de alguém pôr de lado os valores de sua doutrina abrangente. Ainda segundo essa linha crítica, uma defesa adequada da razão pública teria de avaliar tais custos e demonstrar que estes são de algum modo insuficientes para enfraquecer o dever de civilidade, que requer dos cidadãos decisões políticas baseadas na razão pública. A objeção continuaria: o liberalismo político, em seu agnosticismo, não seria capaz de prover tal defesa por ser restrito em relação à verdade de doutrinas abrangentes. A única forma de estabelecer a prioridade da razão pública seria mensurar normativamente valores públicos e

não públicos em conflito, o que o liberalismo político não estaria apto a fazê-lo.

A literatura recente acerca da razão pública tem concentrado esforços sobre a noção rawlsiana da “razão de conjectura” (*reasoning from conjecture*) a fim de responder às críticas anteriormente expostas. O propósito central é elucidar a razão de conjectura de modo a demonstrar que um engajamento de visões éticas e religiosas abrangentes pode desempenhar um papel positivamente potencial, embora limitado, na defesa do comprometimento à razão pública. Embora a razão de conjectura não satisfaça todas as exigências de completude, nem forneça uma resposta a todas as questões concernentes à prioridade da razão pública, ela é entendida como uma forma de estender o domínio da justificação não pública à promoção do ideal de razão pública – isto é, aos acordos razoáveis sobre bases públicas para a tomada de decisões políticas. Para Micah Schwartzman (2015), do ponto de vista da razão pública, a justificação de uma coerção estatal baseada em razões não públicas (de conjectura) não seria senão uma alternativa *second-best* adotada apenas em circunstâncias específicas.

Além disso, justificar crenças ou princípios não envolveria apenas oferecer a outrem razões que aceitariam, mas de algum modo avançar razões que sejam boas a quem possa aceitá-las. Esse nível de demanda, formulado por Gaus (1996, p. 139) e Schwartzman (2015, p. 159), é traduzido da seguinte forma: um princípio de sinceridade garante que a razão de conjectura seja sincera e não manipulativa se, e somente se, (i) quem conjectura expõe que não acredita nas premissas a partir das quais argumenta e (ii) deixa claro se acredita que suas razões são justificáveis, ou não, do interior da visão abrangente do indivíduo, ou grupo, a quem se dirige.

Entretanto, ainda que seja possível responder satisfatoriamente sobre em que medida os cidadãos de uma sociedade democrática

são capazes de aceitar a distinção entre razões válidas no interior de doutrinas abrangentes e razões para a justificação de medidas coercitivas quando fundamentos constitucionais (elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica) estão em jogo, e a despeito das contribuições positivas da inserção de doutrinas abrangentes na discussão política pública, Rawls ainda viria a ser alvo de críticas quanto ao aspecto cognitivo da capacidade de tradução de razões religiosas em sua teoria. Nesse caso, o autor teria que responder ao problema da distribuição de normas públicas e exigências éticas entre cidadãos religiosos e não religiosos. Para Habermas (2006), Rawls não soluciona o problema da assimetria cognitiva, segundo o qual “limites de juízo” recaem desigualmente sobre cidadãos religiosos.

Habermas e a tolerância religiosa: o pós-secularismo em evidência

Perante as evidências empíricas que negam o desaparecimento de manifestações religiosas e, em vez disso, revelam uma forte tendência de recuperação religiosa de territórios social e culturalmente secularizados, ressurgem os estudos a respeito do modelo da secularização. Não é gratuita, em “Religion in the public sphere” (2006), a revisão de Jürgen Habermas do debate inclusivista-exclusivista, centrada em autores paradigmáticos da relação entre política e religião – Robert Audi, Nicholas Wolterstorff e Terence Cuneo –, ao avaliar os limites da razão pública rawlsiana. Os modelos normativos revisitados contrastam tanto na temática dos fundamentos liberais do princípio de separação entre Igreja e Estado quanto na temática de uma ética da cidadania apropriada às sociedades em questão. O desafio normativo habermasiano é traduzido na necessária superação de uma objeção clássica à razão pública rawlsiana – a saber, o problema da sobrecarga

de restrições éticas em cidadãos religiosos, da qual resultariam assimetrias cognitivas.

Tendo em vista que a normatização de processos de participação em sociedades democráticas liberais pressupõe a adequação a configurações institucionais seculares, em seus princípios cívicos e políticos, ao feito do universalismo igualitário, o que está em jogo é o fato de as condições simétricas de participação de cidadãos religiosos e não religiosos traduzirem assimetrias cognitivas aos religiosos na medida em que são obrigados a dissociar suas identidades religiosas de seus deveres de cidadania em um grau maior que os não religiosos. Embora as exigências sejam idênticas, os recursos conceituais não o são. Segundo essa análise, o requisito institucional de separação entre política e religião não pode se tornar um fardo adicional inadequado, ao exigir a separação entre a identidade em um caráter público e um privado, obrigando os indivíduos a justificarem politicamente suas convicções e crenças em uma linguagem tão somente secularizada. Porque cumpre ao projeto normativo rawlsiano distinguir entre o político e o abrangente, não entre o secular e o religioso, tratar tais dissonâncias epistêmicas como desacordos razoáveis significaria desconsiderar que parte dos termos e valores, aos quais cidadãos seculares apelam, já se encontram consolidados na esfera pública, impondo-lhes custos menores nos processos de participação política ou de aprendizagem complementar.

A percepção de cidadãos de visão secular de que vivem em uma sociedade pós-secular epistemologicamente ajustada à permanência de comunidades religiosas exigiria, tanto de um grupo quanto do outro, um desacordo razoavelmente esperado (*reasonably expected disagreement*), uma vez que a consciência religiosa estaria inexoravelmente inserida em um ambiente de secularização e desafios constantes à sua consciência. Na ausência dessa

precondição cognitiva, o uso público da razão não poderia ser imposto aos cidadãos religiosos. Ao contrário, cidadãos seculares devem estar dispostos a se engajarem em discussões das contribuições religiosas com a intenção de traduzirem razões moralmente genéricas em uma linguagem acessível.

Essa precondição habermasiana sugere que a sua versão de uma ética da cidadania pode apenas ser esperada de todos os cidadãos, religiosos e seculares, com base nos “processos de aprendizagem complementar” (*complementary learning processes*). Aqui, o que está em questão não se limita ao constructo de uma ética pós-secular. Habermas situa o debate sobre a tolerância religiosa na necessidade de transformação da precedência do saber secular sobre o religioso (fé) em uma correlação entre as duas formas de conhecimento como fontes legitimadoras na esfera pública informal. A simetria de restrições cognitivas, em sua teoria, depende dessa postulação de uma cidadania reflexiva. Com isso, Habermas entende que uma teoria normativa, como a rawlsiana, não seria capaz de defender-se de seus próprios limites, uma vez que o problema residiria justamente no seu caráter normativo.

Nesse contexto, retomando a problemática rawlsiana, tratemos da própria delimitação dos tipos de razões que asseguram o compromisso com os valores políticos de uma sociedade democrática pluralista. A distinção entre concepção política e doutrinas abrangentes, da qual deriva a imparcialidade do poder político diante de doutrinas abrangentes razoáveis, é o mecanismo normativo responsável por filtrar os usos da razão pública pelos cidadãos, cujas convicções seculares, morais, filosóficas e religiosas transpassam da “cultura de background” para a esfera pública segundo os limites de princípios políticos de justiça.

Desse modo, Rawls evitaria ônus potencial que uma sociedade democrática liberal permeada pelo pluralismo moral necessariamente

tem de enfrentar: a diversidade vertiginosa de doutrinas abrangentes, seculares e religiosas, bem como os papéis e limites (normativos) da religião em uma ordem democrática. Habermas, como o interpreto, assume esse ônus em nome da resolução do que considera injusto quanto à distribuição assimétrica dos deveres de cidadania, de restrições cognitivas a cidadãos religiosos e não religiosos, nos momentos em que “valores colidem”, como diria Berlin (2002). Penso que o projeto de Habermas conduz os termos do debate a uma fronteira conceitual que, de fato, Rawls está inapto a discutir com os seus instrumentos conceituais: a saber, em sociedades seculares pós-metafísicas, se a resposta liberal ao pluralismo religioso pode ser aceita por cidadãos como a resposta mais correta depende não menos de sabermos se cidadãos religiosos e seculares, cada um de seu respectivo ângulo de valores, estão preparados para embarcar em uma interpretação a respeito das relações entre fé e conhecimento científico que, primeiramente, os possibilite agir de maneira autorreflexiva em relação a outrem na esfera pública política (HABERMAS, 2006, p. 20).

Disso decorre, na teoria habermasiana, uma abertura ampla à inclusão de razões religiosas na esfera pública e a formalização do mecanismo de tradução de doutrinas religiosas em sociedades democráticas, em cujas estruturas institucionais supõe-se uma forma justa de solução quanto à existência de comunidades religiosas em um âmbito secularizado. A emergência de uma sociedade multicultural e pós-secular estabelece uma tarefa mediadora à política. O discurso intercultural sobre direitos humanos e concepções de justiça não apenas tem de superar disputas entre visões de mundo religiosas, mas também oposições entre religiosos e secularistas. Ambos reconheceriam que o diálogo esvazia a instrumentalização do outro, de forma que os ganhos de religiosos

não têm de incorrer em perdas a cidadãos seculares e vice-versa.

Portanto, religiosos e seculares seriam diferentes entre si o bastante para tornar a tradução necessária ao respeito pela integridade de cada um. Porém, é nítido que suas diferenças não se limitam apenas à linguagem a ser estabelecida em um mesmo nível de compreensão. De todo modo, o projeto de recuperar a razão e a religião como formas complementares na esfera pública e o projeto de procura por uma tradução adequada no lócus normativo resultariam em um processo de aprendizagem que inclui tanto o nível semântico de compreensibilidade quanto o nível pragmático. A tradução do conceito monoteístico da *imago Dei* em uma chave conceitual de dignidade moral humana universal exemplifica esse nível pragmático. Conquanto a religião não seja um fator único de renovação motivacional dos cidadãos, ela seria publicamente reconhecida ao contribuir para fundamentação ética de uma sociedade liberal, fixando valores que sustentam a vida democrática.

Ainda, a religião é vista como um elemento de engajamento necessário no diálogo, considerando que as conquistas obtidas pelo projeto da modernidade não devem ser perdidas em incompreensões mútuas, de cujos problemas resultariam conflitos culturais em democracias estabelecidas. Uma das pré-condições para esse diálogo reside no reconhecimento de que, a despeito do fundamentalismo do qual tanto o cientificismo estrito quanto a ortodoxia religiosa descendem, ser um cidadão religioso não é *a priori* irracional. Como consequência desse dado da contribuição do monoteísmo à ética ocidental, ao avaliar a necessidade por “mentalidades de solidariedade” (*mentalities of solidarity*) em sociedade contemporâneas, Habermas argumenta contra uma concepção restrita de razão pública. O entendimento habermasiano de sociedade civil da razão pública admite todos os recursos de

motivação e significado disponíveis no mundo da vida para o discurso público, do qual dependem os procedimentos democráticos para sua legitimidade.

Habermas também exige que o conhecimento secular seja autocrítico e acorde com convicções religiosas um status epistêmico que não as relegue à condição do irracional. Esse julgamento é a base para a distinção entre a secularidade do Estado neutro e uma visão de mundo secularista. Essa visão predominaria arbitrariamente se tão somente contribuições seculares fossem aceitas no debate público. Sobretudo, o ponto decisivo dessa distinção reside na delimitação entre argumentos incompatíveis com a natureza secular de garantias de direitos do Estado e críticas legítimas ao significado excessivamente secularista da democracia e do Estado moderno. Essa apreciação também motiva a demanda para esforços mútuos de tradução. Posto em outros termos, a rejeição razoável do secularismo não deve anular o caráter secular do Estado constitucional.

A expectativa em relação a cidadãos seculares indagarem a respeito do significado almejado de expressões religiosas também mostraria que estas são em certo grau acessíveis. Se o conteúdo religioso fosse meramente opaco, tal processo de aprendizagem mútua não seria possível. De todo modo, Habermas procura instituir a legitimidade política mediante razões que preencham o critério discursivo de validade: a maneira de alcançar uma condição suficiente de aceitabilidade universal decorreria de um engajamento ativo com a posição “do outro lado” e, ao atentar para o que os demais cidadãos têm o direito de expressar, atenuar conflitos provenientes de oportunidades desiguais de ser ouvido. Portanto, uma razão crucial à reinserção de convicções e valores religiosos na esfera pública concerne à equidade de acesso no intercâmbio político, isto é, à ênfase na abertura ao aprendizado como exercício de perspectivas mútuas por meio

das quais se incluem os recursos disponíveis de significado capazes de resistir a patologias nas estruturas da sociedade.

Em particular, as patologias da modernidade incluem – como mencionado anteriormente – formas de fundamentalismo não apenas no âmbito religioso. Habermas observa que o fundamentalismo, a despeito de sua linguagem religiosa, é um fenômeno exclusivamente moderno e, logo, não apenas um problema “de outros”. Urge, assim, à secularidade ocidental tornar-se autocrítica em relação à sua própria autocompreensão. Por isso, para Habermas, tratar da tolerância religiosa à luz de uma ética da cidadania significa assegurar condições (cognitivas) simétricas de participação na esfera pública: cidadãos seculares, assim como religiosos, assumiriam as pressões adaptativas de um mundo pós-secular em que as dissonâncias cognitivas devem ser tratadas como desacordos razoáveis entre as partes – seculares e religiosas – mediante processos de aprendizagem complementar.

Todavia, é preciso ressaltar que o caráter inclusivo de razões publicamente aceitáveis não prescinde a teoria habermasiana de separar a esfera pública informal – organizada em torno de associações privadas, igrejas e instituições culturais – da esfera pública formal – parlamentos e tribunais, instâncias administrativas e governamentais. Com isso, a despeito de sua oposição a uma determinação estritamente secular de razões publicamente aceitáveis, Habermas recorre à cláusula (*proviso*) de tradução institucional (*institutional translation proviso*) por meio da qual apenas razões seculares são filtradas na esfera pública formal.

Como salienta o autor em uma passagem, “[...] os limiares institucionais entre a ‘vida selvagem’ da esfera pública política e os procedimentos formais no interior dos corpos políticos são também um filtro que, da Babel de vozes no fluxo informal da comunicação pública, permite apenas a passagem de

contribuições seculares” (Habermas, 2006, p. 10, tradução minha). Por um lado, isso não significa que a cláusula (*proviso*) de tradução institucional habermasiana seja idêntica à cláusula (*proviso*) rawlsiana. A cláusula habermasiana se aplica somente a uma estrutura institucional formal, excluindo qualquer hipótese de exigência do dever de civilidade sobre cidadãos que não cumprem mandatos políticos ou não exercem cargos públicos, o que garantiria a liberdade de condições simétricas em termos religiosos e seculares para o exercício democrático do poder político, mesmo que por participação indireta.

Essas indagações, entretanto, não esgotam em absoluto a temática da tolerância em Habermas. Sobretudo, a teoria discursiva da democracia estende a questão do alcance e dos limites da razão pública à inclusão de direitos culturais no interior do sistema clássico de direitos individuais do Estado constitucional, em cuja base de legitimação a justificação da tolerância religiosa também sustentaria a incorporação dos direitos culturais.

Conclusão

Vimos que o princípio de tolerância depende de como este é formulado normativamente. Ao examinar cada matriz teórica, é possível avaliar sobre quais bases deve-se erigir uma melhor concepção de tolerância religiosa justa. Assim, situar a religião no lócus público traduz, para além de uma

definição epistêmica, distintos modos sobre como direitos e deveres são distribuídos a cidadãos religiosos e não religiosos, assim como de que maneira razões em sua pluralidade religiosa e secular podem desempenhar um papel na política. Embora seja recorrente a objeção a teorias normativas quanto ao nível de abstração de suas discussões, somente por meio do refinamento teórico podemos avaliar formas de injustiça presentes em sistemas políticos – isto é, os princípios e valores neles institucionalmente estabelecidos – e propor normas e regras democraticamente equitativas em democracias contemporâneas liberais.

Certamente, demilitar um debate pressupõe perdas: as obras *Between naturalism and religion* (2008) – capítulos 9 e 10 –, de J. Habermas, e *A secular age* (2007), de Charles Taylor, recairiam em um debate entre liberais multiculturalistas no que tange à fundamentação de direitos religiosos e tal empreendimento ultrapassaria as pretensões deste artigo. Do mesmo modo, por razões metodológicas, a tarefa de Rainer Forst de compatibilizar uma reconstrução teórica com a dimensão histórica em *Toleration in conflict: past and present* (2013) poderia ser melhor compreendida se analisada à luz de *Contextos da justiça* (2010), obra na qual o autor mantém uma atitude crítica diante das teorias normativas existentes e examina detalhadamente as justificações normativas contidas nos discursos teóricos que compõem o debate mencionado no antes.

Referências

AUDI, R. *Religious conviction and secular reason*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BARRY, B. *Justice as impartiality: a treatise on social justice*. Oxford: Clarendon Press, 1995. v. 2.

BERLIN, I. Dois conceitos de liberdade. In: _____. *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 226-272.

- D'AGOSTINO, F. *Free public reason: making it up as we go*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- DWORKIN, R. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- _____. *Life's dominion: an argument about abortion, euthanasia and individual freedom*. New York: Knopf, 1993.
- _____. *Is democracy possible here? Principles for a new political debate*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- _____. *Justice for hedgehogs*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- _____. *Religion without God*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- EBERLE, C. J. *Religious conviction in liberal politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- _____. Basic human worth and religious restraint. *Philosophy and Social Criticism*, London, v. 35, n. 1-2, p. 151-181, 2009.
- _____. Respect and war: against the standard view of religion in politics. In: BAILEY, T.; GENTILE, V. (Ed.). *Rawls and religion*. New York: Columbia University Press, 2015. p. 29-51xx-xx.
- FORST, R. Toleration, justice and reason. In: MCKINNON, C.; CASTIGLIONI, D. (Ed.). *The culture of toleration in diverse societies*. Manchester: Manchester University Press, 2003. p. 71-85.
- _____. *Toleration in conflict: past and present*. Tradução Ciaran Cronin. New York: Cambridge University Press, 2013.
- _____. *Contextos da justiça: filosofia política para além de liberalismo político e comunizarismo*. Tradução Denilson Luis Werle. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GAUS, G. *Justificatory liberalism: an essay on epistemology and political theory*. Oxford: Oxford University Press, 1996. (Oxford political theory)
- GREENAWALT, K. *Religious convictions and political choice*. New York: Oxford University Press, 1988.
- GREENE, A. The political balance of the religion clauses. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 102, p. 1611-1644, 1993.
- HABERMAS, J. Religion in the public sphere. *European Journal of Philosophy*, Hoboken, v. 14, n. 1, p. 1-25, 2006.
- _____. *Between naturalism and religion: philosophical essays*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- LARMORE, C. *Patterns of moral complexity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- _____. Political liberalism. *Political Theory*, London, v. 18, n. 3, p. 339-360, 1990.
- LEITER, B. *Why tolerate religion?* New Jersey: Princeton University Press, 2012.

- NAGEL, T. *Equality and partiality*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- RAWLS, J. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005.
- _____. *Uma teoria da justiça*. Tradução Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- RORTY, R. Religion as a conversation-stopper. In: _____. *Philosophy and social hope*. London: Penguin, 1999. p. 168-174.
- SANDEL, M. *Liberalism and the limits of justice*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SCHMITT, C. *Teologia política*. Tradução Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- SCHWARTZMAN, M. Reasoning from conjecture: a reply to three objections. In: BAILEY, T.; GENTILE, V. (Ed.). *Rawls and religion*. New York: Columbia University Press, 2015. p. 152- 169.
- TAYLOR, C. *A secular age*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- VITA, A. Sociedade democrática e tolerância liberal. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 84, p. 61-81, 2009.
- WEITHMAN, P. J. *Religion and the obligation of citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- WOLTERSTORFF, N.; CUNEO, T. The paradoxical role of coercion in the theory of political liberalism. In: _____. (Ed.). *Understanding liberal democracy: essays in political philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 2012a. p. 11-40.
- _____. What are the prospects for public reason liberalism? In: _____. (Ed.). *Understanding liberal democracy: essays in political philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 2012b. p. 76-112.
- _____. Why can't we all just get along with each other? In: _____. (Ed.). *Understanding liberal democracy: essays in political philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 2012c. p. 277-297.

Resumo

Notas sobre formulações do princípio de tolerância religiosa

Este artigo aborda algumas das contribuições, nas últimas décadas, à formulação de princípios de tolerância religiosa e discute a legitimidade de razões religiosas no espaço público de sociedades democráticas liberais. Inicialmente, expõe-se as problemáticas com as quais os modelos normativos exclusivista e inclusivista se deparam. Após avaliar como cada uma das teorias mencionadas sustenta sua tese e avalia as fragilidades da outra – com base em uma interpretação própria do ideal de razão pública rawlsiano –, são apresentadas duas teorias da tolerância religiosa na corrente liberal-igualitária. Ao aprofundar a análise da razão pública de John Rawls à luz da tolerância religiosa, essa norma é comparada aos critérios normativos de outro liberal-igualitário, Ronald Dworkin. Enfim, examina-se como a teoria

crítica de Jürgen Habermas reinterpreta os princípios de tolerância formulados pelos autores anteriores e propõe normativamente um novo modelo de tolerância religiosa.

Palavras-chave: Tolerância Religiosa; Liberalismo Político; Justificação Pública; Razão Pública.

Abstract

Notes on religious tolerance establishments

In this article we present some of the last decades' contributions to the foundation of religious tolerance principles, and discuss religious reasons' standing in the public space of liberal-democratic societies. At first, we featured issues found by exclusivist and inclusivist normative models. After evaluating how each of the cited theories supports its thesis while assesses the other's weaknesses – based upon its own interpretation about Rawls' public reason idea –, we introduced two religious tolerance theories on libertarianism and equality. When we broadened John Rawls' public reason analysis in light of religious tolerance, this rule can be compared to standard criteria studied by other liberal who supports equality, Ronald Dworkin. Finally, we examined how Jürgen Habermas' critical theory gives new meaning to tolerance principles defined by the aforementioned authors, and proposes, in a normative manner, a new model for religious tolerance.

Keywords: Religious Tolerance; Political Liberalism; Public Justification; Public Reason.

Résumé

Remarques sur les formulations du principe de tolérance religieuse

Cet article analyse le rôle et les limites normatives de la religion dans les sociétés démocratiques libérales. Nombre de théories, dites « exclusivistes », trouvent leur inspiration dans l'idée que les valeurs religieuses ne seraient pas légitimes à la justification publique de lois coercitives. De l'autre côté, d'après les théoriciens dits « inclusivistes » les institutions religieuses seraient plutôt l'une des responsables pour former l'engagement civique d'un citoyen (religieux). Une question implicite dans cette recherche c'est de savoir si un citoyen (religieux), en justifiant une loi publique, doit s'accorder aux principes politiques de justice. Cette question nous exige définir un domaine d'affaires publiques dans lequel tous les citoyens, religieux ou non, doivent suivre un critère normative d'acceptabilité universel avant d'offrir leur raison, afin de faire accord du système de tolérance en question.

Mots-clés : Tolérance Religieuse ; Libéralisme Politique ; Justification Publique ; Raison Publique.

